

## NOTAS SOBRE O PAC: UM PASSO ATRÁS

Plínio de Arruda Sampaio Jr.<sup>1</sup>

Anunciado como uma guinada na política econômica, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi recebido por muitos - à esquerda e à direita - como uma negação da herança neoliberal e a volta do papel regulador do Estado na economia. Nada mais longe da realidade. As medidas anunciadas são apenas um pouco mais do mesmo. Seus fins e seus meios enquadram-se perfeitamente nos parâmetros do padrão de acumulação neoliberal-periférico, implantado por Collor de Mello, consolidado por FHC e reciclado e re-legitimado por Lula da Silva.<sup>2</sup>

Apresentada como tábua de salvação que lograria finalmente concretizar o prometido <<espetáculo do crescimento>>, a estratégia de aceleração do crescimento organiza-se em função de dois objetivos primordiais: enfrentar o estrangulamento na infra-estrutura econômica nas áreas de energia, transporte e portos; e incentivar a iniciativa privada a sair da especulação financeira e realizar investimentos produtivos.

A urgência dada aos investimentos é um reconhecimento explícito do caráter insustentável de uma política econômica que asfixia a capacidade de gasto do setor público e deprime

---

<sup>1</sup> . Plínio de Arruda Sampaio Jr. é professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - IE/UNICAMP e militante do PSOL. Texto da palestra realizada no CORECOM-RJ, em 14/03/2007.

os investimentos produtivos.<sup>3</sup> Após décadas de estagnação e incúria administrativa, a burguesia assusta-se com o espectro de um colapso nos setores vitais da economia e demonstra crescente temor de que, em algum momento, a falta de crescimento acabe esgotando a paciência do povo.<sup>4</sup> Enfim, as medidas anunciadas respondem a uma lógica perversa: garantir o máximo de longevidade para a galinha dos ovos de ouro.<sup>5</sup>

Paradoxalmente, o programa não ataca nenhuma das causas estruturais dos problemas que pretende resolver - a baixíssima capacidade de investimento do setor público; a inapetência da iniciativa privada para realizar investimentos que envolvam risco, grandes imobilizações de capital e longo prazo de maturação; e a ciranda financeira que transformou o Brasil em verdadeiro paraíso dos especuladores - fenômenos relacionados com a extrema instabilidade gerada pela inserção subalterna na ordem global e a absoluta subordinação da economia brasileira às vontades do rentismo. Por isso, pode-se antecipar: o pacote

---

<sup>2</sup> . Para uma excelente análise sobre a relação entre padrão de acumulação e política econômica, ver artigo de Luiz Filgueiras, "Bloco de Poder e Política Econômica no Governo Lula", mimeo, 2006.

<sup>3</sup> . Detalhado estudo sobre os constrangimentos da política de ajuste fiscal permanente sobre os gastos públicos de uma maneira geral e os investimentos públicos em infra-estrutura em particular encontra-se em: Biasoto, G. e Afonso, J.R., "Oferta de Infra-estrutura e Desenvolvimento Econômico: Os Desafios do Investimento Público no Brasil", mimeo, 2006.

<sup>4</sup> . A propósito ver, ABDIB, "Agenda da Infra-Estrutura 2007-2010", mimeo, 2007.

<sup>5</sup> . A literatura ortodoxa que trata da sustentabilidade da política econômica neoliberal é farta. Ver, por exemplo, Williamson, J. and Kuczynski, P.P. (ed.), "After the Washington Consensus", IIE, Washington, 2003; Buiter, W. and Grafe, C., "Patching up the Pact", unpublished manuscript, 2003; Easterly, W. and Servén, L., "The Limits of Stabilization: infrastructure, public deficits and growth in Latin America", mimeo, Stanford University Press, 2003; Martner, R. y Tromben, V., "Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública", mimeo, XVII Regional Seminar of Fiscal Policy, CEPAL, jan. 2005.

será absolutamente inócuo para superar os condicionantes responsáveis pela paralisia da economia. Trata-se de uma espécie de segunda versão do famigerado "Avança Brasil" que, na sua época, também provocou muita expectativa mas, depois se verificou, não resultou em praticamente nada.

