

Textos para Discussão N° 60

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

A controvérsia sobre política econômica e crescimento no Brasil de Lula

Luiz Augusto E. Faria

Porto Alegre, março de 2009



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Mateus Affonso Bandeira



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Sônia Rejane Unikowski Teruchkin

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Roberto da Silva Wiltgen

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

www.fee.tche.br

A controvérsia sobre política econômica e crescimento no Brasil de Lula*

*“Segundo foi no engano descoberto.
Oh! Grandes e gravíssimos perigos,
Oh! Caminho de vida nunca certo,
Que, aonde a gente põe sua esperança,
Tenha a Vida tão pouca segurança!”*

Luís de Camões, **Os Lusíadas**

Luiz Augusto E. Faria**

Economista, técnico da FEE

Resumo

O trabalho discute a política econômica brasileira recente e sua relação com o crescimento. Suas diretrizes principais foram definidas no começo do primeiro mandato de Lula. Se, inicialmente, o desempenho apresentou curtos ciclos de baixo crescimento muito semelhante ao que ocorreu no governo anterior, algo de novo, entretanto, vem acontecendo desde 2005, período em que um surto de crescimento mais duradouro parece ter-se iniciado. As razões desse desempenho são examinadas e seus resultados avaliados no que respeita à sua contribuição para o desenvolvimento da economia brasileira. Seguindo as proposições da teoria aqui adotada, são considerados os efeitos das ações do governo sobre as principais fontes do crescimento, eventualmente corroboradas por evidência factual. Nessa discussão da política econômica, uma contraposição entre a visão ortodoxa dos neoclássicos e o ponto de vista da Economia Política é apresentada.

Palavras-chave: Economia brasileira; Política econômica, Crescimento.

Abstract

The relationship connecting economic policy and economic growth is analyzed. Its shape was defined in the first Lula's Administration. The beginning of his first mandate was characterized by mini cycles of slow growth. In contrast, since 2005 started an apparent era of sustained economic expansion. Reasons of this performance are considered and its contribution to Brazilian economic development is valued. Specifically, the effects of government action on the main sources of growth are dealt with in the light of theoretical and empirical evidences. In this way, a counterpoint between neoclassical orthodoxy and the point of view of Political Economy is focused.

Key words: Brazilian economy; Economic policy; Growth.

Classificação JEL: E50; E60; N16

* Trabalho apresentado no IV Colóquio da Sociedade Latino-americana de Economia Política e Pensamento Crítico, em Buenos Aires, de 22 a 24 de outubro de 2008.

** Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, em Porto Alegre.

Desde o início de seu governo, o Presidente Lula administra uma grande e contraditória coalizão composta por representantes de quase todas as forças sociais relevantes no Brasil. Repetindo uma fórmula já usada na história do País (Vianna, 2007), os diversos aparelhos do Estado foram repartidos entre representantes dessas forças sociais. A finalidade desse arranjo político é a incorporação pelo Estado das contradições sociais, com os conflitos sendo arbitrados pelo centro decisório do governo. Com isso, organismos que intervêm nas mesmas áreas políticas têm propostas divergentes que acabam por retardar ou até paralisar a prestação de serviços públicos. Ou então, ações de efeitos antagônicos são levadas adiante com resultados os mais incertos. Essa circunstância resultou da opção por sempre adotar a linha do menor esforço e da minimização dos conflitos, característica de uma presidência que, por mais que aparente a *physique du rôle*, na verdade teme tomar decisões.

Assustado com uma inflação que fechara 2002 em 12,53%, com a fuga de capitais que levara a cotação do dólar a perto de R\$ 4,00 e com a subida do indicador de risco-País, Lula acatou a recomendação de orientar sua política econômica pela prioridade de alcançar uma drástica e rápida redução do índice de preços e voltar a atrair capitais externos. Tal recomendação ainda prometia resolver seu maior problema político de então, vencer a desconfiança das oligarquias tradicionais, dos empresários e dos capitalistas em relação aos desígnios de seu governo de base popular pela demonstração de responsabilidade na busca dos ditos “bons fundamentos econômicos”.

Os resultados foram tão impressionantes que, ao final de seu primeiro mandato, em 2006, o IPCA se havia reduzido a cerca de uma quarta parte do valor de 2002, 3,14%, ficando bem abaixo do centro da meta inflacionária estabelecida para o ano; o dólar caiu continuamente no período, chegando ao final do ano cotado a pouco mais de R\$ 2,13; enquanto o risco País atingiu o menor índice da história, 192 pontos. Tal feito resultou de uma ação obstinada dos gestores da economia, perseguindo suas metas de estabilidade. Os homens escolhidos pelo presidente – a quem sempre prestigiou, não tolerando reproches e afastando todos os seus críticos mais contundentes dos quadros do governo, postura reiterada emblematicamente no episódio da demissão de Carlos Lessa do BNDES – determinaram a linha inicial de seu governo. As decisões na esfera econômica acabaram por eleger quais políticas poderiam ser levadas em frente, em que ritmo e com que grau de aprofundamento, face aos limites definidos pela execução orçamentária, inflexivelmente controlada pelo Tesouro Nacional com cortes sistemáticos das despesas previstas na lei.

Apoiados por Lula, Fazenda e Banco Central seguiram uma linha ortodoxa fundamentada nas crenças exaladas da teoria econômica neoclássica e seu juízo bizarro acerca da racionalidade da conduta humana. Essa maneira de pensar tão difundida entre os economistas não é capaz de perceber a dinâmica econômica como resultante das ações de homens e mulheres impulsionadas por suas paixões e interesses e condicionadas pelas relações sociais em que estão envolvidos, com todas as limitações de suas circunstâncias. Diferentemente, tudo resultaria de um frio cálculo de custo e benefício a respeito das expectativas sobre os resultados futuros de seus atos e do ambiente em que eles ocorreriam, cálculo esse não sujeito a qualquer possibilidade de erro por resultar do pleno uso de

sua onisciente racionalidade, pois, por definição, os indivíduos sempre fazem a melhor escolha.¹ Por essa razão, a única tarefa dos gestores macroeconômicos seria neutralizar todas as más influências sobre o ambiente de negócios, e de acordo com o juízo que os próprios homens de negócio têm de quais seriam essas más influências. Daí os objetivos de inflação mínima, câmbio baixo e austeridade fiscal e monetária. Essa visão dos problemas econômicos nacionais predominou por todo o primeiro quadriênio, sem solução de continuidade, mesmo após a queda de Antônio Palocci, envolvido no crime de violação do sigilo bancário do caseiro Francenildo.

A contrapartida dessa opção, entretanto, para além do desgaste político decorrente da decepção que tomou conta dos apoiadores do PT e dos militantes dos movimentos sociais ante o continuísmo na área econômica, cobrou o preço elevado da persistência de índices de crescimento pífios. Não fora a continuidade do aumento da carga fiscal, que permitiu a ampliação dos benefícios da previdência vinculados ao salário-mínimo e a alocação de maiores gastos nas políticas de transferência de renda como o Bolsa Família, dificilmente o governo alcançaria tão bom desempenho eleitoral. Basta lembrar as derrotas do PT em 2004, quando as políticas sociais ainda não haviam alcançado uma abrangência mais massiva.

Este texto vai discutir a política econômica do Governo Lula, cujas diretrizes principais foram definidas no início de seu primeiro mandato. Não deixará de também analisar o que de novo vem acontecendo desde 2005, período em que um surto de crescimento mais duradouro parece ter-se iniciado. Os fundamentos dessa política serão questionados e seus resultados avaliados no que respeita à sua contribuição para o desenvolvimento da economia brasileira. Particularmente, os efeitos das ações do governo sobre as principais fontes desse crescimento conforme apontadas na teoria aqui adotada e eventualmente corroboradas por evidência factual.

Para tanto, inicialmente, será apresentada uma formalização baseada nos esquemas de reprodução ampliada da economia capitalista tal qual propostos por Marx em *O Capital* (Marx, 1885) no sentido de estabelecer os marcos em que deve estar circunscrita a análise da relação entre política econômica e crescimento. Em outras palavras, é preciso ser formulada uma hipótese razoável de como as variáveis comandadas pelas autoridades econômicas (gasto público, taxa de juros, regulamentação do mercado de crédito, idem do mercado de trabalho, regras dos fluxos internacionais de mercadorias e de capitais, etc.) interferem no nível da taxa de crescimento real. Na visão da economia política, como será visto, a influência da ação do Estado incide sobre um potencial de crescimento definido pelo nível do excedente, que pode ser empregado de forma mais ou menos produtiva na forma de investimento ou gastos no País, transferido para o exterior ou, no limite, inclusive entesourado. Nesta análise, fatos estilizados do período serão apresentados, como forma de dar suporte empírico a alguns dos argumentos.

¹ Nesse comportamento, os indivíduos seriam sempre guiados pela busca de maximização de resultados. Na verdade, a idéia de maximização, de grande utilidade à engenharia e outras ciências, foi introduzida na economia pelo fascínio que a novidade do desenvolvimento do cálculo causou na comunidade científica do século XIX. Entretanto, significa uma visão contrária à realidade da natureza humana, para a qual a satisfação dos desejos não pode obedecer a critérios quantitativos.

Na seqüência, será feita uma análise sobre as duas abordagens que informam as interpretações correntes a respeito da adequação das decisões na área econômica. A primeira delas, aqui chamada economicista, é baseada nas convicções neoclássicas e tem como instrumento de aferição do mérito dessas ações sua conformação a uma expectativa de equilíbrio e harmonia do mercado auto-regulável, garantia de máxima taxa de crescimento possível dada a dotação de fatores da economia.² A segunda, de inspiração heterodoxa, poderia ser classificada como histórica ou sócio-econômica, pois supõe que não existem fenômenos econômicos isolados das outras determinações da vida social, da esfera da política, da antropologia e da sociologia. Nessa perspectiva, as contradições e antagonismos são inerentes à sociabilidade e perpassam os fatos econômicos, que antes de atenderem a leis abstratas de equilíbrio, resultam das pressões oriundas dos desígnios e interesses contraditórios dos diferentes atores que, na proporção de seu poder individual e coletivo, condicionam opções e selecionam as alternativas que se implementam como políticas públicas e decisões privadas. A escolha dessas alternativas vai ser responsável pela fixação dos valores das variáveis sob controle dos agentes cujas decisões vão ser determinantes do desempenho do sistema econômico.

1. As fontes do crescimento

A afirmação aparentemente absurda de Kalecki de que os capitalistas ganham o que eles gastam surgiu de seu estudo do processo de reprodução ampliada (acumulação) formulado por Marx (Kalecki, 1954). Marx, como de resto toda a economia política clássica, via o crescimento como resultante da geração de excedente pela sociedade. O uso produtivo do excedente na forma de investimento definiria o ritmo do crescimento da riqueza material da sociedade, levado a seu ápice sob a forma capitalista de organização da produção. Contemporâneo de Kalecki, Keynes (1936) procurou desvendar os determinantes do investimento estudando como se formam as expectativas dos empresários sobre o futuro de seus negócios, sob influência de estados de ânimo coletivos (*animal spirits*). Essas contribuições inspiraram importantes avanços das teorias do desenvolvimento ao longo dos últimos 60 anos e são o ponto de partida para a análise da relação entre política econômica e crescimento que se faz a seguir.

