



1290002029



IE

TCC/UNICAMP T312a



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**Instituto de Economia**

## **Aspectos dos Continuísmos e Rupturas Observados nas Políticas Econômicas do Governo Lula**

**Relatório Final de Monografia**  
**apresentado pela aluna Ana Paula**  
**Theodoro RA: 001330, sob orientação**  
**do Prof. Davi José Nardy Antunes**  
**Banca: Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos**

**Campinas, Junho de 2004**

**TCC/UNICAMP**  
**T312a**  
**IE/2029**

**CEADOC/IE**

**Aspectos dos Continuísmos e Rupturas Observados nas  
Políticas Econômicas do Governo Lula**

**Relatório Final de Monografia  
apresentado pela aluna Ana Paula  
Theodoro RA: 001330, sob orientação  
do Prof. Davi José Nardy Antunes  
Banca: Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos**

**Campinas, Junho de 2004**

## ÍNDICE

Introdução	4
Capítulo 1. A Adoção da Estratégia de Desenvolvimento Neoliberal na Década de 90	5
1.1. Desenvolvimentismo X Neoliberalismo	5
1.2. Breves considerações acerca do Plano Collor	8
1.2.1. Aspectos técnicos do Plano Collor: o bloqueio de liquidez	10
1.3. Aspectos técnicos do Plano Real	12
1.4. Política Econômica nos Anos 90	15
1.4.1. Abertura Financeira	15
1.4.1.1. A Conversibilidade da Conta de Capitais	16
1.4.1.2. A Desnacionalização Bancária	17
1.4.2. Abertura Comercial	18
Capítulo 2. A Evolução da Postura do Partido dos Trabalhadores Diante da opção pela Estratégia Neoliberal de Desenvolvimento	21
2.1. A Crítica	21
2.2. A Proposta	24
2.2.1. O Social	24
2.2.2. O Nacional	26
2.2.3. O Democrático	28
2.3. A Guinada	29
Capítulo 3. Considerações Acerca das Políticas Econômicas Adotadas Durante o Primeiro Ano do Governo Lula	31
3.1. A Continuidade Necessária	33
3.2. A Continuidade Desnecessária	34
3.2.1. Política Fiscal	34
3.2.2. Política Monetária	37
3.3. A Ruptura Desejada	39

Conclusão	41
Bibliografia	45

## INTRODUÇÃO

Após décadas de intervencionismo estatal e adoção da estratégia nacional-desenvolvimentista de política econômica, assistimos durante a década de 90 à inversão de tais condutas graças à opção pelas políticas neoliberais. Tais modificações impuseram a abertura financeira com impactos sobre o financiamento e o Balanço de Pagamentos bem como a abertura comercial com impactos sobre a estrutura produtiva e a inserção externa do Brasil. Ademais, com o Plano Real o país foi conduzido a déficits públicos nominais crescentes até 1998, quando se inicia o programa de ajuste fiscal, além dos impactos sobre os estoques da dívida interna e externa pública, onde repousa em última instância a estabilidade da moeda.

O descontentamento popular com os resultados destas políticas conduziu à vitória de um partido de oposição identificado com a vontade de mudança. No entanto, devido à guinada que representaram tais políticas sobre a antiga estratégia de desenvolvimento e a profundidade de seus impactos sobre a economia brasileira (agravamento da vulnerabilidade externa), exigiu que nos primeiros meses o governo mantivesse as políticas restritivas anteriores de modo a demonstrar sua responsabilidade (em busca da credibilidade) para conter os ataques especulativos externos que pressionavam o câmbio e a inflação no final do mandato do antigo governo.

Assim, embora de início tenha sido necessária a continuidade da antiga política de forma a não comprometer a própria governabilidade, após alguns meses, com o câmbio, a inflação e o preço dos títulos brasileiros no exterior estabilizados o governo poderia ter adotado uma política que representasse uma verdadeira ruptura com o modelo neoliberal. No entanto, o que se observa é a opção por uma indesejada e desnecessária continuidade.

## CAPÍTULO 1

### A Adoção da Estratégia de Desenvolvimento Neoliberal na Década de 90

#### 1.1. Desenvolvimentismo X Neoliberalismo

O projeto nacional-desenvolvimentista refere-se ao período da industrialização pesada iniciada pelo segundo governo de Getúlio Vargas com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Fábrica Nacional de Motores, do Banco Nacional de Desenvolvimento e da Petrobrás, e continuou com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, o qual tratava de nacionalizar os programas setoriais de infra-estrutura. Ainda durante o governo militar, verificou-se a manutenção da principal característica de tal estratégia de desenvolvimento, qual seja, a industrialização por substituição de importações com a intervenção do Estado.

Quanto ao processo de substituição de importações, BIELSCHOWSKY (1988, pp. 30-31) caracteriza-o como um movimento que leva à industrialização graças à interação dinâmica entre o desequilíbrio externo e as novas demandas por importações resultantes da própria expansão industrial. A possibilidade de aprofundar o processo até o estágio de investimento na indústria pesada foi resultante da diversificação da estrutura produtiva, do tamanho do mercado interno e da capacidade nacional para importar. Ademais, coube ao Estado a orientação desse processo, bem como sua intervenção protecionista no mercado de modo a garantir o melhor emprego para o excedente de mão-de-obra, qual seja o industrial, ainda que o custo interno de tais atividades fosse superior ao das importações.

Segundo CARNEIRO (2002, p.311), considerando o contexto histórico no qual se deu a industrialização brasileira – com a disseminação de um paradigma tecnológico estável – pode-se afirmar que a estratégia adotada foi a mais viável, internalizando novos setores e diversificando a economia. Ademais, dadas as dimensões da economia, a diversificação conferiu um maior dinamismo econômico em comparação com o que seria

observado caso assistíssemos a um crescimento fundado na produção de commodities para o mercado externo. Enfim, coube ao Estado a viabilização desse modelo, assumindo a indústria de base bem como a infra-estrutura, além de assegurar com seus investimentos, oferta de bens essenciais e mercado para os empreendimentos privados.

No entanto, na década de 90 adotou-se um paradigma de crescimento alternativo ao desenvolvimentismo, pois o esgotamento deste padrão assistido na década de 80 – consequência do fato de o país entrar numa etapa do processo de endividamento em que a tomada de novos créditos em fins da década de 70 deu-se com a finalidade de cobrir o serviço da dívida aumentado pelo Choque dos Juros em 1979, e não mais para financiar os investimentos que conduziam ao crescimento econômico - passou a ser visto, segundo FRANCO (1996, p.7), como resultado das restrições as quais, juntamente com a instabilidade macroeconômica, conduziram à perda de importância do Brasil, em relação à outros países em desenvolvimento, como receptor do investimento direto estrangeiro em um momento histórico no qual as empresas transnacionais estavam em busca de oportunidades nos mercados emergentes.

Para FRANCO (1996, p.10), “a perda de posição do Brasil no contexto do investimento direto internacional tem que ver com instabilidade macroeconômica interna e continuidade de políticas industrial e comercial inconsistentes com as tendências internacionais. O atraso na globalização se deve ao viés pró-mercado interno (pró-substituição de importação) associada à noção de autosuficiência e à constituição de superávits. Para o neoliberalismo, a industrialização por substituição de importações com intervenção do Estado foi responsável pela incapacidade de manter o ritmo de incorporação do progresso técnico e aumentar a produtividade em razão da falta de concorrência decorrente da alta proteção tarifária e regulação estatal que havia gerado estrutura produtiva insuficiente, muito diversificada e pouco competitiva”.

Ou seja, o novo modelo definiu a concorrência como motor do progresso. Para isso, a abertura comercial pela redução tarifária e não tarifária permitiria a entrada de novos produtos no mercado, aumentando a concorrência e as privatizações acarretariam uma

gestão mais eficiente dos segmentos produtivos. A concorrência transformaria a estrutura produtiva, modernizando plantas em razão da diminuição de preços dos bens de capitais, alterando o mix de produtos, diminuindo a verticalização, na direção de uma alocação de recursos de acordo com a Teoria das Vantagens Comparativas.

As perspectivas eram de que com o novo modelo houvesse o aumento do investimento direto estrangeiro e das exportações brasileiras, associadas ao crescente envolvimento das filiais brasileiras de ETN's na economia industrial. Daí seguiria-se o fim da estagnação da taxa de crescimento de produtividade, situação a qual FRANCO (1996, p. 11) atribui a causa da desigualdade social em nosso país. Isto é, com a abertura, competidores estrangeiros investiriam em tecnologia, qualidade e produtividade a fim de ocupar maiores fatias de mercado.

Em resumo, o novo modelo de desenvolvimento brasileiro foi, na prática, a adoção de regras mais gerais, as quais foram caracterizadas por WILLIAMSON (1992, pp. 44-45) como um “programa de reformas que pode ser sintetizado como prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa”. Este programa sugeria as seguintes medidas:

1. Disciplina fiscal – déficits orçamentários devem ser reduzidos a ponto de serem financiados sem o recurso do imposto inflacionário. Implica um superávit primário de muitos porcentos do PIB, e um déficit operacional de não mais de cerca de 2% do PIB.
2. Prioridades dos gastos públicos – para áreas negligenciadas com alto retorno econômico e potencial para melhorar a distribuição de renda, como saúde e educação, e infra-estrutura.
3. Reforma fiscal – aumento da base tributária e corte de taxas tributárias marginais para estimular incentivos e melhorar a igualdade horizontalmente, sem diminuir a progressividade já adquirida.

4. Liberalização de financiamento – objetivo: taxa de juros determinada pelo mercado
5. Taxa de câmbio – fixada em um nível suficientemente competitivo para induzir o crescimento rápido em exportações não-tradicionais, e gerenciada de tal forma que assegure aos exportadores que essa competitividade será mantida no futuro.
6. Liberalização do comércio – restrições quantitativas substituídas por tarifas e estas progressivamente reduzidas
7. Investimento externo direto – barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeiras devem ser abolidas; as firmas estrangeiras e nacionais devem competir em pé de igualdade.
8. Privatização – empresas estatais devem ser privatizadas
9. Desregulamentação – extinguir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição
10. Direito de propriedade – garantido pelo sistema judiciário.

