



OUTRO MODELO ECONÔMICO É POSSÍVEL

Contribuição ao debate do Partido dos Trabalhadores

Coordenação Nacional da Democracia Socialista - Tendência Interna do Partido dos Trabalhadores / Março de 2003

Cadernos Em Tempo 327 - Maio/2003.

Equipe de edição: Carlos Henrique Árabe, João Machado, Caio Galvão de França, Caco Bisol e Márcia Helena Ramos.

Ilustração de Capa: Max Ernst (Ensaio para uma escola de monstros)

Impressão: Extra Copy Gráfica e Editora Ltda. - Fone: (11) 6331-9032

Fotolitos: Input - Fone: (11) 3666-4311

APRESENTAÇÃO

UM DEBATE NECESSÁRIO

O texto *Outro Modelo Econômico é Possível* que integra este caderno foi apresentado para o debate partidário na reunião do Diretório Nacional (DN) do PT realizada em 15 e 16 de março. Naquela ocasião o DN aprovou, por maioria, uma resolução (disponível em www.pt.org.br) que traçou um balanço positivo dos primeiros meses de governo. Ao mesmo tempo, por consenso, foi definida a realização de um seminário da direção nacional sobre política econômica e desenvolvimento, onde poderemos aprofundar o debate de alternativas para a construção de um outro modelo econômico para o Brasil.

A contribuição ao debate apresentada pela Coordenação Nacional da Democracia Socialista - tendência do Partido dos Trabalhadores foi colocado em votação como uma das posições que criticaram a política econômica até agora seguida e encaixa-se neste debate mais aprofundado sobre os rumos do governo Lula. O texto questiona a estratégia de mudança para a política econômica justamente porque não há sinal de alteração de elementos básicos da política macroeconômica anterior. E propõe um debate concentrado neste terreno porque entende que uma mudança global de rumos do país, em benefício da maioria da população, exige uma mudança do funcionamento da economia brasileira. Uma não existe sem a outra.

É verdade que o modelo anterior, de FHC/Malan, deixou a economia brasileira à beira de uma grande crise. O processo de saída desse modelo e dessa situação de crise, possivelmente, exigiria um conjunto de medidas transitórias desenvolvidas ao longo de algum tempo. Sustentado pela imensa vontade popular de mudança, esse processo deveria ter um sentido claro de ruptura com o modelo FHC/Malan e o objetivo de avançar para um novo modelo econômico, baseado no crescimento com distribuição de renda e com incorporação de amplas parcelas da população, alijadas pelo desemprego e pela exclusão social.

Não seria possível que os resultados destas expectativas já se manifestassem em dois ou três meses de governo. Mas neste período seria possível manifestar-se diferenças iniciais substantivas no âmbito da conquista de autonomia para a tomada de decisões de economia. Aquele punhado de sal de que nos falou Veríssimo, que simboliza onde se quer chegar.

Estas diferenças iniciais substantivas, com um caráter efetivamente de transição para um outro modelo, são necessárias em três sentidos precisos: mecanismos de controle face à entrada e saída de capitais do país; avanços na autonomia decisória frente aos interesses especulativos e aos chamados mercados; e, passos na construção de

concepções de política econômica alternativas à lógica neoliberal (expressa exemplarmente pelo FMI e suas imposições que impedem o exercício de uma política econômica soberana e voltada ao desenvolvimento).

O conjunto articulado de interesses, sobretudo do capital financeiro, e de concepções liberais de organização da economia pressiona para a manutenção da chamada armadilha fiscal – a retroalimentação entre elevação da taxa de juros, aumento da dívida pública, obtenção de crescentes superávits orçamentários para pagamento do serviço da dívida – que, combinada com a obtenção de grandes superávits externos (sem dinamismo interno) criam um ambiente de estagnação econômica prolongada, com suas conseqüências em termos de desemprego e concentração de renda. Além disso, essa composição conservadora de interesses e concepções busca dirigir a política econômica no rumo de mais concessões e mais submissão aos chamados mercados, de mais subordinação à doutrina liberal. É nesse sentido que deve ser entendida a proposta de autonomizar o Banco Central (frente ao Governo Federal e ao pro-

grama eleito, naturalmente). Não é à toa que ela está presente entre as exigências do FMI e que as principais forças conservadoras do país a defendam veementemente.

O texto *Outro Modelo Econômico é Possível* baseia-se em grande medida nas resoluções programáticas do PT, imediatamente anteriores à eleição de 2002. De modo mais claro nas Diretrizes de Programa aprovadas no XII Encontro Nacional, realizado em Recife em dezembro de 2001, mas também presentes no Programa de Governo aprovado pelo DN em julho de 2002, estão definições bastante claras para a reorientação da política econômica. E é muito evidente o distanciamento e o conflito entre estas definições e a política econômica praticada nestes meses iniciais de governo Lula.