Dos esquemas de reprodução ampliada de Marx, Desai (1984) derivou o modelo de acumulação representado na equação abaixo. Em sua formulação, Desai seguiu a mesma simplificação de Marx,³ a qual implica o modelo ficar reduzido a apenas o primeiro termo da equação, definindo o crescimento como uma função da taxa de lucro e da decisão de investir dos capitalistas. Para uma aplicação prática, é necessário levar em consideração a existência de fatores a influenciar o

² Nos últimos 20 ou 30 anos essa convicção foi um pouco suavizada pela chamada teoria do crescimento endógeno, a qual admite haver alguma influência do funcionamento do sistema econômico sobre a dotação de fatores. Essa influência seria mais efetiva na variação do estoque do “capital humano”.

³ Na abstração original, não há Estado, não há o resto do mundo nem há qualquer outras influência sobre o ritmo de atividade do sistema econômico que não seja o gasto dos capitalistas. Os trabalhadores gastam tão somente a totalidade do que ganham, os salários não variam, varia apenas o nível de emprego, dependente da decisão de gasto dos capitalistas.

crescimento que são independentes do nível da taxa de lucro. Dessa forma, além do investimento representado pelo termo $\pi \cdot \alpha$, o crescimento também é explicado pelas variações do consumo, do gasto do governo e do comércio exterior. Como ensina a macroeconomia keynesiana, essas variáveis são componentes autônomos da demanda efetiva⁴.

Assim, uma equação representativa do crescimento para a economia brasileira no período recente pode ser expressa como segue:

$$\mu = \pi \cdot \alpha + c + g + x$$

onde:

μ é a taxa de crescimento da economia;

$\pi = \Pi/K$ é a taxa de lucro, isto é, a massa de lucro dividida pelo capital total;

$\Pi = (W/Y)^{-1} \cdot \rho L$ é o valor do excedente ou lucro, isto é, o inverso da participação dos salários na renda nacional multiplicado pela quantidade de trabalho empregada;

α é a proporção do lucro investida (determinada pelo que Keynes chamou de “*animal spirits*” dos capitalistas);

c é o efeito do consumo das famílias sobre o crescimento;

g é o efeito do gasto “produtivo” do Estado (pessoal, consumo e investimento); e

x é o efeito do comércio exterior.

Se essas relações são bastante conhecidas, fazendo parte do que se poderia qualificar como um “consenso heterodoxo”, por menos inclinações consensuais que os adeptos dessa corrente tenham, a identificação da contribuição de cada uma dessas variáveis ao desempenho da economia brasileira no período recente pode trazer alguns *insights* úteis a uma melhor compreensão de seus rumos. É nesse sentido que, diferentemente de uma abordagem econométrica tradicional, que se sintetizaria numa estimativa das variáveis da equação e no teste de sua significância, na forma, por exemplo, de uma regressão múltipla, optou-se pelo uso de fatos estilizados como forma de avaliar o poder explicativo de cada variável. Essa opção metodológica busca especialmente evitar que se tenha como “exaurida” a explicação do fenômeno. É um tributo a sua complexidade.

Como vem sendo discutido nos últimos anos, após um momento de aceleração do crescimento no começo dos anos 1990, prévio à implantação do Plano Real, a economia brasileira entrou em nova fase na qual ficou presa a um comportamento padronizado em ciclos cada vez mais curtos e com baixas taxas de crescimento, conformando uma tendência estagnante que foi descrita pela metáfora do “vôo de galinha”. Desde o começo de 2005, esse padrão estaria aparentemente sendo superado pela inauguração de uma nova era de taxas mais elevadas e de crescimento mais duradouro. A análise do comportamento das variáveis investimento, consumo das famílias, consumo

⁴ A bem da verdade, o consumo não é completamente independente dos gastos dos capitalistas, visto que é influenciado pelo nível de emprego, uma resultante de $\pi \cdot \alpha$. Entretanto, outra lição da macroeconomia keynesiana ensina que o consumo também sofre influência da evolução do crédito e das transferências governamentais, bem como do nível do salário real. No caso brasileiro recente, tanto o programa Bolsa-família como as inovações no crédito ao consumidor e a valorização do salário-mínimo atuaram como fontes geradoras de demanda autônoma.

do governo e exportações que será feita a seguir vai buscar identificar quais dentre elas vêm contribuindo de forma mais efetiva para esse desempenho.

1.1. O investimento e o consumo

Começando pelas duas primeiras parcelas da equação, a relação entre crescimento do PIB, investimento e consumo das famílias aparece no Gráfico 1, na forma de média anualizada sobre o ano anterior. O que se pode notar é a grande proximidade entre as curvas do consumo e do PIB, resultado óbvio de o consumo representar cerca de 62% do PIB ao longo da série. O que de mais importante resalta o gráfico, entretanto, é o fato de o investimento medido pela formação bruta de capital fixo apresentar um comportamento cuja variação é, na grande maioria das observações, mais que proporcional à do PIB e na mesma direção. Considerando-se que a parcela estatal na FBKF é diminuta em toda a série, esses movimentos estariam confirmando o papel do gasto capitalista como determinante em última instância do crescimento econômico, conforme sugerido por Desai (1984), pois a maior ou menor variabilidade do comportamento do PIB depende desse movimento exacerbado muito mais do que de seu peso relativo, cuja média no período foi de 16,7%.

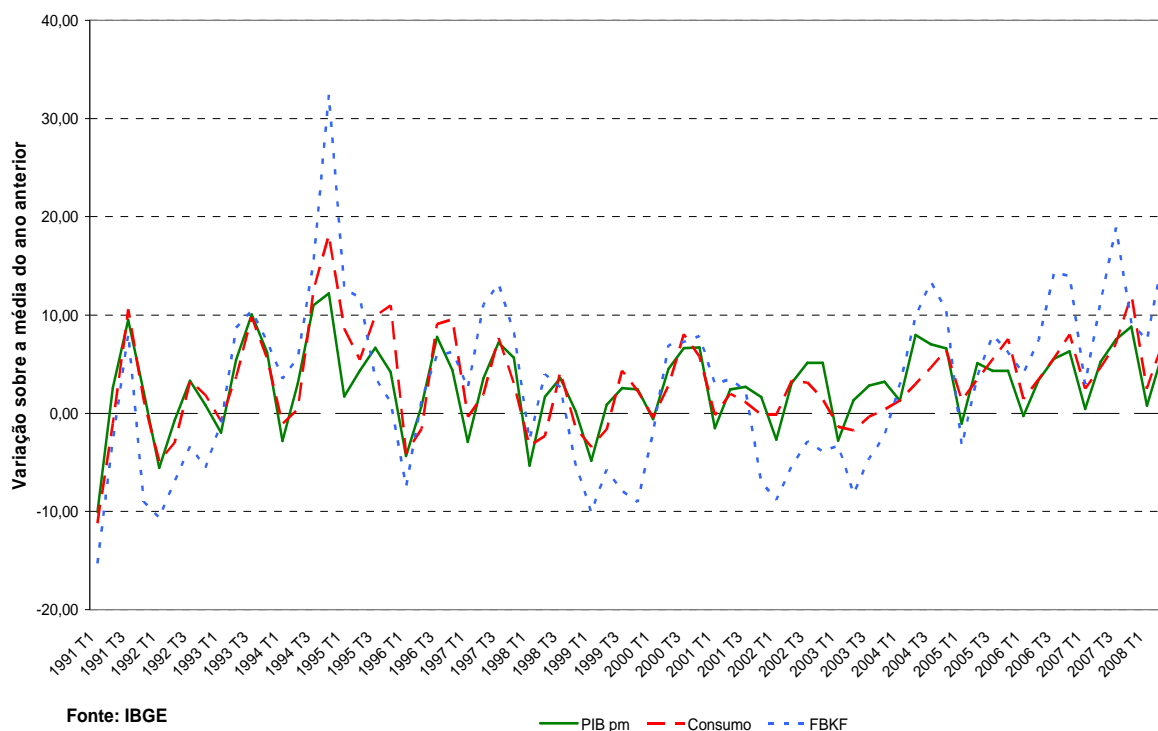
Conforme a definição acima, a taxa de investimento resulta da multiplicação da taxa de lucro pelo coeficiente α , a medida da propensão a investir dos capitalistas. Se a taxa de lucro depende da distribuição da renda, que vem favorecendo o capital, então, por essa componente, o crescimento deveria estar sendo impulsionado positivamente. Entretanto, se, na perspectiva deste trabalho a propensão a investir é, por sua vez, decorrente da expectativa de lucros futuros na produção e da punção rentista⁵, a qual produz o fenômeno que os clássicos chamavam entesouramento, então, dependendo dessas expectativas e do tamanho da punção rentista, o aumento dos lucros que se verificou pode ter sido neutralizado.

A Tabela 1 apresenta os dados da distribuição funcional da renda calculada pelo IBGE. Pode-se perceber uma perda considerável na participação dos salários de 6,06 pontos percentuais do PIB entre 1990 e 2004, e uma pequena recuperação em 2005, o último ano disponível. Uma curiosidade que precisa ser desvendada é a relação entre o lançamento do Plano Real em 1994 e esse processo de perdas dos trabalhadores, pois só naquele ano houve uma queda de 5,03% do PIB nessa participação, perdas que também atingiram os autônomos. O que os assalariados perderam, foi transferido para os trabalhadores autônomos e para as empresas e capitalistas na forma de excedente (lucros, juros, etc.) que absorveu 6,82 pontos percentuais do PIB. O governo teve sua participação reduzida entre 1990 e 1997, mas voltou a se aproximar de sua posição inicial, em razão do esforço de ajuste fiscal, permanecendo 0,86 pontos % do PIB abaixo do início da série.⁶

⁵ Isto é, da parcela da renda nacional apropriada como juros por instituições financeiras e investidores privados.

⁶ Esses dados precisam ser contrapostos à redução do índice de Gini na distribuição pessoal da renda calculada pela PNAD do IBGE, que evoluiu de 0,585 em 1995 para 0,544 em 2005. É consenso entre os pesquisadores a grande subestimação dos rendimentos do capital nessa pesquisa, donde o índice refere-se, na verdade, a uma redistribuição interna à classe trabalhadora, dos melhor remunerados para os pior remunerados.

Gráfico 1: Taxas de Crescimento do PIB Trimestral, Consumo e Investimento



O primeiro movimento de ascensão da parcela do excedente no PIB favoreceu uma ampliação da FBKF entre 1991 e 1994, impulsionador da aceleração do crescimento de então. Em 1995 o excedente se reduz, mas a FBKF permanece em elevação, sendo essa defasagem compatível com os prazos necessários à execução da decisão de investir. A partir de 1997 essa participação reduz-se e depois se estabiliza, enquanto o crescimento cai. Foi o começo da fase de “vão da galinha”, na qual o nível de investimento oscila, mas permanece, em média muito baixo. Essa fase vai até 2003 e é marcada por um pico da punção rentista em 1999 (42,37% do PIB), que se reduz no ano seguinte, voltando a crescer na seqüência, com outro ápice em 2002. As reações da política monetária às crises cambiais (1999, 2002) e à inflação (2004), sempre via elevação da taxa SELIC, explicam as variações na apropriação de renda na forma de juros e induzem expectativas negativas que explicam o baixo investimento nesses anos.