Portanto, foi inserido neste novo contexto mundial, o qual se baseia em tais regras internacionais estabelecidas no que ficou conhecido como “Consenso de Washington” e que representou uma força tão grande que acabou com o debate econômico tornando-se verdade absoluta por basear-se em estudos científicos (Economia Neoclássica), que o governo brasileiro conduziu a política econômica no decorrer da década de 90, cujo ponto de partida encontra-se no Plano Collor a ser discutido a seguir.

## 1.2. Breves considerações acerca do Plano Collor

Quando se faz menção ao Plano Collor, os aspectos das medidas monetárias e bloqueio da liquidez prevalecem sobre outras iniciativas tais como política de rendas, finanças públicas, reforma do Estado, política cambial, comércio exterior. Estas medidas serão aqui resumidas (já que foi neste período que deu-se o desmonte do Estado desenvolvimentista bem como a montagem da estrutura institucional que permitiu a adoção das políticas neoliberais durante toda a década, além da volta dos fluxos de capitais estrangeiros, que viriam a permitir a estabilização inflacionária) de forma que algumas serão discutidas posteriormente com maior profundidade e num contexto mais amplo, qual seja, a abertura comercial e liberalização financeira, características primeiras das políticas neoliberais adotadas na década de noventa, assunto sobre o qual se debruça a primeira parte desse trabalho.

CARVALHO (1996, p.20) elenca as principais medidas do Plano Collor da seguinte maneira:

1. Política de rendas – congelamento de preços, suspenso progressivamente a partir do segundo mês do programa; salários de março (pagos em abril) corrigidos pela inflação de março; nova lei salarial prevendo reajustes mensais por uma taxa de inflação esperada, ou negociação com empregador e salários dos servidores federais congelados por seis meses.
2. Reforma administrativa – redução do número de ministérios para nove; fechamento de órgãos e eliminação de procedimentos burocráticos; demissão de 400.000 funcionários.
3. Reforma administrativa – meta de superávit operacional de 2% do PIB em 1990; combate à sonegação via proibição de cheques ao portador em valores superiores ao equivalente a US\$ 100 e extinção das aplicações financeiras ao portador; 8% de Imposto sobre Operações Financeiras sobre depósitos superiores a US\$9.000; correção de impostos em atraso; eliminação de isenções e subsídios; aumento das alíquotas de IR e IPI.

4. Privatizações – desestatização; criação de Certificados de Privatização, de subscrição obrigatória pelos bancos e fundos de pensão, com receita estimada em US\$ 5 bilhões.
5. Câmbio – suspensão do regime de câmbio fixo; bancos autorizados a negociar o câmbio entre si e com seus clientes; BACEN passaria a acompanhar o mercado e intervir apenas quando necessário; manutenção dos controles da conta de capitais.
6. Comércio exterior – liberalização das importações via fim de controles quantitativos, redução de tarifas e de barreiras não tarifárias.

#### 1.2.1. Aspectos técnicos do Plano Collor: o bloqueio de liquidez

O cenário econômico brasileiro no início da década de noventa tinha como principal consequência dos problemas estruturais a iminência da hiperinflação, até então impedida graças ao padrão monetário criado pela “moeda indexada”. Além disso, a especulação no mercado de títulos públicos que aumentava a dívida pública era alimentada pelas facilidades advindas do mecanismo da “ciranda financeira”.

Dado este quadro, qualquer movimento no sentido da estabilização que utilizasse como instrumento o congelamento de preços teria efeito adverso. Segundo CARVALHO (1996, p.201), pressões inflacionárias tendem a reaparecer com rapidez depois de desinflações abruptas, devido à tendência de remonetização, reversão do processo prévio de substituição da moeda por ativos protegidos da correção inflacionária. O problema seria a provável destinação da demanda por moeda para gastos em consumo, cuja oferta não poderia suprir, e movimentos especulativos de compra de títulos públicos, num contexto de expectativas econômicas instáveis. Para evitar tal tendência, fazia-se necessário o controle sobre o aumento da demanda por moeda. Entretanto a maior parte dos haveres financeiros

dispunha de liquidez quase imediata. Daí o elemento central do Plano Collor, qual seja, o bloqueio da liquidez.

A medida tomada para por em prática tal bloqueio foi o recolhimento junto ao Banco Central da massa de ativos financeiros em circulação na economia e dos passivos bancários. Segundo CARNEIRO (2002, p.219), para garantir a continuidade do processo produtivo, era permitida a utilização de 20 % da liquidez bloqueada para pagamento de impostos e dívida interna privada contraída antes do bloqueio. Os outros 80 % ficaram bloqueados, como uma poupança de longo prazo – VOBC's - rendendo correção monetária mais 6 % ao ano e seriam devolvidos após 18 meses em 12 parcelas.

No entanto, segundo BELLUZZO & ALMEIDA (2002, p.300), “(...) as brechas na reforma foram responsáveis por problemas de distribuição de liquidez entre os circuitos industrial e financeiro. Isso traria repercussões para a orientação da política econômica e a perspectiva de êxito do programa de estabilização”. Ou seja, o saque de 20% para as empresas de ciclo produtivo longo era insuficiente. Segundo CARNEIRO (2002, p.220) era necessário obter crédito para retomar os níveis de produção, mas como o sistema bancário bloqueou a concessão de novos empréstimos, a reconstituição do circuito do crédito dependeu da concessão inter-empresas via criação de um mercado secundário de VOBC's. A possibilidade de realizar as transações estava ancorada na permissão de pagamento de dívidas com origem anterior ao Plano. Parte dessas dívidas foi forjada, dando origem à troca de titularidade e quando a transação envolvia o pagamento posterior de impostos a liquidez global aumentava.

Além desse problema, outros limites foram impostos à reforma. Segundo BELLUZZO & ALMEIDA (2002, p.307), para a definitiva estabilização de preços seria necessária uma renegociação da dívida externa de modo a acarretar o retorno de fluxos de investimentos e créditos externos, pré-requisitos para perspectivas de crescimento e estabilidade do valor externo da moeda. No entanto, só em 1992 iríamos observar o retorno do financiamento externo e o conseqüente aumento de reservas necessárias à estabilização do câmbio.

Quanto à questão fiscal BELLUZZO & ALMEIDA (2002, p.309) afirmam: “em reformas monetárias que, como a brasileira, não se limitaram a uma simples mudança do padrão monetário e cancelamento de zeros, algum objetivo adicional ao bloqueio ou cancelamento da liquidez se faz presente, em geral associado à crise financeira do setor público, que em todos os casos de hiperinflação tendeu a tornar-se particularmente grave”.

No auge da crise fiscal em 1989-1990, as fontes de financiamento públicas se esgotavam na emissão de dívida pública de curtíssimo prazo, comprometendo ainda mais o financiamento do setor público e empresas estatais, incapacitando o Estado de cumprir com sua tarefa histórica de coordenar e induzir investimentos privados a partir de seu próprio investimento.

Desse modo, ainda que não fosse um objetivo do Plano como afirma CARVALHO (1996, p.49), o fato é que a medida de bloqueio da liquidez permitiu viabilizar o ajuste fiscal, o que seria impossível sem uma redução do custo financeiro que a política de juros reais elevados acarretava para o Tesouro. Se não era possível diminuir os juros sob pena de acarretar fuga de capitais, o ajuste fiscal dependia então do bloqueio da liquidez. Segundo CARNEIRO (2002, p. 221), com esta medida a dívida de curto prazo do setor público reverteu-se em médio e longo prazo com taxas de juros reduzidas. Além disso, foi concedida a capacidade ao Tesouro de monetizar todos os VOB's recebidos como pagamento de impostos, aumentando sua arrecadação.

Ainda que o Plano Collor não tenha conseguido erradicar o regime de alta inflação resultante do mecanismo de dolarização indireta dos preços, conseguiu deter a hiperinflação via bloqueio da liquidez e critérios de correção que provocaram o deságio sobre os títulos, desvalorizaram ativos reais e de risco e reduziram a cotação do dólar, além de beneficiar o setor público. Ademais, juntamente com o desmonte do Estado que estava acontecendo já na década de 80 devido à crise da política desenvolvimentista, o Plano foi responsável pela inserção do Brasil na nova agenda de política econômica mundial, qual seja, a das medidas descritas no Consenso de Washington, sendo o ponto de partida do processo de diminuição

de barreiras tarifárias e não-tarifárias às exportações e principalmente às importações, bem como do processo de diminuição de barreiras às remessas de capitais ao exterior e de entrada de investimentos externos no país. Tais movimentos de abertura comercial e liberalização financeira e suas conseqüências, serão melhor discutidos adiante, juntamente com as políticas econômicas do governo FHC que os aprofundaram.

### 1.3. Aspectos técnicos do Plano Real

O instrumento utilizado pelo Plano Real para conter a inflação foi a âncora cambial, que se baseia na estabilização da taxa de câmbio nominal graças a existência de uma quantidade de reservas suficiente para inibir a especulação contra a paridade. Ou seja, fixou-se o valor externo da moeda, definido pela taxa de câmbio da moeda local com o dólar, para estabilizar o seu valor interno. No entanto, para que a âncora fosse eficaz no combate a inflação alguns pré-requisitos foram necessários.

Em primeiro lugar, as políticas de abertura comercial e liberalização financeira significaram a volta da entrada de capitais estrangeiros, permitindo o acúmulo de um montante de divisas de modo a desestimular a especulação que gerava instabilidade cambial, o que inviabilizaria a âncora.

Em segundo lugar, o confisco realizado pelo Plano Collor, como vimos, transformou o déficit fiscal em superávit, além de permitir que a dívida líquida do setor público atingisse em 1994 o valor mais baixo da década. Tal situação de relativo equilíbrio fiscal era importante, pois diminuía a desconfiança na nova moeda.