É importante notar, ainda, que estamos travando um debate na sociedade e no partido, onde diversas opiniões vêm se manifestando a respeito dos rumos do governo e, especificamente, de sua política econômica. E, dentre as várias questões e desafios que têm influência nos rumos do governo, esta é uma das mais decisivas.

OUTRO MODELO ECONÔMICO É POSSÍVEL

Contribuição ao debate do Partido dos Trabalhadores

Coordenação Nacional da Democracia Socialista - Tendência Interna do Partido dos Trabalhadores / Março de 2003

Este texto visa:

a) Refletir sobre os impasses da política macroeconômica do nosso governo — sobre o fato de ela representar continuidade com a política do governo FHC (especialmente da sua última fase). Mais do que um questionamento de medidas pontuais adotadas, propomos um debate da orientação geral que vem sendo seguida.

b) Argumentar em favor de uma política diferente, que aponte claramente para a mudança. Além de viável, esta política está de acordo com a Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, aprovado pelo XII Encontro Nacional do PT, em dezembro de 2001, e com o Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, aprovado em reunião do Diretório Nacional em julho de 2002.

O modelo econômico de FHC: derrotado e esgotado

A aplicação do modelo neoliberal no Brasil desde o governo Collor até o último mandato de FHC deixou um legado terrível. Os problemas estruturais do capitalismo periférico brasileiro foram gravemente aprofundados. Da crise do desenvolvimento passamos a uma estagnação permanente; de uma autonomia nacional limitada, e sempre em risco,

passamos a uma subordinação passiva, aos vai-e-vens dos mercados internacionais e a uma crescente vulnerabilidade externa. Foi neste contexto que passamos da alta inflação a uma estabilidade de preços precária e, além disso, posta em cheque no ano de 2002.

Este retrocesso econômico foi acompanhado por um retrocesso político e social. Dos avanços conseguidos na luta democrática e popular contra a ditadura e ao longo da década de 80 passamos a uma espécie de oligarquização financeira do Estado. A crise social que acompanhou este processo é a maior já vivida pelo país.

A raiz da degradação da situação econômica brasileira durante os anos FHC foi o aprofundamento da dependência externa. Como o XII Encontro do PT assinalou:

“ao elevar as necessidades de financiamento externo a níveis críticos e abolir as restrições ao movimento de capitais, as políticas aplicadas 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” [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, § 11, p. 21, dezembro de 2001].

De fato, foi a dependência que levou ao agravamento da crise ao longo de 2002. A partir de uma combinação de razões externas e internas, assistimos a uma intensa saída de capitais do país. A conseqüente desvalorização do real detonou aumentos de preços, particularmente das tarifas dos serviços públicos privatizados e dos derivados de petróleo. Para defender as metas de inflação, o Banco Central seguiu a política ortodoxa de elevar as taxas de juros e restringir o crédito — isto é, de reprimir a inflação através da redução da demanda agregada. Tanto a desvalorização do real quanto a elevação dos juros, no entanto, provocaram o crescimento da dívida pública. Para evitar seu crescimento futuro o governo federal cortou o gasto público buscando elevar o superávit fiscal primário. Medidas como esta reforçam a redução da demanda agregada e, portanto, levam a economia à estagnação. Entre outras conseqüências negativas provocam o crescimento do desemprego.

Crises como a vivida em 2002 pelo Brasil têm sido freqüentes em países do Terceiro Mundo que liberalizam os movimentos de capitais. Se o Banco Central não controlar o fluxo de capitais, adequando-o às necessidades do crescimento da economia e do emprego, e não restringir sua volatilidade, os movimentos de capitais provocam problemas na entrada e na saída, ao mesmo tempo em que agravam a dependência da economia.

A defesa da liberdade de movimentos de capitais e a aceitação do aprofundamento da dependência da economia brasileira, no entanto, eram coerentes com a concepção de “desenvolvimento” posta em prática pelo governo FHC. Acreditava-se na ilusão de que a liberalização dos mercados, e em particular dos mercados financeiros, traria para o país

uma poupança externa abundante, e a partir daí o crescimento econômico. Assim, seu modelo econômico organizou-se com base em dois princípios de poder.

Em primeiro lugar, a **renúncia à soberania nacional**. Esta liberalização implicou a aceitação de uma política econômica determinada fundamentalmente pelo exterior, isto é, pelos fluxos internacionais de capital, por instituições da globalização neoliberal (como o FMI), pelas decisões dos grandes Estados imperialistas, em especial os EUA. Implicou, portanto, em uma profunda desnacionalização dos centros nacionais de poder e a eliminação quase total da capacidade de definição nacional de política macroeconômica.

