

A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula* / *The neoliberal option of Lula's first term*

ELLEN TRISTÃO**

Resumo: Com o término dos dois mandatos do Governo Lula, a análise de suas políticas econômica e social demonstra-nos sua clara opção neoliberal, a qual se manifesta por meio da desregulamentação financeira, reformas estruturais (como da previdência) e políticas sociais compensatórias, que além de não terem o status de direito, promulgado pela Constituição Federal de 1988, ainda servem mais ao capital que ao trabalho. Nosso texto tem por objetivo uma análise dos elementos que permitem afirmar o neoliberalismo como uma opção do governo Lula em seu *primeiro mandato*, negando qualquer tese de “herança maldita”, ou de uma política macroeconômica única. Enquanto opção, a política neoliberal adotada pelo primeiro mandato do Governo Lula escolheu de forma explícita a classe a qual viria a servir, a dos capitalistas, coroando o princípio neoliberal de *Estado mínimo* para o trabalho e *Estado máximo* para o capital.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Acumulação Financeira, Políticas Sociais.

Abstract: At the end of the two presidential terms Lula's, the analysis of its economic and social policies clearly demonstrates his neoliberal choice, which manifests itself through the financial deregulation, structural reforms (such as in retirement benefits) and compensatory social policies, which in addition to not having the status of a right, promulgated by the Federal Constitution of 1988, serve more to capital than to labour. Our paper aims to analyze the elements that allow us to affirm neoliberalism as the choice of Lula's administration in its first term, denying any thesis of the “cursed legacy”, or of a single macroeconomic policy. As

* O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq-Brasil.

** Graduada em Ciências Econômicas (UNESP). Mestre em Serviço Social (UFRJ). Professora da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). E-mail: ellen_lucy@yahoo.com.br

a choice, the neoliberal policy adopted in the first term of the Lula administration explicitly chose the class which would serve, the capitalists, crowning the neoliberal principle of minimal State for labour and maximum State for capital.

Key-Words: Neoliberalism; Financial Accumulation; Social Policies.

Introdução: a ofensiva neoliberal

No pós-guerra (1945) a sociedade capitalista fragilizada por duas guerras mundiais e tendo a ameaça comunista do oriente como uma realidade, fez a opção pela regulação econômica, e por meio do chamado “Consenso Keynesiano”, o planejamento econômico levou ao crescimento e desenvolvimento, principalmente nos países centrais. Nesse período, os sindicatos tornaram-se fortes e os movimentos organizados trouxeram uma “correlação de forças” favorável aos trabalhadores, principalmente nos países de capitalismo central. O abandono do “velho liberalismo” (BOBBIO, 1986), substituído pelo planejamento e intervenção do Estado na economia, promovendo emprego e crescimento, tornou-se a política hegemônica. Porém, após a publicação de *O caminho da servidão*, em 1944, intelectuais como Milton Friedman e Karl Popper se reuniam periodicamente ao entorno de Friedrich Von Hayek, em Mont Pèlerin, numa ofensiva direta contra o keynesianismo e o socialismo. Hayek (1990) afirmava que “os princípios básicos do liberalismo não contêm nenhum elemento que o faça um credo estacionário, nenhuma regra fixa e imutável” (p.43). Advogando a tese de que apenas com o mercado livre a democracia é possível, o neoliberalismo combatia toda forma de intervenção estatal, seja da socialdemocracia, seja a socialista:

Porque é precisamente neste arco que está concentrada a essência do arsenal do neoliberalismo: uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo

como única alternativa e forma para a democracia. (NETTO, 2001, p.77)

No entanto, com os “anos dourados” do capitalismo (HOBSBAWM, 1995), as ideias neoliberais não tinham ressonância. Com a crise na década de 1970, e posteriormente com a crise do *socialismo real*, o neoliberalismo ganhou espaço, atacando o Estado do Bem-Estar Social nos planos teórico, social e político-institucional e ídeo-cultural (NETTO, 2001), tornando-se uma ideologia hegemônica, não só entre os governos claramente de direita, como os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra, em 1979, e Donald Reagan nos EUA, em 1980, mas também se tornou ideologia de governos eleitos identificados como de esquerda, a exemplo do governo de Gonzáles na Espanha. O resultado dos governos neoliberais na Europa ocidental foi a estabilização da economia, com deflação e recuperação dos lucros, mas sem que os índices de crescimento fossem retomados. A esse resultado somam-se a elevação do desemprego, o aumento das desigualdades e o desmonte do poder sindical. Como já colocava Hayek (1990, p.62) “[...] planificação e concorrência só podem ser combinadas quando se planeja visando à concorrência, mas nunca contra ela”, e foi esse o caminho do neoliberalismo: desregulamentação financeira, diminuição dos gastos sociais, favorecendo o capital em detrimento do trabalho. Conclui Netto, sobre os objetivos da “grande burguesia monopolista e oligarquia financeira”:

O que desejam e pretendem não é “reduzir a intervenção do Estado”, mas encontrar as condições ótimas (hoje só possíveis com o estreitamento das instituições democráticas) para direcioná-la segundo seus particulares interesses de classe. A grande burguesia monopolista tem absoluta clareza da funcionalidade do pensamento neoliberal e, por isto mesmo, patrocina a sua ofensiva: ela e seus associados compreendem que a proposta do “Estado mínimo” pode viabilizar o que foi bloqueado pelo

desenvolvimento da democracia política – o Estado máximo para o capital. (NETTO, 2001, p.81)

