



EDIÇÃO 131 | AGOSTO DE 2017 _tribuna livre da luta de classes

OUTRA HISTÓRIA

Uma resposta a Fernando Haddad

MARCOS LISBOA

Fernando Haddad publicou nesta **piauí** um longo e abrangente relato sobre sua gestão à frente da Prefeitura de São Paulo, no qual falava também sobre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, comparando o significado dos mandatos do tucano e do petista, além de deixar marcadas suas diferenças com as escolhas da política econômica de Dilma Rousseff e de reservar palavras bastante críticas à imprensa.

Minhas divergências com Haddad são muitas. Para quem, no entanto, espera guerra civil nas linhas que seguem, advirto que tenho respeito por ele. Em vários momentos, colaborei com os técnicos da prefeitura durante a sua gestão. Em outros, discordei publicamente das suas escolhas como prefeito. Como é sabido, tenho sido um crítico severo da análise de política econômica da esquerda brasileira, que o apoiou na campanha eleitoral de 2012. Discordamos em muitos aspectos sobre os diagnósticos dos problemas econômicos do país e os instrumentos a serem adotados para tentar resolvê-los. Mas sem a demonização da divergência que tem caracterizado o debate no Brasil nos últimos anos.

Feitas as medidas, desnecessárias fossem tempos de paz, vamos às diferenças.

Haddad defende em seu texto uma espécie de excepcionalidade do governo Lula, que se distinguiria de maneira decisiva da gestão de Fernando Henrique. As políticas públicas de um e outro presidente seriam “muito discrepantes”, e a retomada do crescimento com inclusão social, sob Lula, resultaria de uma ruptura com a política econômica praticada até 2002.

Ora, tratar a política econômica do primeiro governo Lula como heterodoxa ou de esquerda afronta os fatos. Não houve ruptura com o que vinha sendo feito por Fernando Henrique Cardoso, muito menos se procurou seguir o receituário usual dos economistas de esquerda vinculados ao PT.

Até 2002, o discurso econômico do PT era profundamente crítico às escolhas feitas pela administração tucana, como as medidas para equilibrar as contas públicas e estabilizar a economia. O PT foi contra a Lei de Responsabilidade Fiscal e criticava o governo quando o Banco Central aumentava a taxa de juros para reduzir a inflação.

Durante a campanha eleitoral, muitos economistas – “neoliberais”, de acordo com o discurso petista – argumentaram que o problema imediato a ser enfrentado pelo país era o desequilíbrio fiscal e o aumento da dívida pública, que ultrapassou 60% do PIB naquele ano. A crescente probabilidade de vitória de Lula nas eleições agravava a dificuldade do governo federal para obter novos empréstimos. O temor dos possíveis credores, que passaram a cobrar mais caro pelo dinheiro tomado pelo Brasil, era compreensível – afinal, muitos economistas vinculados ao PT questionavam o pagamento da dívida pública e, em breve, ao que tudo indicava, eles chegariam ao poder.

Ocorre que, uma vez eleito, Lula não seguiu a agenda tradicionalmente proposta pelos economistas de seu partido. Ao contrário: o primeiro governo Lula aumentou o superávit primário e defendeu um ajuste fiscal de longo prazo capaz de reduzir a dívida pública para perto de 30% em dez anos, o que acabou acontecendo. Seguindo o receituário do governo anterior, a taxa de juros foi elevada para conter a inflação. Além disso, aprovou-se a reforma da Previdência dos servidores, uma agenda dificilmente identificada com o que defendiam os economistas associados ao PT.

Se houve alguma mudança na condução da política econômica sob Lula, no primeiro mandato, foi na direção de ser ainda mais liberal do que a adotada no segundo governo Fernando Henrique Cardoso.

Aliás, essa foi a crítica feita na época por economistas de esquerda, alguns próximos de Fernando Haddad. Leda Paulani, por exemplo, afirmou em artigo no final do primeiro ano de gestão petista: “Desde que assumiu, em janeiro de 2003, o governo Lula vem praticando uma política econômica de inclinação inequivocamente liberal.”

Paulani tinha razão. A política econômica do primeiro Lula talvez tenha sido a mais conservadora da República desde pelo menos 1950: afinal ela foi fiscalmente restritiva, monetariamente ortodoxa, e acompanhada de reformas para melhorar o ambiente de negócios, aperfeiçoar os instrumentos de crédito sem comprometer os recursos públicos, e reduzir restrições à concorrência no setor privado.

A economia brasileira, que terminara o ano de 2002 com inflação perto de 2% ao mês e às portas da recessão, começou a se recuperar no segundo semestre de 2003. Foi esse primeiro governo Lula, liberal na economia, que ajudou a criar as bases para a retomada do crescimento e a redução da extrema pobreza, nos anos seguintes.

