
POLÍTICAS PÚBLICAS DO PERÍODO LULA: UM OLHAR EM BUSCA DE ELEMENTOS KEYNESIANOS

Jessé Gomes Ferreira¹

Francisco do O' de Lima Júnior²

Resumo

A atual crise econômica foi gestada nas formas e desdobramentos permitidos pelo modelo neoliberal decorrente do não atendimento deste paradigma àquilo que se propunha nas fases de sua instauração, que era um melhor bem-estar de todos os habitantes dos países que o adotassem. Uma das questões que se colocam no momento presente é a possibilidade do abandono do neoliberalismo e a adoção maciça de políticas keynesianas por um longo período de tempo. Este artigo trata de analisar as políticas públicas do período Lula, governo que vivenciou a origem dessa crise econômica atual, ressaltando aquelas que apresentam caráter de cunho keynesiano. O que se verificou com o trabalho é que o governo Lula foi marcado por um misto de políticas neoliberais e keynesianas.

Palavras-chave: Políticas públicas, Lula, keynesianismo.

¹ Graduado em Economia pela Universidade Regional do Cariri – URCA e Especialista em Gestão de Políticas Públicas pela Faculdade Vale do Salgado-FVS. E-mail: c.a.n.@bol.com.br

² Professor do Departamento de Economia/URCA, Graduado em Economia pela URCA, Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU/MG e Doutorando em economia pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP. E-mail: limajunior_economia@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

A conjuntura internacional recente colocou o modelo de desenvolvimento capitalista diante de mais uma crise que obriga ao reexame dos marcos regulatórios que definem a dinâmica da acumulação em âmbito global, perpassando pela adequação das nações a tal reexame. Em síntese, trata-se de uma crise gestada nas formas e desdobramentos permitidos pelo modelo neoliberal decorrente do não atendimento deste paradigma àquilo que se propunha nas fases de sua instauração.

Neste contexto, as políticas econômicas do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva encontraram espaço ainda maior para a promoção de suas discussões em torno de sua relativa estabilidade face à celeuma especulativa provocada pelo quadro de crise. A idéia consensual divulgada publicamente sinaliza para questões acerca do provável acerto da política econômica adotada no período Lula e, em se tratando das delimitações teóricas da Ciência Econômica, a que conjunto e princípios seguem tal política.

Destarte, o presente trabalho tem por objetivo estudar as principais implementações políticas dos governos Lula, tendo como referência seus aspectos de caráter keynesiano.

Não obstante suas nuances e desdobramentos mais peculiares, a essencial lógica do pensamento de John Maynard Keynes se depara com justificativas em torno da atuação do Estado na economia para além do que prognostica os pressupostos liberais. A saída que desponta para a crise recente evoca o salvacionismo via ações governamentais para superar ou ao menos atenuar seus impactos.

Entretanto, este resgate será um pouco mais precoce no Brasil: ao assumir em 2003, durante o seu primeiro mandato, Luís Inácio Lula da Silva propunha um tipo de gestão caracterizada pelos consensos em termos de política econômica e social, resgatando o papel do setor público nos termos mais tradicionais. Já no segundo mandato, este resgate tomou corpo mais definido, fazendo com que em alguns aspectos, adjetivações associando ao desenvolvimentismo/keynesianismo venham sempre associadas a este governo.

O trabalho está dividido em duas partes, além desta breve introdução e das conclusões: num primeiro momento serão qualificadas as principais determinações teóricas do raciocínio keynesiano em torno da intervenção estatal e, posteriormente, numa segunda parte, o seu confronto com as ações de políticas públicas que mais se destacaram no governo Lula.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS KEYNESIANAS

A política keynesiana, assim como apontado por Ferrari Filho (2009):

(...) não é uma política de proposição em que se substitua a economia de mercado por uma economia planificada. Muito pelo contrário. As proposições de políticas econômicas keynesianas têm uma simbiose, uma sinergia entre

Estado e mercado. As políticas de cunho keynesiano, quer sejam de natureza fiscal ou monetária e cambial, são políticas que tendem a assegurar a estabilização monetária com o emprego. No mundo cada vez mais caracterizado pela financeirização do capital e não pela dinâmica produtiva, sob a ótica comercial expansionista, eu diria que as políticas keynesianas são essenciais para que se tenha a capacidade de atingir o pleno emprego. Precisamos entender que é necessário ter instrumentos de controle de capital, principalmente contra a entrada e saída de capitais especulativos, para que se possa assegurar e resgatar a autonomia da política econômica.

