

Neoliberalismo, “neodesenvolvimentismo” e ultraliberalismo: comparativo de políticas explícitas e implícitas.

Atenágoras Oliveira Duarte.

Cita:

Atenágoras Oliveira Duarte (2017). *Neoliberalismo, “neodesenvolvimentismo” e ultraliberalismo: comparativo de políticas explícitas e implícitas. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/211>



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

TÍTULO: Neoliberalismo, “neodesenvolvimentismo” e ultraliberalismo: comparativo de políticas explícitas e implícitas.

Autor: Atenágoras Oliveira Duarte

E-mail: atenagoras_oliveira@hotmail.com

Professor da Universidade Federal de Pernambuco (Brasil)

RESUMO

O propósito do artigo é comparar as principais políticas macroeconômicas e sociais de três projetos políticos aplicados no âmbito do governo federal de 1995 até 2017: o neoliberalismo, aplicado entre 1995 e 2002, nos dois governos de FHC; o neodesenvolvimentismo, denominação adotada pelos governos do PT entre 2003 e 2016; e o ultraliberalismo aplicado desde 2016. A ideia central é explorar semelhanças e diferenças entre estes projetos e tentar demonstrar a natureza das políticas, para além das aparências dos discursos governamentais, explicitando as contradições entre as políticas adotadas, a luta de classes e a disputa pela hegemonia na sociedade.

O artigo está organizado em 5 seções: 1) introdução e apresentação dos parâmetros teóricos da análise comparativa, com a identificação da natureza do Estado, do contexto internacional e dos principais conceitos utilizados, em especial uma diferenciação entre políticas públicas explícitas e políticas implícitas; 2) Comparativo das principais políticas macroeconômicas; 3) Comparativo das principais políticas sociais; 4) Considerações sobre o papel da luta de classes na configuração destes projetos políticos; 5) Considerações finais.

Entre as referências bibliográficas exploradas, destacam-se seis: a) o artigo “*The “Satanic Mil” calls new shots: new developmentalism and the emergence of a new midclass in contemporary Brazil*”, de Martins, Duarte e Barbosa, de 2014; b) o livro “*Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula*”, organizado por João Antonio de Paula, de 2005; c) o livro “*Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil*”, organizado por Emir Sader, de 2013; d) o livro “*A Economia Política do governo Lula*”, de Luiz Filgueiras e Reinaldo Gonçalves, de 2007; 5) o livro “*As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento*”, de Mauro Luís Iasi, de 2006; 6) o livro “*Um reformismo quase sem reformas*”, de Valério Arcary, de 2011.

PALAVRAS-CHAVES: neoliberalismo; neodesenvolvimentismo; comparação de políticas públicas

1. Introdução e Parâmetros teóricos: a natureza do Estado e do sistema internacional e as políticas públicas

1.1 – A gravidade da crise atual no Brasil

O Brasil segue, em 2017, submetido a mais grave crise de sua história. No âmbito da economia, se for considerado o período de 2012 a 2017, temos a maior crise econômica da história brasileira. Em nenhum outro período de 6 anos consecutivos houve trajetória do PIB tão desfavorável. Nem mesmo a crise de 1929, nem mesmo a crise da dívida externa nos anos 80. No âmbito social, temos uma elevada taxa de desemprego, um achatamento do conjunto da massa salarial, e um cenário da mais espetacular perda de direitos sociais da história brasileira.¹

Tabela 1 – Variação anual e variação acumulada do PIB por períodos, em %

1929 - 1934		1981 - 1986		2012 - 2017	
Var. acumulada	18,71	Var. acumulada	14,51	Var. acumulada	-1,40
1929	1,10	1981	-4,25	2012	1,92
1930	-2,10	1982	0,83	2013	3,00
1931	-3,30	1983	-2,93	2014	0,50
1932	4,30	1984	5,40	2015	-3,77
1933	8,90	1985	7,85	2016	-3,59
1934	9,20	1986	7,49	2017*	0,73

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata (www.ipeadata.gov.br). Para o ano de 2017 é usada a projeção de mercado contida no Relatório Focus de 24-11-2017.

