



joão sicsú  
economista

# revisões do desenvolvi- mento



# O

s últimos 20 anos marcaram a disputa de dois projetos para o Brasil. Há líderes, aliados e bases sociais que personificam essa disputa. De um lado estão o presidente Lula, o PT, o PC do B, alguns outros partidos políticos, intelectuais e os movimentos sociais. Do outro, estão o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o PSDB, o DEM, o PPS, o PV, organismos multilaterais (o Banco Mundial e o FMI), divulgadores midiáticos de opiniões conservadoras e quase toda a mídia dirigida por megacorporações.

O projeto de desenvolvimento liderado pelo presidente Lula se tornou muito mais claro no seu segundo mandato – quando realizações e ações de governo se tornaram mais nítidas. O primeiro mandato estava contaminado por “heranças” do período FHC. Eram “heranças” objetivas, tal como a aguda vulnerabilidade externa, e “heranças” subjetivas, ou seja, ideias conservadoras permaneceram em alguns postos-chave do governo. O presidente Lula fez mudanças importantes no seu segundo mandato: trocou o comando de alguns ministérios e de instituições públicas. E, também, im-

plementou programas e políticas claramente opostos à concepção do seu antecessor. Um exemplo foi o lançamento, no início de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (o PAC), muito criticado pelos opositores, mas que foi a marca da virada para um projeto de governo com contornos mais desenvolvimentistas.

## OS PROJETOS EM DISPUTA

O projeto desenvolvimentista estabelece como pilar central o crescimento. Mas, diferentemente de uma visão “crescentista” que busca o crescimento econômico sem critérios, objetivos ou limites, o projeto liderado pelo presidente Lula busca, acima de tudo, o crescimento social do indivíduo, portanto, é um projeto desenvolvimentista – além de ser ambientalmente sustentável e independente no plano internacional<sup>1</sup>. Já o projeto implementado pelo PSDB pode ser caracterizado como um projeto estagnacionista, que aprofundou vulnerabilidades sociais e econômicas.

<sup>1</sup>. Esses aspectos, embora fundamentais, não serão tratados neste artigo.

Tabela 1  
Taxa de crescimento do PIB (em %)  
*Média por ano no período*

FHC 1 (1995-1998)	FHC2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
2,5	2,1	3,5	4,4

\*2010: Variação média real do crescimento do PIB estimada em 6,5%.  
Fonte: IBGE

Tabela 2  
Taxa de crescimento do investimento (em %)  
*Média por ano no período*

FHC 1 (1995-1998)	FHC2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
4,3	-2,0	4,5	8,6

\*2010: Variação média real do investimento estimada em 17,55%.  
Fonte: IBGE

Tabela 3  
Investimento público (em % do PIB)  
*Média por ano no período*

FHC 1 (1995-1998)	FHC2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
2,21	1,6	1,52	2,56

\*2010: Valor do investimento estimado em 3,10%.  
Fonte: IPEA

Tabela 4  
Crédito (em % do PIB)  
*Média por ano no período*

FHC 1 (1995-1998)	FHC2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
30,3	25,4	25,4	40

\*2010: Valor estimado para o crédito (em % do PIB) de 49%.  
Fonte: IPEA

O projeto desenvolvimentista tem balizadores econômicos e objetivos sociais. Os balizadores são: (1) manutenção da inflação em níveis moderados; (2) administração fiscal que busca o equilíbrio das contas públicas associado a programas de realização de obras de infraestrutura e a políticas anticíclicas; (3) redução da vulnerabilidade externa e algum nível de administração cambial; (4) ampliação do crédito; e (5) aumento do investimento público e privado. E os objetivos econômico-sociais do projeto desenvolvimentista são: (1) geração de milhões de empregos com carteira assinada; (2) melhoria da distribuição da renda; e (3) recuperação real do salário mínimo.