Em segundo lugar, o **garroteamento do Estado pelo poder econômico**, com o esvaziamento das conquistas democráticas e o confronto com o movimento democrático-popular que, após derrotar a ditadura, se manteve presente na cena brasileira até os dias de hoje (e que foi certamente decisivo na eleição de Lula). Este esvaziamento das instituições representativas e dos elementos de democracia conquistados com o fim da ditadura expressou-se especialmente nas definições macroeconômicas que, além de crescentemente desnacionalizadas, passaram a constituir uma esfera sob controle dos chamados mercados e, em especial, dos mercados financeiros (nacionais e internacionais).

Além da estagnação econômica e da elevação do desemprego, esta concepção tem outras implicações negativas. As taxas de juros, no governo FHC, sempre estiveram entre as maiores do mundo. Ora, juros altos não significam apenas maiores dificuldades fiscais e retração da demanda agregada: transferem renda para os detentores de riqueza financeira, e tendem, além disso, a estabelecer um piso para as taxas de

lucro, pressionando, portanto, para a redução dos salários. Desta forma, altas taxas de juros reforçam de forma significativa a concentração da renda.

Dogmas como o de que a livre circulação dos capitais é benéfica, ou o de que qualquer elevação da inflação deve ser combatida com elevação das taxas de juros, não são, como demonstra a experiência dos últimos anos, compatíveis com um projeto de desenvolvimento, e menos ainda com maior justiça social. Mas correspondem perfeitamente aos interesses dos capitais financeiros. As concepções do governo FHC podem ser compreendidas facilmente quando temos em mente que os grandes bancos e instituições financeiras foram o cerne da base social da coalizão que lhe deu sustentação.

O esgotamento deste modelo de política econômica e seu fracasso ficaram claros em 2002 quando até o controle da inflação, que parecia a grande conquista do governo FHC, foi posto em cheque. A rejeição a este modelo e o desejo de novos rumos para o país estão na raiz de nossa vitória.

Um período de transição?

Uma série de medidas econômicas do novo governo vem expressando uma preocupante continuidade da política econômica derrotada. Entre elas destacam-se a manutenção de taxas elevadas de juros (as taxas nominais foram elevadas duas vezes nos dois primeiros meses de governo) e a elevação da meta de superávit fiscal primário de 3,75% do PIB para 4,25%.

Além disso, uma das autoridades mais importantes da área econômica do novo governo – o presidente do Banco Central – anunciou em diversas oportunidades uma concordância irrestrita com as orientações da gestão anterior.

As medidas de continuidade da política econômica que vinha sendo praticada por FHC, reconhecidas como “medidas amargas”, foram justificadas pela vulnerabilidade externa, pela fragilidade financeira da economia brasileira, e pela necessidade de fazer um esforço para ganhar a confiança dos mercados. Além disso, tem sido lembrado que desde a campanha eleitoral havia sido anunciado um “período de transição” no início do novo governo.

De fato, desde a divulgação da Carta ao Povo Brasileiro pela candidatura Lula (junho de 2002) foi incorporada à campanha a idéia de que o novo governo não poderia implementar imediatamente seu programa de maneira integral; de que deveria haver um período de transição. Este conceito foi depois incluído no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, aprovado em reunião do Diretório Nacional em julho de 2002.

Entretanto, uma análise das primeiras medidas e das propostas anunciadas pelo novo governo na área econômica não confirma que esteja em curso uma transição (o que supõe alguma mudança, ainda que gradual). Pelo contrário, além de a política seguida pelo Banco Central ser de continuidade, há medidas anunciadas que configurariam, se postas em prática, uma verdadeira consolidação de aspectos da política do governo anterior. É o caso da continuidade da privatização de bancos estaduais e, principalmente, da concessão de “autonomia operacional” ao Banco Central.

É preciso ter claro o lugar central ocupado pelo Banco Central na política econômica. Além de responsável pela política monetária, ele tem sob sua direção a política cambial, a regulamentação e a supervisão do sistema bancário, bem como dos movimentos de capitais. Tem tido uma participação

central nas discussões com o FMI. Além disso, é importante notar que a política monetária diz respeito, antes de tudo, à definição dos juros, o que tem no caso brasileiro uma enorme implicação fiscal (se aumentam os juros, aumentam a dívida pública e o seu serviço). Também a política cambial tem uma implicação fiscal (grande parte da dívida pública brasileira interna é corrigida de acordo com a variação da taxa de câmbio, além de, naturalmente, toda a dívida externa). De fato, pode-se dizer que o tamanho do superávit fiscal primário (receitas do governo menos despesas, excluindo as despesas financeiras) necessário para evitar o crescimento da relação dívida pública/PIB, pedra de toque das exigências do FMI e dos “mercados”, é determinado em grande medida pelas variáveis que ficam sob a responsabilidade do Banco Central (juros e câmbio).