O neoliberalismo foi aplicado de maneira diversa nos vários países nos quais se tornou ideologia hegemônica, Anderson (1995) caracteriza três momentos, distintos entre si, mas também heterogêneos em sua particularidade, que, nas poucas páginas desse artigo, podemos apenas citar. O primeiro momento, na década de 1980, aplicou-se aos países de capitalismo avançado, como na Europa Ocidental e EUA. O segundo momento foi alimentado pela crise do *socialismo real*, com a queda do socialismo na Europa Oriental e URSS, tida como uma vitória do neoliberalismo da década de 1980. O terceiro momento é marcado pela aplicação das políticas neoliberais na América Latina no final da década 1980 e início dos anos 1990, exceto o Chile, que pode ser considerado o primeiro país neoliberal.¹ A “virada” neoliberal na América Latina teve por contexto econômico a crise da dívida da década de 1980, decorrente do seu “padrão de acumulação” combinado à escassez do crédito, abundante até final da década de 1970, e da fuga de capitais direcionado aos EUA, a partir da política unilateral operacionalizada pelo presidente do FED (Federal Reserve System), Mr. Volcker, cuja alta dos juros, em 1979, é emblemática. As políticas neoliberais vieram acompanhadas de medidas autoritárias em vários países, como Argentina e Peru.

O neoliberalismo no Brasil

Enquanto no ocidente capitalista ocorria a inflexão neoliberal comandada por Thatcher e Reagan, o Brasil era impactado pela “crise da dívida” e alta inflação. No entanto, movimentos populares reivindicavam não só a democratização,

¹ A experiência chilena ocorreu com o governo autocrático de Pinochet na década de 1970, e teve consultoria dos “Chicago Boys”, economistas seguidores teóricos de Milton Friedman, um dos principais expoentes neoliberais, com seu livro “Capitalismo e Liberdade”, de 1962.

mas promoviam lutas sociais. Na década de 1980, foram fundados o Partido dos Trabalhadores (PT) – que não só era liderado por um metalúrgico migrante nordestino, Lula, mas envolveu grande parte da intelectualidade socialista brasileira –, foram fundados, nessa mesma década, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), instituições que “[...] buscavam a transformação social do ponto de vista democrático e popular” (PAULA, 2005, p.32). Dessas lutas, entre outros determinantes, resultaram a conquista da democracia e uma Constituição Federal (CF/1988) progressista. Diante da efervescência dos movimentos populares e do processo de redemocratização na década de 1980, as medidas neoliberais penetraram no Brasil apenas na década seguinte.

A eleição de Fernando Collor, vencendo Lula apenas no segundo turno, foi uma vitória contra um projeto democrático-popular presente nos programas do Partido dos Trabalhadores. A promoção da “caça aos marajás”, prometida por Collor, tornou senso comum a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, um princípio neoliberal. Foi também neste governo, que se coroou a abertura comercial, desregulamentando barreiras tarifárias. Porém, será no governo de Itamar Franco que se iniciará a desregulamentação financeira e a internacionalização do mercado de títulos públicos do Brasil, por meio das políticas monetárias.²

O resultado das políticas monetaristas é uma regressão brutal dos gastos sociais do governo, um aumento do desemprego e das desigualdades sociais, como o foi no final da década de 1980 na Europa, segundo Anderson (1995). No entanto, ainda

² Como coloca Netto (2001), o ataque da ofensiva neoliberal manifestou-se no campo teórico como *contrarrevolução monetarista*. A contrarrevolução monetarista implementa políticas econômicas anti-keyneisanas que se baseavam principalmente em políticas fiscais (gastos do governo, investimentos) com o intuito de promover uma demanda efetiva que levaria ao crescimento e ao pleno emprego. Ao contrário, o monetarismo utiliza-se amplamente das políticas monetárias, principalmente aumento da taxa de juros, livre fluxo do câmbio e de capitais, no intuito de, num primeiro momento, estabilizar a economia, a inflação, deixando à livre concorrência a promoção dos níveis de emprego, demanda e crescimento adequados.

como resultado do neoliberalismo na Europa, embora este não tenha promovido o crescimento econômico, como anunciavam os neoliberais, as taxas de lucro se recuperaram, fenômeno cujo fundamento se centra no processo de financeirização econômica, que se manifesta no mundo desde os anos 1970, explorando a acumulação sob a égide do capital portador-de-juros e capital fictício,³ que tem como pressuposto a desregulamentação financeira, ou seja, livre fluxo de capitais, câmbio flutuante, entre outros. Além disso, no processo de alimentação da acumulação financeira temos os títulos da dívida pública, que remuneraram seus credores, valorizando capital fictício, e os fundos de pensão que se tornaram os grandes compradores desses títulos e ações de empresas, valorizando-se na esfera financeira. Nesse processo, alimentado e instrumentalizado pela ideologia neoliberal e teoria monetarista, as economias periféricas tornaram-se alvo de especuladores financeiros, como esclarecem Leda Paulani e Christy Pato:

Ora, num mundo tão dominado por esses capitais fictícios e dominado, além disso, pela vertigem de valorizar o valor sem a mediação da produção, nada mais interessante do que transformar economias nacionais com alguma capacidade de produção de renda real, mas sem pretensões de soberania, em prestamistas servilmente dispostos a cumprir esse papel e a, dessa forma, lastrear, ainda que parcialmente, a valorização desses capitais. Eliminados maiores obstáculos a esse desempenho (a inflação, o descontrole dos gastos públicos, a falta de garantias dos contratos, a ilusão do desenvolvimentismo, entre os principais deles), essas economias estão prontas a atuar como plataformas de valorização financeira internacional. (PAULANI; PATO, 2005, p.63)

³ Categorias tratadas por MARX, K. *O capital*. Livro Terceiro. São Paulo: Abril Cultural, 1985. Quanto ao atual processo de acumulação financeira, temos uma ampla bibliografia, da qual citamos apenas: CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996; CHESNAIS, F. (Coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998; CHESNAIS, F. (Org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005; MANDEL, E. *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990. Existe também uma ampla bibliografia sobre o assunto no Brasil.