A tabela 1 mostra a variação anual do PIB nos três períodos selecionados (1929-1934; 1981-1986; 2012-2017). Observe-se que na crise de 1929 (consequência do impacto da segunda grande depressão do capitalismo internacional sobre a economia brasileira) houve um ano de baixo crescimento, e dois anos de redução do PIB. Mas nos três anos seguintes as taxas de crescimento do PIB superam com folga o crescimento populacional. A crise da dívida externa nos anos 80 seguiu trajetória parecida. Após um crescimento do PIB, em 1980, de quase 10%, a economia brasileira desaba em 1981 em -4,25%. Seguiu com um ano de baixo crescimento em 1982, voltou a ter queda expressiva do PIB em 1983, mas nos três anos seguintes apresentou taxas positivas e satisfatórias de crescimento do PIB. Em síntese: nas duas grandes crises do século XX, os efeitos sobre o PIB ficaram restritos a 3 anos.

A crise de 2012 a 2017 segue uma trajetória diferente. Oriunda da terceira grande depressão do capitalismo internacional, deflagrada em 2008, mas ainda em curso,² a crise brasileira tem um

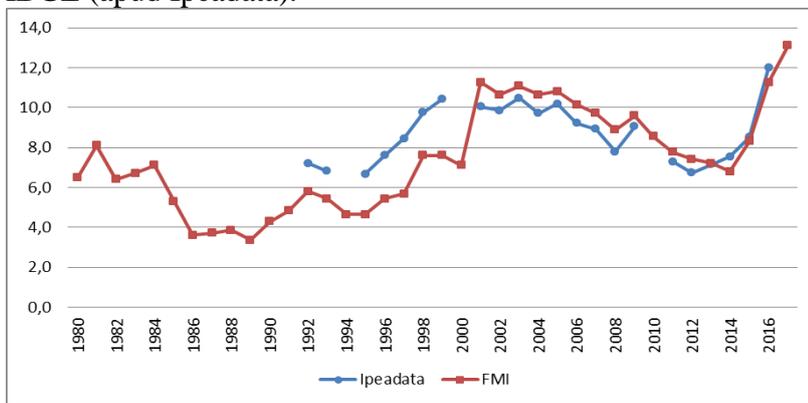
¹ Em especial: o congelamento, por 20 anos, dos gastos públicos; a reforma trabalhista; a liberação da terceirização em todas as atividades e a reforma da previdência em pauta.

² Trato especificamente da crise internacional em Duarte (2015).

retardo de resposta, em parte pelas circunstâncias internacionais (como o crescimento econômico da China), e em parte pelas políticas anticíclicas adotadas pelo segundo governo Lula. A crise começa em 2012, e não apenas pelo desempenho do PIB, e ganha contornos de depressão com os dois anos seguidos de expressiva queda do PIB em 2015 e 2016. Para o ano de 2017 há expectativas de crescimento positivo do PIB, mas de menos de 1%.

No âmbito dos impactos sociais da crise, merece destaque a taxa anual de desemprego que está entre as maiores do mundo. Segundo dados do FMI para 2016, o Brasil teve a 24ª maior taxa de desemprego (11,27%) de 110 países para os quais havia disponibilidade de dados. Em 2017, a taxa de desemprego no Brasil subiu para 13,1%, sendo a 12ª maior taxa de desemprego de 106 países considerados, e a maior taxa anual para o Brasil entre 1980 e 2017.

Gráfico 1: Taxa de desemprego no Brasil, em percentual da força de trabalho. Dados do FMI e do IBGE (apud Ipeadata).