O projeto implementado pelo PSDB e seus aliados no período 1995-2002 tinha as seguintes bases econômicas: (1) estabilidade econômica, que era sinônimo, exclusivamente, de estabilidade monetária, ou seja, o controle da inflação era o único objetivo macroeconômico; (2) abertura financeira ao exterior e culto às variações da taxa de câmbio como a maior qualidade de um regime cambial; (3) busca do equilíbrio fiscal como valor moral ou como panaceia, o que justificava corte de gastos em áreas absolutamente essenciais; e (4) privatização de empresas públicas sem qualquer olhar estratégico de desenvolvimento. E os objetivos econômico-sociais eram: (1) desmantelamento do sistema público de seguridade social; (2) criação de programas assistenciais

fragmentados e superfocalizados; e (3) desmoralização e desmobilização do serviço público.

Os resultados da aplicação do modelo desenvolvimentista são muito bons quando comparados com aqueles alcançados pelo projeto aplicado pelo PSDB e seus aliados. Contudo, ainda estão distantes das necessidades e potencialidades da economia e da sociedade brasileiras. Logo, tal modelo precisa ser aperfeiçoado – e muito.

Só há, portanto, dois projetos em disputa e um único cenário de embate político real. Não há o cenário chamado por alguns de pós-Lula. Sumariando, o pós-Lula seria o seguinte: o presidente Lula governou, acertou e errou... Mas o mais importante seria que o governo acabou e o presidente Lula não é candidato. Agora, estaríamos caminhando para uma nova fase em que não há sentido estabelecer comparações e posições em relação ao governo do presidente Lula. Em outras palavras, não caberia avaliar o governo Lula comparando-o com os seus antecessores e, também, nenhum candidato deveria ocupar a situação de oposição ou situação. O termo oposição deveria ser usado pelo PSDB com um único sentido: “oposição a tudo o que está errado” – e não oposição ao governo e ao projeto do presidente Lula.

#### O PSEUDOCENÁRIO PÓS-LULA

O esforço da grande mídia para criar esse cenário se torna evidente quando apresentam os principais

candidatos à Presidência. A candidata Dilma é apresentada como: “a ex-ministra Dilma Rousseff, candidata à Presidência...” Ou “a candidata do PT Dilma Rousseff...”. Jamais apresentam a candidata Dilma como a candidata do governo ou do presidente Lula. E Serra e Marina não são apresentados como candidatos da oposição, mas sim como candidatos dos seus respectivos partidos políticos. Curioso é que esses mesmos veículos de comunicação quando tratam, por exemplo, das eleições na Colômbia se referem a candidatos do governo e da oposição.

No cenário pós-Lula, projetos aplicados e testados se tornam abstrações e o suposto preparo dos candidatos para ocupar o cargo de presidente se transforma em critério objetivo. Unicamente em casos muito extremos é que podemos, *a priori*, afirmar algo sobre o preparo de um candidato para ocupar determinado cargo executivo. Em geral, somente é possível saber se alguém é bem ou mal preparado após a sua gestão. Afinal, o PSDB e seus aliados sempre afirmaram que o sociólogo poliglota era mais preparado do que o metalúrgico monoglota.

Rumos da economia são resultados de decisões políticas balizadas por projetos de desenvolvimento que ocorrem em situações conjunturais concretas. Situações específicas e projetos de desenvolvimento abrem ao presidente um conjunto de possibilidades. Saber escolher a melhor opção é a qualidade daquele que está bem preparado, mas isso somente



# A taxa de crescimento esperada do investimento (público + privado) em 2010 é de mais de 18%

pode ser avaliado posteriormente. O cenário pós-Lula e a disputa em torno de critérios de preparo representam tentativas de despoliticizar o período eleitoral que é o momento que deveria preceder o voto na mudança ou na continuidade.