Tabela 1: Composição da Renda Nacional e *Rentier Share* - Brasil

Ano	Salários	Rendimentos de Autônomos	Excedente Operacional Bruto	Impostos sobre a Produção e Importação	%
					<i>Rentier Share</i> *
1990	45,37	6,92	32,56	16,44	0,11
1991	41,65	7,01	38,49	14,20	0,12
1992	43,54	6,25	38,03	13,87	0,19
1993	45,14	6,31	35,38	13,61	37,40
1994	40,11	5,71	38,40	16,11	32,57
1995	42,57	12,81	31,21	13,92	28,72
1996	42,50	12,48	32,21	13,21	21,51
1997	41,28	12,01	34,32	12,78	19,87
1998	41,97	11,64	33,84	12,89	23,26
1999	41,17	11,49	33,64	14,01	42,37
2000	40,47	11,36	34,01	14,77	18,64
2001	40,58	10,91	33,56	15,44	29,87
2002	39,82	10,93	34,36	15,09	34,96
2003	39,52	10,59	35,33	14,76	29,66
2004	39,31	9,75	35,58	15,50	30,30
2005	40,09	9,35	35,17	15,58	nd

Fonte: IBGE/NSCN

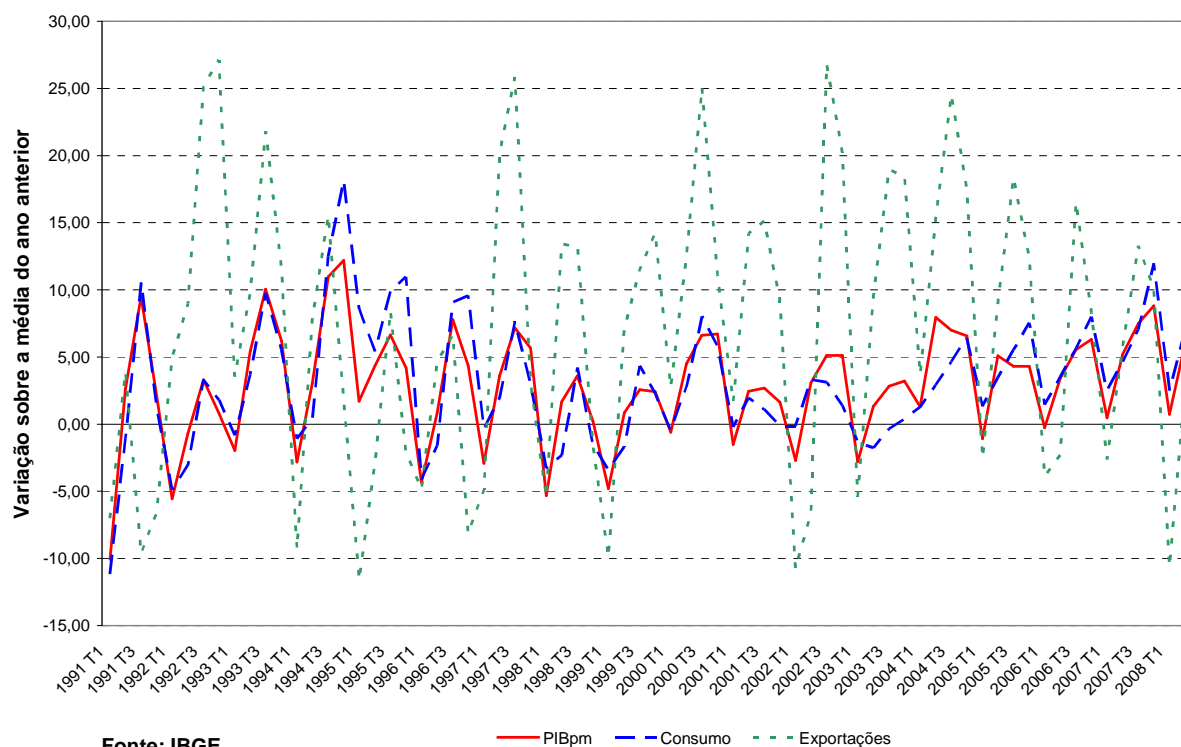
Nota: * A *Rentier share*, participação do fluxo total de juros recebidos pelos intermediários financeiros sobre o PIB, foi estimada por Bruno (2006). Essa mensuração foi feita sob a ótica da produção, não pode ser somada às demais colunas, estimadas sob a ótica da apropriação.

O último período mostra uma relativa redução da parcela dos juros e uma reversão positiva do *animal spirits* dos empresários, materializada numa elevação mais continuada do investimento com conseqüente aumento da taxa de crescimento do PIB. O crescimento continuado do consumo verificado foi, sem dúvida, decisivo para a geração de um ambiente mais favorável ao investimento.

1.2. O comércio exterior e o gasto público

A novidade mais citada dessa fase foi o crescimento das exportações, para muitos analistas a variável chave para explicar o desempenho geral da economia. Os saldos comerciais decorrentes geraram um acúmulo de reservas que permitiu a quitação antecipada da dívida do País com o FMI e afastou o fantasma de uma sempre possível crise do balanço de pagamentos pela elisão da fragilidade financeira externa. Entretanto, conforme pode ser visto no Gráfico 2, não vem sendo esse bom desempenho das exportações o maior responsável pelo crescimento desde então.

Gráfico 2: Crescimento do PIB Trimestral, Consumo e Exportações



Depois do último trimestre de 2004, as taxas de crescimento das exportações vieram declinando, num comportamento cuja tendência é inversa àquela do PIB. E esse não é o único momento da série em que o desempenho do comércio exterior diverge daquele do produto. O fenômeno foi uma repetição do que ocorreu em 1993-1995, quando as exportações reduziam sua taxa de crescimento enquanto a do PIB se acelerava. A fase em que as exportações aparecem como influenciando mais diretamente o PIB no sentido de determinar seu comportamento, com crescimento de mesma tendência e a taxas superiores, é justamente a do “vão da galinha”, entre 1998 e 2003.

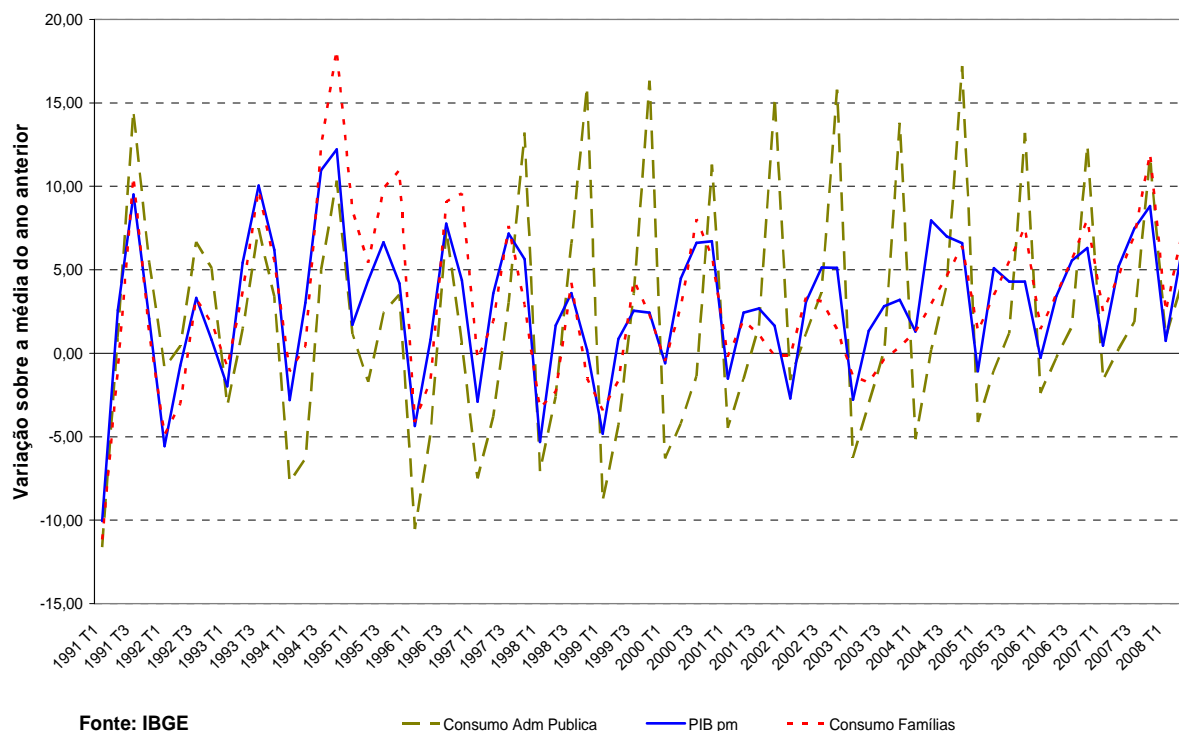
Resta analisar a influência do governo no desempenho da economia brasileira, ilustrada pelo Gráfico 3. Se, como citado, o investimento público resultou pouco expressivo,⁷ as despesas correntes, medidas como consumo das administrações públicas, responderam por 19,9% do PIB entre 1995 e 2008, mais do que a FBKF, cuja média foi de 16,7%. O comportamento do gasto revela uma característica anti-keynesiana, pois foi pró-cíclico ao longo de toda a série. Mais ainda, atesta uma reduzida influência no crescimento da economia, pois seu coeficiente de variação é maior quando o do PIB é menor e vice-versa. O que comandou a variabilidade do gasto em todo o período foi a ideologia do ajuste fiscal⁸ e seu instrumento principal, o contingenciamento do orçamento. No primeiro

⁷ O investimento público alcançou perto de 0,5% do PIB no período em análise, um enorme contraste com os cerca de 10% atingidos durante os anos 1970, época do chamado “milagre brasileiro”.

⁸ Ideologia porque falseia a realidade. Como mostra a Tabela 2, as despesas com pagamento de juros da dívida pública produziram um permanente desequilíbrio financeiro do setor público, expresso em recorrentes déficits.

trimestre houve sempre uma grande redução e, no quarto, quando as metas de superávit primário já haviam sido atingidas, uma aceleração.

Gráfico 3: Crescimento do PIB, do Consumo e do Gasto do Governo



Concluindo, os fatos estilizados aqui apresentados apontam para uma explicação do desempenho da economia brasileira compatível com a teoria do crescimento marxista apresentada por Desai (1983). Foi o gasto produtivo dos capitalistas ($\pi.\alpha$) o fator determinante do comportamento do PIB. O consumo das famílias, o gasto do governo e o comércio exterior tiveram menor influência. Na próxima seção será feita uma discussão sobre o principal efeito da ação governamental sobre esse comportamento, o efeito indireto da política econômica a influenciar o comportamento dos empresários.

2. A influência da política econômica

A controvérsia sobre a política econômica brasileira, como de resto em todo o mundo, voltou a ser bastante intensa nos anos recentes, tendo em vista o debate em torno de se seus objetivos deveriam ser unicamente a estabilidade de preços ou se haveria não apenas espaço, mas a necessidade de uma indução do desenvolvimento a partir do Estado. A visão ortodoxa, favorável ao objetivo único do controle da inflação, aqui chamada economicista, será tratada a seguir, ao passo que a perspectiva histórica será discutida na próxima seção.

