

nos, la eliminación de la pobreza, desarrollo social y económico y el cuidado del derecho de los pueblos a la paz y seguridad son de esencial relevancia. Además, confirmamos nuestro compromiso conjunto por un sistema multilateral robusto y eficiente, y por este propósito nos dedicamos a poner este tema representativo de agenda multilateral como principal prioridad para nuestras relaciones biregionales” (artículo 3)?

Evitar que palabras como las de la “Declaración de Viena” quedaran ancladas en el vacío fue lo que logró la cumbre alternativa, la cual heroicamente fue construida por el latinoamericanista vienés Leo Gabriel. Unos miles de alternativos, representantes de ONG, críticos de la globalización, veteranos de Cuba, cristianos izquierdistas, anarquistas y postmarxistas demostraron y protestaron en Viena contra la frialdad de la globalización neoliberal, la cual deja al hombre indefenso. Recibieron un masivo apoyo de parte de los dos *pop-stars* de la cumbre, Evo Morales y Hugo Chávez, quienes dejaron de ir a sus respectivas cenas de gala para festejar con sus aficionados y preparar ofensivas contra el “imperio”. “A cada cerdo le llega su día”, predijo Hugo Chávez en la “arena”, lugar que alguna vez alojó el matadero municipal de Viena. Entusiasmo, júbilo, silbidos aprobadores, tambores, aplausos de parte del público joven que desde el fallecer de la globalización neoliberal, ve un día nuevo. A esto no ayudan las palabras del presidente mexicano, Vicente Fox, quien advierte una y otra vez a sus colegas levantiscos sobre el “populismo de izquierda”. Pero nadie toma a Fox en serio, puesto que él es un modelo por caducar, en tanto que Chávez y Morales se mantienen como socios complicados de la Unión Europea. En una manera sólida y discreta se mantiene la presidenta de Chile, Bachelet, como la estrella de la oficia-

lidad vienesa. “Lula”, al contrario, se quedó asombrosamente sin voz ni color.

En Bruselas, hasta EU-LAC V, se deberá pensar mucho más para mantener viva la idea de la “cooperación estratégica” con Latinoamérica.

Gerhard Drekonja-Kornat, 1939, formado en Historia General, Historia del Arte y Ciencias Políticas por la Universidad de Viena, la Cornell University (EE UU) y el Instituto de Altos Estudios en Viena. Su doctorado tuvo como tema el joven Marx. Desde 1966 mantiene contacto con Latinoamérica y hace estudios sobre la región. Actualmente es profesor catedrático de Historia Extra-Europea en la Universidad de Viena.

Christiane Ströh

Apostando na Continuidade? O Eleitor Brasileiro ante os Dilemas do Governo Lula

Diante dos recentes escândalos no cenário político brasileiro, motivados pela descoberta dos esquemas de corrupção para a construção de maiorias parlamentares através da compra de votos para o atual governo, as crescentes intenções de voto em Lula podem parecer estranhas – ou até mesmo pouco éticas. Na última pesquisa de opinião (a que indagava se as eleições fossem no dia 24 de maio de 2006), encomendada pela Confederação Nacional de Transporte (CNT), Lula venceria em todos os possíveis cenários. O índice mais baixo de intenções de voto em Lula, no primeiro turno, chegava a ser de 40%, enquanto o mais alto para Alckmin, candidato presidencial do PSDB, não ultrapassava os 20%. Além disso, o índice de rejeição a Lula tem baixado, embora,

em setembro do ano passado, mais da metade das pessoas que disseram ter tomado conhecimento da crise política tenha declarado que Lula não deveria disputar a reeleição. Já segundo as pesquisas de opinião de novembro de 2005, Lula perderia no segundo turno, caso o candidato do PSDB fosse José Serra, o ex-prefeito da cidade de São Paulo.