Em terceiro lugar, como descrevem BELLUZZO & ALMEIDA (2002, pp. 364-365) em março de 1994 criou-se a URV, uma nova unidade de conta ajustada diariamente de acordo com a média de três índices de preços, para onde convergiram salários, preços, contratos e a taxa de câmbio. A importância de tal convergência foi a possibilidade de coordenação das expectativas, garantindo informação aos agentes, eliminando as causas da

indexação. Ademais, ofereceu a tais agentes os parâmetros para o estabelecimento de preços na nova moeda.

Finalmente, em julho de 1994 os valores na moeda antiga e em URV foram convertidos para a nova unidade monetária, o real, ficando caracterizada a queda da inflação.

Entretanto, a inflação persistiu durante algum tempo, caindo para um dígito apenas em 1997. Segundo CARNEIRO (2002, pp. 368-369), a velocidade da queda da inflação deveu-se ao lento declínio dos preços dos bens não comercializáveis, em função da âncora cambial e da abertura comercial que internalizou preços externos para os bens comercializáveis simultaneamente com o aumento das atividades que permitiu o aumento dos preços dos bens não comercializáveis. O sistema de câmbio fixo permitiu que a moeda nacional recuperasse sua função de padrão de preços. Como bens comercializáveis são cotados internacionalmente e seus valores na moeda local são estabelecidos multiplicando-os pela taxa de câmbio, se esta é fixa, os preços são estáveis. Quanto aos bens não comercializáveis, o fim da indexação detém o crescimento absoluto dos preços podendo haver, entretanto, variações nos preços em decorrência da evolução da trajetória econômica. Ao aumentar a participação dos bens comercializáveis, a abertura comercial agiu como instrumento de estabilização, criando um limite ao reajuste interno em razão da concorrência das importações.

Segundo ANTUNES (2001, p. 10), foi a volta da entrada de fluxos de capitais (dada durante o Plano Collor), somada a manutenção de altas taxas de juros que os atraíam, que possibilitaram a ancoragem cambial para a estabilização de preços, já que o influxo de capitais possibilitou o financiamento externo sem a necessidade de um saldo comercial superavitário. Ainda segundo o autor, a abertura comercial, associada ao câmbio fixo e valorizado, foi o que de fato modificou o mecanismo de formação de preços ao estabelecer um limite ao aumento destes dos bens comercializáveis produzidos internamente, em função da concorrência estrangeira via importação.

No entanto, a dependência dos influxos de capitais externos, fez com que as taxas de juros permanecessem em patamares elevados, em função do risco que corriam os investidores externos em aplicar montantes de capitais num país de moeda não conversível que poderia a qualquer momento sofrer um ataque especulativo, tal como ocorreu nos países do sudeste asiático em 1997 e na Rússia em 1998.

Dessa forma, a estabilização inflacionária resultante do Plano Real só foi possível graças às estratégias neoliberais implantadas desde o início da década com o Plano Collor, quais sejam, a abertura comercial e a liberalização financeira, que possibilitaram a invasão da concorrência de produtos importados e a volta de influxos de capitais, atraídos respectivamente pela sobrevalorização cambial e pela manutenção da taxa de juros em patamares elevados.

#### 1.4. Política Econômica nos Anos 90

Na realidade, o Plano Real e a desinflação rápida, segundo BELLUZO & ALMEIDA (2002, p. 372), somam-se à sobrevalorização da moeda e a taxa de juros elevada, resultando numa estratégia de política econômica.

Segundo esses autores, com o Plano Real o governo estava abandonando o que seria a política mais apropriada para uma economia periférica industrializada com histórico de protecionismo, qual seja, a manutenção de uma moeda não conversível e taxa de câmbio fixada pelo BACEN. Sob esse ponto de vista o Plano introduziria o país na trilha da conversibilidade total, cujo objetivo último de tal estratégia neoliberal seria, segundo BELLUZZO & ALMEIDA (2002, p. 373), a convergência rápida das estruturas produtivas e da produtividade da economia brasileira na direção dos padrões competitivos das economias centrais.

Discutiremos a seguir os aspectos das estratégias de abertura comercial e liberalização financeira, base de apoio para tal estratégia de desenvolvimento associada às recomendações do Consenso de Washington.

#### 1.4.1. Abertura Financeira

A abertura financeira foi um processo dentro da experiência da globalização que abarcou no Brasil tanto a conversibilidade da conta de capital – que dá maior liberdade às entradas e saídas de capitais para fins de investimentos e empréstimos - quanto a desnacionalização bancária.

##### 1.4.1.1. A Conversibilidade da Conta de Capitais

Em primeiro lugar, cabe destacar o fato de que foi nos anos 90 que se deu a reintegração dos países em desenvolvimento aos mercados de capitais. Sob a ótica da nova estratégia de desenvolvimento brasileira, a maior liberdade às entradas e saídas de capitais tanto viabilizaria o acesso de empresas e instituições financeiras residentes ao mercado internacional de capitais através da emissão de títulos no exterior, quanto atrairia investimentos estrangeiros.

Visando atrair capitais externos, o governo beneficiou os investimentos em renda variável com a isenção de Imposto de Renda sobre ganhos de capital e de IOF no momento de ingresso no país. Esse tratamento privilegiado seria justificado pelos efeitos potencialmente virtuosos de tais investimentos sobre as bolsas de valores domésticas, os quais, por sua vez, estimulariam a emissão primária de ações pelas empresas. No entanto, segundo PRATES (1999, p. 53), não ocorreu tal efeito benéfico. Ademais, os investimentos estrangeiros em ações também são voláteis podendo trazer conseqüências perversas sobre as bolsas de valores e o mercado de câmbio.

Quanto ao maior acesso dos agentes nacionais ao mercado de capitais internacional, PRATES & FREITAS (1999, p. 95) afirmam que a captação de volume expressivo de recursos externos não se refletiu em mudança substancial na composição do *funding* do sistema bancário doméstico. Ademais, o endividamento externo, estimulado pelas possibilidades de arbitragem de juros, foi direcionado para aplicações em títulos públicos,

principalmente indexados à variação cambial. Sua contribuição para o financiamento do investimento das empresas de pequeno e médio porte, que dependem do crédito bancário interno, foi marginal. Já as empresas de grande porte, que têm acesso ao mercado internacional de capitais, optaram por emitir seus próprios papéis no exterior, diante dos menores custos envolvidos.

#### 1.4.1.2. A Desnacionalização Bancária

A desnacionalização bancária, também seguindo os pressupostos do Consenso de Washington, enfatizava o aumento da concorrência e a introdução de inovações, bem como a diminuição da superioridade dos bancos estrangeiros do ponto de vista operacional e a diminuição do papel do Estado.

No entanto, a estabilização somada ao encarecimento do crédito e as altas taxas de juros, ao acabar com a operação bancária de intermediação da moeda indexada e aumentar a inadimplência, diminuiu bruscamente os lucros bancários públicos e privados, os quais acabaram vendidos aos estrangeiros.

Em consequência, aumentou-se a propensão ao endividamento externo e diminuiu-se o comprometimento com o crédito. Ademais, a melhor opção para estes bancos passou a ser a compra de títulos públicos, o que, segundo CARNEIRO (2002, p. 298), consolidou o oligopólio bancário em contradição com a tese neoliberal de que aumentando-se a concorrência, estabiliza-se a margem de lucro.

Segundo CARNEIRO (2002, pp. 299-308), as consequências da política de liberalização financeira podem ser resumidas nos itens abaixo:

1. Aumento da vulnerabilidade externa graças à magnitude e natureza da dívida externa vinculada à liquidez internacional, a qual se restringiu depois de 1997. Da ótica dos estoques, o aumento da dívida de curto prazo constituída pelos fluxos de maior volatilidade – portfólio e capital de curto prazo -, reduziu a capacidade do

país de resistir a um ataque especulativo que causaria uma pressão cambial. Da ótica dos fluxos, a desvalorização cambial em 1998 agravou a relação dívida/ PIB, situando a transferências de recursos para o exterior na ordem de 3% do PIB, além de pressionar o nível da taxa de juros para cima.

2. Substituição monetária graças ao aumento do hedge, arbitragem ou especulação dos agentes com moeda estrangeira. Esses processos foram resultados do aumento da conversibilidade da conta de capitais e da inexistência de um mercado de capitais que permitiria uma relação equilibrada entre passivos e ativos bancários. Esta situação agravou-se devido à diminuição da concessão de crédito ao setor privado e à diminuição da emissão de títulos bancários. Ou seja, diminuiu-se a base de captação doméstica do sistema bancário.

#### 1.4.2. Abertura Comercial

Como vimos anteriormente, a abertura comercial faz parte da estratégia neoliberal de desenvolvimento de redução das barreiras comerciais – tarifárias e não-tarifárias – a fim de aumentar a concorrência forçando os produtores nacionais a aumentarem sua produtividade e eficiência de modo a conseguirem aumentar seu espaço no mercado globalizado. Como consequência, esse processo impactou profundamente a estrutura produtiva e de propriedade bem como a própria dinâmica do crescimento brasileiro.

Segundo LAPLANE & SARTI (1997, pp.173-174), a abertura comercial somada à entrada de novos investidores e à retração do mercado interno, conduziu à instabilização das estruturas de mercado. Tal situação levou a que as empresas ganhassem eficiência, no contexto recessivo, através da especialização, estratégia radicalizada dadas as condições macroeconômicas de câmbio sobrevalorizado e juros elevados, conduzindo à desverticalização e aumento dos coeficientes de importação.

Também para CARNEIRO (2002, pp. 315-316), a abertura comercial levou a uma especialização da estrutura produtiva visível no aumento do coeficiente importado sem

contrapartida do aumento de exportações, situação aprofundada com a sobrevalorização cambial. Os setores que sofreram maior especialização foram os responsáveis pela reprodução do capital, tal como o de bens de capitais, o que marca a ruptura definitiva com o modelo histórico desenvolvimentista de substituição de importações e diversificação produtiva. Ou seja, a diminuição das relações intersetoriais da economia brasileira desarticulou o padrão de crescimento fundado no adensamento das relações interdepartamentais. Ademais, a especialização não acarretou ganhos de mercado externo como afirmava a proposta neoliberal no Consenso de Washington, sendo que o mercado interno continuou como principal destino da produção.