A abordagem economicista apóia-se em uma ideologia voltada à promoção do que Karl Polanyi (1944) chamou “utopia do mercado auto-regulável”, a tentativa de construir uma ordem social cujos padrões de convivência no campo do trabalho, da produção e do consumo, assim como de tudo

o mais que lhe esteja relacionado, seriam regulados pela instituição mercantil. Percebendo como o *modus operandi* da relação mercantil é inerentemente contraditório e, pior, dirige a vida econômica de forma absolutamente alienada das necessidades sociais, Polanyi criou a figura do moinho satânico para representar o mercado auto-regulável que, em seu desenvolvimento, acabaria por triturar a sociedade sob o peso de sua mó. A subordinação da atividade econômica às normas da relação mercantil implica um descompromisso com a subsistência dos membros da sociedade, que só pode ser garantida pela obediência aos princípios da reciprocidade e da redistribuição, presidindo atividades da cooperação, organizadas de forma simétrica e centralizada. Em tudo o oposto da competição egoísta a dirigir o funcionamento assimétrico e descentralizado do mercado. Por isso a utopia da auto-regulação, pois a soberania do mercado é impossível, a sobrevivência da sociedade exige a intervenção do Estado, da esfera da política, para conter as relações mercantis dentro de limites toleráveis pela sociedade e criar instituições asseguradoras da proteção social e da sobrevivência dos derrotados e excluídos pela competição. Do contrário, toda sociabilidade se perderia num pântano de miséria e sofrimento, lição apreendida por Polanyi quando estudou o papel dos monarcas britânicos ao instituírem as leis que protegeram a população empobrecida pelos infortúnios decorrentes do desenvolvimento do capitalismo entre os séculos XVI e XVIII.⁹

2.1. A tríade nefasta

Infensos a essa crítica, os adeptos da abordagem economicista defendem como objetivo da intervenção estatal justamente a promoção do funcionamento desregulado do mercado. O Estado deve garantir a liberdade de concorrência; a segurança jurídica – fundamentalmente o direito de propriedade e a estabilidade dos contratos –; e a previsibilidade dos agentes econômicos, isto é, que as autoridades ajam exatamente como a opinião dos atores mais proeminentes no mercado espera que ajam. Num ambiente assim, a iniciativa privada se sentiria estimulada a investir, fazendo o País crescer. Para essa crença, o desenvolvimento resultaria do estímulo ao investimento representado pela maximização da liberdade à decisão empresarial, mormente dos estrangeiros.

O arranjo institucional dentro do qual se desenvolve a política econômica hoje, e que tem no regime de metas de inflação sua coluna vertebral, plasma esse ponto de vista. Com base na Pesquisa de Expectativas de Mercado, através da qual um grupo de cerca de 90 bancos e empresas de consultoria informa ao Banco Central suas previsões sobre o comportamento das principais variáveis a influenciarem o desempenho da economia nacional, a diretoria do banco, reunida sob a forma de Comitê de Política Monetária (Copom), toma suas decisões para o cumprimento da meta de inflação

⁹ A proteção à pobreza foi extinta com a edição da “Emenda à Lei dos Pobres” em 1834, para voltar poucas décadas depois, então na forma das diversas instituições que vieram a dar contorno ao Estado de Bem-estar Social no século XX. Seu objetivo foi compensar os efeitos do desemprego, da pobreza, do abandono dos velhos e crianças e da concentração da renda e da riqueza resultantes do desenvolvimento das relações mercantis.

definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)¹⁰ para o período, a mais importante das quais é a fixação da taxa de juros SELIC (BCB, 2007).

Sob a bandeira da previsibilidade, o arranjo institucional das metas de inflação é um sistema tautológico em que os agentes passivos da política monetária, bancos e empresas, acabam por definir não apenas os objetivos, mas também as medidas que deverão ser adotadas por aqueles que precisariam ser os agentes ativos dessa política, as autoridades monetárias do País. Mais ainda, forjou-se entre esses agentes uma convicção de que o governo deve expiar as culpas de um passado em que desdenhou o valor da credibilidade, adotando medidas consideradas heterodoxas ou populistas, o que cobra a necessidade de reconstruí-la. O resultado disso transmuta a previsibilidade em um continuísmo interminável em busca de uma credibilidade sempre distante e inatingível, necessitando reiteradamente de novas provas de fidelidade à ortodoxia, de responsabilidade fiscal e de austeridade monetária.

O continuísmo interminável e a credibilidade inatingível plasmaram a tríade nefasta da política econômica – o câmbio flutuante e apreciado, o elevado superávit primário e as metas de inflação ambiciosamente baixas –, responsável por um ambiente macroeconômico estagnacionista que reduziu o investimento público e desestimulou o investimento privado. Tal arranjo de política econômica implica uma subordinação de todas as políticas públicas à política monetária, decidida pelo Banco Central na forma tautológica referida e com independência total em relação ao restante do governo. A decisão da taxa de juros acaba sendo precedente e obrigando a Fazenda a cortar gastos para compensar o custo dos juros sobre a dívida pública e cumprir a meta de superávit primário, com grave efeito sobre as ações de governo, principalmente aquelas que dependem de investimento ou gastos de custeio mais flexíveis, como a manutenção de estradas e prédios públicos, por exemplo.

Câmbio flutuante

O primeiro dos pilares dessa tríade é o câmbio flutuante com o máximo de liberdade para o movimento de capitais além fronteiras. A adoção desse regime é tributária da expectativa de que o mercado de divisas, o comércio de moeda estrangeira, é capaz de produzir um resultado de equilíbrio¹¹ e que esse seria o nível de câmbio mais adequado ao País. É um duplo equívoco. Mercados financeiros como o mercado cambial, mais do que quaisquer outros, não produzem equilíbrio por não permitirem aos agentes que neles atuam tomarem suas decisões com base em algum tipo de cálculo econômico sobre os ganhos esperados de uma operação de compra ou venda, cálculo este que informaria a racionalidade das decisões, por exemplo, nos mercados de produtos, causadora de sua relativa estabilidade. Como demonstraram Aglietta e Orléan (2002), o comportamento mais racional nesse tipo de mercado é o mimetismo. Compra-se o que está sendo comprado, se não, deixa-se de ganhar, e vende-se quando estão vendendo, senão, perder-se-á. Por

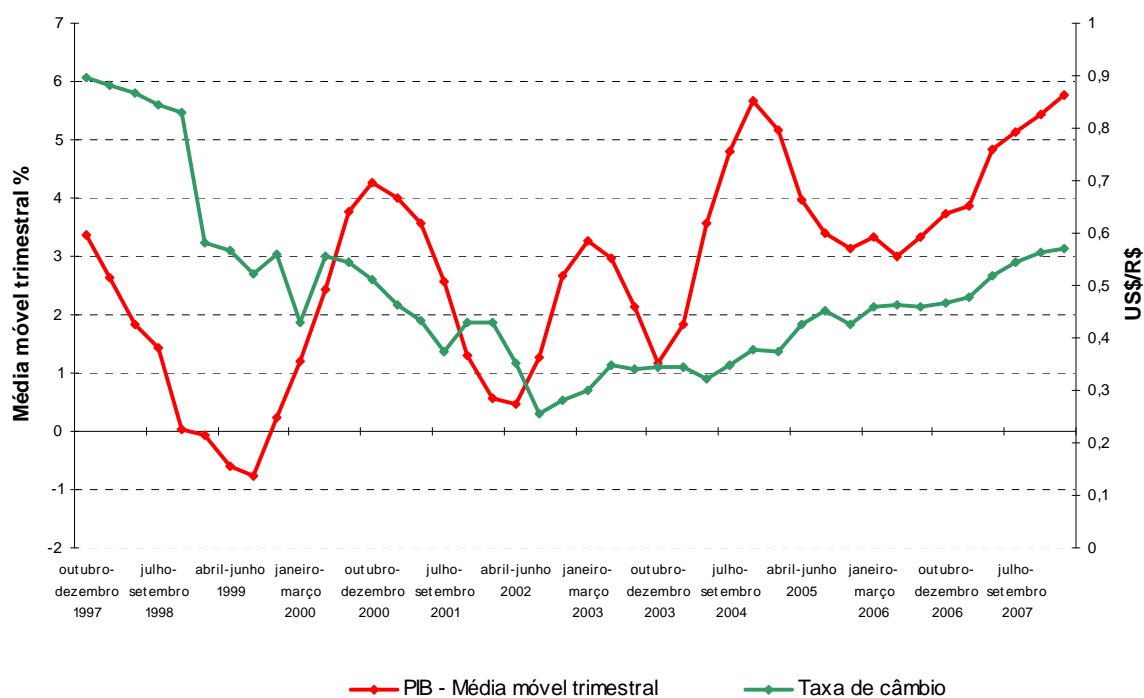
¹⁰ A definição da meta pelo CMN, cuja composição é restrita ao presidente do Banco Central e aos ministros da Fazenda e Planejamento, embora de maneira informal, também leva em consideração as expectativas de mercado no que diz respeito a qual seria a taxa de inflação desejável.

¹¹ Isso é o que os economistas chamam de mercado eficiente.

essa razão, os preços dos ativos financeiros sempre estão em trajetória rumo à superavaliação ou à depreciação (*overshooting*), daí as recorrentes crises e fortes oscilações que são o dia-a-dia desses mercados voláteis e permanentemente instáveis¹².

A mudança do regime de câmbio de administrado para flutuante em 1999 criou uma nova realidade em que a taxa de câmbio passou a ser fortemente influenciada pelo movimento de internacional de capitais de curto prazo. A partir desse momento, as grandes desvalorizações ocorreram em circunstâncias de ataques especulativos contra o real. Como mostra o Gráfico 4, em alguns momentos a taxa de câmbio pareceu influenciar significativamente o crescimento, com as apreciações sendo seguidas de desacelerações e vice-versa.

Gráfico 4: Crescimento do PIB e Câmbio



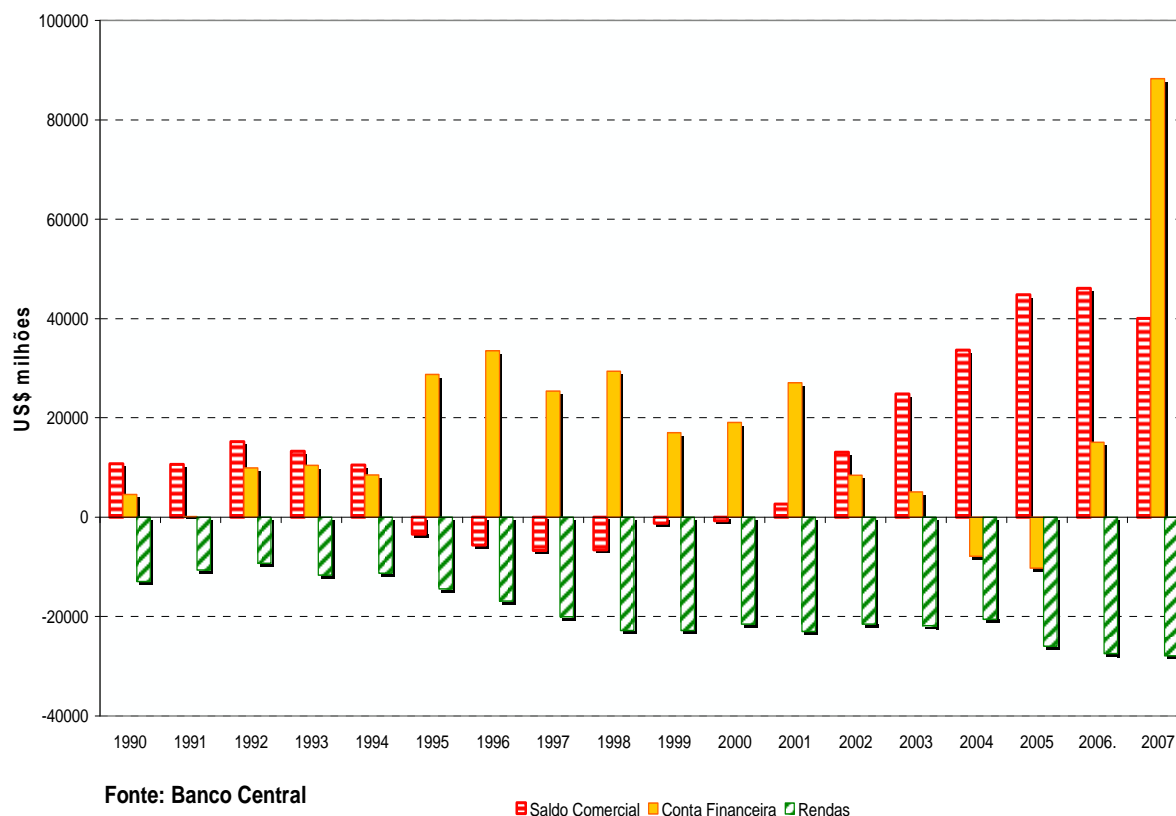
Fonte: IBGE e IPEA

Mais importante, no entanto, é para o resultado mais negativo da combinação câmbio flutuante e livre movimentação de capitais: o fato de a taxa de câmbio passar a ser determinada pelo mercado financeiro, podendo dar origem a processos de valorização ou desvalorização prejudiciais ao comércio exterior, principalmente às exportações. Para piorar essa circunstância, as decisões das autoridades monetárias no primeiro quadriênio de Lula buscaram flexibilizar ainda mais os fluxos de capitais, inclusive com a introdução de normas sobre a convertibilidade das divisas angariadas pelos

¹² Não por acaso, os modelos que tentam de alguma forma representar esses fenômenos e conseguem ser mais bem sucedidos trabalham com as ferramentas matemáticas das teorias do caos e da complexidade (Gleiser, 2002).

exportadores que possibilitaram a esses se comportarem como especuladores, compensando as perdas em suas receitas comerciais causadas pela valorização do real com ganhos financeiros.