Ante estas pesquisas de opinião, alguns analistas já qualificam a reeleição de Lula como “inevitável” e geralmente demonstram pouco entusiasmo em relação a um possível segundo mandato. Os comentários sugerem que, com sua atual opção, a população brasileira pretende escolher o “mal menor”, ou talvez a única alternativa “real” ao candidato opositorista, uma pessoa mais pálida do que carismática. Ou não seria esta uma opção do povo para dar continuidade a um governo que, pelo menos, se apresentou como um bom administrador do país, assegurando estabilidade econômica, mesmo com as poucas mudanças profundas realizadas?

Analisando os resultados preliminares do atual governo, essas posições parecem simplistas, pois uma boa parte dos brasileiros também pode estar satisfeita – em diferentes graus – com os primeiros resultados da política do governo, e apostar, de novo, na orientação de uma política de centro-esquerda real, com ideais sociais.

A política econômica e reformas estruturais do governo Lula: apenas continuidade?

Para poder fazer uma avaliação de um programa de política econômica, é preciso considerar a dupla dependência de tais políticas: toda política econômica e reforma estrutural está, por um lado, ligada ao sistema econômico e à situação da economia, no respectivo país, com seus gargalos

internos e externos. Por outro lado está ligada também ao sistema político, já que sujeita à sua dinâmica e relacionada às instituições e à opinião pública. Para tentar entender os desafios, avanços e problemas de um programa de política econômica e de sua implementação, é, portanto, imprescindível considerar os espaços de manobra que um governo possui para tais políticas, no respectivo contexto do país. Quanto ao Brasil, o leitor interessado pode consultar meu livro sobre o espaço de manobra na atual política econômica.¹

Entendendo-se por política econômica a política que trabalham com as principais variáveis macroeconômicas e determina a política fiscal e monetária do país, geralmente de curto prazo, é neste campo que se pode observar os maiores, mais impressionantes e mais elogiados êxitos do governo de Lula. Com uma margem de manobra bastante estreita, decorrente da crise herdada em torno das eleições de 2002, o seu governo começou os trabalhos em um ambiente altamente vulnerável, com as taxas de risco-Brasil elevadíssimas; as de câmbio e juros de mercado, conseqüentemente, bem altas; o índice de inflação elevado e com tendências altistas; além da relação dívida pública/PIB (Produto Interno Bruto) com valores superiores a 57% do PIB e de um crescimento real da economia perto de zero.

Com a manutenção do câmbio flexível e a conseqüente aplicação de metas de inflação pelo Banco Central, o governo optou por uma política fiscal de austeridade. Com um forte ajuste em 2003 e uma política de superávits primários acima de

¹ *Brasilien und Globalisierung - Handlungsspielräume aktueller brasilianischer Wirtschaftspolitik: Herausforderungen, Möglichkeiten und Grenzen der Regierung Lula.* - Christiane Ströh - Ulm: Polymundo, 2005.

4,25%, a partir de 2003, ele não só conseguiu reconquistar rapidamente a confiança do capital financeiro nacional e internacional, como também a dos empresários. Aproveitando a valorização do câmbio, a queda do risco-Brasil e das taxas de juros, assim como a melhora nas contas externas, num ambiente de crescente confiança no governo, o atual governo conseguiu uma importante redução da vulnerabilidade externa da economia – que tinha mostrado a sua lógica perversa, de “self-fulfilling prophecy”, na crise em torno das eleições de 2002. Ele conseguiu esta redução da vulnerabilidade externa trocando, já em 2005 e 2006, a maior parte dos títulos em moeda estrangeira ou indexados ao câmbio por títulos em moeda nacional, pagando antecipadamente as dívidas com instituições internacionais e aumentando as reservas externas. O preço desse tipo de políticas sempre é alto para um país – ainda mais num momento de baixo crescimento, com urgentes necessidades de investimentos públicos. Todavia, com a crise financeira de 2002, houve um amplo consenso em relação às medidas, em 2003; só que foram percebidas como rígidas demais, até mesmo por especialistas conservadores.