O voto dado com consciência política é sempre um voto pela mudança ou pela continuidade. Portanto, a tentativa de construir um cenário pós-Lula tem o objetivo de despoliticizar o voto, isto é, retirar do voto a sua possibilidade de fazer história. Tentam “vender” a ideia de que a história é feita pela própria história, em um processo espontâneo, e que caberia ao eleitor escolher o melhor “administrador” da “vida que segue”. No cenário pós-Lula, o eleitor se torna uma vítima do processo, apenas com a capacidade de decidir o “administrador”, sua capacidade verdadeira de ser autor da história é suprimida.

A construção de um cenário pós-Lula é a única alternativa do PSDB e de seus aliados, já que comparações de realizações têm números bastante confortáveis a favor do projeto do presidente Lula quando comparados com as (não)realizações do presidente Fernando Henrique Cardoso.

## O CRESCIMENTO E OS OBJETIVOS MACROECONÔMICOS

A taxa de crescimento do PIB a partir de 2006 se tornou mais elevada. O crescimento a partir daquele ano trouxe uma característica de qualidade e durabilidade temporal: a

taxa de crescimento do investimento se tornou, pelo menos, o dobro da taxa de crescimento de toda a economia. Para evitar que o crescimento tenha o formato de um “voo de galinha” economias devem buscar, de um lado, reduzir suas vulnerabilidades e, de outro, elevar a sua taxa de investimento: mais investimento, hoje, representa mais investimento e mais crescimento, amanhã. A taxa de crescimento esperada do investimento (público + privado) em 2010 é de mais de 18%. O investimento público, considerados os gastos feitos pela União e pelas estatais federais, alcançará mais de 3% do PIB este ano. O presidente FHC teria de governar o Brasil por aproximadamente 14 anos para fazer o crescimento que o presidente Lula fez em oito anos, ou seja, somente teríamos em 2016 o PIB que vamos alcançar ao final de 2010 se o país tivesse sido governado pelo PSDB desde 1995.

O crédito se ampliou drasticamente na economia brasileira nos últimos anos. Em 2003, representava menos que 23% do PIB. Em 2009, alcançou mais de 46% do PIB. O crédito se amplia quando potenciais credores e devedores se sentem seguros para realizar o empréstimo. Os devedores, que são aposentados, pensionistas, trabalhadores e empresas, vão aos bancos pedir um empréstimo quando avaliam que poderão honrar seus compromissos futuros. Aos olhos das empresas, a sensação de segurança sobre o futuro aumenta quando esperam

Tabela 5

Inflação (variação % do IPCA)  
Média por ano no período

FHC 1 (1995-1998)	FHC2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
9,7	8,8	6,4	4,8

\*2010: Valor estimado entre 4% e 5% para a variação do IPCA.  
Fonte: IBGE

Tabela 6

Criação de empregos com carteira assinada  
Média por ano no período (em mil)

FHC 1 (1995-1998)	FHC2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
-296	454	1.163	1.466

\*2010: criação líquida de emprego formal estimada em 1.800.000.  
Fonte: IBGE

Tabela 7

Recuperação real do SM no período  
em relação ao governo anterior  
(em %)

FHC 1 (1995-1998)	FHC2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
17	15	19	31

Elaboração do autor. / Fonte: Ipeadata

Tabela 8

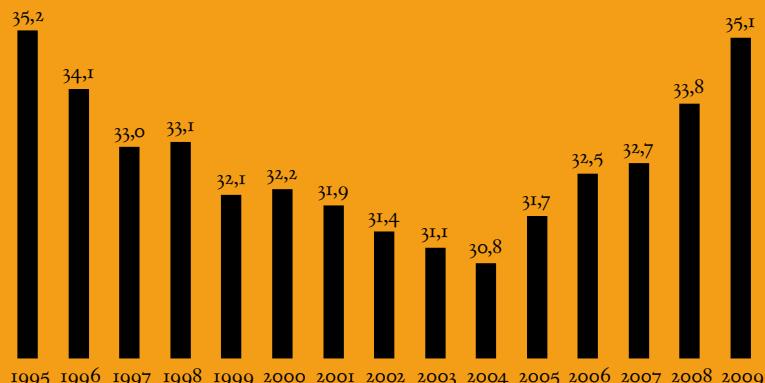
Valor médio real de cada benefício  
pago pelo INSS no período  
(em R\$)