O problema fundamental é que as medidas anunciadas, algumas reais outras meras declarações de intenções, em nada modificam a orientação mais geral da política econômica, cujo núcleo duro - metas inflacionárias, ajuste fiscal permanente, câmbio flutuante, liberalização e internacionalização da economia - permanece incólume. Apenas, procuram complementá-las com um arremedo de política industrial, uma verdadeira caricatura de planejamento estatal, posto que destituída de instrumentos efetivos para transformar em realidade seus objetivos.

O perfil dos investimentos, o papel protagonista da iniciativa privada e a busca a qualquer custo da competitividade mostram que o governo reforçou sua aposta no aprofundamento do desenvolvimento voltado para fora, sob a liderança das grandes corporações multinacionais, com a participação coadjuvante dos segmentos empresariais nacionais vinculados ao *agro-business* e de todas as frações de capital que se beneficiam das oportunidades mercantis que surgem nos interstícios dos grandes negócios gerados pelas operações do capital internacional e pela privatização da economia brasileira.

As providências tomadas para aliviar o fardo do superávit primário consubstanciam-se no aumento da dotação

orçamentária para o Programa Piloto de Investimento (PPI) e na economia gerada pelo arrocho do salário do funcionalismo. Tais medidas são absolutamente insuficientes para recuperar a degradada capacidade de gasto do Estado brasileiro. Em conseqüência, o Estado brasileiro continuará sem instrumentos efetivos para atuar de maneira anti-cíclica sobre a demanda agregada e para cumprir com sua responsabilidade no desenvolvimento da infra-estrutura econômica do país.

O aumento da dotação orçamentária para o PPI - a única medida concreta para aumentar os investimentos públicos - deve gerar uma disponibilidade extra de recursos de apenas 0,5% do PIB, montante ínfimo quando se leva em consideração que os investimentos públicos em infra-estrutura foram reduzidos a cerca 1% do PIB e que o aumento previsto mal recuperaria o patamar atingido no segundo governo FHC - o mais baixo da história moderna do Brasil. Os artifícios criados para contornar o bloqueio ao endividamento público, decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal, não garantem que os financiamentos cheguem às esferas governamentais na dimensão e no custo necessários para criar as condições para uma efetiva retomada dos investimentos públicos em infra-estrutura. Por fim, o que se poderia ganhar em termos de disponibilidade de recursos para investimento com o arrocho do funcionalismo será mais do que neutralizado pelo seu efeito perverso sobre a já bastante combalida capacidade operacional do Estado. Portanto, tal como está, O PAC será absolutamente insuficiente para afastar a ameaça de um novo apagão energético, o estado catastrófico da malha rodoviária nacional e a precária situação dos portos.

Não é preciso clarividência para saber que a iniciativa privada não preencherá o vazio gerado pelo colapso dos investimentos públicos. Décadas de neoliberalismo evidenciam que as empresas privatizadas estabeleceram uma relação especulativa e predatória com a economia nacional. O espírito de rapina que move a iniciativa privada responde a uma lógica implacável. Num cenário de grande instabilidade, marcado por incertezas estruturais, a racionalidade econômica não recomenda que se façam grandes immobilizações de capital em espaços econômicos sujeitos a crises cambiais, fiscais, monetárias e sociais.

Mesmo assim, o PAC convoca a iniciativa privada a realizar o que o setor público está impedido de fazer pela interdição imposta pelo capital financeiro a qualquer tipo de ação governamental que possa comprometer os sacrossantos compromissos externos e internos com os credores da dívida pública. Verdadeira colcha de retalhos, o pacote acena com um aumento na rentabilidade dos investimentos na esfera produtiva e uma redução - modestíssima - nos juros reais. O governo procura, assim, acomodar as pressões de sua base empresarial, buscando um maior equilíbrio entre os capitalistas comprometidos com a produção e aqueles que vivem exclusivamente do rentismo.