Também me surpreende a afirmação de Fernando Haddad de que o Bolsa Família foi criticado principalmente pela direita e pelos meios de comunicação, em particular as Organizações Globo. Mais uma vez, não é assim que me recordo dos fatos. Os primeiros a atacar – duramente – o programa de transferência de renda focalizado nos mais pobres foram economistas e intelectuais do próprio PT.

Ainda em abril de 2003, o Ministério da Fazenda publicou um documento que continha propostas de política econômica e social para o país. Eu era secretário de Política Econômica do governo, e havia

coordenado a elaboração daquele conjunto de diretrizes. O texto procurava fazer um diagnóstico da economia brasileira, apresentando as evidências disponíveis e a pesquisa acadêmica internacional que justificavam as nossas ideias.

Fazíamos uma análise detalhada das contas públicas e da necessidade de empreender um ajuste fiscal de longo prazo. O documento discutia temas controversos, como a concessão de autonomia para o Banco Central e a necessidade de reforma da Previdência, em decorrência do envelhecimento da população. Estava lá também, por fim, a proposta de concentrar os programas de transferência de renda nas famílias extremamente pobres – a ideia mestra do Bolsa Família, que ainda não havia sido criado.

Em 20 de abril, dias depois de tornarmos público o documento, veio a reação. A *Folha de S.Paulo* dedicou várias páginas de sua edição dominical às críticas que a bancada do PT no Congresso fazia às propostas econômicas e sociais formuladas pelo Ministério da Fazenda. Numa das matérias, quatro ministros de Estado, todos identificados com a esquerda, criticavam a ideia de focalizar os programas de transferência de renda nas famílias extremamente pobres.

No dia seguinte, em uma entrevista de página inteira na mesma *Folha*, a economista Maria da Conceição Tavares me desancava: “Débil mental” e “garoto semianalfabeto” que “adorava fazer modelos matemáticos” e estava “encarregado de fazer política econômica, coisa que jamais fez na vida.” A entrevista incluía termos divertidos como “papalvo”.

O documento da Fazenda, insistia Conceição, desmentia “o diagnóstico de todos os economistas bons desse país, que colocaram no estrangulamento externo, no aumento dos passivos externos que o doutor Fernando Henrique nos deixou, os problemas da economia. Diz que não é nada disso e que o problema na verdade é que o governo passado não fez o ajuste fiscal, que tal? Um garoto falando contra o ponto de vista de todos os grandes empresários e economistas, como Delfim Netto, Mendonça de Barros, do José Serra, do Luiz Carlos Bresser-Pereira, do Yoshiaki Nakano, de Campinas inteira... Se há unanimidade no diagnóstico econômico é que temos um problema de estrangulamento externo”.

Em junho, veio à luz um manifesto de cerca de 200 economistas de esquerda, muitos vinculados ao PT, denominado Agenda Interditada, pedindo a redução do superávit primário “enquanto perdurar o alto desemprego, [...] a fim de ampliar a demanda efetiva agregada induzindo a retomada do desenvolvimento e do emprego”.

Segundo Ricardo Carneiro, um dos colaboradores do programa econômico do candidato Lula, existia então “uma preocupação grande com a condução da política econômica”; um temor, ele dizia, “de que o país tome um rumo irreversível”. Luiz Gonzaga Belluzzo e Theotonio dos Santos assinaram o manifesto, conforme consta em reportagem da *Folha*. Maria da Conceição Tavares não o assinou.

Pois bem, nos anos que se seguiram não houve estrangulamento externo, ao contrário do diagnóstico de “todos os economistas bons do país”. Nem o Brasil foi levado a um “beco sem saída”, como afirmava o manifesto. O ajuste fiscal foi realizado e a economia voltou a crescer, reduzindo o desemprego.

Mas fiquemos mais um pouco em 2003. Nas semanas que se seguiram à entrevista de Conceição, as críticas passaram a se concentrar na proposta de focalizar as políticas de transferência de renda nos mais pobres, que constava da Agenda Perdida, documento elaborado por mim e José Alexandre Scheinkman, com a colaboração de vários economistas, meses antes da eleição de 2002. A polêmica resultou em inúmeros artigos e chegou a render uma edição inteira da *Revista Econômica*, publicada pela Universidade Federal Fluminense.

As críticas eram acompanhadas por supostas denúncias. Eu fazia parte de uma rede de economistas financiada pelo Banco Mundial e teria “recebido por participação em pesquisas”. Segundo outra reportagem, haveria um acordo com o Fundo Monetário Internacional que previa a proposta de focalização da política social. Uma terceira garantia que o ministro Guido Mantega, do Planejamento, teria descrito a Agenda Perdida como um documento fajuto. O repórter afirmava que o nome do documento decorria do fato de ter sido recusado por todos os candidatos à Presidência.