FHC 1 (1995-1998)	FHC2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
481,66	532,02	599,49	657,24

Elaboração do autor - (deflator INPC). / Fonte: MPS

Gráfico 1

Proporção dos salários no PIB de 1995 a 2009  
(em %)



Fonte: Contas Nacionais - IBGE / 2008 e 2009: Estimativas do autor.



crescimento das suas vendas e, portanto, elevação de suas receitas. Empresas mais otimistas fazem mais empréstimos. E, tanto para empresários quanto para trabalhadores, é o ambiente de crescimento econômico que propicia a formação de cenários otimistas em relação ao futuro.

O ânimo para que trabalhadores, aposentados e pensionistas fossem aos bancos nesses últimos anos pedir empréstimos sofreu duas influências. De um lado, houve a inovação institucional do crédito consignado que deu garantias aos bancos e reduziu a taxa de juros dos empréstimos (que, aliás, é ainda muito alta) e, de outro, a criação de milhões e milhões de empregos com carteira assinada. Com a carteira assinada, o trabalhador, além de se sentir mais seguro, cumpre o requisito formal para ir ao banco pedir um empréstimo. A carteira assinada oferece segurança econômica e sentimento de cidadania. Cabe, ainda, ser mencionado que os bancos públicos foram instrumentos preciosos para que o crescimento dos anos recentes fosse acompanhado por um aumento vigoroso do crédito.

O crescimento, o aumento do investimento e a ampliação do crédito foram alcançados em um ambiente macroeconômico organizado, isto é, inflação controlada, dívida líquida do setor público monitorada de forma responsável e redução da vulnerabilidade externa.

A inflação do período 1995-2003 resultava exatamente da fraqueza ex-

terna da economia brasileira. Crises desvalorizavam abruptamente a taxa de câmbio que transmitia uma pressão altista para os preços. Ademais, nesse período os preços administrados subiam a uma velocidade que era o dobro da velocidade dos preços livres. Diferentemente, a inflação dos dias de hoje é causada por pressões pontuais. Há, contudo, um aumento de preços que tem pressionado de forma mais permanente a inflação: é o aumento dos preços de bebidas e alimentos. Políticas específicas e criativas para dissolver essa pressão devem ser implementadas. Entretanto, cabe ser ressaltado que esse tipo específico de inflação se incorporou à economia brasileira devido ao tipo de crescimento que o modelo adotou. Um crescimento com forte distribuição da renda provoca necessariamente aumento acentuado das compras de bebidas e alimentos.

A dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, cresceu de uma média, por ano, no primeiro mandato do presidente FHC de 32,3% para 50,7% no seu segundo governo. A média esperada dessa relação no segundo mandato do presidente Lula é de 42,7%. A dívida externa foi anulada e a dívida interna dolarizada, zerada. As reservas internacionais que auxiliam na redução da vulnerabilidade externa, hoje, estão em patamar superior a US\$ 250 bilhões. No seu segundo mandato, o presidente FHC matinha acumulado em média um montante inferior a US\$ 36 bilhões.

## OS OBJETIVOS SOCIOECONÔMICOS

O crescimento alcançado nos últimos anos tem uma evidente característica de maior qualidade social. Nos oito anos correspondentes aos governos de FHC foram criados somente 1.260.000 empregos com carteira assinada. O governo Lula terá criado de 2003 ao final de 2010 mais que 10.500.000 empregos. Portanto, FHC teria de governar o Brasil por 64 anos para atingir a marca do presidente Lula, ou seja, o PSDB teria de governar o Brasil de 1995 a 2058 para que pudesse criar a mesma quantidade de empregos com carteira criados com a implementação do projeto de desenvolvimento do presidente Lula.