Conceder as garantias para que o capital possa se valorizar livremente no Brasil foi um dos principais objetivos das políticas neoliberais que aqui se aplicaram. Coube ao Plano Real e ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), criarem essas garantias. Foram inúmeras as medidas do governo FHC, as quais interligadas tornaram possível a valorização na esfera financeira do capital no Brasil. Dentre elas o controle inflacionário mediante a “âncora cambial”, sobrevalorização da moeda brasileira. A esse processo somam-se as privatizações, a lei de responsabilidade fiscal e a reforma da previdência, destinada ao setor privado. Desemprego, diminuição da renda do trabalhador, diminuição dos gastos sociais do governo contrastam frontalmente com o aumento dos lucros e da participação dos rentistas nas despesas do governo (nos últimos anos do governo, os gastos com amortização e juros atingiram 60% das despesas públicas).

No segundo governo FHC, iniciado a partir de 1999, as políticas neoliberais tornam-se mais intensas, diminuindo a intervenção estatal, como o fim da “âncora cambial”, agora substituída pela “âncora fiscal”. Com a dívida indexada pelo dólar, os serviços pagos pelo governo aos rentistas exigem um superávit fiscal primário, ou seja, um saldo da arrecadação deduzindo-se os gastos correntes e de investimento, reservando um valor maior para pagamento de juros. As metas de superávit primário restringem ainda mais a possibilidade de políticas fiscais, tão criticadas pelos neoliberais. Além disso, as políticas monetárias ficam a cargo do Banco Central, respondendo aos interesses do livre mercado. Como veremos a seguir, apesar de neoliberal, o governo FHC deixa de realizar reformas estruturais exigidas por FMI e Banco Mundial, as quais se tornam necessárias para maior adequação da economia nacional aos interesses de valorização financeira do capital. Nesta perspectiva o primeiro governo Lula será exemplar, recebendo elogios das agências reguladoras.

A opção neoliberal do Governo Lula

O processo de inflexão do PT para o neoliberalismo foi gradual, embora tenha decorrido pouco mais de um ano entre o texto *Concepção e Diretrizes do Programa do PT para o Brasil*, extraído no XII Encontro Nacional do Partido, em dezembro de 2001, e as cartas Ministro da Fazenda, já no Governo Lula, Antonio Palocci ao FMI. O primeiro documento anunciava um governo “democrático-popular” fundado nos eixos social, nacional e democrático, assinalando uma ofensiva contra o mercado, defendendo o crescimento, o emprego e a diminuição da vulnerabilidade externa do Brasil. As cartas ao FMI, tanto a de fevereiro de 2003, quanto a de maio de 2003, ao contrário, anunciavam a continuidade do neoliberalismo de FHC como o verdadeiro programa de governo do PT. No final de 2001, no lançamento de mais uma campanha eleitoral do PT, o programa apresentado poderia ser considerado “social-desenvolvimentista”, como afirma a citação abaixo:

A concepção econômica de conjunto dessas *Diretrizes* pode talvez ser chamada de “social-desenvolvimentista”. Combina uma retomada das propostas desenvolvimentistas com uma maior preocupação com a distribuição de renda e principalmente com a defesa [de] uma maior participação dos trabalhadores e do povo na direção do processo, bem como uma maior ênfase no caráter nacional do projeto de desenvolvimento. Aponta, além disso, a necessidade de uma “ruptura global” com o modelo existente [...]. Assim, embora sua formulação seja mais moderada do que o “programa democrático e popular” tradicional do PT, essa concepção pode ser considerada como uma versão desse programa [...]. (NETO, 2003, p.182)

No lançamento do Programa de Governo não era sinalizado pelo PT que seu governo seria cooptado pela ideologia neoliberal. No entanto, no decorrer da campanha alguns novos elementos começaram a sinalizar esse caminho, mas defendia-se essa opção apenas como uma “transição” necessária. Em junho de 2002,

Lula divulga a *Carta ao Povo Brasileiro*, a qual, apesar do título ao “povo brasileiro” era, acima de tudo, direcionada a tranquilizar os mercados, anunciando uma “transição” “gradual e negociada”. No mês seguinte, o PT lança o programa *Um Brasil de todos*, que diferentemente do documento de dezembro de 2001, já não trata de “ruptura global” nem de controle de fluxo de capital, no entanto, apesar de mais moderada, esta carta ainda anuncia a necessidade de crescimento, o qual é colocado como elemento para o controle da vulnerabilidade externa. Segundo Neto (2003), embora mais moderados, esses documentos – *Carta ao Povo Brasileiro* e *Um Brasil de todos* – mantêm aberto o caminho em direção da mudança frente às políticas do governo FHC.⁴

A principal justificativa dada a esse caminho rumo à moderação foi a necessidade de conquistar a confiança do mercado. Neste ano uma especulação cambial, dada em torno das eleições presidenciais no Brasil, elevou o preço do dólar à quase R\$ 4,00. À desvalorização cambial seguiram rumores de uma possível insolvência das contas externas. Porém, como procuraremos demonstrar, esses elementos também serviriam de justificativa para as primeiras políticas econômicas após a posse de Lula.

No primeiro semestre de 2003, claramente as políticas econômicas do Ministério da Fazenda evitaram qualquer tipo de mudança, sem sinalizar qualquer regulação do mercado, ou mesmo políticas monetárias menos contracionistas. As justificativas para essas políticas ortodoxas, por parte de um governo cujo partido foi historicamente opositor ao neoliberalismo, são sintetizadas abaixo:

(i) *não existe alternativa* – os argumentos apareceram na forma de muitas metáforas, sempre vazias – “não vamos reinventar a roda”;

⁴ Não podemos deixar de mencionar que, ao oficializar a candidatura de Lula à presidência, o PT firmou aliança com o Partido Liberal, lançando como vice José Alencar, atitude que só pode ser entendida como forma de “ganhar confiança do grande capital”, como afirma Neto (2005, p.87): “Pela primeira vez, o PT se coligou no plano nacional com um partido claramente burguês e de direita. Pela primeira vez, Lula teve como vice-presidente um grande empresário”.