Ainda no tocante à reestruturação produtiva, cabe assinalar que os setores intensivos em tecnologia e capitais (bens de capitais, bens intermediários elaborados e bens de consumo duráveis) realizaram especialização. Já os setores intensivos em recursos naturais e trabalho (bens de consumo não duráveis e bens intermediários não-elaborados) mantiveram-se diversificados e aumentaram sua inserção externa. Em outras palavras, isso significou segundo CARNEIRO (2002, p. 326), uma especialização regressiva da economia brasileira, tornando a estrutura produtiva menos diversificada e concentrada em setores pouco dinâmicos.

Quanto à estrutura de propriedade, assistiu-se a um aumento no número de Fusões & Aquisições em razão da necessidade das empresas centrarem-se num número menor de atividades nas quais são mais competitivas e tem maior capacidade de inovação, além da possibilidade de ganhar mercado pela absorção de concorrentes ou ter acesso a novos mercados pela aquisição de marcas com tradição local. No entanto, segundo CARNEIRO (2002, p. 337), da perspectiva brasileira, vendeu-se mais que comprou-se, caracterizando um processo de desnacionalização, o que “põe por terra a idéia de que Investimentos Diretos Estrangeiros e Fusões & Aquisições são vias de mão dupla que levam a multinacionalização das empresas locais.”

A grande conseqüência resultante dos movimentos acima descritos foi o impacto sobre a dinâmica do crescimento. As privatizações retiraram do Estado sua capacidade de

coordenação e indução do investimento privado. Ademais, verificou-se a concentração do pouco investimento que ocorreu, o que demonstra a diminuição das relações interdepartamentais resultado da especialização produtiva. Como reflexo, a performance da taxa de crescimento do PIB na década de 90 não ultrapassou a média de 2,7 % ao ano.

## CAPÍTULO 2

### **A Evolução da Postura do Partido dos Trabalhadores Diante da Opção pela Estratégia Neoliberal de Desenvolvimento**

#### 2.1. A Crítica

A crítica do PT ao modelo adotado na década de 90 partiu da conscientização da necessidade de se criar uma alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social o que, segundo a concepção do partido, exigiria a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado. Assim, a proposta de governo do PT apresentava como eixo central, em termos econômicos, a ruptura com o modelo econômico neoliberal o qual era entendido como uma reação conservadora a fim de sonegar direitos básicos à população. Para o partido, o ideal do mercado auto-regulador induziria à proposta do Estado mínimo, no entanto o que se verificou não foi somente a restrição da ação do Estado na economia, mas também a mudança substancial de seu caráter, concentrando-se na criação de espaços de expansão e lucratividade para as atividades privadas e na preservação das condições de reprodução do capital financeiro globalizado.

As políticas de abertura comercial e financeira sem reciprocidades, iniciadas pela administração Collor e radicalizadas pelo governo FHC, cujos efeitos foram amplificados pela sobrevalorização da taxa de câmbio no período de 1994/1998, segundo o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003, pp.2-3), agravaram a dependência estrutural da economia brasileira ao capital estrangeiro. Por um lado, destruíram o saldo comercial, elevaram o coeficiente de importação da economia e expandiram gastos com serviços não financeiros; por outro, aumentaram o passivo externo – devido à expansão do endividamento externo privado – e seus encargos financeiros, sem gerarem, em contrapartida, efeitos relevantes em termos de aumento da capacidade produtiva e de exportação do país. Esta abertura também contribuiu para a destruição e desnacionalização de uma parte significativa do Parque Industrial privado, especialmente no setor de bens

intermediários. Dessa forma, dada a ausência de uma visão estratégica, perdeu-se o controle sobre insumos básicos o que debilitou a infra-estrutura comprometendo a competitividade sistêmica e o potencial de crescimento da economia.

Somado à super-valorização do papel do mercado na direção e regulação da economia, a abertura e desregulamentação da mesma levaram à deterioração da base financeira do Estado e de sua capacidade operacional e de investimento com a conseqüente limitação de sua autonomia na formulação e gestão da política econômica.

A dependência de capitais externos e a manutenção de uma taxa de juros elevada, situações vistas pelo partido como resultantes daquelas políticas, impactaram negativamente as finanças públicas, produzindo um grande endividamento do Estado e transformando os juros no principal causador do déficit público (embora a carga tributária tenha se expandido no período). Para o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003, p.2), as políticas de ajuste adotadas devido aos acordos com o FMI, ao invés de eliminarem a propensão ao endividamento, levaram a priorizar o pagamento dos encargos financeiros da dívida pública, com o sacrifício dos investimentos em infra-estrutura, ciência e tecnologia, e dos gastos sociais do Estado. Entendia-se, então, que o governo FHC havia estabelecido um equilíbrio fiscal precário, criando dificuldades para a retomada do desenvolvimento, já que a âncora fiscal que procurava evitar o crescimento da dívida pública interna através dos superávits primários, passou a afetar a viabilidade das políticas públicas, limitando a atividade econômica e as exportações. Nesse contexto, a estabilidade de preços – prioridade deste modelo econômico – foi alcançada com o sacrifício de outros objetivos, como o crescimento econômico, o nível de emprego, a solidez das finanças públicas e das contas externas.

Segundo o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003, p.3), ao elevar as necessidades de financiamento externo e abolir as restrições ao movimento de capitais, tais políticas transformaram a dependência do capital estrangeiro em um “mecanismo de internalização da instabilidade do mercado financeiro globalizado e de subordinação do funcionamento da economia nacional às prioridades e interesses dos credores e investidores

externos”. Portanto para o partido, tais políticas, sobretudo durante os governos FHC, reforçaram o caráter subordinado da inserção do país na economia mundial, transformando a recessão no instrumento de ajuste da economia.

No plano internacional, diante das debilidades do Mercosul – agravados pela crise argentina – a proposta dos Estados Unidos de formação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA era vista como uma questão crucial, já que para o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003, p.3), no âmbito comercial a assimetria de recursos, capacidade tecnológica, escalas de produção e sistemas de proteção anulariam as possíveis vantagens do aumento do comércio com os Estados Unidos, inclusive porque, a ALCA tenderia a reforçar a especialização brasileira em atividades tradicionais de baixo conteúdo tecnológico. Assim, tal proposta era entendida muito mais como uma proposta de acordo comercial que abrangeria todos os “aspectos-chave” da economia – tais como a desregulamentação dos fluxos de capital, proteção a investimentos estrangeiros, abertura dos serviços e das compras governamentais ao capital estrangeiro, além da regulamentação da propriedade intelectual. Ficariam de fora, apenas, o mercado de trabalho e o acesso às tecnologias monopolizadas pelos norte-americanos. Nesse sentido, uma adesão a esse acordo, tal como o proposto representaria o aprofundamento do movimento de abertura e desregulamentação econômica e financeira em curso, o qual estava conduzindo ao debilitamento político do Estado, à desnacionalização e à fragilização da economia, bem como ao agravamento da questão social.

Dessa forma, de acordo com o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003, p.5), esta seria, em suma, a difícil herança – do passado histórico e sobretudo do período mais recente – com a qual o futuro governo se defrontaria. E conclui: “Para quem defende, não uma mera ‘continuidade sem continuísmo’, pela adoção de uma política ‘desenvolvimentista’ que agrega o ‘social’ como acessório, mas sim uma verdadeira transformação inspirada nos ideais éticos da radicalização da democracia e do aprofundamento da justiça social, não pode restar dúvida de que um governo democrático e popular precisará operar uma efetiva ruptura global com o modelo existente, estabelecendo as bases para a implementação de um modelo de desenvolvimento alternativo.”

## 2.2. A Proposta

Dada a análise acima formalizada, para o PT um novo projeto de desenvolvimento deveria então incorporar o combate à dependência externa e a defesa da autonomia nacional, tendo o social como referência central do desenvolvimento – ou seja, incorporando a distribuição de renda, a geração de emprego, a inclusão social e o uso dos recursos naturais com sustentabilidade, além de criar condições para democratização do Estado e da política. Sua implementação seria possível a partir da constituição de uma nova coalizão de forças que rompesse com os sucessivos pactos conservadores que vinham dominando o país há décadas, entre eles a reação de inspiração neoliberal iniciada na década de 90 frente aos avanços das lutas sociais no contexto da redemocratização.

Desse modo o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003, p.1), sintetiza seu eixo ideológico da seguinte forma: “É hora de ousar, pois é em momentos de grandes mudanças mundiais, como este, que se abrem novas possibilidades para os países da periferia do sistema, como o Brasil, conquistarem uma posição de inserção soberana no mundo.”

### 2.2.1. O Social

A questão social foi tratada durante a campanha eleitoral seguindo a ótica de que a materialização de mudanças na estrutura de distribuição de renda e riqueza só seria possível se as medidas redistributivas adotadas (incidências sobre fatores estruturais que determinam os padrões de apropriação e distribuição da renda e da riqueza, como as relações da propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as modalidades de organização e de integração dinâmica do sistema produtivo, o caráter do Estado e suas conseqüências na tributação e no uso dos recursos públicos) fossem acompanhadas por transformações na produção e no investimento que as orientassem para um amplo mercado de consumo essencial de massas. Por isso, os programas de investimento nos setores sociais seriam os vetores de crescimento e transformação da economia.