Keynes observou que as economias apresentavam oscilações, ora ascendendo, ora decrescendo. Conforme afirmou Keynes (1985, p.217),

Sugiro, todavia, que o caráter essencial do ciclo econômico e, sobretudo, a regularidade de ocorrência e duração, que justificam a denominação ciclo, se devem principalmente ao modo como flutua a eficiência marginal do capital.

(...) Contudo, para que a nossa explicação seja adequada, devemos incluir outra característica do chamado ciclo econômico, ou seja, o fenômeno da crise - o fato de que a substituição de uma fase ascendente por outra descendente geralmente ocorre de modo repentino e violento, ao passo que, como regra, a transição de uma fase descendente para uma fase ascendente não é tão repentina.

Keynes defendia que o Estado deveria intervir na economia para corrigir as falhas que existiam nos mercados³, realizando políticas de gastos que viessem a aquecer a economia quando esta se encontrasse em recessão. O Estado arrecadaria e pouparia recursos nos ciclos de crescimento e gastaria tais recursos nos momentos de crise e recessão.

A principal variável a atuar na economia para ele era o investimento. Cabendo, pois, ao Estado assegurar o investimento produtivo. E, ao se falar em investimento produtivo é importante ter em mente que este ocorre graças a dois fatores: os fatores indutivos e os fatores de viabilização. Fatores indutivos são aquelas variáveis que induzem o indivíduo a querer investir, a aplicar recursos em um projeto e a principal delas é o lucro. É necessário simultaneamente, que o empresário tenha a expectativa de que seus produtos serão absorvidos pelo mercado. Já as variáveis de viabilização são aquelas que tornam o investimento possível, isto é, aquelas que dão possibilidade à concretização do investimento e a mais importante delas é a existência de recursos acessíveis, isto é, de crédito. São eles que permitirão a aquisição de bens de investimento por parte do empresário (KEYNES, 1985). Segundo Cardim (2005, pp.11-12):

³ Antes de Keynes, a corrente que prevalecia no pensamento econômico mundial era a defendida pelos clássicos. Estes defendiam que a interação entre a oferta e a demanda no mercado conduziria a economia ao equilíbrio e, que mediante essa condição o mercado operaria sem apresentar quaisquer falhas. Para eles a livre atuação dos mercados acarretava seu perfeito funcionamento. Keynes constatou que eles apresentavam falhas e, caberia ao Estado intervir na economia para saná-las.

A retomada do crescimento da economia brasileira, depois de duas décadas perdidas, passa pela recuperação de sua taxa de investimento. (...) Investimentos produtivos são decisões difíceis, cercadas de incertezas, especialmente em economias de mercado. (...) a decisão de investir deve ter como indutoras expectativas de retorno bastante favoráveis.

3 O PERÍODO LULA

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva (candidato pelo Partido dos Trabalhadores-PT e oriundo da classe trabalhadora) foi eleito presidente do Brasil. Convém destacar, que pela primeira vez na história do país elegeu-se um presidente que não advinha das classes dominantes. O Brasil havia superado - graças ao Plano Real - as altas taxas de inflação e apresentava uma economia relativamente estável. Contudo, os brasileiros esperavam do novo presidente a solução dos tantos problemas que afligiam a sociedade: aumento assombroso da marginalização, caos da saúde, ensino público de baixa qualidade, altas taxas de desemprego, entre outros tantos problemas que demandavam atenção por parte dos governantes.