A imensa lista de informações distorcidas ou simplesmente falsas serve como exemplo de que o jornalismo incompetente não tem ideologia. Ele difama à esquerda e à direita, sem nem mesmo verificar informações facilmente disponíveis. O jornalismo também pode contribuir para esclarecer os fatos, como fez Luis Nassif em sua coluna na *Folha* de 29 de abril daquele ano, ao apontar equívocos nas supostas denúncias.

Em novembro de 2003, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda tornou público o estudo “Gasto social do governo central: 2001 e 2002”, que analisava os gastos sociais dos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso.

No mesmo mês, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, então liderada por Marcio Pochmann, divulgou um texto criticando o documento da Fazenda. Pochmann defendia que o gasto social no Brasil era pequeno e não tão mal focalizado. Um dado chamava a atenção. Enquanto o documento do governo federal relatava que os gastos com aposentadoria representariam o equivalente a 9,3% do PIB, a Prefeitura de São Paulo afirmava que seriam de apenas 2,4%.

O trabalho da prefeitura citava dados da Organização Internacional do Trabalho, mas não fazia referência precisa sobre a fonte, sobre o documento onde os números haviam sido obtidos. Na época, o economista Francisco Ferreira encontrou uma tabela da OIT com dados idênticos aos citados pela Prefeitura de São Paulo – só que de... 1994. Era essa a qualidade do debate. O pouco cuidado técnico com os dados utilizados ornava a crítica ligeira, que não queria discutir as evidências e a robustez das propostas, mas apenas desqualificar a divergência.

A ideia que defendíamos, de transferir renda para aliviar a extrema pobreza, não era exatamente uma novidade no pensamento econômico. Uma de suas versões mais conhecidas foi formulada por Milton Friedman em meados do século XX: o imposto de renda negativo. As famílias mais pobres receberiam um auxílio do governo, que deveria diminuir à medida que a renda aumentasse. No Brasil, Eduardo Suplicy defendeu uma versão mais simples dessa proposta: a renda mínima para todos os cidadãos.

Em 1994, o economista José Márcio Camargo, na época próximo do PT, fez uma sugestão original ao então prefeito de Campinas: um programa de transferência de renda para as famílias pobres que mantivessem seus filhos na escola. A proposta se justificava. Naquela época já se sabia que a maior incidência de pobreza ocorria nas famílias jovens com filhos pequenos. Além disso, seguidas tentativas de retirar essas famílias da extrema pobreza haviam sistematicamente fracassado. Por outro lado, a análise dos dados mostrava que aumentar a escolaridade das novas gerações tinha um impacto significativo sobre a sua renda quando chegavam ao mercado de trabalho.

A conclusão de muitos economistas era a de que a política social no Brasil, um país de renda média, poderia ser muito mais eficaz caso as políticas de transferência de renda fossem direcionadas para essas famílias extremamente pobres com filhos pequenos. O Bolsa Escola, como o programa proposto por Camargo veio a ser chamado, funcionava simultaneamente como uma política compensatória – garantindo uma renda mínima aos extremamente pobres – e como uma intervenção estrutural na dinâmica da pobreza – ao educar as novas gerações para que não mais precisassem de auxílio.

O sucesso dessa iniciativa teve como uma de suas consequências a profusão de programas de transferência de renda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foram criados o Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação. Ricardo Paes de Barros, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) que há muito tempo analisava o impacto dos programas sociais, apontou, no fim dos anos 90, que esses programas eram com frequência mal focalizados, e que não necessariamente beneficiavam os mais pobres.

José Márcio Camargo e Francisco Ferreira fizeram então a proposta de unificar todos os programas de transferência de renda e distribuir os recursos para as famílias mais pobres com filhos na escola. No lugar de variados programas que subsidiavam o consumo de bens específicos, seria preferível transferir renda, dinheiro, diretamente às famílias extremamente pobres. Caberia a elas, então, decidir como melhor utilizar esses recursos para atender às suas necessidades.

Foi esse o caminho afinal tomado pelo governo – o da unificação e focalização dos programas de transferência de renda –, apesar da oposição feita por muitos economistas e intelectuais ligados ao

PT.

O mérito por essa guinada é do presidente Lula, com o apoio decisivo do ministro Antonio Palocci. Eles souberam reformular a política social – e abraçar a agenda liberal – quando ficou claro o fracasso das propostas originalmente defendidas pelo PT, como Fome Zero e Primeiro Emprego. Nascia assim o Bolsa Família.