Para isso, os movimentos de expansão de consumo e da produção deveriam ser implementados sincronizadamente, a fim de limitar a geração de pressões inflacionárias e sobre as importações e para favorecer a internalização do efeito multiplicador da expansão da demanda sobre o emprego, a produção e os investimentos. A adequação da capacidade produtiva ao aumento do consumo deveria envolver, ao lado dos programas de investimentos nas áreas sociais (como habitação, saneamento e serviços públicos), dois aspectos centrais:

1. Em primeiro lugar, seria ampliada a produção de bens de consumo popular – bens tradicionais, como calçados, têxteis, móveis – e de alimentos, cuja elasticidade da demanda frente a políticas redistributivas (isto é, para baixos níveis de renda) é elevada.
2. Em segundo lugar, seria necessária a expansão seletiva da oferta de bens produzidos pelos setores mais modernos e dinâmicos da economia, dado que parte do movimento da demanda incidiria sobre bens finais manufaturados mais complexos e componentes de suas cadeias produtivas (com desdobramentos sobre outros segmentos da economia).

Esse padrão de crescimento tenderia a causar menos impactos sobre as restrições externas existentes, uma vez que o coeficiente de importações consequência da expansão da oferta de bens de consumo populares e serviços de consumo coletivo é menor do que o coeficiente correspondente ao atual padrão médio de consumo. Ademais, um aumento na escala de produção de bens de uso generalizado melhoraria as condições de competitividade externa dessas indústrias – algo relevante no quadro de restrição cambial que o futuro governo teria de enfrentar no futuro imediato.

O financiamento desse conjunto de políticas públicas vinculadas à garantia de direitos sociais só seria possível com uma profunda alteração no perfil do gasto público, resultante da implementação modelo de desenvolvimento proposto – redução da

vulnerabilidade externa e recomposição das finanças públicas. De qualquer modo, ainda que o ponto central para a resolução deste problema fosse o crescimento econômico, os limitados recursos à disposição exigiria uma ampla revisão dos programas existentes para erradicar os mecanismos de corrupção e desperdício, além de um processo de priorização, para o qual seria fundamental a participação da sociedade.

### 2.2.2. O Nacional

A inserção soberana no mundo e a recuperação dos espaços de autonomia na gestão da economia nacional implicariam desenvolver políticas dirigidas a reduzir a dependência e a vulnerabilidade externas, que constituíam do ponto de vista do PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003, p.12) a restrição fundamental para a retomada e sustentação do crescimento econômico. Para o partido, tal condição estava além do alcance das políticas tradicionais de ajuste macroeconômico e do simples livre funcionamento do mercado, defendendo a recuperação do saldo comercial e a redução do déficit na conta de serviços do balanço de pagamentos, com vistas à diminuição acentuada do déficit em transações correntes, estímulo à expansão e a melhoria na pauta de exportações – enfatizando nos diversos setores a agregação interna de valor e a elevação do conteúdo tecnológico dos bens exportados.

Assim, a correção dos desequilíbrios oriundos da abertura comercial, deveria se dar, entre outros meios, através da revisão da estrutura tarifária e da criação de proteção não tarifária, amparada pelos mecanismos de salvaguarda da OMC, para atividades consideradas estratégicas.

Outro ponto de destaque para o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003, p.13) diz respeito à implementação de mecanismos de regulação da entrada de capital especulativo e reorientação do investimento direto externo, estabelecendo critérios de seletividade capazes de favorecer o aumento das exportações, a substituição de importações, a expansão e a integração da indústria de bens de capital e o fortalecimento da capacidade endógena de desenvolvimento tecnológico com relação à dívida externa, até

então predominantemente privada. Dessa forma, seria necessário liberar a política econômica das restrições impostas, pelo FMI, ao crescimento e à defesa comercial do país e bloquear as tentativas de re-estatização da dívida externa, reduzindo a emissão de títulos da dívida interna indexados ao dólar.

Quanto à ALCA, tendo em conta a avaliação já efetivada, tal como estava proposta era encarada pelo PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002, p.7) como um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos EUA, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, seria o Brasil. O que estaria em jogo seriam os interesses estratégicos nacionais, a preservação da capacidade e autonomia para construir o próprio futuro como nação. Em outras palavras, rechaçar essa proposta, tal como apresentada, seria um requisito essencial para o PT viabilizar o objetivo de redução da dependência e vulnerabilidade externas. Ademais, a inserção soberana do Brasil no mundo exigiria esforços no aprofundamento e aperfeiçoamento das relações comerciais bilaterais com os Estado Unidos – o mais importante parceiro individual do Brasil no comércio mundial – e com a União Européia. A política de regionalização com foco no Mercosul, a partir da busca de complementaridade na região, deveria mostrar que os interesses nacionais do Brasil, convergiam no âmbito regional. De imediato, o governo do PT desenvolveria ações de solidariedade para com a Argentina, que permitiriam a este país superar suas dificuldades e contribuir para uma aliança latino-americana consistente. Essa política em relação aos países vizinhos seria então fundamental para fazer frente ao tema da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O governo brasileiro não poderia assinar o acordo da ALCA se persistissem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas pelos Estados Unidos, medidas estas agravadas pelas condições definidas no Senado norte-americano para a assinatura do tratado e pela proteção à agricultura dos Estados Unidos. A política de livre comércio, inviabilizada pelo governo norte-americano com todas essas decisões, é sempre problemática quando envolve países que têm Produto Interno Bruto (PIB) muito diferentes e desníveis de produtividade industrial, como ocorre nas relações dos Estados Unidos com os demais países da América Latina, inclusive o Brasil. Assim, ao persistirem essas condições a ALCA não seria um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do continente, com conseqüências fundamentais para a

estrutura produtiva daqueles países. Dado este quadro, para o partido, o processo de integração regional exigiria mecanismos de compensação que permitissem às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre comércio, e não “sucumbir” com sua adoção. Assim, as negociações da ALCA não seriam conduzidas pelo futuro governo petista em um clima de debate ideológico, mas levariam em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil.

Quanto à questão da âncora fiscal, o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002, p.10) defendia a reversão da fragilidade fiscal de modo a garantir a consistência da política fiscal encarada como base de sustentação do novo modelo de desenvolvimento. Isso significaria a preservação da solvência do Estado, ou seja, na redução do comprometimento das receitas com o pagamento de juros da dívida pública e em sua capacidade de realizar políticas ativas e coordenadas de gasto público (inclusive o gasto social). A perspectiva de colocar o social como eixo do desenvolvimento exigiria uma revisão completa das políticas que colocavam a dívida financeira e seus credores como prioridade do Estado brasileiro. E conclui: “Nesses termos, a redução da fragilidade externa deveria promover uma redução das taxas de juros cobradas nos financiamentos externos, com efeitos positivos sobre a taxa de juros doméstica de curto-prazo, a qual influencia o custo do financiamento da dívida pública, diminuindo a carga de juros e a imprevisibilidade de sua trajetória. Dado o objetivo de manter a solvência do Estado, caberia preservar um aspecto essencial do gasto público, qual seja, o seu papel anti-cíclico e estimulador do crescimento econômico. Do ponto de vista cíclico, a evolução do déficit público não poderia estar sujeita a metas de longo-prazo ou a concepções anacrônicas e marcadamente ortodoxas e monetaristas que postulam o orçamento equilibrado como um valor absoluto e permanente. Tal equilíbrio poderia ser alcançado através do crescimento econômico e da estabilidade macroeconômica (que induzem ao pleno emprego e à maximização das receitas fiscais)”.

### 2.2.3. O Democrático

Em linhas gerais, o eixo democrático das propostas apresentadas pelo governo reforçava a idéia da necessidade de ruptura com o modelo econômico e social existente,

falando na defesa de uma “revolução democrática” no país e em uma disputa de hegemonia com o neoliberalismo. Ademais, o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002, pp. 55-56) inclui uma crítica ao predomínio da regulação pelo mercado: “(...) as bolsas de valores e os mercados financeiros não podem regular a sociedade. O mercado não produz justiça e não tem qualquer compromisso com a ética democrática e a justiça social. Os acordos clientelistas e a “mão invisível” do mercado não podem substituir o debate público e democrático e as decisões daí emanadas (...). Isso exige a desprivatização do Estado, a constituição de novas esferas públicas de controle social do Estado e o controle social e democrático do mercado”.

Em seqüência, é atribuído um papel decisivo à mobilização e pressão popular para “equacionar limitações legais e institucionais importantes”. Além disso, é proposta a redefinição do próprio papel do Estado. Ao lado do planejamento estratégico, a gestão participativa é vista como indispensável. Dentre as suas modalidades, destaca-se o Orçamento Participativo.

Ademais, para o PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002, p.28) um novo modelo de gestão pública, exigiria um Estado que, além de democrático e participativo, recuperasse o planejamento estratégico de governo como instrumento para a remontagem da capacidade estratégica de ação do Estado (prever, planejar, agir, investindo ou coordenando iniciativas com o setor privado e a sociedade), e ainda, que reorganizasse a forma de prestar serviços públicos, conferindo-lhes qualidade com economia de recursos.

### 2.3. A Guinada

Durante o ano de 2002, assistimos à várias conseqüências das políticas neoliberais adotadas durante toda a década de 90, o que foi classificado mais tarde por COUTINHO (2003) como “um quadro de grave desarranjo macroeconômico e de vulnerabilidade externa”. Entre outras coisas, assistiu-se a disparada do câmbio e a ameaça de aumento das taxas de inflação a qual mostraram os riscos da rápida reversão do déficit em conta corrente num quadro de elevado passivo externo (onde o setor privado possui ativos líquidos

emitidos pelo governo). Ademais, a desvalorização do real e o “salto” das taxas de inflação, viriam a exigir uma postura cautelosa frente as decisões e discursos quanto a adoção pelo BC da política macroeconômica bem como intervenções no mercado de câmbio.

Assim, em junho de 2002, sob pressão do ambiente de incertezas motivado por intensa especulação contra o real e contra os títulos brasileiros (aumento do “risco Brasil”), Lula divulgou uma Carta ao Povo Brasileiro, em que procurava tranquilizar os mercados. Esta carta representou o início da mudança de direção das propostas do partido, o qual pareceu estar mais consciente quanto à “margem de manobra” que seria legada pelo então governo neoliberal em função das políticas econômicas até então implementadas.

Assim, em seu discurso LULA DA SILVA (2002) afirma que “o PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias (...) Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação”.