Esperava-se de Lula, que em seu governo a atenção primordial não fosse dada ao mercado, mas sim, que houvesse a retomada às políticas desenvolvimentistas⁴, com atenção à questão social. Acreditava-se que o Partido dos Trabalhadores (PT) por intermédio de Lula, que estava agora à frente da nação, lideraria o país numa caminhada de mudanças que se necessitava. Contudo, o que se viu para alguns autores foi a continuidade das políticas de seu antecessor na presidência, Fernando Henrique Cardoso; e quando muito, mesclavam-se com certas doses de intervencionismos estatais de cunho keynesiano. Para Carvalho (2004, pp.138-139):

Por esta perspectiva, o avanço do neoliberalismo se revela um processo muito poderoso, capaz de converter forças políticas que sempre lhe fizeram oposição ou que conseguem se eleger e se legitimar criticando-o de forma agressiva (...) Vista sob essa ótica, a conversão de Lula e do PT se revela menos excêntrica. Trata-se apenas de mais um governo eleito pela esquerda que se rende ao paradigma dominante, tomando o cuidado de defender que as mudanças não rompam a fidelidade ao que dizia ser.

Lula ao assumir a presidência não fez grandes mudanças na política econômica, pelo contrário, praticamente manteve as adotadas por seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso - FHC. Isso com o intuito de sinalizar ao mercado internacional que assumiria as responsabilidades sobre as contas públicas e, não havia motivos para preocupações sobre o risco de renegociações sobre as dívidas brasileiras. Observou-se que as taxas de juros se mantiveram altas e, tal fato, se refletiu na continuidade de captação de recursos do setor externo, por meio dos títulos públicos, os quais atraíram muitos compradores, dadas a alta rentabilidade e a relevante segurança da aquisição.

⁴ Políticas desenvolvimentistas eram aquelas que se caracterizavam por forte intervenção do Estado na economia; voltadas, principalmente, para o desenvolvimento da industrialização. Esse modelo foi o utilizado na América Latina no período do Welfare State (IANNI,1989).

Porém, isto se realizou com o sacrifício da manutenção do alto custo da dívida pública interna. Convém observar, que acabou havendo uma canalização do capital que poderia e deveria ser utilizado como investimento público e que acabou indo para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida.

Houve logo no início de seu governo, um aumento no nível das exportações, o que acabou por demandar maiores investimentos, resultando na injeção de recursos adicionais na economia, além de, se manter e intensificar o nível de atividade econômica. Na verdade, este esforço exportador foi mais uma das manutenções das políticas de seu antecessor, pois, o intuito era manter alto e até mesmo elevar o superávit primário, como um sinal de que as contas públicas não saíam do controle do governo. Para Carvalho (2004, p.140):

Os problemas do Brasil se concentram em “desequilíbrio orçamentário”. É o triunfo completo da visão neoliberal, ou seja, os problemas dos países da periferia do capitalismo não decorrem de uma ordem internacional injusta nem de problemas estruturais internos, e sim de desequilíbrio orçamentário!

Outro ponto a ser analisado é a questão do crédito no Brasil. O crédito vem a ser recurso disponível e acessível aos indivíduos. Torna-se essencial a sua existência para a expansão das atividades econômicas, pois, muitos dos empresários não dispõem de capital próprio para investir. A existência do mesmo vem permitir uma melhor alocação dos recursos disponíveis na economia, desviando-o de quem o tem em abundância para os que não o possuem. É, pois, uma responsabilidade do setor bancário, suprir a necessidade de crédito de que necessite a economia. Porém, verifica-se que o setor bancário brasileiro é, na verdade, oligopolista, isto é, há poucos e grandes bancos atuando no sistema financeiro e, seus preços e tarifas são muito semelhantes. Constata-se ainda que, são comuns as aquisições e incorporações de bancos menores pelos maiores, havendo também em alguns casos fusões, como por exemplo, a fusão do Itaú com o Unibanco. Segundo Oliveira (2006, p.133):

Em contrapartida, os créditos bancários totais sobre o PIB foram de apenas 28% em 2001 e já haviam caído para 23% no primeiro trimestre de 2003; países desenvolvidos têm proporções que vão dos 186%, no Japão, 146% para os Estados Unidos e até 80% para a Itália. Como o crédito financia a circulação de mercadorias, e por essa via, indiretamente, a acumulação de capital, é fácil perceber o significado de um sistema bancário fraco.

Há inegavelmente, uma demanda por capital nos setores produtivos. Contudo, os recursos são em boa parte canalizados para o mercado de títulos públicos, reduzindo significativamente os recursos disponíveis para o setor produtivo e, aumentando assombrosamente a dívida pública interna.