Uma vez contida a crise de 2002, a consolidação do ajuste não deu os resultados esperados. Ainda com a manutenção de uma política de ajuste fiscal de superávits primários altos e a redução da dívida pública em relação ao BIP de 56 % em 2002 para 51% em 2005, o montante que o governo continua gastando com os juros é em torno de 8% do PIB. Trata-se de recursos que fazem falta nas muitas áreas em que o governo poderia e gostaria de investir mais, como na educação, saúde e nos investimentos públicos. Com a sua política de ajuste fiscal o governo tem tratado de reduzir a rigidez orçamentária a longo prazo a fim de obter mais espaço de

manobra após uma primeira fase de “transição”, que lamentavelmente ainda não parece finda. Dita rigidez orçamentária está relacionada, além do serviço da dívida, com as despesas federais altas ligadas às transferências constitucionais, aos gastos com pessoal e encargos sociais e aos benefícios da Previdência, deixando pouco para gastos discricionais (apenas entre 6-8% do orçamento).

O ajuste feito pelo governo também está sendo criticado, numa perspectiva mais conservadora, pela má qualidade de um ajuste que não conseguiu conter os déficits fiscais, dentro de um regime que pode ser caracterizados como uma política de “tax-and-spend”, como mostra o recente texto para discussão N°1169, do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). O ajuste do governo Lula não conseguiu controlar o aumento contínuo dos gastos correntes – oriundos, em grande parte, do déficit crescente da Previdência. O governo continua arrecadando cada vez mais impostos, mas mesmo assim é obrigado a fazer cortes dolorosos nos investimentos para atingir as suas metas de superávit primário em alturas que até os conservadores haviam considerado exageradas. Em relação à evolução do investimento público, isso significa que ele tenha caído de um nível de 0,9% do BIP em 2002, já considerado como muito baixo, para 0,5% em 2005.

Numa perspectiva mais esquerdista, a questão colocada é para saber se um ajuste com os superávits primários praticados pelo governo Lula (4,25% do PIB, no mínimo) num cenário de juros altos e urgentes necessidades de financiamento público pode ser considerado o “único caminho da verdade” e se, neste montante, os superávits ainda são “socialmente discutíveis”. As sugestões vão desde uma redução gradual dos superávits até caminhos mais radicais de “ruptura” com “o

ditado do capital financeiro”, sendo a primeira orientação mais moderada a mais popular.

Ante os dilemas apresentados, deve-se levar em conta que se trata de problemas com raízes profundas na história do país, como no caso do aumento contínuo dos gastos correntes desde a Constituição de 1988. O problema não está nos gastos em si, pois várias áreas de política pública como a educação e a saúde continuam subfinanciadas, mas sim na focalização de um gasto que pode ser considerado regressivo (em favor dos idosos, por exemplo) e caracterizado por privilégios corporativos conquistados ao longo do tempo (como os militares com as suas aposentadorias generosas, levando o governo a gastar mais com os inativos do que com os ativos, além de excluir este grupo da reforma da Previdência). É o que reduz certamente a “eficiência social” dos gastos do governo. Assim a carga tributária continua pesando sobre o setor empresarial formal e no bolso do consumidor sem que eles possam usufruir de serviços públicos de qualidade.

Em relação à reforma previdenciária introduzida pelo governo no começo do seu mandato, ela só conseguiu frear o aumento dos gastos mais urgentes com os futuros beneficiários, sem resolver o problema do incremento contínuo dos gastos correntes. Além do tamanho imenso do problema – somente o aumento dos gastos com a previdência, entre 2001 e 2005, constitui de 6 a 7 vezes o valor dos recursos aplicados nos programas da Bolsa Família –, o gasto previdenciário continua vinculado ao Salário Mínimo (SM), o que aumenta ainda mais as despesas com a Previdência a cada aumento do SM. Além disso, o sistema tem que enfrentar um número crescente de aposentados e pensionistas e continua funcionando com a mesma lógica de uma mistura entre apo-