Além da postura moderada acima exposta e do compromisso em honrar os contratos efetivados pelo então governo, Lula reafirma ainda o compromisso com o combate à inflação e com o equilíbrio fiscal bem como com a preservação do superávit primário definidos por ele como “patrimônio de todos os brasileiros”. Tais compromissos, herança do até então governo, viriam a comprometer o primeiro ano do governo Lula como veremos a seguir.

## CAPÍTULO 3

### **Considerações Acerca das Políticas Econômicas Adotadas Durante o Primeiro Ano do Governo Lula**

Desde que assumiu o governo, em janeiro de 2003, o Partido dos Trabalhadores vem praticando uma política econômica notoriamente continuísta em relação ao governo neoliberal de FHC. Vimos no Capítulo I, que tal política provocou o aprofundamento da vulnerabilidade externa do país o que teria resultado na diminuição do raio de manobra para a política econômica nos primeiros anos do governo sucessor. Dessa forma, ainda durante as campanhas presidenciais, o Partido dos Trabalhadores adotou a alternativa de manter a política neoliberal durante o início do mandato, a qual é tida como “responsável” de forma a adquirir a “credibilidade” do mercado.

O que explica tal opção é o fato de que para grande parte dos economistas e administradores que atuam no mercado existe uma única política certa, a qual seria tecnicamente fundamentada, neutra e responsável, qual seja a política neoliberal. No entanto, se de certa forma a adoção de tal política implica em credibilidade por parte do mercado o que foi essencial para diminuir os movimentos especulativos durante a campanha eleitoral, o que devido a vulnerabilidade acreditava-se poder acarretar a volta da instabilidade monetária, por exemplo, por outro lado o continuísmo observado implica como vimos, particularmente no caso de economias como a brasileira, a diminuição ainda maior do raio de manobra da política econômica: a política monetária fica atrelada às metas inflacionárias, a fiscal aos superávits primários e a cambial comandada pelo próprio mercado. Ademais, qualquer tentativa de cumprir com as promessas de campanha de crescimento e emprego exigiria que se mexesse em dogmas da política econômica cientificamente comprovada. Assim, segundo PAULANI (2003, p. 6) uma vez conquistada, a credibilidade exige que se mantenham a política monetária e fiscal contracionistas, o juro alto, etc. o que nos faz questionar qual a utilidade da defendida credibilidade.

Em um primeiro momento, o qual observamos às vésperas das eleições, estando os agentes econômicos convencidos da “responsabilidade” do governo na condução da política

econômica, tornou-se novamente atrativo o investimento no país, dadas as elevadas taxas de juros. O aumento do Balaço de Capitais, de acordo com a Lei da Oferta e da Demanda, provocou a queda do preço da moeda estrangeira no país, o que inibiu impactos inflacionários provenientes de importações, por exemplo. No entanto, em um segundo momento, a valorização da moeda doméstica provoca a piora nos Termos de Troca dos produtos nacionais, levando a piora nos resultados do Balanço Comercial. Daí a decisão de financiar com recursos provenientes da movimentação de estoques o déficit em Transações Correntes. Ademais, o caráter especulativo e volátil de tais investimentos, aumenta cada vez mais a vulnerabilidade externa do país, fazendo com que a qualquer momento, utilizando-se de qualquer argumento não fundamentado, os agentes resolvam retirar seus dólares do país, pondo por terra a credibilidade conquistada com o sacrifício de toda a população.

Dessa forma, segundo PAULANI (2003, p. 9), a afirmação de que somente a política neoliberal é responsável e confiável esconde os interesses específicos dos agentes que buscam a valorização dos capitais especulativos que hoje dominam o processo de acumulação, tornando “necessárias” as crises, turbulências, súbitos movimentos de preços das moedas fracas, elevadas taxas de juros, pois é precisamente isso que produz o fortalecimento do capital especulativo no mundo. Sob essa perspectiva, o continuísmo da política econômica observado no governo Lula, mesmo depois de recuperada a credibilidade, diminuído o risco-país, recuperado o preço dos títulos brasileiros no exterior, valorizado o real e contida a inflação, fortalece ainda mais tal ideologia dado o fato de que tal política está sendo defendida pelo até então maior partido de esquerda do mundo.

Assim, o que pretendemos mostrar neste Capítulo é que, embora o continuísmo da política neoliberal tenha sido necessário nos primeiros meses de governo, o que caso contrário poderia colocar em risco a própria governabilidade, a necessidade de uma ruptura em relação a tal política é requerida de forma a diminuir a vulnerabilidade externa e assim se alcançar o crescimento e o emprego.

### 3.1. A Continuidade Necessária

O governo antecedente legou ao seu sucessor uma potente bomba inflacionária, a qual já estava começando a explodir. De fato, a restrição cambial decorrente da rejeição à investir e emprestar ao país por parte dos investidores e bancos estrangeiros foi comprometedora para uma economia cujas contas externas foram gravemente vulnerabilizadas na última década. A forte depreciação da taxa de câmbio acabou por provocar grande impacto sobre os preços, colocando em risco a grande conquista do governo FHC, qual seja a derrubada e a estabilidade da inflação.

Neste momento, de acordo com COUTINHO (2002) temia-se a formação de um círculo vicioso de aceleração dos preços com risco de retorno da indexação generalizada já que com o crédito externo bloqueado, a pressão cambial elevava o dólar usado como referência para a formação de preços para acima de R\$ 3,30, e o custo das importações, pressionado pelo Real sobrevalorizado, enfraquecera a concorrência externa aos produtos domésticos, viabilizando uma taxa mais elevada de repasse das pressões de custo aos preços. Além disso, a continuidade das tensões inflacionárias sobre os índices de preços tenderia a exacerbar as demandas por proteção das rendas que estariam sendo corroídas pela inflação nos primeiros meses de governo. Depois, devido à abertura comercial os produtos importados imporiam um teto para o aumento de preços nacionais somado ao fato de que o círculo vicioso que assistíamos na década de 80 de inflação *versus* desvalorização só era possível num contexto em que a dívida externa era primordialmente pública situação bem diferente no final de 2002. Dessa forma, a equipe econômica do novo governo já iniciou seu mandato com a designação de evitar a volta da inflação nos primeiros meses e embora fosse improvável a volta da inflação descontrolada, isto poderia colocar em risco a sua credibilidade no mercado internacional.

Daí a necessidade de se obter o quanto antes uma descompressão da taxa de câmbio. A nova equipe econômica buscou então infundir confiança nos mercados, bem como atuar no plano político internacional para minorar o bloqueio ao Brasil. Neste sentido, as políticas restritivas dos primeiros meses de governo foram essenciais para que o BACEN conseguisse a credibilidade necessária de forma a atuar na rolagem da dívida indexada ao

câmbio. Além disso, segundo COUTINHO (2002) foi imprescindível sustentar o superávit fiscal primário bem como calibrar a política de juros para evitar que o cálculo dos investidores a respeito do juro real futuro das aplicações financeiras ficasse negativo ou muito baixo. Dessa forma, ao vencer as expectativas de inflação afastando o risco da reindexação, bem como recuperada a credibilidade, diminuído o risco-país, recuperado o preço dos títulos brasileiros no exterior e valorizado o Real, o atual governo tinha cumprido com suas responsabilidades de início e poderia, então, buscar vencer a vulnerabilidade externa que permitiria finalmente conquistar o desenvolvimento sustentável.

Segundo BELLUZZO e CARNEIRO (2003, p.4) para vencer as restrições externas seria necessário limitar o grau de conversibilidade da moeda nacional por motivos como o excesso de endividamento externo e interno e escassez de divisas. Para melhorar a posição da moeda nacional e reduzir consistentemente o risco de crédito do país, deveria-se retomar o controle sobre o fluxo de divisas no país, estabelecendo uma regulação sobre entradas e saídas de capitais especulativos, condição necessária para eliminar a arbitragem entre taxas de juros externas e internas, permitindo sua redução. Os controles permitiriam a perseguição de uma taxa de câmbio compatível com a geração de um saldo global de Balanço de Pagamentos que pudesse se transformar em acumulação de reservas, cujo custo de carregamento em moeda nacional seria reduzido em razão da queda da taxa de juros. Em outras palavras, tais medidas implicariam a ruptura com as políticas neoliberais verificadas desde o início da década de noventa. No entanto, o que se verificou foi a opção pelo continuísmo de tais política, especialmente fiscais e monetárias, o que levou a uma maior debilidade da economia brasileira.

## 3.2. A Continuidade Desnecessária

### 3.2.1. Política Fiscal

De acordo com as análises realizadas por BIASOTO Jr. (2003, pp. 1-2), além da manutenção da política fiscal restritiva, o Governo Lula impôs um reforço aos marcos fiscais, através da elevação da meta de superávit primário para 4,25% do PIB. Apesar disso,

a Dívida Líquida do Setor Público continuou em trajetória ascendente, medida como proporção do PIB mesmo com a taxa de câmbio colaborando para a redução da dívida líquida global na qual se observa que os fatores cambiais contribuíram para uma contração da dívida de 3,7% do PIB até ago/03. Nesse caso, o aumento da dívida deve-se à elevação dos juros reais que pesa sobre as contas públicas. Desse modo, o superávit primário de 4,91% do PIB apenas reduz o impacto de variáveis que estão fora do alcance da política fiscal.

A predominância dos determinantes de natureza financeira sobre as contas reais produz uma situação insustentável. O contínuo aumento da carga tributária e a grande repressão dos gastos públicos acabam impactando os condicionantes gerais da política econômica que deterioram o perfil da dívida pública, além de aumentá-la. Ademais, a retração do gasto público, associada às altas taxas de juros, tem induzido um viés econômico recessivo, cujo resultado é a deterioração da capacidade de arrecadação do Estado.