Haddad fala em seu texto em “vitória socioeconômica do projeto do pt” e defende que foi apenas no governo Lula que a desigualdade característica da sociedade brasileira “começou a se alterar”. Esse é mais um ponto de divergência. A queda da desigualdade de renda na década de 2000 não foi resultado de uma suposta política econômica heterodoxa empreendida pelo governo Lula.

Em primeiro lugar, porque a política não foi heterodoxa. Em segundo, porque a desigualdade de renda começou a cair já na transição entre os governos de Fernando Henrique e Lula. Em terceiro lugar, a redução da desigualdade de renda foi um fenômeno comum à maioria dos países emergentes naquele período. A queda no Brasil foi apenas marginalmente maior. Essa queda global da desigualdade e da pobreza nos países emergentes parece ter sido o resultado da expansão do comércio mundial nas décadas de 90 e 2000.

É preciso ainda registrar que o Bolsa Família, bastante eficaz na tarefa de reduzir a extrema pobreza, foi pouco relevante para a queda da desigualdade. O principal responsável pela queda da desigualdade de renda foi o excepcional desempenho do mercado de trabalho na década passada, decorrente de um longo período de crescimento, beneficiado pelas condições favoráveis da economia mundial, pela política macroeconômica adotada no Brasil e por diversas políticas iniciadas muito antes.

As novas gerações que chegavam ao mercado de trabalho nos anos 2000 apresentavam maior escolaridade, e recebiam maiores salários, do que as anteriores – resultado da Constituição de 1988 e da maior eficiência do gasto público, depois da introdução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), nos anos 90. Esse fundo, criado pelo ministro Paulo Renato Souza, vinculava repasses de recursos aos municípios ao número de matrículas de alunos no ensino fundamental.

Nada disso reflete uma ruptura com a política econômica ou social adotada até 2002, como parece crer Haddad. Em ambos os governos, de Fernando Henrique e de Lula, houve aumento expressivo do salário mínimo, acima da inflação. No governo tucano, de 46%, e no governo Lula, de 59%.

Deve-se ressaltar que, na década de 2000, os aumentos salariais foram sancionados por ganhos de produtividade e pelo bom momento da economia mundial. Não à toa, reajustes similares foram adotados por muitos países emergentes. Havia, porém, o receio de que, quando a maré econômica mudasse, a regra de reajuste adotada no Brasil, que impunha aumentos recorrentes para o salário mínimo, pudesse resultar em maior desemprego. Hoje, infelizmente, o país registra os maiores índices de desemprego das últimas quatro décadas. E o grupo dos 40% mais pobres tem renda menor do que o salário mínimo.

Fernando Haddad erra, portanto, quando afirma que o governo Lula representou uma ruptura em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso. Mas não só. Erra também ao procurar marcar uma diferença profunda entre Lula e Dilma Rousseff. O primeiro sinal de inflexão da política econômica em direção a uma gestão mais heterodoxa – inflexão que seria radicalizada sob Dilma – surgiu ainda no governo Lula. A desatenção com o crescimento dos gastos públicos, por exemplo, tem como marco inicial uma decisão tomada por Dilma quando era ministra-chefe da Casa Civil.

O ajuste fiscal de 2003, algumas reformas, como a da Previdência do setor público, e o aumento da carga tributária contribuíram para a queda da dívida pública sob Lula. A trajetória de alta dos gastos públicos, no entanto, era claramente insustentável, e não seria possível aumentar indefinidamente a carga tributária para cobrir aquela escalada. Por essa razão, começamos a discutir no Ministério da Fazenda, no fim de 2004, uma proposta para limitar o crescimento da despesa primária do governo federal. A ideia era garantir um ajuste fiscal de longo prazo.

Em 2005, porém, poucos meses depois da minha saída do governo, a imprensa noticiou que a nova ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, vetara a proposta, chamando-a de “rudimentar” e argumentando que “despesa é vida”.

Nos cinco anos seguintes, o forte crescimento dos gastos continuou, mas por algum tempo seu impacto sobre as contas públicas foi mitigado pelo aumento da carga tributária. Havia limites para o quanto poderiam crescer tanto os preços das commodities quanto a formalização do mercado de trabalho, que ajudavam a impulsionar a arrecadação. Sem novos e recorrentes aumentos da carga tributária, em algum momento o superávit primário começaria a cair e se transformaria em déficit. Foi o que aconteceu, já sob a presidência de Dilma Rousseff.

Outra ruptura da política econômica ocorreu em meados do segundo governo Lula. Logo no início do seu texto, Fernando Haddad faz uma observação precisa sobre o que teria contribuído para a ruína da gestão econômica sob Dilma. Ao comentar a insistência do governo federal em manter congelada a tarifa de ônibus em São Paulo, numa reunião no final de 2012, ele observa ter tido então a sensação de que “alguma coisa estava muito errada”. E diz: “Não se pensa em controlar a inflação de um país continental pelo represamento de uma tarifa municipal sem atravessar estágios intermediários e sucessivos de uma compreensão equivocada.”