(ii) existe sim alternativa, mas não se pode mudar o modelo de forma brusca – novos argumentos metafóricos foram utilizados – “não vamos dar cavalo de pau em transatlântico” e (iii) é preciso reverter o quadro macroeconômico deteriorado herdado de FHC com os instrumentos que estão disponíveis, essa é uma opção pela governabilidade – essa tese embora mais sofisticada que as anteriores também tese o seu argumento metaforizado – “uma bomba-relógio foi armada ao final do governo FHC e poderia explodir no colo do presidente Lula” ou “o remédio é amargo, mas é necessário” (SICSÚ, 2003, p.87.)

A primeira justificativa se vale de um discurso neoliberal que se tornou um bordão de Thatcher, nos anos 1980, qual seja: “não há alternativa”, pois existe apenas um modelo econômico a ser seguido, e se ele falha é porque ou não foi aplicado de forma correta e com a intensidade necessária, ou fatores externos intervieram (SICSÚ; MARINGONI, 2005). Seria exatamente nas críticas às falhas do governo FHC – em manter um controle cambial em seu primeiro mandato, de não conseguir dar sequência à reforma da previdência, ou realizar a reforma tributária e ainda aprovar a Lei de Falências – que deveria partir o novo governo. E foi exatamente o que realizaram o ministro Palocci e o governo Lula, seguiu-se à risca o tripé econômico neoliberal que se baseia em juros altos/câmbio flutuante/superávit primário, ao qual se soma a “autonomia” do Banco Central em realizar políticas monetárias. Todo esse receituário foi seguido pelo governo Lula, que, em maio de 2003, mantinha a taxa de juros em 26%, estabelecia metas de superávit primário em 4,25%, e mantinha o câmbio flutuante. O governo Lula aderiu assim à tese da “macroeconomia única”:

Repetido hoje de A a Z, ou seja, por economistas das mais variadas filiações ideológicas, o argumento reza que não há política econômica de direita, de esquerda ou de centro. Existe a economia política certa, tecnicamente (*vis*) fundamentada, neutra: e a política errada, irresponsável, utópica, ingênua, populista. [...] Portanto, se só existe uma política macroeconômica cientificamente comprovada, um governo responsável, qualquer que seja sua filiação ideológica, deverá adotá-la (PAULANI, 2003, p.20).

Com o argumento de que só existe uma política econômica correta, retira-se toda a possibilidade de qualquer mudança econômica por meio de uma intervenção do Estado. Apenas o mercado será então o mediador e regulador da economia e de tudo o mais que ela prouwer aos homens, tal como queria Hayek. Ainda na análise das justificativas do governo Lula, a segunda justificativa tornou famosa a frase do ministro Palocci, ao falar da impossibilidade de se dar “cavalo de pau” em transatlântico, demarcando a impossibilidade de qualquer mudança brusca na política econômica. Mas ao contrário do que se queria demonstrar, não se tratava de um período de “transição” necessário, mas sim de um aprofundamento das políticas de FHC, a esse respeito concluía, em 2003, Carvalho (2003, p.71): “Trata-se de manter o rumo do transatlântico, com pequenas correções de rota que permitam aumentar sua velocidade no mesmo rumo”. É exatamente o que ocorreu, houve um aprofundamento das políticas econômicas neoliberais frente ao governo FHC. Aprofundamento em busca da confiança, da credibilidade do mercado, evitando qualquer medida brusca que “assuste os capitais” aqui investidos, os quais buscam segurança aos rendimentos em suas aplicações de curto prazo. Sicsú explicita-nos as bases da credibilidade para a teoria econômica (ortodoxa e liberal):

O tripé ortodoxo-liberal tem um claro objetivo, que é o de fazer com que um governo ganhe credibilidade a cada dia, a cada semana, a cada mês, a cada ano, para acumular uma grande reputação perante os mercados financeiros doméstico e internacional. [...] Segundo a teoria convencional, credibilidade é sinônimo de inflexibilidade para ações do governo, isto é, um governo ganha credibilidade se não pode decidir e reagir no dia-a-dia, se não pode intervir na economia, se segue regras cegas, independentemente das mudanças conjunturais. (SICSÚ, 2003, p.88)

Seguir as regras cegas do mercado, não intervindo na economia, dá ao governo credibilidade diante de “agentes

econômicos”, que são impulsionados a investir no mercado brasileiro pelas suas possibilidades de ganho. Sem intervenção do governo, os investidores correm apenas os riscos de um jogo cujo resultado é desde o princípio desconhecido. Cabe aos governos apenas garantir que esse jogo siga as próprias regras. Ora, esses são ditames neoliberais que podem ser facilmente identificados nas apologias ao livre mercado, colocadas por Hayek, como na frase a seguir, na qual o autor nos apresenta o mercado como um jogo, no qual o papel único da legislação é proporcionar “segurança” aos indivíduos:

Proporcionando-se segurança ao indivíduo, no tocante a alguns elementos da situação em que deverá atuar, ele terá suas perspectivas ampliadas, mas muitos fatores de que depende seu sucesso permanecerão necessariamente indeterminados. O objetivo da legislação, ao estabelecer normas para um número desconhecido de circunstâncias futuras, só pode ser, portanto, aumentar a probabilidade de sucesso de pessoas desconhecidas, cujas oportunidades dependerão, sobretudo, de seu conhecimento e habilidade individuais, bem como das condições específicas que por acaso estiverem. (HAYEK, 1985, p.150)