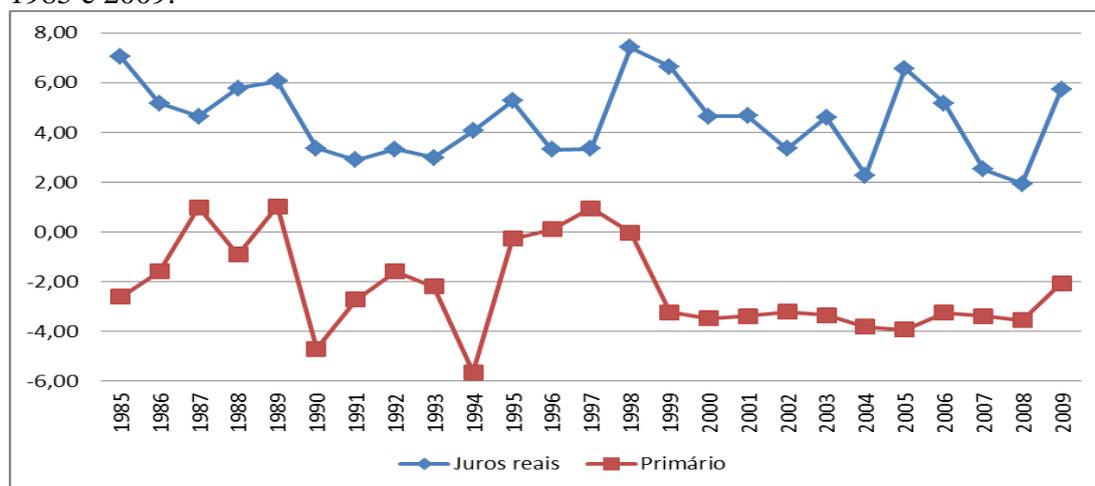
Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no IPEADATA e no FMI, ambos tendo por fonte primária o IBGE. Observe-se que existem diferentes taxas de desemprego, a depender da metodologia adotada.

Este quadro de crise não decorre, obviamente, da trajetória de uma única variável. É decerto o resultado da inserção do país na crise internacional, mas a partir do modelo econômico e social vigente, e que neste modelo desempenha papel chave o conjunto da política macroeconômica. No caso do Brasil, desde o início do segundo governo FHC que impera o chamado “tripé macroeconômico”, constituído pela conjugação entre regime de câmbio flutuante, metas inflacionárias e política de superávit fiscal primário. A aplicação deste modelo (que traz, implicitamente, outras regras fundamentais, como a ausência de controle de fluxos de capital) acabou criando uma armadilha de endividamento do setor público, conjugada com um aumento da

vulnerabilidade externa.³ O endividamento interno é explícito, enquanto que a vulnerabilidade externa é mais difícil de visualizar em função da ilusão com as reservas internacionais.

Para avaliar esta situação, cabe se observar a trajetória da NFSP (Necessidade de Financiamento do Setor Público), em percentual do PIB. Observe-se que os resultados primários só foram positivos (ou seja, houve déficit primário) em 5 dos 25 anos considerados (em dois anos do governo Sarney e em três anos dos governos FHC), com os superávits primários (NFSP negativa) prevalecendo nos outros 20 anos, entre 1985 e 2009.

Gráfico 2: Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), em percentual do PIB, entre 1985 e 2009.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IPEADATA.

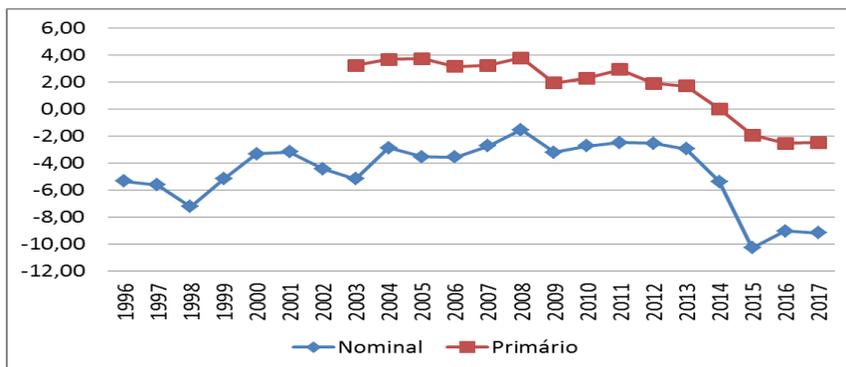
Fazendo uso de dados do FMI para o período entre 2009 e 2017, constata-se que a realização de superávits primários é mantida nos governos do PT até 2014. Nos anos de 2015, 2016 e 2017 (previsão) ocorrem déficits primários do setor público. O detalhe do gráfico abaixo é que o sentido é o inverso do gráfico da NFSP, ou seja, o FMI apresenta os dados pelo resultado das contas, e não pela necessidade de financiamento, de maneira que o resultado nominal negativo corresponde à necessidade de financiamento positiva do gráfico anterior.