Estou de pleno acordo quanto a isso. Mas o problema, que Haddad parece ignorar, é que aquela “compreensão equivocada” havia começado muito antes, sob Lula, com a retomada da agenda nacional-desenvolvimentista. Essa agenda se caracteriza pela concessão discricionária de benefícios públicos para o setor privado, como a expansão do crédito subsidiado do BNDES, a política de desenvolvimento da indústria naval, as regras de conteúdo nacional, além de projetos faraônicos, como a transposição do rio São Francisco.

O bom momento da economia brasileira naquele início do segundo mandato de Lula, quando já se colhiam os benefícios da política econômica dos anos anteriores, acompanhados da descoberta do pré-sal e do aumento dos preços das mercadorias que o país exportava, talvez tenha significado uma maldição disfarçada de bondade. O sonho do Brasil Grande contribuiu para a disseminação de políticas públicas que buscavam estimular o investimento e a produção, cujo resultado foi um imenso fracasso.

Essa agenda ganhou impulso depois da crise de 2008 e está na origem do impressionante desperdício de recursos públicos dos últimos anos. Apenas os créditos subsidiados do BNDES custaram ao governo, segundo estimativas do Ministério da Fazenda no governo Dilma, mais de 100 bilhões de dólares. Um valor próximo ao total transferido pelo Plano Marshall para recuperar a Europa depois da Segunda Guerra Mundial, cerca de 120 bilhões de dólares, quando corrigidos pela inflação.

As políticas de estímulo foram intensificadas no governo Dilma, apesar dos sinais de que o mercado de trabalho estava próximo do pleno emprego e de que os salários cresciam acima da produtividade. O resultado foi o aumento da inflação e a piora das contas públicas, seja por aumento dos gastos, com a concessão de subsídios, seja pela redução da receita, em decorrência das desonerações.

A evidência de pleno emprego significava que o estímulo à produção em alguma atividade específica implicava necessariamente a retirada de recursos de outros empreendimentos. Surpreende que economistas profissionais tenham ignorado o custo de oportunidade das medidas adotadas – e desconsiderado a pressão inflacionária dos estímulos públicos numa economia que, progressivamente, desacelerava.

Já as regras de conteúdo nacional resultaram na obrigação de compra de equipamentos ineficientes e mais caros do que os que poderiam ser importados, prejudicando a produtividade dos setores que dependem desses bens intermediários. Essa visão de mundo que contrapõe “mercado interno” a “mercado externo”, de que Haddad parece compartilhar, a julgar por seu artigo na **piuí**, tornaria inviável, por exemplo, a Embraer, uma empresa que importa grande parte do material que usa para fabricar aviões.

O setor produtivo que apoiou essa agenda foi cúmplice do desastre que se seguiu. Teve o azar de encontrar governos sensíveis aos seus pedidos. As suas preces foram atendidas, e o resultado foi um fracasso monumental, com a deterioração das contas públicas a partir de 2011, e a progressiva desaceleração da atividade produtiva e da geração de emprego durante o governo Dilma.

A evidência disponível indica que, no caso das grandes corporações, o resultado da política de crédito subsidiado foi apenas a redução do custo financeiro das empresas – que usaram o dinheiro barato oferecido pelo governo no lugar de outras fontes de recursos –, sem impacto relevante sobre o investimento.

Muitos dos setores beneficiados pelas políticas de estímulo iniciadas no segundo governo Lula se encontram atualmente em grave crise. As revisões do marco regulatório dos setores de energia e de óleo e gás fracassaram. O mesmo ocorreu com as políticas de proteção setorial, a agenda de acordos de comércio no exterior com os países da América Latina, da África e do Oriente Médio, e a política de combate à inflação por meio de controle de preços, como da gasolina ou das tarifas de ônibus, já no governo Dilma.

O fato é que a política intervencionista de Lula e Dilma transformou-se em um cemitério de empresas, como Oi, Grupo X e Sete Brasil. A política de proteção ao setor automobilístico resultou em uma capacidade ociosa de cerca de 50%. Os navios brasileiros são mais caros e demoram mais a ser entregues do que os produzidos em outros países, e vários estaleiros estão em graves dificuldades.

A estratégia nacional-desenvolvimentista teve outros efeitos colaterais. O sucesso de vários empreendimentos no setor privado passou a ser determinado pelo acesso aos gabinetes de Brasília, e não por ganhos de produtividade no chão de fábrica.