O salário mínimo (SM) é um elemento-chave do objetivo de fazer a economia crescer e distribuir renda. Ele estabelece o piso da remuneração do mercado formal de trabalho, influencia as remunerações do mercado informal e decide o benefício mínimo pago pela Previdência Social. Portanto, a política de recuperação do salário mínimo, além da política de ampliação do crédito, tem sido decisiva para democratizar o acesso ao mercado de bens de consumo. O presidente FHC teria de governar o Brasil por mais 12 anos para alcançar o patamar de recuperação atingido pelo presidente Lula para o SM, ou seja, somente em 2015 o trabalhador receberia o salário mínimo que recebe hoje se o Brasil tivesse sido governado pelo PSDB desde 1995.

Em paralelo à criação de empregos com carteira assinada e à política

de recuperação do salário mínimo, a ampliação da cobertura e do valor dos benefícios pagos pelo Sistema de Seguridade Social deve ser considerada decisiva dentro do projeto desenvolvimentista. Em média por mês, durante os dois mandatos do presidente FHC, foram pagos 18 milhões de benefícios. De 2003 a 2009 foram pagos, em média, mais que 24 milhões de benefícios por mês. O valor dos benefícios no segundo mandato do presidente Lula é, em média, 36% maior em termos reais do que era no primeiro mandato do presidente FHC.

O Sistema de Seguridade Social brasileiro é um importante elemento que promove crescimento com desenvolvimento porque, por um lado, reduz vulnerabilidades e desigualdades sociais e, por outro, injeta recursos na economia que se transformam diretamente em consumo. Aquele que recebe um benefício previdenciário ou social gasta quase tudo o que recebe imediatamente, gerando consumo, empregos, produção e investimentos. Em 1995, o montante monetário dos benefícios emitidos ao longo do ano foi de aproximadamente R\$ 80 bilhões; em 2009, esse montante alcançou mais que R\$ 319 bilhões (ambos os valores corrigidos de acordo com o INPC para os dias de hoje).

Nos cálculos referidos anteriormente não estão incluídos os pagamentos feitos pelo programa Bolsa Família, que tem orçamento muito inferior ao Sistema de Seguridade Social. Esse programa precisa ser ampliado

para se tornar um elemento mais poderoso do projeto de desenvolvimento. Em 2009, alcançou 12,4 milhões de famílias que foram beneficiadas com R\$ 12,4 bilhões, o que equivale a dizer que cada família recebeu aproximadamente R\$ 83,00 por mês. A ampliação do Bolsa Família não pode ser oposta à política de fortalecimento do Sistema de Seguridade Social, que engloba a assistência social (aos idosos e aos deficientes pobres) e o sistema de previdência (que emite aposentadorias, pensões etc.). Os miseráveis, os pobres, a classe média e toda a sociedade brasileira precisam de ambos.

Somente para aqueles que pensam que é possível haver desenvolvimento sem crescimento (ou que desenvolvimento é sinônimo apenas de redução de desigualdades de renda) é que um real a mais para o Sistema de Seguridade Social poderia representar um real a menos para o programa Bolsa Família. São os mesmos que opõem os idosos às crianças, o ensino fundamental ao ensino universitário, o setor público ao privado, a regulação econômica às liberdades democráticas e o Estado ao mercado. Na escassez de crescimento que predominou durante os governos do presidente FHC, apresentavam sempre a solução deveras conhecida: “focalizar nos mais necessitados” por meio dos serviços do terceiro setor (ONGs), já que o Estado é considerado ineficiente, e mediante as doações de empresas que demonstram “responsabilidade social”.

De 2003 a 2009 foram pagos, em média, mais de 24 milhões de benefícios por mês



Os ideólogos da área social da era FHC estavam errados. A experiência recente de desenvolvimento tem mostrado que o aumento do salário mínimo, o fortalecimento do Sistema de Seguridade Social e a ampliação do Bolsa Família conformam um tripé essencial de redução da miséria, da pobreza e das vulnerabilidades sociais, por um lado, e de impulso ao crescimento econômico baseado no mercado doméstico com redução de desigualdades, por outro.