A economia brasileira se encontra em um nível de considerável estabilidade, contudo, essa estabilidade é também fruto de vultosas quantias de recursos estrangeiros. Com isso, ela se torna vulnerável ao capital especulativo internacional, o

qual se vê atraído pelas altas taxas de juros e, ao menor sinal de risco, podem migrar do país, para qualquer outro refúgio que venha a ser considerado seguro.

Além do que, observa-se que o governo do presidente Lula - que se revelou um presidente com discurso e habilidade de consenso – se caracterizou por uma ampla e diversificada aliança de partidos políticos, os quais representavam interesses diversos da sociedade brasileira. Todas essas diferenças de interesses tenderam a dificultar a realização das políticas do governo, que, precisou conciliar todos eles, ou ao menos, os da maioria.

Convém destacar que o governo Lula - assim como com o governo de seu antecessor (Fernando Henrique Cardoso) – apresentou grande atenção para com as taxas de inflação. Isto, devido ao temor de sua volta a níveis que fossem considerados elevados, afinal, a economia muito já sofreu no passado por causa de sua existência em níveis altos. E devido a essa preocupação, tendeu a reprimir em um primeiro momento grandes expansões da demanda por meio de mais elevações nas taxas de juros. Posteriormente, buscou desenvolver a demanda interna como um instrumento de dinamização da economia nacional, principalmente, pós-crise de 2008. Segundo observa Ferrari Filho (2009),

Muito mais do que pensar na política de estabilização econômica como objetivo final, é preciso entender que o controle do processo inflacionário não é o fim da política econômica, mas um meio de essa política assegurar crescimento e desenvolvimento.

Verificou-se que importante atenção foi dada pelo governo à questão social e, o carro chefe da política social do governo Lula foi o Bolsa Família, o qual vem a ser um programa de transferência de renda para as famílias situadas abaixo da linha da pobreza. O mesmo é fruto da unificação de diversos programas pré-existentes tais como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás e, em sua maioria foram criados à época do governo FHC. É sem dúvida alguma, um recurso de extrema importância para as famílias que dele se beneficiam e para a economia do país que se mantém aquecida. Vale destacar que em maio de 2006 o programa estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros e beneficiava quase 47 milhões de brasileiros. É dinheiro que se injeta e faz ficar mais forte a economia, assegurando uma condição mínima de vida às pessoas mais carentes.

Não se pode dizer, entretanto, que a intervenção do governo por meio do Bolsa Família venha a caracterizar uma política keynesiana, pois, políticas de cunho assistencialistas também são utilizadas por governos neoliberais. Prova disso é que muitos desses auxílios e benefícios foram introduzidos no Brasil, justamente à época de Fernando Henrique como presidente.

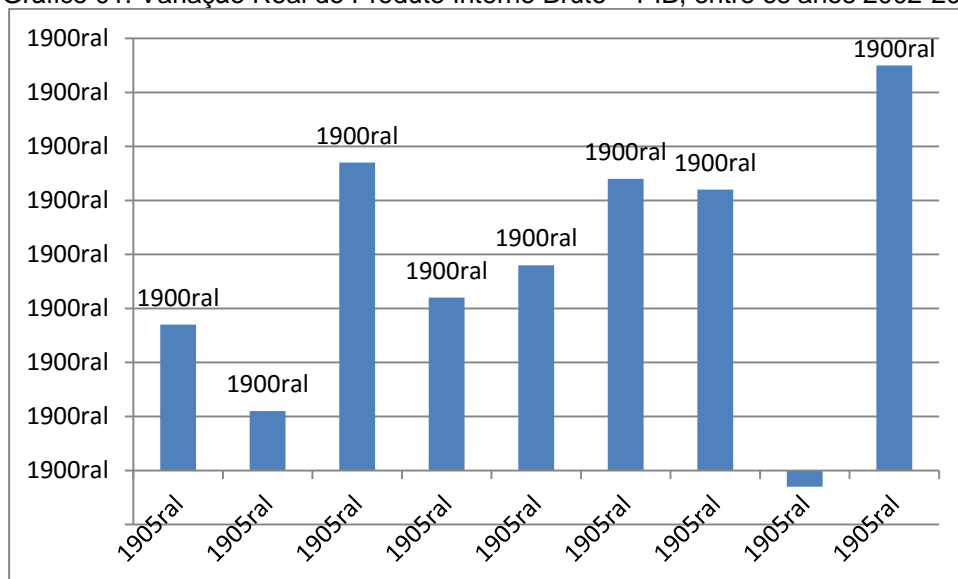
Outra relevante política pública do governo Lula foi o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC⁵. Convém observar que um dos grandes gargalos da economia brasileira sempre foi a infra-estrutura (deficiente em diversos setores), a qual, não recebia grandes investimentos desde a época do I e II PNDs em fins da década de