O que chama a atenção no Gráfico 3 é a drástica queda do resultado nominal, que ultrapassa – 10% do PIB em 2015 e – 9% do PIB em 2016 e 2017. Estes números dão a magnitude da gravidade da crise de endividamento do setor público, que junto com os déficits primários explicam a agressividade dos bancos e das grandes empresas que ganham dinheiro no setor financeiro em sua cruzada por um ajuste fiscal estrutural, que libere recursos públicos para o pagamento da dívida. Do

³ Vide o capítulo 2 de Filgueiras & Gonçalves (2007). Uma das conclusões desta análise é que “... as políticas do governo Lula reforçam o avanço de estruturas de produção e padrões de inserção internacional retrógrados que tendem a aumentar a vulnerabilidade externa estrutural do país.” (Filgueiras & Gonçalves, 2007, pág. 64).

ponto de vista estritamente econômico, é esta crise de endividamento que explica o congelamento dos gastos públicos por 20 anos e a determinação das grandes empresas de comunicação, dos bancos e das grandes empresas em geral em realizar uma reforma da previdência que transfira recursos para o pagamento da dívida pública, além, é claro, do excelente negócio (para o setor privado) que será a expansão da previdência privada. Vale observar que esta crise de endividamento ocorre muito mais por uma queda na arrecadação, fruto da queda do PIB, do que por um aumento expressivo dos gastos públicos.⁴

Gráfico 3: Resultado Nominal e Primário, em percentual do PIB, entre 1996 e 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do FMI.

1.2 – Parâmetros para análise da crise

A ciência é feita a partir da capacidade de se abstrair a aparência dos fenômenos e buscar sua essência.⁵ Não se pode fazer uma análise da atual situação econômica, social e política do Brasil aceitando os resultados das variáveis macroeconômicas como se fossem autoexplicativas. Tais variáveis revelam ou escondem processos políticos, dos quais é possível destacar duas dimensões: a inserção do país no sistema internacional e a luta de classes pelo controle do Estado e, através dele, pelo controle da distribuição da renda nacional.

No que se refere ao sistema internacional, considera-se aqui que o mesmo apresenta dois aspectos integrados, mas considerados separadamente em primeira análise: o padrão monetário e financeiro internacional e a dinâmica da relação hierarquizada entre as economias nacionais. No que se refere ao padrão monetário e financeiro internacional, no período entre 1945 e 1971 tivemos a vigência do Padrão de Bretton Woods, também chamado de padrão dólar-ouro, marcado por baixas e estáveis taxas de juros, predomínio de regimes de câmbio fixo, de taxas de juros pré-fixadas, e de controles de fluxos de capitais. Houve um período de transição entre 1971 e 1980, e de 1980 até

⁴ Vide Fórum 21 et all (2016) ou Nunes Filho (2016).

⁵ A referência de método científico aqui adotada segue a tradição marxista, difusa em um número incalculável de obras. Para efeito de ilustração, pode-se citar Netto (2011) e Barros (2013).

hoje temos a vigência do padrão dólar flutuante, caracterizado pelo predomínio de regimes de câmbio flutuante, taxas de juros pós-fixadas e muito voláteis, e com desregulação financeira (em especial, com ausência de controles de fluxos de capitais).