A “autonomia operacional” do BC formalizaria legalmente a liberdade de ação que ele já vem tendo e lhe daria mais consistência; além disto, como prevê mandatos fixos para seus diretores, tornaria muito mais difícil que fossem substituídos a partir, por exemplo, de uma decisão do governo de alterar sua política econômica. Naturalmente, segundo o projeto em discussão, o BC teria de cumprir metas definidas pelo Ministério da Fazenda. Trata-se da política instaurada a partir da gestão de Armínio Fraga, de usar “metas de inflação” como âncora da política monetária. Contudo, além de este modelo de política econômica ser muito questionável, definir metas de inflação é muito pouco como orientação: o BC teria total liberdade na condução da política monetária com o objetivo de atingi-las. De fato, no lugar de o Ministério da Fazenda orientar a atuação do BC, o que já vem acontecendo desde o governo FHC é que o BC determina as margens de

liberdade para a atuação do Ministério da Fazenda, através da sua influência sobre o quadro fiscal. Registre-se: o PT sempre foi contrário à autonomia do Banco Central, em qualquer das suas versões.

A própria lógica da estratégia de “ganhar a confiança dos mercados”, que parece dominar a política econômica nesta fase inicial do novo governo, vai contra a idéia de transição. Ou seja: se a confiança dos mercados é conquistada com determinada política, sua alteração posterior pode levar à perda de confiança.

De fato, toda a lógica da política implementada até agora sugere que a “transição” representa apenas um esforço para obter maior margem de manobra a partir da manutenção da atual política macroeconômica, e não um processo de mudança. Ou seja: ficaríamos na dependência da situação internacional e dos humores dos mercados. Se a situação financeira internacional se estabilizar, e se o fluxo de investimentos voltar para a América Latina, a política econômica teria então maior margem de manobra. Como a última década demonstrou, esta expectativa é ingênua, e a instabilidade seria uma consequência permanente deste tipo de estratégia.

A “transição” segundo o Programa de Governo

A “transição” para um novo modelo, tal como definida no Programa de Governo, é claramente, diferente das medidas tomadas até agora. Vejamos o que diz o Programa:

“26. A questão-chave para o país é voltar a crescer com equilíbrio em todos os ramos de atividade, na agricultura, na indústria, no comércio e nos serviços. A volta do crescimento é o remédio para impedir que se estabeleça um círculo vicioso entre juros altos, instabilidade cambial e aumento da dívida

pública em proporção ao PIB. (...) A superação desses obstáculos à retomada do crescimento acontecerá por uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica.

27. (...) Já tivemos a armadilha cambial. Saímos dela em 1999 com muitas dores, mas sobrevivemos. Agora, temos o dilema da âncora fiscal. A questão é como superá-la, sem atentar contra a estabilidade da economia. Nosso governo vai preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade do governo de cumprir seus compromissos. **Mas vai trabalhar firmemente para reduzir a vulnerabilidade externa e com ela as taxas de juros que hoje asfixiam as contas públicas e o setor empresarial produtivo.**(...) O nosso governo não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados. Mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais.

(...)

29. A rigidez da atual política econômica pode provocar a perda de rumo e de credibilidade. O Brasil já demonstrou, historicamente, uma vocação para crescer em torno de 7% ao ano. É essa vocação que o nosso governo vai resgatar, trabalhando dia e noite para que o País transite da âncora fiscal para o motor do desenvolvimento. O Brasil precisa navegar no mar aberto do crescimento. Ou será que estamos proibidos de buscar o porto seguro da prosperidade econômica e social?

(...)

[O parágrafo seguinte abre um item do programa cujo título é: A Transição para o Novo Modelo tem como Alvo o

Crescimento]

48. A atuação essencial do nosso governo será, portanto, a busca incessante da retomada do crescimento econômico como meio privilegiado para a geração de empregos e a distribuição de renda. Esse será o instrumento essencial para a superação do círculo vicioso entre déficit externo, juros elevados, instabilidade cambial e aumento da dívida pública criado pelo atual governo. Exatamente por isso, o esforço pelo crescimento será estruturado simultaneamente a uma criteriosa e responsável transição entre o que temos hoje e o que a sociedade brasileira reivindica. Mesmo porque o agravamento da vulnerabilidade de nossa economia não se originará da mudança do atual modelo econômico, mas sim da sua continuidade" [Programa de Governo 2002 da Coligação Lula Presidente, julho de 2002, pp. 16-7 e 48; grifos acrescentados].