José Alexandre Scheinkman e eu escrevemos um artigo para a *Folha de S.Paulo*, em 2016, que sistematizou as evidências da pesquisa acadêmica descrevendo o impacto negativo, sobre a produtividade, da proteção concedida a empresas ineficientes.

Ao contrário do que sugere o senso comum, deixar empresas ineficientes fechar as portas e ter os seus ativos vendidos pode ser benéfico para o país. Quanto mais ágil for o processo de reconhecimento das perdas para os acionistas, preservando os credores, mais eficaz é a realocação dos ativos para empresas mais eficientes, com ganhos de produtividade.

Nos Estados Unidos, cerca de 60% da criação e destruição de empregos na indústria decorre do processo de abertura e fechamento das empresas. Esse número sobe para perto de 80% no setor de serviços, onde quase 100% dos ganhos de produtividade decorrem desse processo de destruição criativa, como o denominou o economista Joseph Schumpeter há mais de um século.

O Estado nacional-desenvolvimentista acredita no papel do poder público de, discricionariamente, preservar empresas e empregos – sem perceber que, paradoxalmente, o resultado de suas ações é o inverso do desejado: a não criação de emprego e a não utilização dos ativos por outros produtores mais eficientes.

As políticas de proteção terminam por preservar empresas ineficientes e contribuem para a disseminação de exceções às regras, o que torna ainda mais complexo o nosso aparato institucional, além de incentivar a busca de proteção e de renegociação de dívidas no Congresso Nacional e no Judiciário. Nesses programas de renegociação de dívidas e nas muitas vezes atrapalhadas recuperações judiciais das empresas, quem se beneficia são os acionistas, em detrimento da sociedade.

No começo de 2013, escrevi, com Zeina Latif, um longo ensaio intitulado “Crescimento e democracia no Brasil”. A nosso ver, uma característica específica do caso brasileiro era a disseminação de mecanismos de distribuição discricionária de benefícios públicos a interesses privados, descritos na literatura acadêmica como *rent-seeking*, ou, como eu dizia entre amigos, característicos do “país da meia-entrada”. Nosso artigo citava o patrimonialismo descrito por Raymundo Faoro, exacerbado pelas escolhas de política econômica do segundo governo Lula.

Haddad afirma em seu texto para a **piauí** que o PT subestimou o patrimonialismo brasileiro. “O patrimonialismo é, antes de mais nada, uma antítese da república”, ele escreve. No patrimonialismo, diz o ex-prefeito, o Estado “é objeto de posse, tomado pela camada dirigente como seu”.

Ora, dizer que o PT subestimou o patrimonialismo é pouco. A política econômica heterodoxa, nacional-desenvolvimentista, adotada pelo partido já no segundo governo Lula *reforçou* o patrimonialismo.

Em uma economia de mercado e republicana, em que os iguais são tratados como iguais, os ganhos privados são determinados pelo sucesso das decisões individuais que se revelam bem-sucedidas no mercado. Nessas economias, a política pública prioriza o acesso à educação e o cuidado com os mais pobres.

No nacional-desenvolvimentismo, por outro lado, destaca-se a relevância do poder público para conceder benefícios para grupos privados, como crédito subsidiado e medidas de proteção contra a concorrência externa.

Uma agenda republicana prioriza regras horizontais, tratamento equânime aos diversos grupos e garantia de igualdade de oportunidades para as novas gerações. O nacional-desenvolvimentismo, em contrapartida, prioriza a política pública discricionária, que seleciona as empresas e os setores a serem privilegiados.

Várias reformas feitas no Brasil entre 1990 e 2007, sobretudo nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro mandato de Lula, foram na contramão do nacional-desenvolvimentismo e do patrimonialismo, e representaram um esboço de política pública próxima ao modelo da social-democracia europeia.

O resgate do nacional-desenvolvimentismo permitiu o fortalecimento do patrimonialismo e o agravamento de seu corolário, a corrupção. O Estado que oferece benefícios ao setor privado discricionariamente é conduzido por servidores, alguns dos quais podem optar por serem indevidamente remunerados pelos privilégios que concedem. A corrupção é o efeito colateral do poder público que pode escolher vencedores, conceder isenções tributárias selecionadas ou outras formas de proteção.

Em países em que as regras tributárias devem ser iguais para todos os setores, conceder benefícios para alguma empresa desperta desconfiança e requer justificativas claras e avaliações independentes. Quando as exceções se tornam o novo normal, por outro lado, facilita-se a concessão indevida de benefícios públicos para grupos de interesse, bem como a troca de favores entre servidores e o setor privado.