Concluindo, as regras são as do mercado e a legislação deve apenas garantir que sejam apenas essas regras as determinantes. Credibilidade no governo Lula tem um sentido até mais amplo que este, serve também de justificativa ideológica para medidas ortodoxas, as quais poderiam cessar no caso da conquista de uma estabilidade econômica e da credibilidade. No entanto, a escolha de uma equipe econômica ortodoxa sinalizava a continuidade do modelo, e não um período de transição. Além do mais, para o mercado, qualquer mudança de direção acabaria com a credibilidade conquistada, como concluem Sicsú e Maringoni (2005, p.117): “Em resumo, o processo de conquista de credibilidade/reputação é infinito. Nunca acabará. Os mercados são exigentes e insaciáveis em relação ao comportamento de governos. O caminho apontado pelo modelo econômico atual, portanto, não tem volta e não tem

fim”. A conquista da credibilidade é um requisito indispensável para colocar o Brasil como centro de acumulação do capital, neste momento caracterizado pela acumulação financeira, garantindo de forma “segura” os rendimentos dos capitais de curto prazo, mas, em contrapartida, que aumentam a vulnerabilidade externa do país, argumento que é enfatizado por Paulani (2003, p. 25): “A credibilidade/vulnerabilidade de economias como a brasileira é necessária para a valorização dos capitais especulativos que hoje dominam o processo de acumulação”.

Com um caminho já determinado, o neoliberal, restava ao governo Lula “acelerar o transatlântico”, ou seja, realizar as reformas estruturais que o governo FHC não realizou. Esse compromisso foi firmado em documento enviado ao FMI, em maio de 2003, assinado pelo Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e pelo Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, como nos mostra o seguinte trecho:

1. O governo tem avançado rapidamente no cumprimento de sua agenda para a recuperação econômica e implantação das reformas. Depois de um importante esforço para a construção de consensos, uma proposta ambiciosa de reforma tributária e previdenciária foi enviada ao Congresso antes do previsto. [...] Além disso, a emenda constitucional que facilita a regulação do setor financeiro – um passo necessário à formalização da autonomia operacional do Banco Central – foi aprovada. (CARTA DO GOVERNO BRASILEIRO AO FMI *apud* SICSÚ; MARINGONI, 2005, p.105-6).

As medidas aqui anunciadas mostram um claro aprofundamento da política econômica, no sentido neoliberal, do governo Lula frente ao seu antecessor. O governo FHC, apesar das privatizações e grande parte da desregulamentação financeira, não concluiu a reforma da previdência, realizando-a apenas para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o qual não abarca os servidores públicos, não instituiu uma Lei de Falências que

favorecesse o capital frente ao trabalho, entre outras reformas indicadas pelo FMI, além, é claro, de utilizar uma “âncora cambial” para controlar a inflação em seu primeiro mandato. Como sintetiza Sicsú (2003), aos olhos do mercado era preciso aprofundar o neoliberalismo no Brasil, tornar o “plano A” neoliberal de FHC, em uma “plano A+”, ou seja, intensificar o neoliberalismo, como explícito na citação, ao tratar das “insuficiências” do governo FHC frente às necessidades do mercado:

O superávit fiscal era insuficiente e se transformou em um objetivo de governo somente no segundo mandato de FHC (de 1999 a 2002). O Banco Central tinha medo de deixar o câmbio flutuar [...]. Ademais, o governo FHC não foi capaz de votar no Congresso um projeto que concedesse autonomia para o Banco Central. O governo FHC também não foi capaz de promover reformas estruturais (reforma da Previdência, Lei de Falências etc.) que são necessárias para complementar o modelo macroeconômico conservador. Portanto, aos olhos dos mercados, era preciso aprofundar o plano A de FHC, era preciso muito mais do que já tinha sido feito, era preciso um plano A+, de continuação e aprofundamento, e não um plano B, alternativo. (SICSÚ, 2003, p.90)

A insuficiência do neoliberalismo do governo FHC foi utilizada para justificar as crises cambiais de 1998 e 2002, e fazendo jus ao modelo econômico único, conclui-se que o problema não é do modelo, mas sim da forma como é aplicado e talvez de fatores exógenos. Vale lembrar que muitas das reformas estruturais que o governo FHC não conseguiu promover foram inviabilizadas pela oposição no Congresso, por parte do PT. Esse mesmo partido, que após eleger o presidente Lula, passou a seguir a risca as recomendações do FMI, aprovando a reforma da Previdência para os servidores públicos ainda em 2003, por meio da Emenda Constitucional n. 41, cujo resultado estrutural foi um favorecimento à criação de Fundos de Pensão, um dos principais sujeitos da acumulação de capital no período atual. Além disso, a autonomia

operacional do Banco Central, como declararam Palocci e Meirelles ao FMI, foi aprovada ainda no primeiro semestre do governo Lula, por meio da Emenda Constitucional n. 40. Ressaltamos também a Lei de Falências (Lei n. 11.101/2005) aprovada em seu governo, a qual remete ao final da fila dos credores, dívidas trabalhistas superiores a 150 salários mínimos (Art. 83), substituindo regras que garantiam prioridade aos trabalhadores, mas em contrapartida, com a nova lei os bancos tem preferência sobre o fisco. Podemos citar ainda a regulamentação das parcerias público-privadas, por meio da Lei n. 11.079, de dezembro de 2004. A respeito das reformas e medidas neoliberais do governo Lula, esclarece-nos Sampaio Jr. (2005):

Seguindo à risca as recomendações do FMI, Lula da Silva aprofundou as reformas liberais, transformando o Brasil num verdadeiro paraíso dos grandes negócios. Sob a consigna “tudo pelo capital”, à burguesia e aos endinheirados a administração petista ofereceu vantagens tangíveis: mega-superávits primários, populismo cambial, taxas de juros estratosféricas, arrocho salarial, Reforma da Previdência Social, gigantescos saldos comerciais, Lei de Falência, independência do Banco Central, Parcerias Público-Privadas, socorro ao grande capital em dificuldade, ampla liberdade para os transgênicos, cumplicidade com “contratos espúrios” que sangram o erário e espoliam a população, opção preferencial ao agrobusiness. (SAMPAIO Jr., 2005, p.303-4)