O foco da política fiscal no superávit primário tem produzido a concentração da dívida no endividamento mobiliário, elemento de grande potencial instabilizador. A relação dívida/PIB é o ponto de partida da política fiscal no âmbito da tese de que este indicador seria o elemento crucial da construção das expectativas inflacionárias. Esta concepção está fundada nas teses monetaristas, para as quais o controle da dívida mobiliária passa a ser a alternativa para a base monetária. Ou seja, de acordo com BIASOTO Jr. (2004, p.2), a evolução da dívida passou a ser tomada como *proxy* da evolução da moeda. No entanto, o conceito de Dívida Líquida do Setor Público, utilizado pela política fiscal, vai muito além da dívida mobiliária. Todas as formas de endividamento, incluindo as dívidas por contrato de empréstimo com o sistema bancário interno, as emissões de papéis de longo prazo no mercado internacional, o endividamento de quinze ou vinte anos junto aos organismos internacionais são somadas aos atrasos junto a fornecedores, operações de antecipação de receita orçamentária e dívidas de prazos diversos, em títulos financiados diariamente no mercado monetário. Além disso, toda a dívida denominada em moeda estrangeira é aferida

pela taxa de câmbio presente. Com isto, qualquer desvalorização cambial altera a relação dívida/PIB passando a exigir a elevação do superávit primário.

Portanto, como demonstra BIASOTO Jr. (2004, p.3) na prática a aplicação da teoria monetarista provocou distorções, quais sejam: a) o fechamento do ano de 2003 mostra que o superávit primário do setor público, de 4,32% do PIB, superior à meta anunciada no início do ano, foi pouco maior do que os juros internos. De fato, ele foi muito menor que os juros reais de 5,96% do PIB. A escalada dos juros de 2003 produziu uma deterioração ainda maior da situação fiscal que a vivida em anos anteriores (em 2001 e 2003, os juros reais foram de 3,5% e 0,05 do PIB); b) quanto às fontes de financiamento do setor público, concentração na dívida mobiliária (crescimento de cerca de 8% do PIB). A expansão da dívida mobiliária no conjunto das fontes de recursos que financiam o setor público é concomitante ao aprofundamento do desmonte da sua estrutura de financiamento. A dívida contratual, ou bancária, segue em queda livre, como reflexo direto de todas as restrições postas ao endividamento dos estados, municípios e empresas.

Em outras palavras, a política fiscal contracionista enfocou o superávit primário sem atentar para a estrutura de financiamento ao setor público, que vem experimentando uma deterioração dramática, com efeitos imprevisíveis sobre a percepção de risco dos agentes econômicos, demonstrado pelo indicador de solvência do setor público o qual mede quantas receitas anuais são necessárias para pagar a dívida o qual mostra uma tendência instabilizadora.

Dessa forma, fica atestada a impossibilidade de continuidade da atual política financeira que implica o desmantelamento das contas públicas. No entanto, ao invés de discutir esse pontos, a política econômica preferiu optar pelo superávit anticíclico, o que significa um abrandamento das necessidades de contenção da despesa na retração do ciclo e uma expansão quando da expansão cíclica. No entanto, para o Brasil, que pretende atravessar uma fase expansiva, significa mais contenção das despesas. Justamente no momento em que os gargalos ao crescimento deverão ser removidos, inclusive com

aumento do investimento público, a proposta é gerar mais poupança governamental para garantir a redução da relação dívida/PIB no longo prazo.

Segundo BIASOTO Jr. (2003, p.3), o ajuste está sendo aprofundado em nome da idéia de que o setor privado ocupará o espaço aberto pela redução do gasto público. No entanto, a política econômica ignora que a restrição fiscal e o nível das taxas de juros reais têm impacto sobre o desempenho da produção e das próprias receitas públicas. Assim, o círculo vicioso de estagnação econômica e queda de receitas, somada à inatividade da máquina pública, passa a inutilizar a mais austera política econômica, transformando seu sucesso em fracasso.

### 3.2.2. Política Monetária

Os efeitos da combinação do regime de câmbio flutuante com uma política monetária pautada por metas de inflação têm sido responsáveis pelo movimento de *stop and go* que torna impossível um crescimento sustentável da economia e desestimula investimentos produtivos. Numa economia cujas características são volatilidade cambial, elevado *pass-through*, indexação de preços a um índice influenciado pela taxa de câmbio, as taxas de juros têm de ser mantidas elevadas para evitar que as desvalorizações cambiais impliquem aumentos substanciais da inflação. Mesmo em períodos de apreciação do Real, as taxas de juros só caem lentamente devido ao receio que a recuperação da absorção doméstica e os movimentos de preços relativos terminem por desencadear uma alta generalizada dos preços.

De acordo com análise efetuada por FARHI (2004, p.2), desde o início de 2003, os efeitos decorrentes do regime de metas em economias com essas características, vêm sendo reforçados por seguidos erros de gestão da política monetária. Esses erros são essencialmente decorrentes da falta de flexibilidade da atual diretoria do BACEN na gestão interna do modelo. O primeiro e mais importante desses erros, cometido logo no início de 2003, foi a fixação de metas ajustadas de inflação pouco realistas. Partindo de uma inflação de 12 meses constatada de 12,6%, em 2002, que alcançou patamar próximo a 20% entre

fevereiro e abril de 2003, como decorrência de uma desvalorização nominal da taxa de câmbio de cerca de 70%, no ano anterior, fixou metas de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004.

Outros erros vieram se somar a este. Ainda em abril de 2003, a inflação começou a dar sinais de quedas, mas o BACEN preferiu esperar que a taxa acumulada em 12 meses começasse a ceder antes de reduzir a taxa Selic, ampliando os custos da política monetária em termos de produto e emprego. Só aceita uma redução da taxa de juros quando estão reunidos todos os fatores que considera favoráveis: cenário externo, queda dos índices correntes, das projeções futuras e da inflação acumulada em 12 meses.

Outro erro, em 30/12/03, o BACEN divulgou o Relatório de Inflação trimestral, em que demonstrava que a manutenção da Selic em 16,5% a.a. e da taxa de câmbio no patamar então observado resultaria numa taxa de inflação inferior ao centro da meta de 5,5% e que, utilizando-se as projeções do mercado financeiro para essas variáveis, a inflação seria levemente inferior a 6%. Essas afirmações do BACEN serviram como suporte às expectativas de continuidade do processo de redução das taxas de juros. No entanto, vinte dias depois, a autoridade monetária decidiu manter os juros inalterados. A ata da reunião do Copom em que essa decisão foi tomada revela que, abdicando totalmente de análises prospectivas, o BACEN baseou-se exclusivamente na evolução constatada dos índices de inflação de dezembro.

A divulgação das atas do Copom pretende influir na formação de expectativas através de uma “maior transparência” das decisões de política monetária. Segundo FARHI (2004, p.3), ao tornar públicas tanto sua perplexidade e suas incertezas quanto o fato de ter reagido à divulgação de índices passados, o BACEN provocou reboiço nos mercados financeiros já temerosos de uma alta da taxa de juros americana, levando a fortes quedas dos preços dos ativos brasileiros e altas da taxa de câmbio e do risco-país, deterioração das expectativas dos agentes relevantes no processo de formação de preços que pode levá-los a remarcações preventivas.

A análise dos índices divulgados sobre a inflação de janeiro e fevereiro mostra: a) o peso de aumentos sazonais de preços, como mensalidades escolares e, sobretudo impactos dos fenômenos climáticos nos preços dos produtos hortifrutigranjeiros; b) choques de ofertas causados pela recuperação sincronizada das principais economias do mundo aliada a uma desvalorização do dólar que vem provocando altas acentuadas dos preços das *commodities* o aumento da alíquota da Cofins, decidido no processo de reforma tributária, aplicado a partir de primeiro de fevereiro foi incorporado antecipadamente a alguns preços; c) mudança localizada de preços relativos nos segmentos que tiveram aumento de demanda ao final do ano e cuja evolução foi extremamente desfavorável ao longo de 2003 como semiduráveis e não-comercializáveis.

Assim, segundo FARHI (2004, p. 4) o conservadorismo do BACEN deve levá-lo a procurar lutar contra esses fatores de elevação dos preços pela manutenção de uma política monetária apertada. No entanto, juros altos não se constituem em instrumentos para lidar com choques de oferta ou aumento de impostos. Não devem, numa economia deprimida e em fase incipiente de recuperação, impedir a mudança de preços relativos ao reduzir ainda mais a absorção doméstica provocando queda dos preços dos bens destinados a atendê-la. O BACEN age dessa maneira por excesso de zelo em relação a uma meta de inflação irrealista que o constringe a operar a política monetária “errando por excesso”. Ao que parece, pouco importa que essa medida seja capaz de interromper o frágil crescimento econômico que se renunciava, além de pressionar a dívida pública.

### 3.3. A Ruptura Desejada

Embora muitos afirmem que não haja alternativa para política econômica que não a continuidade da mesma, tal tese só se sustenta se o objetivo maior for manter a credibilidade do país nos mercados internacionais. Se outros forem os objetivos, tais como crescimento da renda e emprego, não há alternativa que não a ruptura com o atual modelo.

A começar pelo nível excessivamente elevado da taxa de juros, o que produziria efeitos no nível geral de produção e emprego, bem como estancaria o processo de

apreciação do Real. Do ponto de vista inflacionário, melhor será a manutenção da subvalorização, já que esta potencializa a redução do valor em reais da moeda americana.

Quanto à política cambial, além da necessidade do BACEN atuar como regulador do mercado, impedindo bruscas oscilações, pode-se pensar na taxaço do capital de curto prazo ou carência, ou seja, regular minimamente o movimento desses capitais. Quanto à queda sustentada da relação dívida/PIB, esta só pode ser alcançada aumentando a velocidade de crescimento do denominador e reduzindo a do numerador. Em consequência, também reduzida seria a necessidade de superávits fiscais, abrindo-se espaço para atuação da política econômica em busca do crescimento do produto e emprego.

Basicamente, essas políticas implicariam uma sinalização de que a acumulação capitalista em nosso país voltaria a ser pautada pela produção e não mais pelo rentismo tão protegido pelas políticas cientificamente comprovadas encobertas pelo véu da credibilidade.