#### **RESULTADO QUE DEVE SER ENFATIZADO**

A proporção que os salários ocupam no PIB – ou a distribuição funcional da renda entre trabalhadores e detentores das rendas do capital – é um elemento importante para a avaliação da qualidade social da dinâmica econômica. Esse elemento avalia a capacidade de compra de serviços e bens por parte de cada segmento social produtivo; avalia, portanto, o grau de democratização do acesso ao mercado de bens e serviços. Desde 1995 até 2004, houve um contínuo processo de redução da massa salarial em relação ao PIB. Em 1995, era de 35,2%, em 2004, alcançou o seu pior nível histórico, 30,8%. A partir de então, houve um nítido processo de recuperação. Ao final de 2009, retornou para o patamar de 1995.

#### **PERSPECTIVAS: DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO**

Há dois projetos em disputa: o estagnacionista, que acentuou vulne-

rabilidades sociais e econômicas, aplicado no período 1995-2002, e o desenvolvimentista redistributivista, em curso. Portanto, o que está em disputa, particularmente neste ano de 2010, são projetos, já testados, que pregam continuidade ou mudança.

Somente no cenário artificial, que a grande mídia tenta criar, chamado de pós-Lula, é que o que estaria aberto para a escolha seria apenas o nome do “administrador do condomínio Brasil”. Seria como se o “ônibus Brasil” tivesse trajeto conhecido, mas seria preciso saber apenas quem seria o melhor, mais eficiente, “motorista”. Se for para usar essa figura, o que verdadeiramente está em jogo em 2010 é o trajeto, ou seja, o projeto, que obviamente está concretizado em candidatos, aliados e bases sociais.

Os resultados da aplicação do projeto estagnacionista durante os anos 1995-2002 e do projeto desenvolvimentista aplicado no período 2007-2010 são bastante nítidos. Os números são amplamente favoráveis à gestão do presidente Lula em relação à gestão do presidente FHC. Contudo, um alerta é necessário: os resultados alcançados estão ainda muito aquém das necessidades e das potencialidades da economia e da sociedade brasileiras.

O primeiro passo de rompimento com a herança deixada por FHC foi o atendimento de necessidades sociais e econômicas. Medidas e programas quase que emergenciais foram implantados. Posteriormente, essas ações foram se transformando em políti-

cas públicas que foram, por sua vez, mostrando consistência entre si e, dia a dia, foram se conformando em um projeto de desenvolvimento. Ao longo do governo do presidente Lula, a palavra desenvolvimento tomou conta dos ministérios, do PT e de demais partidos políticos aliados, tomou conta dos movimentos sociais e retornou ao debate acadêmico.

O próximo passo é consolidar cada política pública como parte indissociável do projeto de desenvolvimento. Mas, para tanto, é necessário pensar, refletir, organizar e planejar. Assim como a ideia de desenvolvimento retornou, agora é hora de retornar com a ideia do planejamento. Uma rota de desenvolvimento somente se tornará segura se estiver acompanhada de planejamento. Políticas públicas devem ter objetivos e metas quantitativas. Devem conter sistemas de avaliação rigorosos para medir realizações e necessidades. É preciso que cada gestor público cultive a cultura da busca de metas – em todas as áreas e esferas: na cultura, na saúde, na educação, na economia etc. Planejar não significa somente olhar para os próximos cincuenta anos, significa também planejar cada dia, cada mês, cada ano... De forma detalhada, de forma obsessiva. Sem planejamento, uma trajetória desenvolvimentista promissora pode se transformar em “salto de trampolim”.

**joaosicsu@gmail.com**

O articulista é diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas do IPEA e professor-doutor do Instituto de Economia da UFRJ.