sentadorias cobertas pela contribuição previdenciária e aposentadorias altamente subvencionadas. As transferências sociais para a terceira idade são, certamente, benéficas para essas pessoas e em casos especiais como o das aposentadorias rurais fazem parte das medidas eficazes de redução das desigualdades de renda; só que reduzem com um todo, ao mesmo tempo, os recursos disponíveis para aquelas áreas chaves, para as quais o estado deve prestar muita atenção, tais como: a redução da pobreza extrema das famílias e das desigualdades; a violência urbana; e o fomento ao crescimento sustentável da economia. Isso requer uma focalização clara dos gastos públicos na infância e na juventude, mas atualmente, 70% dos gastos “sociais” do governo, segundo o IPEA, estão voltados para a Previdência.

Mesmo com os poucos recursos disponíveis para a luta contra a pobreza e as desigualdades, o programa Bolsa-Família, que inclui o projeto Fome Zero do governo, mostra bons resultados. Estima-se que, no ano de 2006, os 11,1 milhões de famílias com renda inferior a 120 R\$ serão atendidos pelo programa, que já atingia em fins de 2005 mais de 8,8 milhões de famílias. Graças ao programa, sua renda doméstica tem aumentado em média 21%, ajudando essas famílias a pagarem gastos de alimentação, material escolar, roupa e calçados. De fato, a desigualdade no país diminuiu e, conseqüentemente, o número de miseráveis. Essa tendência, no entanto, já vem sendo detectada, segundo o Banco Mundial, desde 1993. Ela precisa ser analisada também diante da herança “não só maldita” do governo anterior, ao qual também devem ser atribuídas a estabilidade de preços e a introdução de uma política social de redistribuição.

Nas áreas da educação e da saúde há vários programas que visam a melhorias

na qualidade dos serviços, porém, ainda há muito para ser feito. Quanto à infraestrutura física do país, faltam recursos em áreas-chaves para a economia, tais como: investimentos nos portos, que já se encontram em seus limites; e os poucos recursos disponíveis para a melhoria imprescindível das rodovias, aplicados no programa “Tapa-Buracos”, parece que não estão sendo usados de maneira eficiente e sustentável, pois se apostou no conserto temporário das estradas que, segundo um estudo feito pela UFRJ, resulta, a longo prazo, em estradas piores, com um custo de manutenção três vezes maior.

Em termos de medidas microeconômicas, foram implementadas reformas, tais como a nova Lei de Falências, reformas nos mercados de capitais e de crédito, do sistema tributário, alterações nas políticas voltadas para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, além do desenvolvimento dos mecanismos de inclusão bancária e a concessão de microcréditos. As reformas mostraram resultados apreciados em algumas áreas, como a de falências e a inclusão financeira. Espera-se que ainda em 2006 os mecanismos de PPP (*public private partnership*) possam dar finalmente os resultados esperados, após a regulação dos fundos de garantia em setembro de 2005. Todavia, a reforma tributária e importantes projetos como a redução da burocracia fiscal e a reforma da legislação e da justiça trabalhista ficaram pelo caminho. Os altos custos do trabalho, por causa dos encargos trabalhistas – os maiores do mundo se considerados como proporção do salário – e a rigidez do sistema trabalhista atual são dois dos gargalos mais importantes para a modernização das relações de trabalho e a criação de empregos formais. Mesmo assim, deve-se reconhecer que o desemprego caiu de perto de 15% em 2002 para menos de 10% em 2005. Outra tendência proble-

mática relacionada com a ausência de reformas microeconômicas mais abrangentes, o alto custo do investimento e um ambiente regulatório pouco favorável é o baixo crescimento da produtividade, que subiu somente 0,4% a.a. entre 2003-05, após um crescimento de 4,4% a.a. entre 1999-2002.

E as eleições – mais uma aposta na continuidade?