Por fim, a última justificativa se refere a “herança maldita” que teria sido legada ao novo governo, a qual se manifestaria principalmente pela ameaça de inflação e insolvência das contas do Brasil, “o famoso *default*”, como coloca Paulani (2003). Em primeiro lugar, justificar medidas ortodoxas como resposta a ameaças que resultaram da vulnerabilidade externa do Brasil aparece como um paradoxo, uma vez que essa vulnerabilidade resulta exatamente das mesmas medidas ortodoxas adotadas pelo governo anterior. No entanto, esse paradoxo se esclarece quando consideramos as duas outras justificativas utilizadas pelo governo

Lula e esclarecidas nos parágrafos anteriores, a saber: o argumento de que *não existe alternativa*, a teoria macroeconômica é uma só e a falha não é do modelo, mas sim da falta de intensidade deste, e a busca por *credibilidade* – que por sinal traz vulnerabilidade, a qual termina por um aprofundamento das políticas neoliberais do governo anterior. Em segundo lugar, esses riscos, aos quais o novo governo deveria prontamente responder e os quais teriam colocado em xeque qualquer alternativa não ortodoxa, são facilmente desmistificados. Paulani (2003) argumenta que se havia risco de *default* para a economia brasileira, este teria sido solucionado ainda no governo anterior, quando este conseguiu, em agosto de 2002, um empréstimo de US\$ 30 bilhões do FMI. Além desse empréstimo, diferentemente da crise de 1998, que reduziu drasticamente as reservas do Brasil, em 2002 elas se mantiveram estáveis, iniciando o ano em US\$ 36 bilhões e o encerrando em US\$ 37,8 bilhões. Por fim, soma-se a esses fatores uma melhora significativa nas exportações brasileiras no primeiro semestre de 2003, se comparada ao mesmo período do ano anterior, e essa mesma tendência de melhora já se apresentava no final do ano anterior, apontando ao novo governo uma melhora das contas externas do Brasil. Diante disso a autora conclui:

Considerando então conjuntamente, de um lado, o comportamento do nível de reservas e, de outro, as boas perspectivas da balança comercial já claramente perceptíveis ao final de 2002, e considerando-se além do mais que já havia sido assinado o acordo com o FMI, o que permitiria enfrentar qualquer tempestade inesperada, fica pouco plausível a versão oficial de que as drásticas medidas monetárias e fiscais tomadas no início da gestão Lula teriam sido necessárias porque o Brasil “estava quebrando”, “à beira do precipício”, “derretendo como manteiga”, “desfazendo como gelatina” etc (PAULANI, 2003, p.28-9).

Como nos coloca Paulani, no primeiro semestre de 2003 não havia riscos de insolvência das contas externas do Brasil, e além de não haver esse risco, o cenário econômico apontava

para uma melhora das contas externas com o aumento das exportações. Quanto ao risco da inflação, que poderia decorrer da drástica desvalorização do real em 2002, o que justificaria (de acordo com a teoria ortodoxa) a manutenção de elevadas taxas de juros, argumenta-se que, no final deste mesmo ano, o câmbio já havia recuado para R\$ 3,50 e os indicadores de inflação também apontavam para sua redução: “todos eles, independentemente da cesta de bens que lhes serve de base, descreveram o mesmo movimento, a saber: elevação a partir de agosto/setembro, atingindo um pico em novembro, e queda acentuada a partir de dezembro/janeiro” (PAULANI, 2003, p.30). Mais uma vez desmistifica-se a necessidade de políticas ortodoxas para “salvar” o país da “herança maldita”.

A única conclusão plausível diante das políticas econômicas implementadas pelo primeiro governo Lula é a opção consciente e clara ao modelo e à ideologia neoliberal, em detrimento de tudo que o Partido dos Trabalhadores defendeu durante décadas, escolheu-se o totalitarismo do mercado, ou como afirmam Sicsú e Maringoni (2005, p.107): “Eleito pela esquerda, governa como a direita: conservador na política, liberal na economia”. E como tentamos demonstrar neste item, o caminho escolhido não era o único possível, mas uma alternativa, que entre o trabalho e capital, predominou a vontade deste último. E o que falar das políticas sociais do governo Lula, programas como o “Fome-Zero” e o “Bolsa-Família”, que ainda no primeiro governo Lula tornaram-se a sua marca? Estariam essas políticas na contracorrente do pensamento neoliberal? A esse respeito trataremos a seguir.

Políticas Sociais do governo Lula e sua adequação ao modelo neoliberal

Para o pensamento neoliberal não há como fazer juízo de valor acerca das desigualdades criadas pela ordem de mercado, da

mesma forma qualquer tentativa de distribuição de renda ou justiça social, devem ser combatidas, pois podem acarretar o totalitarismo e uma desigualdade de tratamento que beneficie apenas grupos determinados. Cada um é responsável pelos resultados de suas ações, mesmo quando o acaso ou a sorte intervêm, qualquer ação que modifique a impessoalidade da economia resulta em injustiças e não justiça social. O limite da ação do Estado está em promover políticas sociais compensatórias, sem promover qualquer tipo de distribuição de renda ou mesmo combater as desigualdades resultantes da economia de mercado, pois neste caso, ao invés de promover a igualdade estaria tratando grupos e pessoas de forma desigual:

Na verdade, a fim de assegurar a mesma posição material a pessoas que diferem muito em força, inteligência, habilidade, conhecimento e perseverança, bem como seu ambiente físico e social, é óbvio que o governo seria obrigado a tratá-las de maneiras muito diferentes para compensar as desvantagens e deficiências que não teria como alterar diretamente. Por outro lado, a estrita igualdade dos benefícios que o governo poderia propiciar a todos acarretaria, sem dúvida, desigualdade das posições materiais (HAYEK, 1985, p.103).