Frente a essas citações cabe perguntar:

1) O que fazer para que o país "transite da âncora fiscal para o motor do desenvolvimento", estruturando o crescimento ao mesmo tempo em que é conduzida a transição?

2) O que fazer para "firmemente (...) reduzir a vulnerabilidade externa" (considerando que esta seria agravada pela continuidade do atual modelo, como foi assinalado)?

Arriscamos a dizer que não foram tomadas iniciativas importantes de política macroeconômica nestas duas frentes decisivas. Em relação à primeira questão, o Programa deixa claro que cabe à retomada do crescimento econômico o papel de romper o círculo vicioso de juros altos, instabilidade cambial e aumento da relação dívida pública/PIB. A retomada do crescimento facilitaria o ajuste corrente das contas públicas e, se corretamente orientada, contribuiria para reduzir a

vulnerabilidade externa. Isto permitiria estabilizar o câmbio e diminuir a taxa de juros, contribuindo para deter o crescimento da dívida pública e para retomar o controle sobre a inflação.

Assim, a preocupação com a estabilidade não pode significar que a política econômica estará presidida e condicionada pelo mecanismo dos superávits crescentes e taxa de juros idem, ou ainda, a ciclos destas duas variáveis inteiramente dependentes dos ciclos externos dos fluxos de capital. No entanto, é nesta direção que a política econômica está sinalizando até agora.

No que toca ao problema essencial da vulnerabilidade externa quais instrumentos novos foram criados ou são planejados para dar passos nesse sentido? É fundamental que movimentos nesta direção sejam combinados com as importantes iniciativas do Governo brasileiro de defesa da democracia na Venezuela e para uma maior unidade dos países latinos para se contrapor ao rolo compressor dos EUA na sua política de impor a ALCA.

Se destes dois pontos de vista (a retomada do crescimento e a superação da vulnerabilidade externa), considerados fundamentais pelo Programa de Governo para a transição a um novo modelo econômico, não temos avanços, o quadro não é mais favorável em relação a um terceiro elemento, a autonomia decisória da política econômica e das instituições econômicas frente aos mercados, considerado estratégico pelo texto Concepção e Diretrizes do XII Encontro Nacional. Ao contrário, ao adotar o eixo de ganhar a confiança dos mercados, a política econômica e a agenda do governo passam a se guiar por eles. Os mercados (financeiros) não se limitam a expressar confiança ou desconfiança; pressionam para ter seus interesses atendidos. "Confiam", portanto, em

quem realiza uma política econômica que os favorece.

Em resumo: a prática da política econômica, em nome de uma transição reinterpretada e limitada à expectativa de conseguir melhores resultados dentro dos marcos da antiga política econômica, distancia-se da própria definição de transição que consta do Programa de Governo. Opõe-se mais ainda ao conteúdo geral da campanha, que enfatizou mudanças e criticou claramente a política do governo FHC.

Avaliamos que esta linha é globalmente incorreta, e que é possível desenvolver uma linha alternativa a partir da Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil do XII Encontro e do Programa de Governo 2002.

Elementos para uma alternativa

A construção de uma alternativa de política macro-econômica é uma tarefa de todo o partido, não apenas das companheiras e dos companheiros que estão à frente do Governo.

Procuramos aqui destacar as definições partidárias (do texto sobre Concepção e Diretrizes e do Programa de Governo) que são suficientemente consistentes para servir de referência na definição de um novo rumo para a política econômica. A partir delas, buscamos desenvolver proposições que nos parecem úteis ao debate partidário e ao esforço de síntese que daí deverá surgir.

O texto Concepção e Diretrizes afirmou claramente a necessidade de uma ruptura global com o modelo existente:

"1 - A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na con-

seqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado”.

(...)

21 - (...) 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.

22. Tal projeto deverá incorporar o combate à dependência externa e a defesa da autonomia nacional; terá o social como referência central do desenvolvimento – ou seja, o desenvolvimento sustentável incorporará em sua própria dinâmica interna a distribuição de renda e de riqueza, a geração de emprego, a inclusão social e o uso dos recursos naturais com sustentabilidade; e buscará criar condições, de modo permanente, para a democratização do Estado e da política. Sua implementação só será possível a partir da constituição de uma nova coalizão de forças que rompa com os sucessivos pactos conservadores que vêm dominando o país há décadas. 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.” [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, pp. 15 e 27-8]

Além disso, definiu que “o novo modelo de desenvolvi-

mento brasileiro deverá articular três eixos estruturantes: o social, o democrático e o nacional” [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, p. 29].

O Programa de Governo 2002 da Coligação Lula Presidente detalhou alguns aspectos do texto Concepção e Diretrizes, alterou algumas de suas ênfases, acrescentou a idéia de transição. Mas não se contrapôs a ele. É correto, portanto, considerá-los como um conjunto que constitui nossa referência fundamental no desenvolvimento de uma nova formulação para a política econômica.