A falta de equanimidade e de regras claras, impessoais, afetou também a avaliação de políticas dentro do próprio governo federal, diminuindo a eficácia de suas iniciativas. A partir do segundo mandato de Lula abandonou-se a prática de avaliar o desempenho da política pública. Programas como Minha Casa Minha Vida, Ciência sem Fronteiras, Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) e Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), entre outros, foram implementados sem que se tivesse uma política de acompanhamento e avaliação de desempenho rigorosa. Não à toa, os dados mais recentes indicam o fracasso desses programas.

Haddad critica, corretamente, a pressão que sofreu da presidente Dilma para não reajustar as tarifas de ônibus no início de 2013. Quando o aumento veio, no meio do ano, as manifestações explodiram. Para ele, contudo, uma das principais causas das grandes passeatas que se seguiram foi uma espécie de ressentimento de classe, uma insatisfação das "camadas médias" com a melhoria de vida dos mais pobres e a queda da desigualdade.

O ex-prefeito parece se esquecer, contudo, de que a inflação de alimentos ultrapassou 10% naquele ano, apesar do controle dos preços dos combustíveis e da energia elétrica. Esse foi apenas o primeiro efeito sentido pela população de uma estratégia iniciada pelo segundo governo Lula que resultou na progressiva queda da produtividade e na desaceleração da economia no governo Dilma.

Os sinais de que tempos difíceis estavam à frente podiam ser sentidos já em 2012. No livro *Além da Euforia*, Fábio Giambiagi e Armando Castelar apontavam, naquele ano, diversos problemas que não estavam sendo enfrentados pelo governo, como o elevado crescimento do gasto público, a baixa produtividade e o envelhecimento da população, com impacto sobre os gastos com Previdência. Em março de 2013, José Roberto Mendonça de Barros, em sua coluna no *Estadão*, apontava os riscos da política fiscal expansionista mascarada "por um festival de truques contábeis".

Naquele período, escrevi artigos com Zeina Latif e Samuel Pessoa chamando atenção para o impacto negativo das políticas de intervenção setorial sobre a produtividade, além da provável desaceleração do crescimento e aumento do desemprego. Em maio, em um longo artigo para o *Valor Econômico* – “País apresenta indícios de deterioração institucional” –, escrevi sobre o risco de repetirmos o fracasso da estratégia adotada pelo governo Geisel após a crise do petróleo.

“Ao invés do ajuste, o governo [*militar*] optou por uma série de estímulos ao investimento com a concessão de privilégios e benefícios para setores escolhidos, empréstimos subsidiados [...] e proteção para [...] grupos privados.” O resultado foi o “descontrole das contas públicas, a aceleração da inflação e a expansão de distorções microeconômicas que reduziram a produtividade e o crescimento sustentável. A consequência foi uma década perdida.”

Em vez de mudar de rota, o governo Dilma dobrou a aposta. O resultado foi uma crise ainda mais grave e prolongada do que o esperado.

Na campanha eleitoral, surpreendeu-me, a ponto da irritação, a negação dos problemas que poderiam resultar em retrocesso dos ganhos sociais da última década, como no debate que travei com o então ministro Marcelo Neri, à frente da Secretaria de Assuntos Estratégicos, publicado pelo *Estadão*.

Em resposta, os partidários do governo costumavam minimizar as críticas que recebiam, tratando-as como uma reação de uma elite supostamente descontente com a queda da desigualdade, como o faz, ainda hoje, Haddad. A deterioração da economia e seus impactos sobre a maioria dos trabalhadores era desprezada. Havia um tsunami chegando e o governo e a oposição optaram por minimizá-lo durante a campanha eleitoral.

Pouco depois da reeleição da presidente Dilma, mas antes da escolha de Joaquim Levy como titular da Fazenda, escrevi outro artigo para a *Folha*, dessa vez afirmando que mesmo a escolha de um ministro fiscalmente responsável não permitiria ao governo resolver os graves problemas existentes; afinal seria necessária uma agenda de reformas incompatível com o que fora prometido no processo eleitoral. O artigo concluía dizendo: “A deterioração das contas públicas tem um impacto significativo sobre a economia [...]. O discurso da campanha eleitoral colaborou com a eleição da presidente. Infelizmente, pode, da mesma maneira, ter derrotado o próximo governo.”

Os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, no primeiro mandato, produziram o que mais se aproximou de uma agenda social-democrata para o Brasil. Por um lado, foram colocadas em prática políticas horizontais para o setor produtivo, estímulo à concorrência e uma agenda de melhoria do ambiente de negócios, com intervenções setoriais localizadas. Por outro, houve ênfase na expansão das políticas sociais.

O Brasil apresentou imensos avanços na condução da economia e na política social nos vinte anos entre a Constituição e 2008, não obstante alguns retrocessos e ainda o muito que restava por fazer.