No entanto, o pensamento neoliberal surge num contexto histórico em que todas as mazelas geradas pelo capitalismo estavam explícitas, não havia como negar que esta ordem econômica criava miséria. Diante disso, seu principal ideólogo admitia a necessidade do Estado de prover àqueles que, por uma razão ou outra, não pudessem conseguir todas as condições necessárias para seu próprio sustento, realizando assim políticas compensatórias. Essa ideia se explicita no *O caminho da servidão*, como demonstra a citação em Hayek (1990, p.124): “Mas não há dúvida de que, no tocante a alimentação, roupas e habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho”. Este é o limite para a ação de qualquer governo e esses limites foram respeitados pelo primeiro governo Lula.

Segundo Marques e Mendes (2005), a política social do governo Lula estabeleceu-se em três eixos: Fome-Zero (e o Bolsa-Família), Previdência Social e Seguridade Social. O primeiro eixo é claramente compensatório e limitado, e os dois segundos configuram-se como regressões neoliberais a favor do mercado em detrimento a direitos propostos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Um dos principais ganhos da CF/1988 foi o de garantir a universalização de direitos pela adoção da cidadania como critério de acesso, dessa forma, a proteção social tornava-se direito de qualquer cidadão, e para garantir recursos públicos que financiassem esse direito criou-se o conceito de Seguridade Social, que abarcaria a Previdência, Saúde e Assistência Social, e à qual foram atrelados vários impostos.

No sentido da universalização do direito a proteção social, a CF/1988 garantia uma renda mínima estabelecida pelo salário mínimo aos trabalhadores aposentados por meio da Previdência Social, e por meio da Assistência Social aos trabalhadores que não contribuíram para a previdência, como os trabalhadores rurais, e, além disso, concedeu-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) a pessoas com 65 anos, ou mais, cuja renda média familiar fosse inferior a 25% do salário mínimo vigente. Esse direito à renda mínima por meio Previdência Social foi “[...] responsável por 67% da redução da população situada abaixo da linha de pobreza, entre 1988 a 1999” (MARQUES; MENDES, 2005, p.157). E assim como a Previdência Social o BPC constitui-se em importante instrumento de garantia de renda. Porém, diferentemente dessas formas de rendimento, o programa Fome-Zero e o Bolsa Família não são direitos. Primeiramente o Fome-Zero foi um programa focalizado na população abaixo da linha da pobreza, e como nos colocam os Marques e Mendes (2005, p.159) “[...] o tamanho da pobreza absoluta correspondia [em 2001] a 27,8% da população total do País [...]”, mas apesar desse número “desmesurado” esse não é um programa de políticas universais. Já o Bolsa-Família, ao

ser aplicado, atendeu inicialmente quase cinco milhões de famílias, sendo gradualmente ampliado, gerando benefícios. Indicadores mostram que nas regiões Nordeste e Norte o Bolsa-Família foi responsável, em algumas cidades, por mais de 40% da renda disponível, mas concluem os autores:

Esses indicadores mostram o quão importantes são os programas compensatórios na promoção da distribuição de renda e da atividade econômica nos recantos mais pobres do País. Persiste, no entanto, o fato de seus benefícios *não derivarem de um direito*, de forma que podem ser extintos pelo simples ato de vontade do governo de plantão (MARQUES; MENDES, 2005, p.161).

Em comparação com a proteção social, universal e de direito, garantida pela CF/1988, os programas sociais do governo Lula convertem-se em auxílios que se colocam muito abaixo de uma garantia de renda-mínima, como a fornecida pela Previdência Social e BPC. Mesmo tendo o Bolsa-Família atingido 23 milhões de pessoas em 2005, o governo não tendo como referência o salário-mínimo não garante em seu programa o que é considerado como o mínimo necessário para a sobrevivência e sustento de uma família, não garantindo, como queria Hayek, “um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho”. Neste caso, os beneficiários do programa precisam complementar sua renda, e esse complemento não se dá por meio de emprego que lhe dê garantias de não precisar mais do benefício, a citação a seguir desnuda os resultados de um programa meramente compensatório:

Talvez a diferença entre as condições de acesso do Bolsa-Família e as do piso previdenciário e do BCP seja explicada pelo fato de esses últimos, que se constituem direitos, estarem claramente fundamentados na idéia do trabalho. [...] Mas o Bolsa-Família também tem como referencial o trabalho, visto que pressupõe a necessidade de a família trabalhar para complementar sua renda. Cabe perguntar em que condições os beneficiários do

Bolsa-Família buscarão essa complementação. A resposta é uma só: nas mesmas condições em que vinham fazendo, uma vez que as determinações das rendas dos grotões do País e mesmo na periferia das grandes capitais não sofreram alteração para melhor. A história da acumulação brasileira indica que ela estabelece uma lógica perversa, de forma que se aprofundam as desigualdades e aumenta a pobreza, mesmo quando a economia cresce (MARQUES; MEDEIROS, 2005, p.163).

Como percebemos, programas como o Bolsa-Família têm um claro limite: não mudam as regras do jogo, do jogo do livre mercado. No entanto, esse programa conquistou um apoio vasto ao governo, o apoio das classes mais miseráveis. Em contrapartida, reformas como a da Previdência e as propostas de reforma Sindical e Trabalhista tiram do governo o apoio histórico dos trabalhadores organizados.