⁵ Devido ao desenvolvimento do PAC, surgiu a necessidade de ser lançado um segundo programa, contemplando mais áreas e ampliando os investimentos, o PAC2, em 2010, no final de seu governo. Este programa teve continuidade por sua sucessora, Dilma Rouseff.

1960 e ao longo da década de 1970. No governo Lula foi lançado o PAC, justamente procurando sanar esta falha. O PAC1 pretendia aplicar em parceria com o setor privado ao longo de 4 anos (2007-2010), investimentos em infra-estrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões. Os recursos foram aplicados nas áreas de habitação, energia, saneamento, transporte e recursos hídricos. O total dos investimentos foi agrupado em três grandes conjuntos: o investimento em infra-estrutura logística, o investimento em infra-estrutura energética e o investimento em infra-estrutura social e urbana. O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Fazenda, da Casa Civil e do Planejamento.

Notou-se também, a realização de uma política que proporcionou à população de classe baixa aquilo que nunca lhes foi dado: a possibilidade de acumular ativos reais e, isto sob a forma de aquisição da casa própria. O Governo Federal através do Programa MINHA CASA, MINHA VIDA se propôs investir no período, R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Este programa que tem parceria com estados, municípios e iniciativa privada, impulsionou a economia brasileira através da geração de inúmeros empregos. Isto implica diretamente um aquecimento ainda maior do setor da construção civil, o qual é demandante de elevado nível de mão-de-obra e, que vem apresentando bom crescimento nos últimos anos, dando por consequência, maior impulso ao nosso Produto Interno Bruto – PIB. Seguem-se abaixo as taxas de crescimento do PIB entre o ano de 2000 e o ano de 2007:

Gráfico 01. Variação Real do Produto Interno Bruto – PIB, entre os anos 2002-2010



Fonte: IBGE (2013)

Percebe-se que a atividade econômica começa a marchar em ritmo de elevado crescimento, exceção ao ano de 2009, o que se explica pela crise de 2008 e a queda que ocorre no comércio internacional. Notou-se, entretanto, uma retomada do

crescimento e, isto implicou em grande geração de empregos no país. Nos governos Lula foram gerados, segundo a Carta Capital (2013), 15,3 milhões de empregos.

Dadas todas essas realizações do governo e a estabilidade alcançada, apresentou-se viável o planejamento em longo prazo, o que, estimulou os investimentos. Segue-se abaixo uma tabela expondo a formação bruta de capital fixo no período de 2000 a 2005:

Tabela 1 – Formação bruta de capital fixo no período de 2000 a 2005

(FBCF)	Ano	Formação Bruta de Capital Fixo –valor corrente R\$ mil
	2000	198.151
	2001	221.172
	2002	242.162
	2003	259.714
	2004	312.516
	2005	342.237
	2006	389.328
	2007	464.137
	2008	579.531
	2009	585.317
	2010	733.713

FONTE: IBGE (2013)

Houve, inegavelmente, no governo Lula uma simbiose das políticas Keynesianas e neoliberais. Assim como o presidente Lula teve a habilidade de conciliar os interesses distintos dos mais diversos setores da sociedade, utilizou-se também, desta habilidade para agir ora de forma keynesiana, ora de forma neoliberal.

Diante da crise em que nos encontramos neste momento, o mundo assiste à volta da intervenção do Estado na economia com significativa intensidade. O Brasil mostra-se preparado e, embora também sofra seus impactos; eles estão se dando em menor intensidade do que nos grandes centros do sistema capitalista moderno. Coincidentemente ou não, as políticas de cunho keynesianas que vinham sendo implementadas pelo governo Lula desde antes da crise – consideradas por muitos como inadequadas - estão assegurando vultosa quantidade de empregos e têm injetando grande volume de dinheiro na economia, assegurando assim, significativo nível de atividade econômica. Não podemos afirmar que já a superamos ou que pouco

sofreremos, mas certamente, estamos no rumo correto para deixá-la no passado e sairmos fortalecidos.