Gráfico 5: Contas Externas do Brasil 1990-2007



Precedente à liberalização do movimento de capitais, houve a abertura comercial, a qual se fez acompanhar por um ambiente de valorização cambial, provocando um período de seis anos continuados de déficit comercial. Como mostra o Gráfico 5, os déficits foram sustentados por um grande afluxo de capital representado pelo saldo elevado da conta financeira do balanço de pagamentos. Esse movimento de capital foi atraído pela valorização cambial, pela política monetária que garantiu juros muito elevados e pela aquisição de empresas nacionais por estrangeiros, seja no processo de privatização, seja na alienação de propriedades particulares.

A retomada dos superávits desde 2001 foi um reflexo do movimento de desvalorização do câmbio entre 2000 e 2002, por sua vez reflexo da combinação da desaceleração do PIB e do ataque especulativo contra o real motivado pela conjuntura eleitoral. A essa circunstância se somou um grande aquecimento da economia mundial entre 2001 e meados de 2007. Como se vê, a melhora das contas externas resultou de movimentos alheios e que alcançaram compensar a política econômica doméstica.

Superávit primário

O segundo pilar da política econômica responde pelo apelido de responsabilidade fiscal, termo consagrado como a descrever a mais fundamental virtude de um governante. Essa expressão quer significar, antes de um especial zelo no trato das finanças públicas do ponto de vista da legalidade e da eficiência, algo muito mais específico, o cuidado com solvabilidade da dívida do Estado e com os interesses dos seus credores. A expressão maior dessa ideologia é a Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja referência sempre vem acompanhada de elogios por parte dos condutores da política econômica, dos chamados formadores de opinião na imprensa, assim como de quase todas as autoridades do executivo ou legislativo no País. Ora, o que essa lei prevê, além de um sem número de regras sistematizadas sobre as finanças públicas, boa parte das quais redundantes ou, pior, causadoras de limitações e de graves prejuízos operacionais às políticas públicas, como a fixação de limites para gasto com pessoal, é um privilégio descabido de precedência no acesso aos recursos do erário para os credores da dívida mobiliária, justamente aquela que não decorre de nenhuma ação concreta do Estado, como no caso dos créditos de fornecedores, mas apenas do financiamento de déficits passados.

Sua tradução prática é a definição de metas de superávit primário o maior possível para assegurar confiabilidade aos detentores de títulos da dívida mobiliária.¹³ Num ambiente em que a dívida pública tem custo muito elevado em razão da política monetária que mantém a taxa de juros há mais de dez anos num patamar muito alto, em que seus papéis gozam de grande liquidez e giram em prazo muito curto,¹⁴ a necessidade de financiamento cobra um esforço gigantesco de contenção de outros gastos públicos para evitar que a dívida siga a trajetória de crescimento explosivo que caracterizou o decênio de fins de 1994 ao início de 2004, quando subiu de 30,4% para 58,6% do PIB. Apenas em 2005 e 2006, com um relativo alívio na política monetária, traduzido na redução da taxa de juros, a razão dívida pública PIB assumiu uma trajetória declinante, para 51,7% e 49,3% ao final daqueles anos, respectivamente.

O resultado foi o virtual desaparecimento dos investimentos do setor público, uma compressão muito grande dos investimentos das empresas estatais e uma também grande compressão dos gastos correntes de custeio e manutenção da administração, com os conhecidos efeitos sobre a infra-estrutura da economia brasileira, que se converteu em um gargalo para o desenvolvimento. O superávit primário, crescente desde 2003 atingiu 4,59% do PIB em 2004, 4,83%

¹³ Cabe lembrar a ocorrência de um movimento anterior, iniciada ainda nos anos 1980, que praticamente extinguiu a dívida por empréstimo e converteu-a toda em títulos. Tal movimento fez parte do processo de globalização financeira então iniciado e que tem como grande beneficiário o capital dinheiro, o qual, dessa forma, fica desvinculado de contratos e pode usufruir grande mobilidade, convertendo aplicações do Brasil em qualquer outro título, em qualquer outro lugar e a qualquer hora.

¹⁴ Embora o esforço de melhorar seu perfil, que já produziu algum resultado, apenas 10,4% do total tinham, em dezembro de 2006, prazo superior a 5 anos. A taxa SELIC permaneceu definindo a remuneração de 37,8% da dívida, seguindo-se os títulos pré-fixados com 36,1%. Essa composição fora de 60,8% SELIC, 22,4% câmbio e apenas 2,2% pré-fixada em 2002. A elevação da participação da parcela pré-fixada foi feita mediante uma redução do prazo médio, que fora de 33 meses à época da crise de 2002, tendo se reduzido um pouco para 31 meses em 2006. De qualquer forma, a parcela pré-fixada tem embutida a expectativa para a SELIC no futuro (STN, 2007).

em 2005 e, até outubro de 2006, retirou de circulação 5,32% da renda da economia brasileira (BCB, 2006).

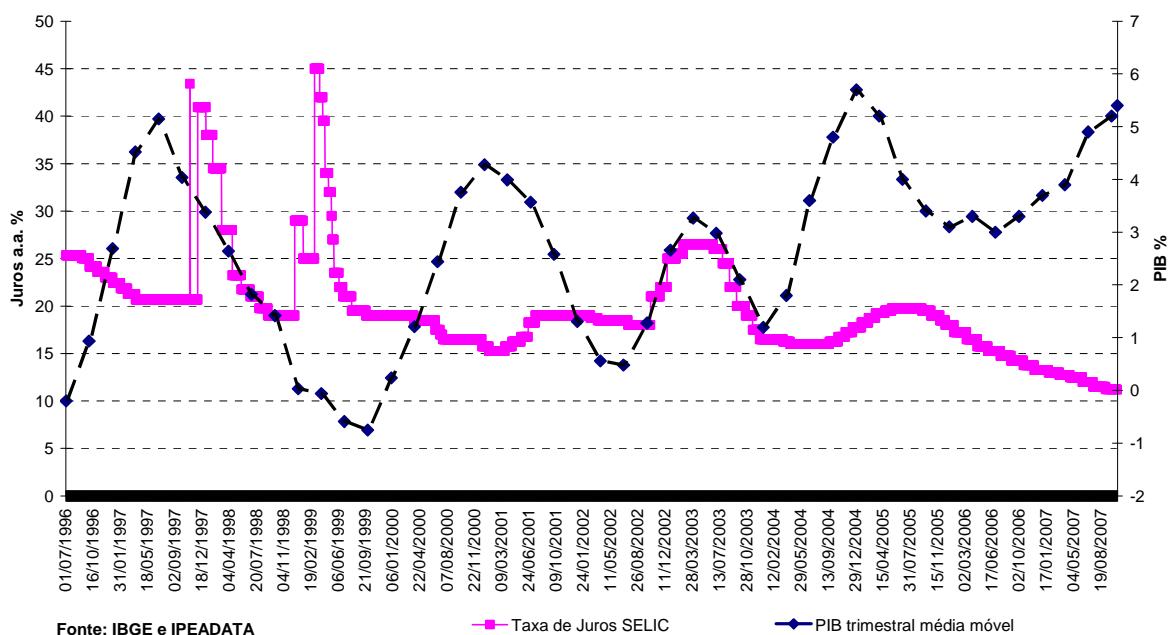
As metas de inflação

O terceiro elemento do tripé da política econômica são as metas de inflação. Ao definir como único objetivo da política monetária o controle da inflação, o regime brasileiro em vigor produz resultados semelhantes ao que ocorre com esse sistema em outros lugares, baixo crescimento econômico. Isso porque, em economias com grande mercado interno, o crescimento é particularmente sensível aos efeitos de uma política monetária inibidora da demanda efetiva que resulta de uma meta de inflação ambiciosa. É o caso, por exemplo, da Europa da zona do euro.

O Gráfico 6 mostra que há uma relação significativa entre as iniciativas da política monetária elevando a taxa de juros e os ciclos de aceleração e desaceleração do crescimento traduzidos no movimento da média móvel trimestral do PIB. Isso aconteceu em 2002 e se repetiu em 2004, quando os temores em relação à inflação levaram o Banco Central interromper duas fases ascendentes do ciclo econômico com um aperto monetário. Movimento inverso pode ser visto entre 1999 e 2000 e, mais recentemente, entre 2006 e 2007, quando as perspectivas para a inflação melhoraram, permitindo uma redução da taxa de juros que abriu espaço a dois movimentos de retomada da atividade econômica.¹⁵

¹⁵ Ainda está por se avaliar os efeitos da alta dos juros adotada pelo Banco Central no final de 2007 em resposta à inflação de alimentos e matérias-primas. Como outros fatores como expansão do crédito, aumento real de salários e redução do desemprego também agem sobre o humor dos capitalistas do setor produtivo, além da sinalização do Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, é possível que o crescimento resista ao aperto monetário.