Em termos processuais, a continuidade – entendida no sentido de uma gestão com mudanças graduais, sem rupturas com as políticas públicas – tem um valor em si mesma, sem qualificar se essa política foi a melhor concebida ou implementada. No governo Lula, ela tem regido o Ministério da Fazenda e tem contribuído, assim, para a rápida saída do país da crise do ano eleitoral, de 2002. Em outras instituições, essa visão de gerência responsável de políticas e recursos públicos, lamentavelmente, não se tem mostrado sempre presente no governo Lula. Como exemplo, pode-se citar o BNDES, onde o então presidente Carlos Lessa introduziu uma “gerência de ruptura”, pois não deu prosseguimento às políticas iniciadas pelo governo anterior (nem mesmo aquelas que estavam dando bons resultados, como o *funding* de instituições microfinanceiras).

No entanto, em termos de orientação das políticas públicas e de seu conteúdo, também existe um outro tipo de continuidade: a continuidade entendida como a manutenção de práticas e políticas não-sustentáveis a longo prazo, com graves conseqüências para a sociedade e o país. Lamentavelmente, pode-se observar também esse tipo de continuidade no governo Lula. Persistem grandes e importantes problemas estruturais, ainda não resolvidos, tal como o da Previdência, já referido, os

quais dão prosseguimento, à mencionada política de “tax-and-spend” do governo anterior, que garante o superávit primário às custas dos investimentos em infra-estrutura, tão cruciais para o país. Ainda há a questão da corrupção, onipresente no sistema político, sem reforma política à vista; a persistência dos tradicionais privilégios corporativos e a qualidade precária dos serviços públicos, como educação, saúde, segurança ou infra-estrutura – ressaltando-se, porém, que os últimos são problemas seculares, que precisam de mais tempo do que um único mandato para promover-se melhorias significativas.

Em algumas áreas, onde o governo tem enfrentado uma herança difícil, como no caso da crise financeira e do desequilíbrio macroeconômico na posse, ele tem agido com muita habilidade e responsabilidade. Em outras áreas, como no caso do gasto corrente crescente do governo federal, ele tentou “apagar o incêndio”, com as incoativas reformas da previdência e tributária, além da iniciativa de PPP para o financiamento de investimentos (cujos resultados ainda estão por vir), e algumas mudanças na matemática financeira dos gastos. Mas não conseguiu, no entanto, introduzir mudanças profundas para que o país possa trilhar um caminho sustentável, também no futuro, deixando de aumentar sempre mais os gastos correntes e de investir cada vez menos nas gerações futuras e na infra-estrutura do país.

Em relação às referidas mudanças profundas, é preciso considerar sempre que um amplo consenso nos órgãos legislativos é fundamental. No começo do seu mandato, o governo Lula não contava nem mesmo com uma simples maioria, nem na Câmara nem no Senado. Mesmo com 328 trocas de partido (desde as eleições de outubro de 2002 até março de 2006) por parte de 186 deputados (dos quais 82 trocaram várias vezes de partido,

entre eles dois trocaram sete vezes!), o governo somente conseguiu maioria em ambas as câmaras (constitucional na Câmara e simples no Senado) após a incorporação do PMDB e do PP na coalizão governista, a partir de 2004/2005, a qual aumentou apoio ao governo mas reduziu o conteúdo político a um denominador comum muito baixo. A partir de junho de 2005, a energia legislativa do congresso foi absorvida pelas acusações de corrupção contra o atual governo e pelo processo de investigação a cargo de três Comissões Parlamentares de Inquérito. Além disso, a saída de membros importantes do PT tornou necessário um processo de reestruturação das lideranças partidárias. A profunda crise política e a decepção com o governo, lamentavelmente, não foi utilizada nem pelo governo, nem pela oposição – e tampouco reivindicada pela mídia ou pela sociedade – para iniciar um projeto de reforma política, para acabar com os incentivos adversos do sistema político brasileiro, que têm fragilizado a governabilidade e induzido os partidos a esquemas ilícitos, ligados ao financiamento das campanhas, assim como aos votos no legislativo; um fenômeno que ocorre não apenas no PT.