5 CONCLUSÃO

Através do presente trabalho procurou-se evidenciar as políticas públicas do presidente Lula, sendo observadas as principais atitudes no que concerne à política econômica do mesmo, a qual, em alguns momentos revela presença e atuação marcante do Estado na economia.

É preciso mudar algumas das políticas do governo, como por exemplo, no que diz respeito às altas taxas de juros. Essas elevadas taxas têm estimulado a migração de recursos para a aquisição de títulos, que se apresentam em decorrência das aquisições serem seguras e rentáveis e, tem acarretado a elevação da dívida pública interna. Assim como vem se dando a política econômica – mais voltada para o pagamento das dívidas e seus serviços – ter-se-á apenas curtos e insatisfatórios ciclos de crescimento econômico. Tornam-se, pois, imprescindíveis grandes investimentos estatais para que se assegurem grandes ciclos de crescimento no Brasil. Ainda mais nesse momento em que se vivencia mais uma crise econômica, a qual vem a atingir as economias globais. Torna-se, pois, valiosa a intervenção do Estado para que se assegurem as atividades econômicas ou que, ao menos, estas sejam pouco atingidas. Por meio das políticas públicas de caráter keynesianas grande volume de empregos tem sido gerado no Brasil.

É nítida a necessidade de superar muito dos pontos de estrangulamento que impedem o bom funcionamento da economia. Todavia, destaca-se a urgente necessidade de disponibilizar à sociedade um melhor sistema financeiro, pois, o que se é por demais deficiente. A destacar, pela importância de um sistema bancário mais condizente com os anseios da economia. Pois, na verdade, há nele um significativo grau de monopólio, grau de monopólio este, que vem se acentuando com as aquisições, incorporações e fusões dos bancos já existentes.

Notou-se também no presente trabalho, que Lula não só deu continuidade à política neoliberal de Fernando Henrique como a aprofundou (ao estabelecer metas de superávit primário e optar por uma política de manutenção e valorização das altas taxas de juros), mas também, incluiu em suas ações, políticas keynesianas (como ao optar pelo investimento estatal na área de infra-estrutura através do PAC e do programa MINHA CASA, MINHA VIDA) que, acarretam aquecimento da economia e o aumento do número de empregos.

Lula utilizou-se de uma política de atenção ao grande capital, mesclada, com atenção aos mais pobres. Assim como foi conciliador dos mais diversos grupos sociais e políticos, também o foi, conciliador do grande e do pequeno capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDIM, Fernando. *Investimento, poupança e financiamento do desenvolvimento*. In: Desenvolvimento e construção nacional: política econômica. Org.: SOBREIRA, Rogério. RUEDIGER, Marco Aurélio. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2005

CARTA CAPITAL. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/o-desemprego-dez-anos-depois/> Acesso em 20/02/2013.

CARVALHO, Carlos Eduardo. *Governo Lula, o triunfo espetacular do neoliberalismo*. Margem à esquerda. nº 3. 2004.

FERNANDO FERRARI FILHO. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2007/04/380555.shtml> Acesso em: 26/05/2009

IANNI, Octávio. *Estado e Capitalismo*. 2ª edição. Editora Brasiliense. São Paulo. 1989.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 2ª edição. NOVA CULTURAL. São Paulo. 1985.

MINHA CASA, MINHA VIDA. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavidagov.br/> Acesso em: 26/05/2009

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco*. BOITEMPO editorial. São Paulo, 2006.

PORTAL DO GOVERNO. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/> Acesso em: 26/05/2009

RECENTES CONQUISTAS DO GOVERNO LULA. Disponível em: <http://www.rachelmarques.org.br/atuacao/pronunciamentos/texto.asp?ID=391> Acesso em: 28/05/2009

IBGE. *SÉRIES ESTATÍSTICAS E SÉRIES HISTÓRICAS* – IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=SCN07 Acesso em: 15/01/2013