Gráfico 6: Taxa de Juros e PIB Trimestral

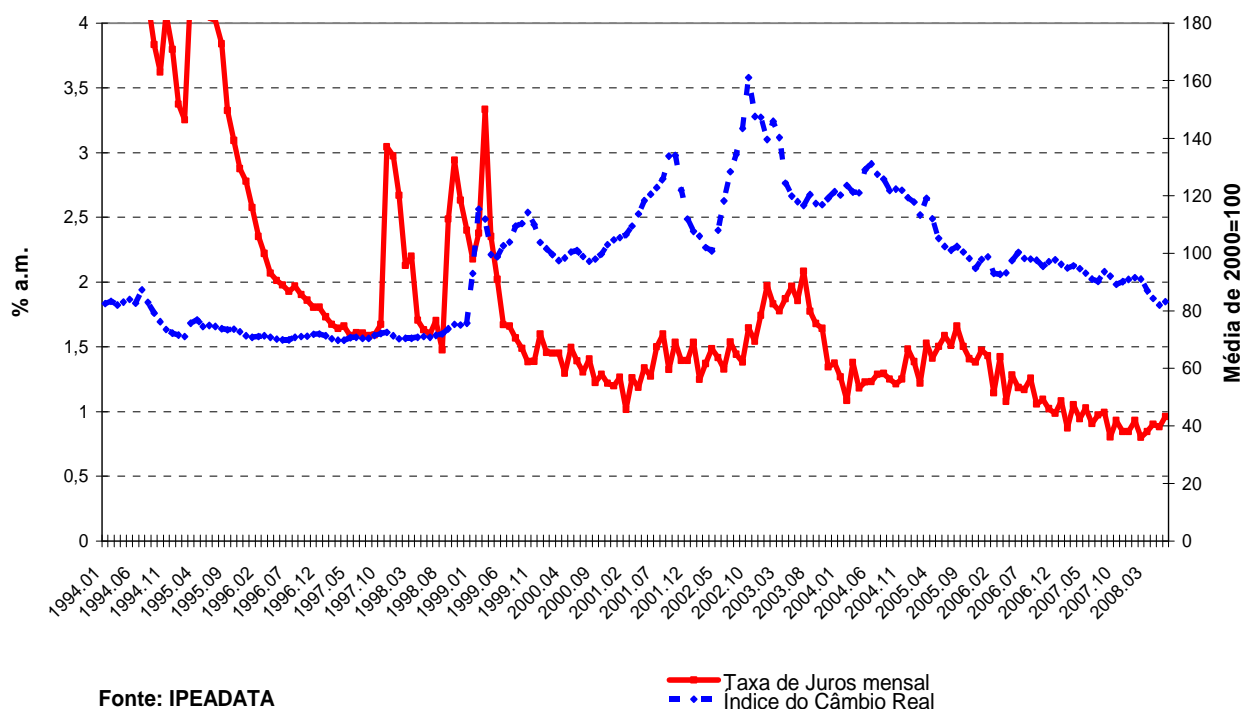


Se o efeito inibidor da demanda efetiva provocado por um aperto monetário tem resultados na redução da inflação, mais importante é uma consequência indireta, o resultado da taxa de juros sobre a taxa de câmbio. Como se pode ver no Gráfico 7, aumentos da taxa de juros ocorreram como reação a ciclos de desvalorização do real e produziram apreciação do câmbio no momento subsequente. Foi assim entre 1999 e 2000, depois em 2002 e 2003 e, novamente, entre 2004 e 2005. Na verdade, o efeito indireto via câmbio é o mais efetivo no controle da inflação (Faria, 2005).

O ambiente macroeconômico anticrescimento é agravado pela combinação entre política monetária e política fiscal. Embora haja déficit público, este não tem efeito positivo sobre a demanda efetiva, como ocorre nos EUA, por exemplo.¹⁶ Ao contrário, no caso brasileiro funciona como mais um fator recessivo, pois o déficit, em verdade, corresponde a pagamento de juros e amortização sobre a dívida pública, que têm como resultado, quase exclusivamente, aumentar o patrimônio das famílias mais ricas do País. Somente uma fração insignificante desses recursos se soma ao fluxo de renda da economia. Além do mais, esse patrimônio permanece com um grau de ociosidade elevado, apenas crescendo em seu valor por conta das transferências do governo, e sendo uma das razões para a taxa de investimento da economia apresentar uma média de 16,6% do PIB desde o Plano Real, quando, para se atingir os almejados 5% de crescimento ao ano seriam necessários pelo menos 20%.

¹⁶ Para ter um efeito positivo sobre a renda, deveria haver déficit no conceito primário, no qual o excesso de gasto sobre a receita representaria aumento da demanda efetiva. Isso porque, dada a propensão a não gastar da quase totalidade daqueles que recebem o fluxo do déficit nominal, na forma de juros e amortização da dívida, esse déficit se transforma em simples destruição de dinheiro, que se converte em aumento patrimonial dos credores do Estado.

Gráfico 7: Taxa de Câmbio e Taxa de Juros



2.2. As expectativas

Perceber os equívocos dos maus conselheiros econômicos do presidente é especialmente difícil quando seu discurso parece coincidente com convicções muito arraigadas entre os que são tidos como autoridades no assunto em pauta. E mais ainda quando o assunto não se apresenta como decorrente das paixões e dos interesses de quem esteja envolvido, mas apenas como necessidades objetivas de uma administração pública eficiente. Nesse quesito, os economistas são particularmente insidiosos ao apresentar suas posições como oriundas de avaliações puramente técnicas e de verdades científicas.

Entretanto, há mais de cem anos, e por fora da corrente principal do pensamento econômico, alguns dos maiores pensadores da história da ciência dedicaram-se ao estudo da relação entre a economia e as instituições, a exemplo de Thorsten Veblen, para citar apenas um. Nessas análises, as crenças oriundas das motivações e conveniências dos agentes econômicos se associam a valores morais para presidir seu comportamento. Esse comportamento assume, via de regra, a forma de rotinas e hábitos cotidianos, desenvolvidos dentro dos limites definidos pelas estruturas da ordem social. As decisões, aparentemente individuais, na verdade são tomadas à luz de convenções de comportamento que refletem a ideologia de cada época histórica, às vezes de conjunturas específicas. Nessa construção, se a racionalidade tem lugar, não é tudo e, ainda mais, muda constantemente seus critérios e se combina com motivações originárias do inconsciente e dos instintos (Boyer, 2004).

O que para muitos foi a idade da razão na economia, a década de 1990, quando a ideologia do mercado auto-regulável tornou-se hegemônica no Brasil, do ponto de vista defendido neste texto foi um desses momentos em que se plasmaram algumas novas convenções, coerentes com esses valores liberais, e que passaram a presidir as escolhas dos atores públicos e privados com maior capacidade de influenciar os rumos da sociedade. As novas idéias se fizeram acompanhar por algumas mudanças estruturais e institucionais condicionantes e selecionadoras das escolhas políticas de então em diante. Por meio desse movimento, o domínio do capital dinheiro sobre o País, que se fizera desde o exterior até então, através da pressão da dívida externa, foi internalizado, plasmando-se nas próprias normas reguladoras que passaram a dirigir a economia brasileira desde então.

Esse processo foi acompanhado de um movimento totalitário inspirado na ex-primeira-ministra britânica Margaret Thatcher, que cunhou a sigla TINA (“There is no alternative!”), emblema do pensamento único neoliberal. Esse movimento sempre combateu virulentamente quaisquer críticas vindas de outra perspectiva científica ou ideológica, qualificando-as com os epítetos infamantes de populistas ou atrasadas.¹⁷

A internalização do domínio do capital financeiro operou uma mudança nos interesses econômicos dominantes, um verdadeiro rearranjo do bloco no poder, com um deslocamento dos interesses da produção, especialmente da indústria, a uma posição subalterna. Levando-se em conta as privatizações e as mudanças de marco regulatório para os serviços públicos, provocadoras de uma redução substancial do capital estatal, percebe-se o quão longe alcançaram essas transformações. Se, como ensinou Marx, as idéias são reflexo das condições materiais, compreende-se a função de árbitros da condução da política econômica conquistada pelos economistas que trabalham no mercado financeiro, não apenas com suas opiniões sempre presentes na imprensa, mas, pior, consultados com exclusividade pelo Banco Central na Pesquisa Focus.¹⁸

As três convenções que ora presidem a política econômica nacional tiveram origem justamente nas convicções desses operadores do mercado financeiro. A primeira delas entende que os juros elevados são causados pelo déficit público. O corolário disso é que o saneamento das finanças públicas é pré-requisito à prática de juros moderados. Essa convenção nega outra anterior, que via nos juros moderados justamente um valor *per se*, plasmada por décadas inclusive no texto constitucional, até ser objeto de emenda supressiva desse princípio promovida pelo governo Lula.

O que é pior, no entanto, é que essa convenção inverte a causalidade material entre déficit e juros. São os juros elevados que fazem crescer os custos da dívida pública causando déficits. O crescimento da dívida pública recente foi um resultado da decisão do Banco Central de elevar a taxa SELIC para, ao atrair capitais externos, valorizar a taxa de câmbio e, assim, reduzir a inflação, conforme visto acima e ilustrado nos gráficos 6 e 7. Como decorrência dessa inversão, a Fazenda e,

¹⁷ Na verdade, embora autores da segunda metade do século XX tenham feito sua contribuição ao ideário neoliberal, como Milton Friedman ou Friederich von Hayek, além de algumas codas e arabescos providos pela teoria econômica, nada de novo se agregou ao antigo pensamento liberal do século XVIII. E quanto à economia, esse movimento representou um retorno puro e simples às idéias de Walras e de outros autores do século XIX, numa negação absoluta a toda contribuição de Keynes.

¹⁸ Isso para não se falar dos exclusivíssimos cafés da manhã com diretores do Banco Central.

portanto, todo o governo, ficaram prisioneiros das decisões do Copom, submetidos a um regime de contenção de investimentos e gastos com efeitos nocivos sobre a produção e o emprego.

Uma segunda convenção, estreitamente vinculada à anterior, reza que a relação entre dívida pública e PIB precisa ser reduzida. Sua origem é também compartilhada pela primeira convenção, a crença também muito difundida entre os economistas, de que o Estado concorre com o setor privado pelo crédito. Voltando a Aglietta e Orléan (2002), é manifestação de um desconhecimento do que seja o mecanismo do crédito numa economia capitalista. Primeiro, que o crédito é uma criação dos bancos, para a qual não existe escassez, seu limite é unicamente prudencial em relação à demanda, pois sua oferta, por ser uma criação *ex nihilo* de moeda, é infinitamente elástica.

E segundo, que da forma como se organiza o sistema financeiro, existem mercados separados para títulos públicos e títulos privados para os quais a taxa de juros paga pelo governo representa um indicador de referência. A relação entre os dois mercados não tem a ver com seu tamanho, mas com o nível da taxa de juros arbitrada pelo oligopólio dos bancos em relação à taxa básica definida pelo Banco Central, determinante do custo do crédito para o setor privado.

Entretanto, essa convenção cobra a produção de superávits muito grandes, com seus efeitos deletérios sobre o gasto público, tendo em vista o ambicioso objetivo de reduzir a dívida. Na verdade, como ensinou Keynes, a dívida pública é uma necessidade para a gestão macroeconômica, pois, se não tivesse um tamanho relevante, a ação das autoridades monetárias tornar-se-ia ineficaz. Voltar-se-ia ao século XIX em que não havia política monetária, apenas a senhoriação pelo monopólio da emissão.

A terceira dessas convenções é crença de que a economia não pode crescer mais do que 3,5% ao ano sem risco de aumento da inflação, traduzida em um dos parâmetros matemáticos do regime de metas de inflação. É uma crença particularmente negativa para uma economia que depende fundamentalmente de seu mercado interno para crescer e que foi submetida a um processo de financeirização muito intenso. Essas duas realidades tornam a demanda efetiva muito sensível à política monetária. Começando pela segunda característica, a financeirização não se traduz apenas no domínio da forma dinheiro do capital, em sua hegemonia dentro do bloco no poder, mas em financeirização da gestão das empresas produtivas e das famílias, por meio da qual a oferta de inversões especulativas no mercado financeiro compete em condições de superioridade com as oportunidades de aplicação produtiva de seu patrimônio. O resultado é o desvio de recursos da esfera da produção para outros usos e a subordinação do capital produtivo à lógica financeira, com seu horizonte de curto prazo e seus padrões de remuneração elevada. A preferência pela liquidez acaba por dominar a todos.