Generoso com os empresários e mesquinho com os trabalhadores, o PAC acentua a privatização da economia, estimulando as Parcerias Público Privada e as Sociedades de Propósitos Especiais; transfere, por diferentes mecanismos, grandes volumes de recursos fiscais e para-fiscais para a

iniciativa privada; torna a legislação ambiental ainda mais vulnerável à ação predatória do capital; e aumenta os obstáculos a uma maior participação dos salários na renda nacional.<sup>6</sup>

No entanto, como as medidas adotadas não enfrentam os nós que abalam a confiança no futuro da economia brasileira como um horizonte estável de acumulação de capital, na prática, o PAC terá um efeito praticamente nulo sobre o estado das expectativas empresariais. Afinal, a relutância dos empresários em aplicar seus capitais na esfera produtiva não está condicionada pela baixa rentabilidade dos negócios no Brasil nem pela falta de poupança para financiar os investimentos, mas, como já foi dito, pela persistência de incertezas radicais que solapam o cálculo econômico e estimulam os ganhos especulativos.

Ao incentivar a valorização fictícia do capital lastreada em títulos da dívida pública a taxas de juros reais verdadeiramente estratosféricas, a política econômica agrava ainda mais o desestímulo aos investimentos produtivos. Mesmo assim, nada de substancial foi feito para abrir frentes de investimento ancoradas no mercado interno, diminuir a independência do Banco Central de arbitrar as taxas de juros em função dos interesses de um punhado de banqueiros, recuperar a capacidade de gasto do Estado e expandir o poder de compra dos trabalhadores. Nessas circunstâncias, mesmo que a conjuntura do comércio e das finanças internacionais

---

<sup>6</sup> . Tal política faz parte das iniciativas que vem sendo tomadas para enfraquecer a legislação trabalhista, como a nova Lei de Falência e a recente Lei 6.272/05, que cria a Receita Federal do Brasil, cuja Emenda 3 fere o espírito que rege a Justiça do Trabalho do Brasil, eliminando o princípio que estabelece a proteção da parte economicamente mais fraca.

permaneça favorável, o desempenho da economia brasileira permanecerá medíocre, pois a gestão da macroeconomia é desenhada exatamente para evitar que os efeitos multiplicadores das exportações possam comprometer a precária estabilidade da moeda. Em outras palavras, nas circunstâncias em que se encontra a economia brasileira, o baixo crescimento é o preço da baixa inflação.<sup>7</sup>

Duas medidas são emblemáticas para compreender o caráter anti-social do PAC e seus efeitos perversos sobre a classe trabalhadora - o verdadeiro coração da nova política econômica.

A decisão de reajuste da folha salarial do funcionalismo federal pela inflação mais um aumento linear de 1,5% ao ano significa um retrocesso considerável na já nada boa relação do governo Lula com os servidores públicos. Tal política dá continuidade ao arrocho salarial iniciado há mais de uma década por FHC, pois os recursos previstos para custear os gastos com os servidores ficam aquém do crescimento vegetativo das despesas do governo federal decorrente do envelhecimento e da progressão na carreira do servidor. Assim, o governo Lula retoma a política de FHC de abusar do arrocho salarial como mecanismo de ajuste fiscal. A nova lei de reajuste do funcionalismo é um fogo de encontro para deter o incipiente movimento de recuperação salarial do servidor que começava a se esboçar nos últimos anos.

---

<sup>7</sup> . Para uma análise dos fatores que bloqueiam o crescimento da economia brasileira, ver, Sampaio, Jr. P.A.S., "Brasil: Nem crescimento nem equidade", Revista da Adunicamp, prelo, 2007.

A política de recuperação do poder de compra do salário mínimo, reajustando-o, a partir de 2008, pela inflação anual mais o crescimento do PIB de dois anos anteriores, é o oposto do que parece. Ao invés de recuperar o salário mínimo, trata-se de frear as pressões pelo aumento do mínimo, que, entre 2003 e 2006, tinha registrado expansão real superior a 8% ao ano. Como a economia brasileira encontra-se estagnada e nada permite supor uma mudança de tendência, conclui-se que a intenção do governo é evitar pressões salariais sobre os custos das empresas e estabilizar a proporção do gasto com a previdência social no PIB.