Quanto aos dois outros eixos da política social do governo Lula, apenas apontamos que a reforma da Previdência para os servidores públicos tem um único objetivo, fomentar os Fundos de Pensão retirando dos servidores públicos a integralidade salarial das aposentadorias, estipulando, na época, um limite de 2.400 reais, que deve ser complementado com os fundos de pensão. Vale ressaltar que a integralidade é, por princípio, um direito, uma vez que a remuneração dos servidores públicos é mais baixa do que a recebida pelos trabalhadores do setor privado que tenham o mesmo nível de qualificação, de forma que “A reforma promovida pelo governo Lula significou um rompimento do contrato estabelecido entre o Estado e os servidores atuais” (MARQUES; MENDES, 2005, p.151). Outro item da reforma da Previdência que merece destaque é a exigência da contribuição dos aposentados, quebrando um princípio previdenciário, que é o da contribuição presente para um benefício futuro, direito que os já aposentados não poderão usufruir. Por fim, temos o tratamento dado pelo governo Lula, em continuidade ao governo anterior, à

Seguridade Social. Utiliza-se a retórica de um déficit da Previdência, sendo que a Previdência está contida na Seguridade Social, que apresenta anualmente superávits bilionários, o qual em 2002 foi de R\$ 32,96 bilhões. Além do mais, em seus cálculos da Previdência o governo incorpora a ela a aposentadoria dos trabalhadores rurais, mas que na realidade integram a Assistência e não a Previdência. Ainda como continuidade de governos anteriores, existe um descumprimento na vinculação de determinadas receitas à Seguridade Social, a chamada DRU (Desvinculação das Receitas da União) permite que 20% dos impostos arrecadados estejam disponíveis ao governo federal, valores esses que terminam por pagar juros da dívida pública, transferindo-se, assim, a renda das populações que necessitam da Seguridade para o capital, no caso capital especulativo, num processo de redistribuição de renda invertida. Mesmo assim, há ainda um superávit, que com o apoio da mídia, continua sendo apresentado com déficit.

Com programas de renda compensatórios, com a contrarreforma da Previdência e o tratamento mistificador dado à Seguridade Social, temos uma plena adequação das políticas sociais do governo Lula à ideologia neoliberal, onerando o trabalho e privilegiando o grande capital, ou seja, como nos coloca Netto (2001), *Estado mínimo para o trabalho e Estado máximo para o capital*.

Considerações Finais

Os resultados de uma política neoliberal implementada pelo governo Lula não são apenas econômicos, mas trazem consigo fortes implicações políticas à esquerda brasileira. O Partido dos Trabalhadores, na década de 1980, concentrou grande parte da intelectualidade de esquerda e grande parte dos socialistas, sendo protagonistas na luta pela democracia e na conquista de direitos sociais, muitos dos quais resultaram na Constituição Federal de

1988, mesmo que na elaboração desta a correlação de forças da burguesia também tenha dado a tônica. Na década de 1990, a grande oposição ao neoliberalismo implementado no Brasil vinha deste mesmo partido. Em 2002, uma vitória do Partido dos Trabalhadores significava “a vitória do desejo de mudança”, como afirma Neto (2005).

No entanto, as práticas econômicas e a política do primeiro governo Lula não foram só neoliberais, mas mais intensas no sentido ortodoxo que o governo anterior. Com as reformas instituídas por esse governo, a base do partido dos trabalhadores (trabalhadores e sindicalistas) saiu imensamente prejudicada, e o será mais ainda com a efetivação das reformas Sindical e Trabalhista anunciadas pelo governo. A oposição no Congresso se resume – com exceção de partidos que ainda não tem a força que o PT conquistou nas décadas de 1980 e 1990, como é o caso do PSOL – a uma disputa apenas eleitoral e demagógica em questões menores, pois os partidos como DEM e PSDB, são contemplados por essas políticas. Além disso, partidos como o PP, de Paulo Maluf, tornaram-se base aliada, sem falar no economista Delfim Neto, ministro na ditadura, que é um dos principais consultores econômicos do governo Lula. Sicsú e Maringoni (2005) sintetizam bem o significado da opção neoliberal do governo Lula, ao colocarem seu governo como a terceira grande derrota para a esquerda brasileira, as derrotas anteriores foram militares: derrota da insurreição promovida pelo PCB em 1935, e o golpe militar em 1964, as quais resultaram em prisões, assassinatos, torturas e exílio. A derrota que a esquerda teve agora foi ideológica, foi a *cooptação*.

Submetido em 11 de abril de 2011 e aceito para publicação em 3 de julho de 2011

Referências Bibliográficas

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.) *Pós-neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. (p.09-23)

BOOBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARVALHO, C. E. A política econômica no início do governo Lula: imposição irrecusável, escolha equivocada ou opção estratégica? In: PAULA, J. A. (Org.) *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

HAYEK, F. *Direito, Legislação e Liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. Volume II. São Paulo: Visão, 1985.

_____. *O Caminho da Servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBSBAWM, E. *A era dos extremos*. 2. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio. In: PAULA, J. A. (Org.) *Adens ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

NETO, J. M. B. Da campanha ao governo Lula – uma análise das mudanças no programa econômico do PT. In: PAULA, J. A. (Org.) *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. Governo Lula: uma opção neoliberal. In: PAULA, J. A. (Org.) *Adens ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

NETTO, J. P. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PAULA, J. A. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: _____. (Org.) *Adens ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PAULANI, L.; PATO, C. G. Investimentos e servidão financeira: o Brasil no último quarto de século. In: PAULA, J. A. (Org.) *Adens ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SAMPAIO Jr., P. A. Desafios do momento: histórico e lições do governo Lula. *In: PAULA, J. A. (Org.) Adeus ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SICSÚ, J. Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A+ de Lula. *In: PAULA, J. A. (Org.) A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SICSÚ, J.; MARINGONI, G. Avaliando o desempenho do PT e do governo Lula. Quem perdeu? Quem ganhou? *In: PAULA, J. A. (Org.) Adeus ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.