Considerando finalmente os fatores e as agendas dos eleitores, as intenções de voto em Lula parecem refletir uma decisão intencional bem ponderada quanto ao rumo que o povo brasileiro parece desejar para o governo também nos próximos quatro anos: uma linha de continuidade em termos de estabilidade e crescimento moderado, combinado com políticas sociais que reduzam a desigualdade social e melhorem a situação da segurança, geralmente relacionada com todas essas questões. Uma política sem rupturas e sem ajustes bruscos nem planos milagrosos. Quanto às chances perdidas no tocante às reformas estruturais, os efeitos desta

omissão só serão sentidos, de maneira mais forte, nos próximos anos, quando se adicionarão aos da carga tributária, que já atingiu os níveis dos países industrializados, mas sem a qualidade dos serviços públicos naqueles países. Qualquer sociedade no mundo, geralmente, pouco se entusiasma com reformas estruturais mais abrangentes, mesmo amplamente consideradas como necessárias, como no caso da previdência. Além disso, para os eleitores mais ricos, pode ter pesado mais, em seu julgamento, a estabilidade econômica preservada. Já no caso dos sindicatos, parece que prevaleceu uma visão pragmática de se adequar à orientação do “seu governo” e, para as famílias pobres, os programas sociais do governo (como Bolsa-Família, as Farmácias Populares, ProUni etc.), junto com o aumento do SM, seguramente, fizeram a diferença. Acresce a tudo isso o inegável carisma do presidente, cuja imagem está acima do seu partido e de seu governo, fato também reconhecido pela oposição, como resume o líder tucano no Senado: “É difícil lutar contra uma pessoa de tanto apoio popular”.

Se os eleitores brasileiros decidirem dar continuidade ao governo Lula, esperamos que ele possa dar continuidade também à estabilidade macroeconômica do país e, ao mesmo tempo, iniciar uma nova fase de reformas estruturais profundas nas áreas da previdência, do sistema judiciário e político. Dessa maneira, ele abriria espaços para investimentos pesados nas áreas da educação, saúde e da infra-estrutura, descortinando novos caminhos para um desenvolvimento sustentável apto a concretizar efetivamente o lema do governo Lula: “Brasil – um país de todos”.

Christiane Ströh: Mestrado em economia internacional (Dipl. Volkswirtin) e estudos em ciências políticas na Universidade de Tübingen. Desde 2005 doutoranda e docente no Ins-

tituto de Estudos Latinoamericanos da Universidade Livre de Berlim, com uma tese de doutorado sobre as mudanças atuais nos mercados microfinanceiros latino-americanos. E-Mail: christiane.stroeh@gmx.de.

Juan Agulló

Venezuela: Desde Dónde, Hacia Dónde

La controvertida *Revolución Bolivariana* inquieta. Sustentada en unos precios del petróleo que, desde 1999, se han cuadruplicado, promueve rupturas de fuerte contenido simbólico e innegable ambición (geo)política. Su mentor, el presidente Hugo Chávez, se someterá a finales de año a una reelección casi segura. ¿Realmente tan segura?

Petróleo: progreso, dependencia externa y exclusión social

Los puntos de partida para un análisis del caso venezolano remiten a cierta especificidad. La explotación del petróleo a gran escala –excepcional en América Latina– fue un hecho consumado a partir de la imposición, en 1961, de un inédito consenso intraoligárquico. Este último fue viable porque coincidió con la expansión posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los elevados precios del crudo contribuyeron a cambiar, en apenas veinte años, la faz de Venezuela: de rural a urbana; de agrícola a petrolera y de estancada a dinámica.

Pero la explotación del petróleo también tuvo su lado amargo: incrementó la subordinación externa. Así, mientras que otros países del área apuntalaban los cimientos –posteriormente perdidos– de un desarrollo relativamente autónomo, la