Como a elevação do mínimo foi a principal responsável pela modesta distribuição de renda verificada na massa salarial nos últimos anos, daqui para frente, a ação social do governo Lula ficará restrita à distribuição clientelística da Bolsa Família, do Prouni, etc. Enfim, com o PAC, a política social de Lula abandona o que ainda restava da concepção universalista de política social cravada na Constituição de 1988, afinando-se integralmente nos parâmetros das políticas compensatórias preconizadas pelo Banco Mundial.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> . A propósito da importância do salário mínimo como condicionante da melhor distribuição da massa de rendimentos do trabalho ver, Deddecca, C., "A Redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa", mimeo, 2006. Ver também, Paes de Barros, R., "A recente queda na desigualdade no Brasil: magnitude, determinantes e conseqüências", novembro de 2006, exposição que pode ser encontrada no site do IPEA ([www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/quedareduzida.ppt](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/quedareduzida.ppt)). Sobre o papel fundamental dos benefícios da previdência como fator de distribuição de renda consultar: Delgado, G. e Cardoso, Jr., C., "A universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos Anos 90", Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2000.

Para se ter uma idéia da ingratidão do governo Lula com a massa da população mais pobre, exatamente aquela que lhe garantiu a vitória, se a economia brasileira repetir o crescimento dos últimos vinte cinco anos, seriam necessários cerca de 60 anos para que o valor do salário mínimo atingisse o patamar de R\$ 1600,00, pouco acima do valor calculado pelo DIESSE para que o "salário mínimo" pudesse cumprir com suas atribuições constitucionais. Se crescer os improváveis 5% ao ano previsto pelo governo, o aumento do mínimo ficaria em torno de 4% ao ano durante o segundo mandato de Lula, mais da metade do aumento verificado nos quatro anos anteriores.

Ao contrário do que muitos temiam, Lula não avançou sobre os direitos dos trabalhadores como pediam os porta-vozes mais radicais da ortodoxia, que defendiam medidas truculentas para reduzir o déficit nominal a zero e reformas radicais para diminuir os direitos trabalhistas, enfraquecer os sindicatos e diminuir os direitos dos aposentados. Sem abandonar tais objetivos, Lula procurou arrefecer o ânimo seus apoiadores mais reacionários, diluindo a sua consecução no tempo.

Sem condições políticas de avançar como pretendiam no atacado, os empresários ganharam significativas compensações no varejo. Perdidos no meio do pacote econômico, encontram-se perigosos contrabandos. Sem grande alarde, Lula abriu mão do monopólio de resseguros; introduziu a chamada <<governança corporativa>>, que estabelece uma maior independência das empresas estatais em relação ao poder público e reforça a tendência a financeirização de sua

lógica de atuação; e criou uma série de programas de transferência de renda para as empresas, verdadeiras <<bolsas empresas>>, que se apresentam na modalidade <<bolsa micro-empresa>>, <<bolsa PPP>>, <<bolsa aço-Gerdau>>, <<bolsa televisão digital>>, <<bolsa FI-FGTS>>, <<bolsa semi-condutores>> etc.

Em suma, o PAC propõe o impossível: superar a estagnação aprofundando o padrão de acumulação responsável pela paralisia da economia brasileira. Para tanto, recomenda mais negócios para o capital, mais arrocho para os trabalhadores. Trata de curar a raiva, mordendo o rabo do cachorro louco.

Disfarçado de um giro à esquerda, a nova política econômica é, na verdade, um inequívoco ataque à classe trabalhadora. Ao renunciar a utilização da política de rendas como instrumento distributivo, Lula abandonou o único elemento não regressivo de sua tacanha política social. Nesse sentido, o PAC representa um passo atrás - um inequívoco retrocesso. A plutocracia brasileira não conseguiu finalizar o xeque mate que pretendia, mas logrou passar um peão estratégico no complexo xadrez que determina os condicionantes da distribuição da riqueza nacional. Poderia ter sido pior, mas foi um péssimo começo de governo.