A idéia de um período de transição implica que a ruptura com o antigo modelo não se fará de modo abrupto. Deve ser preparada. A questão então pode ser colocada da seguinte maneira: como criar condições e efetivar esta ruptura global com o modelo dos anos FHC?

O ponto de partida central deve ser a construção de **condições políticas** para se desenvolver uma nova política econômica. Na verdade, o que temos que alterar desde o início do governo são as bases políticas em que se fundaram a política econômica do governo FHC. Para se construir uma nova política econômica é preciso redefinir quem dirige a política econômica. No governo FHC ela foi dirigida pela combinação entre um profundo processo de desnacionalização dos centros de decisão e uma intensa subordinação ao mercado financeiro (com as suas dimensões nacional e internacional inteiramente imbricadas). No nosso governo a construção da política econômica deve ser crescentemente soberana face aos mercados e face às ingerências externas. Deve ser uma construção simultaneamente coerente com o programa de mudança e com iniciativas internacionais para enfrentar as

imposições das instituições da globalização neoliberal sobre os países subdesenvolvidos. Assim como a implantação do neoliberalismo no Brasil nasceu de uma derrota política das forças democráticas e populares, agora a derrota das forças neoliberais exige um desdobramento coerente na formulação e na prática de uma nova política econômica.

A construção de condições para a mudança deve ser desdobrada em diversos aspectos:

a - Recuperação de soberania nacional para a tomada de decisões de política econômica

O resultado de mais de 10 anos de abertura e desregulamentação, tornados crônicos com os acordos com o FMI a partir de 1998, foi uma transferência real de poder decisório para o exterior. É preciso, portanto, retomar condições de autonomia decisória nacional.

Para isto, é essencial retomar o controle da conta de capitais. Há diversas maneiras de fazê-lo, e várias gradações possíveis. É possível impor exigências mínimas de estadia no país (por exemplo, um ano), como já foi feito pelo Brasil no passado. É possível utilizar formas de taxação que inibam saídas a curto prazo. Apenas em caso de falta aguda de reservas é necessária uma centralização de todas as operações de câmbio, estabelecendo, portanto, um controle completo, mecanismo também já utilizado pelo Brasil. Em quaisquer destas modalidades e gradações, controles de câmbio não configuram rompimento com a "comunidade financeira" internacional.

As Diretrizes do XII Encontro Nacional iam além em aspectos importantes da relação com o capital externo e com capital financeiro:

"49. (...) implantar mecanismos de regulação da entrada

de capital especulativo e reorientar o investimento direto externo com critérios de seletividade que favoreçam o aumento das exportações, a substituição de importações, a expansão e a integração da indústria de bens de capital e o fortalecimento de nossa capacidade endógena de desenvolvimento tecnológico. É essencial que o capital estrangeiro se vincule à criação de capacidade produtiva adicional e compense o aumento da remessa de lucros, dividendos e royalties com seu impacto positivo sobre o saldo comercial.

50. (...) a regulamentação do processo de abertura do setor financeiro. A redução da fragilidade externa da economia brasileira envolve também a eliminação de brechas legais que facilitam a realização de operações financeiras não transparentes com o exterior, a revisão dos esquemas de captação de recursos utilizados pelo sistema bancário para operações de arbitragem com títulos públicos e a regulamentação do ingresso de novos bancos estrangeiros no sistema financeiro nacional." [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, pp. 46-7]

Além disso, é preciso criar as condições para encerrar o acordo com o FMI, que é o instrumento institucional que subordina o conjunto da política econômica. As Diretrizes assinalam a este respeito:

"63. (...) Por oposição ao monitoramento de caráter monetarista e ortodoxo do FMI, o novo governo buscará assumir publicamente um conjunto de compromissos sociais e econômicos em sintonia com os objetivos e prioridades do novo modelo de desenvolvimento. Nesse quadro, caberá estabelecer metas de crescimento econômico, geração de emprego, de investimento social e de inflação que concretizem e confirmem consistência àquelas prioridades, viabilizando,

ao mesmo tempo, seu amplo controle público". [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, p. 55]

Estas iniciativas devem ser combinadas com a luta para alterar a correlação de forças internacional, destacando-se a retomada do movimento dos países endividados e a renegociação da dívida externa. Estas posições estão presentes nas Diretrizes:

"51. (...) com relação à dívida externa, hoje predominantemente privada, será necessário denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo atual com o FMI, para liberar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país e bloquear as tentativas de reestatização da dívida externa, reduzindo a emissão de títulos da dívida interna indexados ao dólar. O Brasil deve assumir uma posição internacional ativa sobre as questões da dívida externa, articulando aliados no processo de auditoria e renegociação da dívida externa pública, particularmente de países como o Brasil, o México e a Argentina, que respondem por grande parte da dívida externa mundial e, não por acaso, tem grande parte de sua população na pobreza." [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, pp. 46-7]