## CONCLUSÃO

O Choque dos Juros em 1979 triplicou o tamanho da dívida externa e levou toda a periferia à Crise da Dívida. Neste momento, o então ministro Delfin Neto tratou de salvar os bancos e os empresários nacionais da sua política de desvalorização cambial, “estatizando sua dívida externa”.

O esforço exportador para gerar o superávit comercial deveria ter sido suficiente para cobrir o déficit dos serviços, originando um processo de transferências reais ao exterior. No entanto, o esforço comercial não foi suficiente para impedir a diminuição das reservas, conduzindo o país à moratória. A retomada dos pagamentos externos, através da reciclagem da dívida, com encurtamento dos prazos, provocou o “encilhamento” do setor público e dificuldades cambiais, levando o país a uma nova moratória em 1989. Desde então a regra tem sido: combinar altos juros e restrição ao crédito interno para atrair capital externo via emissão de dívida pública com prazos curtos, a qual termina dolarizada ou indexada ao câmbio, até culminar com a crise cambial.

Quando Collor assumiu a presidência, adotou-se a medida de bloquear e recolher no Banco Central a massa de ativos financeiros em circulação na economia e dos passivos bancários, com o objetivo de evitar a explicitação da hiperinflação. Deste bloqueio 80% virou poupança de longo prazo -VOBC's - rendendo correção monetária mais 6% ao ano, e seriam devolvidos após 18 meses em 12 parcelas. Então, foi concedido ao Tesouro a capacidade de monetizar os VOBC's recebidos como pagamentos de impostos, o que levou ao aumento da arrecadação. Ademais, o setor público reverteu em médio prazo a dívida de curto prazo, com taxas de juros reduzidas. Esta melhora na condição do setor público, somada ao fato de que este governo conseguiu deter a hiperinflação mediante o seqüestro da liquidez e os critérios de correção, levando a um deságio sobre os títulos, desvalorizando ativos reais e de risco e reduzindo a cotação do dólar, viriam a ser pré-requisitos para as medidas tomadas pelo próximo governo, tal qual o próprio Plano Real.

A reintegração dos países periféricos ao circuito financeiro internacional, com a retomada dos fluxos de capitais para esses países, por razões estruturais (elevação da poupança financeira e busca por diversificação do portfólio dos investidores do centro) e cíclicas (redução do nível de atividade e rentabilidade das aplicações no centro) levou tais países a um processo de abertura das economias, com elevação da conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos e acumulação de reservas internacionais. Além disso, dentro dos pilares do novo consenso mundial, o processo de abertura econômica ocorreu também no comércio exterior, e houve a redefinição do papel do Estado na economia, as estatais foram submetidas às privatizações e ao sucateamento da infraestrutura, sendo que ambas serviam de suporte à expansão do capitalismo brasileiro.

Tais movimentos possibilitaram a execução no Brasil do Plano Real de estabilização inflacionária, baseado na âncora cambial. Tal plano logrou sucesso na estabilização, levando a um cenário econômico de inflação baixa, mas com crescimento baixo, juros altos e câmbio sobrevalorizado.

Após o início do plano o país teve que enfrentar uma sucessão de crises financeiras internacionais, começando pela crise mexicana em 1995, passando pela queda do regime de câmbio administrado do Brasil em 1999 (a partir de quando a taxa de câmbio do real passa a ter uma trajetória instável), chegando à crise argentina com ápice em 2001.

Outra transformação ocorrida desde então foi a elevação da dívida pública. A justificativa oficial para essa elevação centrou-se nos fatores patrimoniais, como a incorporação dos chamados “esqueletos” da dívida de estados e municípios. Entretanto, utilizando-se o conceito de dívida líquida e incorporando-se à contabilização dos fatores patrimoniais sua contrapartida em termos de haveres a eles associados, a elevação da dívida ocorreu principalmente devido ao impacto de fatores financeiros, como as altas taxas de juros e a depreciação da taxa de câmbio.

Ademais, a liberalização do câmbio e dos capitais provocou o endividamento externo privado, de curto prazo, que se sobrepõe à dívida pública externa. A partir de

então, a ligação entre sobrevalorização cambial e entrada de capital especulativo constituído o mecanismo através do qual o endividamento interno do setor público lastreou o endividamento externo das empresas e bancos privados.

O programa de governo do PT para as eleições de 2002, de início orientou-se sobre 3 eixos: o social, o nacional e o democrático, sempre enfatizando a subordinação externa como maior problema.

Em linha com as formulações históricas do partido, o programa afirma a necessidade de uma ruptura com o modelo neoliberal, o qual abriu e desregulamentou a economia nacional, subordinando-a ainda mais ao mercado externo, especialmente ao financeiro.

No campo social, defendia transformações nas estruturas históricas que determinaram os padrões de distribuição de renda, como a propriedade da terra. Ademais, enfatizava a necessidade da orientação produtiva ao mercado interno de massas.

No âmbito nacional, objetivava uma maior autonomia para a formulação e gestão das políticas econômicas e regulação dos mercados, o que exigiria políticas que reduzissem a dependência e a vulnerabilidade externa. Para tal deveria-se: a) recuperar o saldo comercial e reduzir o déficit na conta serviços do balanço de pagamentos; b) corrigir desequilíbrios resultantes da abertura comercial, via revisão da estrutura tarifária e criação de proteção não-tarifária; c) regular a entrada de capitais e reorientar o investimento direto externo para aumentar exportações, integrar a indústria de bens de capitais e fortalecer a capacidade endógena de desenvolvimento tecnológico; d) regulamentar o processo de abertura financeira; e) liberar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país; f) consolidar a vocação de multilateralidade do comércio exterior brasileiro, contrapondo-se a adesão à ALCA vista como um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos EUA.

Ademais, enfatizava a consolidação da presença das empresas estatais em setores onde ainda é relevante e a suspensão e reavaliação do processo de privatização; a redução do comprometimento das receitas do governo com o pagamento de juros da dívida pública e a crítica ao controle do déficit público como orientação de política econômica.

No eixo democrático, reforçava a idéia de ruptura com o modelo sócio-econômico existente, via “revolução democrática”.

Apesar da moderação exibida pelo então candidato Lula nas campanhas eleitorais de 2002, ainda cria-se que esta postura estava sendo adotada como meio de criar um ambiente tranqüilo para a transição para uma estratégia de desenvolvimento diferente da neoliberal adotada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, a política que vem sendo implementada tem manifestado forte continuidade com a da década de 90. Apenas considerando os primeiros meses do mandato, assistiu-se a duas elevações das taxas de juros; ao aumento da meta do superávit primário para 4,25% do PIB, o que obrigou a cortes, à defesa da continuidade da privatização dos bancos públicos estaduais e a concessão de autonomia operacional para o Banco Central.

A lógica da política econômica colocada em prática tem sido o aprofundamento da “âncora fiscal” tão criticada pelo próprio PT durante o mandato peessedebista. Na lógica do atual Ministério da Fazenda, a preocupação com a vulnerabilidade externa quase desaparece, a qual seria combatida com o ajuste fiscal e aumento do comércio exterior. A idéia central pode ser, então, assim resumida: “basta equilíbrio econômico, abertura e livre ação das forças de mercado”.

## BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, D.J.N. “*O Brasil dos Anos 90: um balanço*”. Leituras de Economia Política No. 9, 2001

BELLUZO, L.G. & ALMEIDA, J.G. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L.G. e CARNEIRO, R. “*O Mito da Conversibilidade ou Moedas não são Bananas*”. Política Econômica em Foco – Suplemento 1 do Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – no. 1 set/03.

BIASOTO Jr., G. “*Novos Acordos e Velhas Questões Fiscais*”. Política Econômica em Foco – Suplemento 2 do Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – no. 1 out/03.

\_\_\_\_\_ “*Conceitos Insólitos, Desestruturação do Padrão de Financiamento e o Engodo do Superávit Anti-Cíclico*”. Política Econômica em Foco – Suplemento 4 do Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – no. 2 mar/04.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

CARVALHO, C.E.F. *Bloqueio da Liquidez e Estabilização: o fracasso do Plano Collor*. Campinas: IE – Unicamp, 1996.

COUTINHO, L. “*A Opção pelo Desenvolvimento*”. Folha de São Paulo, 23/02/03.

FARHI, M. “*Metas de Inflação e Erros de Gestão*”. Política Econômica em Foco – Suplemento 1 do Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – no. 2 – fev/04.

FRANCO, G.H.B. “*A Inserção Externa e o Desenvolvimento*”. Site: [www.ghbfranco.com.br](http://www.ghbfranco.com.br).

LAPLANE, M.F. & SARTI, F. “*Investimento Direto Estrangeiro e a Retomada do Crescimento Sustentado nos Anos 90*”. *Economia e Sociedade*, Campinas: Vol. 8, 1997

PARTIDO DOS TRABALHADORES. “*Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*”. Site: [www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp](http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp). Publicação do Diretório Nacional do PT, março de 2003.

\_\_\_\_\_ “*Programa de Governo 2002 da Coligação Lula Presidente, Um Brasil para Todos*”. Site: [www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp](http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp). Coligação Lula Presidente, julho de 2002.

PAULANI, L.M. “*Brasil Delivery: Razões, Contradições e Limites da Política Econômica nos Primeiros Seis Meses do Governo Lula*”. *Revista de Economia Política*, São Paulo: 2003.

PRATES, D.M. “*Investimento de Portfólio no Mercado Financeiro Doméstico*”. In: FREITAS, M.C.P (Org.) *Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

PRATES, D.M. & FREITAS, M.C.P. “*Emissões Brasileiras no Mercado Financeiro Internacional nos Anos 90*”. In: FREITAS, M.C.P. (Org.) *Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LULA DA SILVA, L. I. "*Carta ao Povo Brasileiro*, 22/06/2002". Site: [www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp](http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp).

WILLIAMSON, J. "Reformas Políticas na América Latina na Década de 80". Revista de Economia Política, São Paulo: 1992.