Pouco depois da crise de 2008, contudo, o petismo se perdeu, para não mais se reencontrar, abraçando-se ao nacional-desenvolvimentismo. Os intelectuais do PT parecem ter confundido bem-estar social com a defesa de interesses corporativos – e ainda estão por fazer o acerto de contas em relação aos resultados dessas escolhas.

As diversas intervenções setoriais fortaleceram, e em alguns casos criaram, grupos de interesse que agora reagem à retirada dos seus privilégios. A política econômica resultou na deterioração das contas públicas a partir de 2011 e na grave crise que combinou durante muito tempo inflação elevada com severa recessão.

Mais uma vez temos o desafio de aperfeiçoar regras e a governança da gestão pública, reduzindo a possibilidade de políticas discricionárias e a concessão de benefícios a grupos de interesse, que pressionam nem sempre em prol do bem comum. Houve demasiado malfeito nos últimos anos, seja por motivos nada republicanos, seja por simples incompetência.

Grupos de interesse e exemplos de distorções existem nos mais diversos países. Nossa diferença, na segunda metade do século XX, decorre da escala da intervenção pública e da proliferação das

distorções. Um dos resultados das inúmeras exceções e privilégios criados ao longo dos anos é a complexidade do nosso regime tributário, da legislação trabalhista ou das regras de comércio internacional. Cada grupo beneficiado com um regime especial torna a legislação ainda mais complexa.

Existem diversos grupos privados que não sobrevivem sem privilégios públicos, como revela a demanda recorrente pela manutenção de subsídios e políticas de proteção. Existem também entidades privadas que sobrevivem financiadas com recursos compulsoriamente arrecadados da sociedade, como o Sistema S, os sindicatos e os seus desdobramentos, como as federações e as confederações.

A permeabilidade do setor público aos grupos de interesse se manifesta na rigidez do orçamento do governo federal. Anualmente, Congresso e Executivo podem deliberar apenas sobre menos de 10% dos gastos públicos. Todo o restante é determinado por uma complexa rede de obrigações legais aprovadas nos últimos vinte anos, que destina recursos para atividades específicas.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro mandato de Lula, as regras e restrições existentes limitavam a capacidade do poder público de atender aos pedidos dos grupos de interesse. Havia escassez de recursos e os bancos oficiais podiam conceder muito menos crédito do que passou a ser possível depois de 2008.

Vários setores organizados foram bastante vocais naqueles anos, reclamando publicamente da abertura comercial e demandando maiores subsídios e incentivos à produção local. Esses pedidos caracterizam o que tenho denominado de “Brasil velho”, que acredita ser obrigação do poder público prover subsídios e estímulos para o setor privado.

Não se trata de rejeitar toda e qualquer medida de proteção setorial. Há casos em que as políticas de proteção são justificáveis. O agronegócio, no Brasil, é um bom exemplo de como a interação entre política pública e empreendedorismo privado pode resultar em notáveis ganhos de produtividade. Pode-se apoiar um setor temporariamente, desde que exista um diagnóstico de que seja possível desenvolver vantagens competitivas naquela atividade. Nesse caso, recomendam-se metas claras de desempenho e prazo para o benefício ser interrompido. Afinal, ou bem a política fracassou e deve ser revista, ou foi bem-sucedida e não mais é necessária.

Aquilo a que se tem assistido, via de regra, no debate público, porém, é bem diferente. Diversos setores pedem medidas de proteção e concessão de benefícios simplesmente porque não conseguem concorrer com os bens produzidos em outros países. Muitas vezes, mesmo quando as suas demandas são atendidas, esses setores não se tornam competitivos e a proteção se revela permanentemente necessária.

Surpreendentemente, a sociedade aceitou por muito tempo, pacificamente, os pedidos de privilégios e intervenções setoriais para atender interesses privados. Ainda hoje assistimos a novas rodadas de programas de anistias de dívidas fiscais, assim como reclamações em decorrência da redução das regras de conteúdo nacional, das desonerações ou do crédito subsidiado.

Não faz sentido passar outras tantas décadas insistindo nesse tipo de política que tem se mostrado danosa para o país, ainda que lucrativa para os grupos de interesse beneficiados. É preciso fazer uma escolha. Vamos optar pelo Brasil velho do nacional-desenvolvimentismo e do patrimonialismo, e a sua relação confusa entre o setor público e o privado? Ou vamos resgatar o Brasil da social-democracia de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro Lula, um país que ampliou as políticas sociais, reduziu subsídios e estimulou a concorrência, além de procurar garantir a condução responsável da política econômica?

MARCOS LISBOA

Diretor-presidente do Insper, doutor em economia pela Universidade da Pensilvânia e colunista da *Folha de S.Paulo*