Além disso, é importante incluir o aspecto das relações comerciais do Brasil, buscando tornar o processo de substituição de importações e obtenção de saldos comerciais orgânico e equilibrado em relação aos demais elementos de uma nova política econômica, de modo que não se repita a tentativa de reduzir a vulnerabilidade externa com base apenas nos saldos comerciais (o que também levaria a uma dinâmica recessiva). Por isso, outra questão-chave é a

posição em relação à ALCA. Cabe colocar como orientação estratégica o que está definido no XII Encontro Nacional:

"53. Quanto à ALCA, (...) não se trata de uma questão de prazos ou de eventuais vantagens nesse ou naquele setor. Tal como está proposta, a ALCA é 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, é o Brasil. O que está em jogo, então, são os interesses estratégicos nacionais, é a preservação de nossa capacidade e autonomia para construir nosso próprio futuro como nação. Em outras palavras, rechaçar essa proposta, tal como está sendo apresentada, é um requisito essencial para viabilizar o objetivo de redução de nossa dependência e vulnerabilidade externas." [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, pp. 47-8]

b - Recuperação da capacidade de coordenação governamental sobre os centros de decisão da política econômica, garantindo sua autonomia decisória frente aos mercados e sua subordinação ao programa de mudança

Além de nacionalizar os centros de decisão em política econômica, é preciso integrá-los na coordenação governamental que tem no programa de mudança (e não nas pressões e interesses dos mercados) a sua lógica. O ponto mais importante é em relação ao Banco Central. Há toda uma discussão a ser feita sobre a regulamentação do capítulo do sistema financeiro da Constituição. Iniciá-la justamente pela concessão de mais autonomia ao Banco Central, isto é, pela concessão legal de poder ao mercado e renúncia formal de controle sobre o fundamental da política econômica, pode representar não só o impedimento de qualquer tentativa de transição, como

terá um impacto geral destrutivo sobre as possibilidades do governo. Cabe neste ponto, ao contrário, realizar uma discussão geral sobre a regulamentação democrática do sistema financeiro, considerando a necessidade de submeter a gestão da política econômica, em especial do Banco Central, ao programa eleito e ao Governo. Funções hoje exclusivas do Banco Central, como a definição da taxa de juros através do COPOM, devem ser revistas, estabelecendo formas mais transparentes e menos suscetíveis às pressões e interesses do mercado financeiro.

De outro lado, é preciso reduzir o poder do capital financeiro sobre a economia. Este é um campo amplo de debate que tem repercussão na reforma tributária (na redefinição dos impostos pagos pelos bancos que devem gravar progressivamente os crescentes lucros bancários), na recuperação (e não privatização dos bancos públicos estaduais), no fortalecimento dos bancos públicos e no seu direcionamento coerente com o programa do governo, entre outros aspectos.

Cabe destacar também a questão fiscal, a taxa de juros e o serviço da dívida pública.

“60. A reversão da fragilidade fiscal, para garantir a consistência da política fiscal é uma pedra angular de sustentação do novo modelo de desenvolvimento. Isso significa, antes de tudo, a preservação da solvência do Estado, traduzida na redução substantiva e progressiva 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 exigirá uma revisão completa das atuais políticas que colocam a dívida financeira e seus credores como a prioridade número um do Estado

brasileiro. Nesses termos, a redução da fragilidade externa deverá 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.

61. Dado o objetivo de manter a solvência do Estado, cabe 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 pode 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 pode ser alcançado através do crescimento econômico e da estabilidade macroeconômica (que induzem ao pleno emprego e à maximização das receitas fiscais).” [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, pp. 53-4]

Obviamente estas medidas gerarão muitos conflitos com os interesses especulativos do capital financeiro. Mas pode-se confiar que há ampla legitimidade - de setores do empresariado às classes médias, de comerciante a agricultores, do movimento sindical a vastos setores populares - para adoção de medidas que diminuam a lucratividade dos especuladores em defesa do crescimento, da renda, do emprego dos brasileiros. Não é apenas a inflação que corrói a renda: os juros escandalosos praticados no país afetam duramente o orçamento das famílias, em particular as de menor renda.

c - Valorização do eixo democrático do novo modelo

de desenvolvimento

A concepção do novo modelo de desenvolvimento, aprovada no XII Encontro Nacional, deu uma ênfase especial ao seu caráter democrático. A ampliação da democracia e a construção de uma gestão participativa são fundamentais em si mesmas, e, além disso fazem parte da criação de condições políticas para a construção de um novo modelo. Estes aspectos já foram tratados nas Diretrizes aprovadas no XII Encontro:

“64. O modelo de desenvolvimento comandado pelo governo democrático e popular estará sustentado num novo contrato social, fundado num compromisso estratégico com os direitos humanos, na defesa de uma revolução democrática no país. A alternativa proposta representará uma ruptura com nossa herança de dependência externa, de exclusão social, de autoritarismo e de clientelismo e, simultaneamente, com o neoliberalismo mais recente. Isso envolverá, portanto, uma disputa de hegemonia, em que a afirmação de valores radicalmente democráticos estará contraposta, por um lado, à cultura política e às práticas do clientelismo, da conciliação, da privatização do público e, por outro, à cultura da mercantilização que articula valores e determina atitudes individualistas e consumistas, inclusive entre os próprios segmentos excluídos e oprimidos”. [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, pp. 55-6]

Um dos aspectos deste eixo democrático do modelo de desenvolvimento é a participação popular, decisiva até mesmo para viabilizar sua implantação:

“66. A construção do novo modelo de desenvolvimento se dará nos marcos do Estado de direito. Nossas propostas de mudanças profundas nos rumos do país serão transpa-

rentes e previsíveis, marcadas pela disposição permanente ao diálogo, respeitando sempre os princípios de nosso projeto: desenvolvimento autônomo, justiça social, participação democrática. Por outro lado, a implementação desse novo modelo terá que equacionar limitações legais e institucionais importantes. Isso significa que as reformas políticas e institucionais tenderão a assumir um papel decisivo, exigindo intensa mobilização e pressão popular e base de sustentação parlamentar”. [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, p. 57]

É o próprio papel do Estado que deve ser redefinido. Além do planejamento estratégico (ou gestão estratégica), a gestão participativa é condição para isto:

“73. Por fim, a redefinição do papel do Estado, no quadro do novo padrão de desenvolvimento, requer um novo modelo de gestão estatal, que se desdobra em duas grandes vertentes: a gestão participativa e a gestão estratégica. A gestão pública participativa – uma das referências centrais de nossos governos estaduais e municipais – deve ser uma dimensão básica da reformulação da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade, também no nível central. A constituição de novas esferas públicas democráticas, voltadas à co-gestão pública, à partilha de poder público, à articulação entre democracia representativa e democracia participativa, será fator-chave para, ao mesmo tempo, combater as práticas clientelistas valorizando a fala dos direitos, e propiciar a participação de novos protagonistas sociais, representando a maioria da população, hoje excluída das decisões (salvo raras exceções). Serão, portanto, não apenas espaços de debate e deliberação envolvendo Estado e sociedade, mas igualmente de disputa de hegemonia com a cultura clientelista e com os

valores neoliberais". [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, pp. 61-2]

Dentre as modalidades de gestão participativa, destaca-se o orçamento participativo. Como as Diretrizes destacam, está o orçamento participativo, cuja implementação no nível central será "desafio de peso" [Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, dezembro de 2001, p. 62].

d - Recuperação das condições para as empresas estatais poderem desempenhar um papel estratégico

Outro aspecto da criação das condições para o trânsito a um novo modelo de desenvolvimento é a retirada dos entraves constituídos ao funcionamento das empresas estatais.

Apesar do danoso processo de privatização de empresas estatais, realizado sobretudo no governo de FHC, o Brasil ainda conta com um número expressivo de empresas estatais, localizadas principalmente na área de infra-estrutura (com destaque para a energia). Estas empresas podem desempenhar, como no passado, um papel indutor no processo de desenvolvimento nacional.

Para isto, no entanto, é imprescindível recuperar sua capacidade de investimento. A principal restrição para isto

é, hoje, o respeito ao absurdo critério imposto pelo FMI, de incluir o investimento de empresas estatais no cálculo do déficit público, e em particular de contá-lo negativamente para o cálculo do superávit fiscal primário. Desta forma, as recentes elevações das metas de superávit fiscal primário implicam a impossibilidade de investimento das estatais.

O critério de tratar o investimento de empresas estatais como parte do déficit público é inteiramente ideológico (é uma aplicação direta da ideologia neoliberal); não tem absolutamente nada de "técnico". Seu objetivo claro é inviabilizar o funcionamento das empresas estatais. Cumpre, portanto, recusá-lo.

Procuramos destacar aqui alguns aspectos das iniciativas, coerentes com a Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil e com o Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, que acreditamos necessárias para tornar possível a construção de um novo modelo de desenvolvimento. Naturalmente, há muitas outras orientações fundamentais para esta construção, várias delas já encaminhadas pelo nosso governo. Nosso objetivo, como já dissemos acima, é o de contribuir para um debate que deve ser de todo o partido.