Em relação à primeira característica, o tamanho relativamente grande do mercado doméstico gera uma realidade em que as oportunidades de investimento sejam definidas tendo em vista as expectativas quanto ao desempenho da demanda interna. Um vez sendo essa particularmente sensível à política monetária que informa o ânimo dos empresários, produz-se o fenômeno descrito no Gráfico 6, um aperto monetário causa reversão de expectativas para a atividade produtiva. Como não há alternativa de mercado externo para a maior parte das empresas, o quadro se converte em uma

fase descendente do ciclo econômico. Quando o sistema de metas de inflação incorpora a crença num limite para o PIB potencial de apenas 3,5%,¹⁹ compreende-se que as autoridades monetárias tomem decisões como a acontecida em setembro de 2004, quando iniciaram uma escalada da taxa de juros justo no momento em que o PIB alcançava a média de 3,56% de crescimento no trimestre. Por trás de todas essas convenções está o temor profundo de que o crescimento seja fato gerador de instabilidade, uma crença que contraria a lógica histórica do capitalismo, que foi, por séculos, agente impulsionador de um enorme progresso material para as sociedades onde essa forma de sociabilidade predominou.

3. O Estado, o poder e a luta de classes

A segunda abordagem acerca das vicissitudes da política econômica brasileira percebe a dinâmica social como resultante de contradições e antagonismos entre indivíduos e, principalmente, entre grupos de indivíduos que, em associação formal ou implícita, compõem as forças sociais ativas do País. As contradições e antagonismos definem os conflitos que estruturam os eixos fundamentais dessa dinâmica. A trajetória resultante é a unidade desses contrários. É a perspectiva da Economia Política.

Abafadas pela repressão durante os vinte anos da ditadura militar, desde a segunda metade dos anos 1980, a democracia que vem se consolidando no Brasil deu oportunidade à manifestação aberta das contradições sociais e à emergência de novos sujeitos no processo de transformação em marcha desde então, os quais se mobilizam na defesa de seus interesses e fazem eclodir conflitos no entrechoque com seus antagonistas. O debate constitucional daquela época trouxe à tona inúmeros temas de interesse popular até então relegados, chegando a inscrever vários deles no texto da Constituição de 1988. Não por acaso, o neoliberalismo triunfante da década posterior adotou como objetivo central revogar diversos direitos inscritos na Carta Magna, num processo infundável de emendas, a exemplo da Previdência, da desvinculação de recursos da Seguridade Social através da DRU, dos direitos trabalhistas e assim por diante.

A eleição dos rumos da política econômica e matérias a ela conexas, como o tema das chamadas reformas estruturais, resulta do equilíbrio de poder sempre fluído que se constrói através de tais conflitos. Identificar quais são esses conflitos é um primeiro passo no sentido de compreender a realidade. Será o objetivo desta seção, que vai tratar de focar três grandes *loci* dessa disputa: a propriedade, a distribuição da renda e o desenvolvimento.

3.1. A propriedade

A enorme assimetria na distribuição da propriedade da riqueza em geral e dos meios de produção mais especificamente, uma herança secular da modalidade de desenvolvimento capitalista implementada no Brasil, é um foco de tensão social que cresceu enormemente na segunda metade do

¹⁹ Há uma razão matemática para isso. A série usada pelo Banco Central é a do PIB trimestral, que só existe para um período em que predominou o baixo crescimento da economia, dos anos 1980 em diante. O PIB potencial estimado a partir de tais dados só poderia ser baixo.

século XX como resultado da superação de algumas estruturas e instituições da sociedade oligárquica provocada pela industrialização e pela urbanização. Dois temas surgem como emblemáticos desse conflito: a reforma agrária e o direito à moradia.

O primeiro desses temas é revelador do conflito em torno da opção de prioridades para o desenvolvimento da agropecuária nacional, opondo os projetos do agronegócio e da agricultura familiar. A seleção de políticas públicas é tencionada entre, por um lado, medidas que favoreçam o desenvolvimento da grande empresa rural e das exportações, como a negociação de acesso a mercados na OMC, a liberação do plantio de transgênicos ou a renegociação de dívidas e condições de crédito; ou, por outro lado, ações em favor da sustentabilidade da pequena produção, como a ampliação do PRONAF, a aceleração dos assentamentos de reforma agrária, e assim por diante. Todos os temas têm repercussão direta na execução orçamentária e na política monetária, envolvendo decisões sobre juros, gasto público e etc. Ao longo do primeiro quadriênio de Lula, nenhuma mudança substancial se vislumbrou na opção de privilegiar o agronegócio, a exemplo da liberação dos transgênicos, e contemporizar com a agricultura familiar, oferecendo uma ampliação dos créditos do PRONAF e mais apoio aos tímidos assentamentos em implantação. Da mesma forma, de modo geral nenhuma alteração nos pilares da política econômica reivindicada por um ou outro lado foi aceita, a exemplo de câmbio e juros ou da política de preços mínimos.

O conflito urbano em torno da moradia tem raiz na grande concentração da propriedade imobiliária que, a despeito do processo massivo de migração rural-urbana, manteve as cidades, principalmente nas regiões metropolitanas, um lugar de não acolhida aos milhões de trabalhadores que a elas vieram para construir o País. Mesmo reconhecendo a existência do conflito com a criação do Ministério das Cidades, mais do que a realização de uma discussão ampla com vistas à construção de uma orientação uniforme para as políticas públicas, o governo não alcançou fazer. Iniciativas a favor do lado reivindicante de melhores condições de moradia enfrentaram dois tipos de oposição. De um lado, as dificuldades de encaminhar mudanças legais que possibilitassem democratizar o acesso à moradia, sempre bloqueadas pelos interesses dos grandes proprietários imobiliários. De outro, a contenção de gastos e a política monetária representaram sempre um obstáculo intransponível aos investimentos em urbanização e a uma ampliação mais significativa do financiamento habitacional.

3.2. A distribuição da renda e o Estado

Outra grande assimetria da sociedade brasileira é o elevado grau de concentração da renda, sem precedente em sociedades com o mesmo nível de desenvolvimento. Nesse item, embora fatores estruturais tenham maior grau de determinação, ao definirem o conjunto de oportunidades de cada indivíduo em razão do grupo social ao qual pertence e, portanto, seu padrão de vida, as decisões da política econômica produzem efeitos significativos.

Em uma passagem de seu “Produção de Mercadorias...”, Piero Sraffa (1960) lembra que, se fosse modificar seu modelo incluindo a moeda, a distribuição da renda não seria mais dada pela cesta de mercadorias que compunha a remuneração do trabalhador. Nesse caso, os salários teriam um

valor monetário nominal. Seu valor real seria dado pela taxa de juros que, ao definir a taxa de lucro, fixaria o poder de compra dos salários reais. Ora, uma das funções centrais da política econômica é a justamente a definição da taxa de juros.

Além desse “efeito Sraffa”, a política econômica também influencia a distribuição funcional da renda ao estabelecer o ambiente em que ocorrem as negociações dos salários monetários no mercado de trabalho pela sua influência sobre o nível da atividade econômica e do desemprego. Igualmente, não seria elegante desconhecer um argumento sempre apresentado pelos economistas do governo quando lembram o papel da inflação baixa na preservação do valor dos salários reais. Os diferentes indicadores de remuneração do trabalho mostram um nível declinante desde 1996, quando o efeito renda da queda da inflação terminou, e que apenas começou a se reverter em 2005.

A segunda arena desse conflito é a das finanças públicas, a disputa pelas transferências de gasto público realizadas pelas diversas políticas de Estado. É nesse espaço que a política econômica têm sua maior possibilidade de arbitrar ganhos e perdas aos diferentes grupos sociais, seja quando define a taxa de juros e, portanto, os pagamentos que o Tesouro fará por conta dos custos da dívida, seja quando estabelece cortes de gastos em diferentes dotações orçamentárias que distribuem ônus a distintos grupos sociais.²⁰ A Tabela 2 permite visualizar-se o que representou a ortodoxia do primeiro mandato de Lula para a despesa pública. Ali estão sintetizados os números consolidados do Governo Federal e da Seguridade Social.

Observe-se o grande crescimento da participação dos juros da dívida e, em menor grau, das amortizações, no conjunto da despesa, a ponto de, somados, superarem, em 2006, inclusive toda a despesa previdenciária, que comporta, na tabela, além do Regime Geral (INSS), os inativos da União (20,27% contra 34,11%). Para cobrir essa elevação de gasto, foram reduzidos principalmente os itens pessoal, caindo de 17,09% para 13,42% entre 2002 e 2006, demais despesas correntes (custeio), de 10,85% para 9,45% no mesmo período, e investimentos, de 2,31% para 0,65%. Se se for examinar os gastos por função, que não aparecem na tabela, os únicos itens que tiveram crescimento de participação no governo Lula foram, além dos Encargos Especiais, onde está o custo da dívida, elevados de 45,5% do total para 52,7% no período, Assistência Social (leia-se Bolsa Família), com um salto de 1,48% para 2,8%, seguidos de Essencial à Justiça (Polícia Federal), Trabalho e Indústria.²¹ Tais foram as prioridades de sua gestão.

²⁰ Não se deve esquecer também o efeito da arrecadação tributária, que ao incidir desigualmente sobre as diversas classes sociais também produz efeitos redistributivos. No caso brasileiro, os impostos são notoriamente regressivos, pois incidem de forma inversa à renda pessoal.

²¹ Mesmo a Previdência Social, alvo preferido das críticas ortodoxas teve sua participação reduzida frente às outras funções, caindo de 28,1% para 27,3% entre 2002 e 2004.

Tabela 2: DESPESA DA UNIÃO POR GRUPO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 Exercícios de 2000 a 2006

GRUPO DE DESPESA	Exercícios								%
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
DESPESAS CORRENTES	79,26	76,61	77,22	77,82	80,86	85,43	79,04	83,12	
Pessoal e Encargos Sociais	18,46	17,07	17,09	16,01	16,45	15,50	13,42	14,75	
Juros e Encargos da Dívida	12,31	13,78	12,59	13,32	13,68	14,80	18,95	17,72	
Outras Despesas Correntes	48,48	45,77	47,55	48,49	50,74	55,13	46,68	50,65	
Transferências a Estados, DF e Municípios	16,35	15,61	16,75	16,25	16,98	19,39	15,90	17,25	
Benefícios Previdenciários ²	20,52	19,53	19,95	21,99	22,62	23,48	20,27	22,48	
Demais Despesas Correntes	11,62	10,63	10,85	10,25	11,14	12,26	10,51	10,92	
DESPESAS DE CAPITAL	20,74	23,39	22,78	22,18	19,14	14,57	20,96	16,88	
Investimentos	3,20	3,80	2,31	1,31	2,00	2,85	2,46	1,27	
Inversões Financeiras	3,62	5,33	4,77	4,75	3,97	3,60	3,34	3,36	
Amortização da Dívida ³	13,92	14,25	15,71	16,12	13,17	8,11	15,16	12,25	
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI - STN/COONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias.

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 2006 de 1.

² Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

³ Excluídos os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Os números revelam a continuidade do processo de redistribuição perversa da renda iniciado nos anos 1990, resultado da hegemonia então conquistada pelo capital dinheiro e que define os rumos da política econômica. Uma das características dessa hegemonia, a mencionada financeirização da riqueza, contaminou os capitalistas brasileiros com o vício do rentismo, que vai muito além da preferência pela liquidez motivadora da manutenção de suas fortunas predominantemente na forma de aplicações financeiras rendendo os elevados juros praticados no País. Responde, também, pela busca de conquistar posições monopólicas no controle de serviços públicos concedidos, do que são um exemplo emblemático os pedágios em rodovias privatizadas, ou no controle de setores inteiros da estrutura produtiva por meio de fusões e aquisições de empresas privadas. O empreendedorismo que fez do capitalismo um sistema progressista na história está ausente de tais negócios.²²

3.3. Desenvolvimento e finanças

Uma terceira arena de conflito é aquela provocada pelo controle do sistema financeiro sobre a política econômica. A eleição da estabilidade como prioridade em detrimento do crescimento e do emprego é

²² Para uma discussão mais profunda a respeito, ver Tauile e Faria (2005).

manifestação da nova correlação de forças dentro do bloco no poder. E essa nova correlação de forças presidiu o processo de reformas institucionais dos anos 90 que tiveram como resultado a captura de posições estratégicas no aparelho de Estado por parte desses interesses, especialmente a Fazenda e o Banco Central. Ao final do processo, o governo viu-se cercado pelas finanças. Manter a inflação baixa, praticar juros elevados e sustentar um câmbio apreciado são iniciativas que contemplam os interesses dos detentores de riqueza na forma dinheiro, para quem inflação e desvalorização cambial significam redução patrimonial e juros baixos menores rendimentos.

No outro pólo estão os interesses dos trabalhadores e empresários do setor produtivo, capazes de tolerar taxas de inflação maiores e que têm seus empregos e negócios ameaçados pelos juros elevados e pelo câmbio não competitivo. A coalizão que elegeu Lula aparentava ser uma aliança dessas frações de classe, um presidente metalúrgico e um vice industrial. O processo político ao longo do primeiro mandato, entretanto, revelou a fragilidade da base empresarial da coligação. A compreensão desse fato começa pela percepção do significado do fenômeno financeirização, não apenas como hegemonia da fração financeira das classes dominantes, mas, como referido acima, financeirização das empresas e das famílias ricas, que passam a ter suas receitas cada vez mais dependentes dos rendimentos da forma dinheiro do capital.

Além do ambiente macroeconômico anticrescimento criado pelo sistema de metas de inflação, o rentismo representa uma punção sobre o valor gerado pelo sistema econômico que retira uma parcela importante da renda do circuito do capital produtivo e transforma-a em mecanismo de valorização do capital fictício, subtraindo-a da esfera da produção. Bruno (2006) calculou, para o ano de 2004, uma apropriação de cerca de 30,3% do PIB por esse mecanismo, sendo 23,2% a parcela paga a rentistas e empresas não-financeiras e 7,1% a parcela dos bancos e empresas financeiras. Não por outra razão a taxa de investimento permanece tão baixa.

Do lado dos trabalhadores, o processo de reestruturação produtiva e a difusão de novas tecnologias e novos métodos de gestão empresarial, que aportaram no Brasil no começo dos anos 1990, resultaram em um segundo fator de crescimento do desemprego e precarização dos empregos remanescentes, para além do baixo crescimento. Nessa circunstância, a capacidade de luta do movimento sindical foi bastante reduzida, tendo seu horizonte reivindicatório sido rebaixado para a expectativa do "mal menor".

É compreensível, pois, a baixa capacidade de fazer oposição à política econômica tanto de empresários do setor produtivo como de trabalhadores, resultante da fragilização de sua posição social. Um segundo elemento que precisa ser considerado é a hegemonia ideológica do ideário neoliberal e sua contrapartida científica, a teoria econômica neoclássica, particularmente virulenta nos meios de comunicação social e tão entranhada nos círculos empresariais que é comum assistir-se lideranças desse setor defenderem pontos de vista absolutamente antagônicos a seus interesses objetivos.

4. Perspectivas

A fragilidade da base social da coligação, associada aos temores originados na crise provocada pelo ataque especulativo contra o favoritismo de Lula nas eleições de 2002, explicam as opções do primeiro mandato, a manutenção da política econômica favorável aos interesses rentistas, mitigada em seus efeitos socialmente perversos com o aprofundamento de políticas sócias compensatórias, a exemplo do programa Bolsa Família. Entretanto, uma conjuntura externa extremamente favorável produziu uma substancial redução do constrangimento externo, permitindo a diminuição do endividamento e garantindo superávits comerciais significativos. A inflação se manteve reduzida a níveis inéditos nos últimos 50 anos, a demanda interna, embora pressionada pela política monetária restritiva, sofreu efeitos positivos oriundos da elevação da renda do majoritário grupo social vinculado ao salário mínimo, dos programas sociais e da ampliação do crédito para o estrato de baixa renda. Um novo ciclo de crescimento, embora ainda incerto, teve início em 2006, acompanhado de uma elevação do nível de investimento que prossegue até o segundo trimestre de 2008, aproximando-se dos maiores valores da série, em princípios de 1995. As possibilidades de o Brasil ter adentrado o tão esperado período de crescimento sustentado são grandes.

Entretanto, algumas amarras precisarão ser desfeitas para que isso possa se confirmar.²³ A combinação de uma política fiscal perseguindo superávits primários elevados mediante restrição do gasto e aumento da carga tributária com uma política monetária de metas de inflação, que são buscadas através de um arranjo de juros extremamente elevados e câmbio valorizado, terá de ser modificada. A insatisfação com o baixo crescimento, aliada a um certo desencanto com os pífios resultados dos investimentos nas empresas privatizadas, produziu uma espécie de consenso sobre a necessidade de elevação dos investimentos públicos.

Representantes dos interesses financeiros e economistas ortodoxos apresentaram sua receita. O aumento do investimento deveria ser financiado pela redução dos gastos correntes, a qual precisaria ser realizada até o limite do déficit nominal zero. Só então abrir-se-ia espaço para a flexibilização da política monetária e redução dos juros. Além dos interesses, a proposição peca pela inversão de causalidade apontada acima. Se o objetivo é o crescimento e a inflação tornou-se um tigre de papel, a elevação dos investimentos cobra uma redução das metas fiscais draconianas adotadas até o presente, pois se for financiada com redução do gasto corrente, o efeito macroeconômico será nulo.²⁴ Os investimentos precisam ser financiados com redução das transferências aos rentistas para justamente reduzir a punção sobre o produto nacional que representam. Da mesma forma, a taxa de juros precisará ser reduzida independentemente dos

²³ A visão ortodoxa sempre se refere à necessidade de mais reformas que ampliem a liberdade das empresas, principalmente no âmbito microeconômico das normas comerciais ou trabalhistas, para destravar o crescimento. É que, rigorosamente, não existe macroeconomia para esse ponto de vista. Se, como pensam, a política econômica não tem efeito no longo prazo, apenas ajustes institucionais pró-mercado no plano micro são capazes de produzir resultados favoráveis ao desenvolvimento. Assim pensavam os teóricos do século XIX, de quem Keynes demonstrou os equívocos.

²⁴ Em tal caso, o gasto produtivo do governo, aquele que modifica a demanda efetiva, ficaria rigorosamente igual, sem nenhum efeito sobre o crescimento.

resultados das finanças públicas, como uma contribuição à expansão do crédito imprescindível à ampliação do investimento privado.

Mas tudo depende de o presidente Lula abandonar seus maus conselheiros e ter a coragem que não teve antes de romper o cerco das finanças e contrariar as convenções e preconceitos de boa parte das elites do País, que aprisionaram a economia brasileira nesse atoleiro de semi-estagnação por tantos anos. O Plano de Aceleração do Crescimento, anunciado dia 22 de janeiro de 2007, embora tímido quanto a suas metas, aponta para o caminho certo, na medida em que o Estado chama a si a responsabilidade de influir positivamente no estado de ânimo dos empresários (o que Keynes chamava *animal spirits*), aumentando seu gasto produtivo. Resta saber até que ponto sua execução terá a colaboração do Banco Central, sem a qual será difícil um ciclo de crescimento mais duradouro.

Dois acontecimentos recentes apontam novas e contraditórias perspectivas para a economia brasileira sob Lula. O primeiro deles é a crise financeira internacional, iniciada em agosto de 2007 no mercado imobiliário dos EUA e cujos desdobramentos apontam para uma recessão generalizada entre os Países desenvolvidos do Atlântico Norte e que tem como elemento coadjuvante a inflação internacional das *commodities*, desafiando a criatividade de seus bancos centrais, forçados a enfrentar a combinação de crise de liquidez e aumento de preços, ausente dos manuais de macroeconomia convencional. Já o Banco Central brasileiro, em sua obstinação por sempre mais do mesmo, respondeu com um novo ciclo de aumento da taxa de juros, dessa vez de forma ainda mais agressiva do que em 2004, buscando alcançar resultados similares em termos de redução do crescimento.

Entretanto, um segundo acontecimento menos previsível veio somar-se à complexidade do momento, a descoberta de uma provável imensa reserva de petróleo de boa qualidade na chamada camada do Pré-sal, a vários milhares de metros da superfície do mar. A perspectiva da geração de uma enorme renda petrolífera nas próximas décadas abre a possibilidade de consolidação do projeto político construído por Lula em seu primeiro mandato e do tipo de aliança que o sustenta. A dificuldade de continuar ampliando a carga tributária em algum momento bloquearia a possibilidade de ampliar os gastos sociais do governo, abrindo espaço a um questionamento dos gastos financeiros e colocando na ordem do dia a questão da distribuição da renda. O dinheiro do Pré-sal possibilita um aprofundamento das políticas sociais sem necessidade da “eutanasia do rentista”. O lulismo tem mais sorte do que coerência.

Referências Bibliográficas

AGLIETTA, M. e ORLÉAN, A. (2002). **La monaie**: entre violence e confiance. Paris: Odile Jacob.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB (2006). **Boletim do Banco Central do Brasil dezembro de 2006**. Brasília: Vol. 42, N. 12. <http://www.bcb.gov.br/?BOLETIMEST> (acesso em janeiro de 2007).

- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB (2007). **Sistema de metas para inflação**. <http://www4.bcb.gov.br/?FOCUSINTRO> (acesso em janeiro de 2007).
- BOYER, R. (2004). **Une théorie du capitalisme est-elle possible ?** Paris : Odile Jacob.
- BRUNO, Miguel. (2006) *Rentier share*, financeirização e acumulação de capital produtivo no Brasil: uma análise empírica das restrições ao crescimento sustentado. **XI Encontro Nacional de Economia Política**. Vitória, 13 a 16 de junho.
- DESAI, M (1984). **Economia marxista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- FARIA, L. A. (2005). Que meta têm as metas de inflação? **Carta de Conjuntura FEE**. Porto Alegre, Ano 14 N. 4.
- GLEISER, I. (2002). **Caos e complexidade**: a evolução do pensamento econômico. Rio de Janeiro: Campus.
- KALECKI, M. (1954). **Teoria da dinâmica econômica**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KEYNES, J. M. (1936). **Teoria general de la ocupación, el interés y el dinero**. México: Fondo de Cultura Económica, 1951.
- MARX, Karl (1885). **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, v. II, 1984.
- POLANYI, K. (1944). **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN (2006). **Nota para a Imprensa - DPMFi e Mercado Aberto**. Brasília, Dezembro. http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/divida_publica/relatorio_dez06.pdf (acesso em janeiro de 2007).
- SRAFFA, P. (1960). **Producción de mercancías por medio de mercancías**. Barcelona: Oikos-tau, 1975.
- TAUILE, J. R. e FARIA, L. A. (2005). Mudança em tempos de globalização: o capitalismo não é mais progressista? **Revista de Economia Política**. V. 25, N. 3. São Paulo, julho-setembro.
- VIANNA, L. W. (2007). **O Estado Novo do PT**. <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755> (acesso em março de 2008).