No âmbito da dinâmica da relação hierarquizada das economias nacionais, as variáveis envolvidas são mais dispersas, pois englobam acordos comerciais, políticas de investimento, transferência de tecnologia, acordos militares e eventualmente guerras, além do próprio padrão monetário internacional. Trata-se aqui da forma como a potência hegemônica mundial exerce seu domínio, e como as outras potências internacionais respondem a esta liderança. Há várias análises que apontam o chamado “período de ouro” do capitalismo internacional como marcado por uma hegemonia relativamente mais benevolente por parte dos EUA, com maior tolerância a certos projetos de desenvolvimento nacional.⁶

Este período em que os projetos nacionais de desenvolvimento tiveram melhores condições para serem aplicados, inclusive com casos de “desenvolvimento a convite”⁷ por parte da potência hegemônica, não ocorreu por acidente histórico. Reflete as lutas de classes, as transformações econômicas, políticas e sociais do período. Cabe observar que de 1870 a 1950 o mundo enfrentou: a primeira grande depressão do capitalismo internacional, entre 1873 e 1896, que resultou em processos de fusões e aquisições de empresas, no avanço do imperialismo, e no avanço da luta dos trabalhadores; a primeira guerra mundial, que resultou na criação de processos revolucionários vitoriosos (Rússia, 1917) e tentativas derrotadas que deixaram marcas políticas (Finlândia, 1917-1918; Hungria, 1918-1919; Alemanha, 1918-1919); a segunda grande depressão do capitalismo internacional, entre 1929 e 1937, que criou as condições para a ascensão do fascismo e do nazismo, paralelamente à ascensão do keynesianismo e de políticas de proteção social; a segunda guerra mundial, de 1939 a 1945, com todo seu impacto em todas as esferas sociais, e com a formação de um bloco pró-soviético no leste europeu; o processo de descolonização que prospera ao final da segunda guerra mundial; e a Revolução Chinesa em 1949. A conjugação destes processos políticos, econômicos, culturais e sociais foi o fortalecimento das lutas dos trabalhadores em todo o mundo, e um forte estímulo para a elaboração de projetos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

Este processo internacional passa também pela natureza do Estado nacional capitalista. Entende-se aqui, seguindo a tradição marxista, o Estado enquanto uma instituição social detentora do monopólio da violência e condutora dos processos coletivos de interação econômica e social. Ser classe dominante significa, necessariamente, ser a classe que controla o Estado. A forma deste controle, no entanto, assume a natureza de um processo hegemônico, que engloba o uso da coerção

⁶ Vide Tavares & Fiori (1997).

⁷ Medeiros (1997) in Tavares & Fiori (1997).

(via poder de polícia, poder militar e poder judiciário), mas também um componente de formação de consenso, de convencimento das outras classes sociais da validade, para o interesse geral, do programa político da classe dominante.⁸ Este processo de formação de consenso exige uma ação estatal que atinja todas as classes sociais dotadas de poder político (potencial ou efetivo), a partir de uma agenda política hierarquizada na proporção das forças sociais envolvidas. A classe dominante fica com o núcleo duro das políticas públicas que definem o modelo econômico e social, mas cede espaço para que o Estado atenda outros interesses sociais. É aqui que cabe o conceito marxista de “autonomia relativa”.⁹ O Estado assume para si a tarefa de defesa do sistema, inclusive contrariando interesses locais e pontuais de setores da classe dominante em nome do domínio do conjunto desta mesma classe.

1.3 Políticas explícitas e implícitas

As políticas públicas incidem sobre uma realidade complexa e dinâmica, submersa em um contexto geral de incertezas. Os objetivos diretos das políticas podem ou não ser alcançados, mas seus impactos geram efeitos indiretos tão ou mais importantes que os objetivos explicitamente almejados. Um recurso conceitual que ajuda a manejar com estes impactos diretos e indiretos é a ferramenta usada na teoria econômica (de origem neoschumpeteriana) de “padrão de concorrência”.¹⁰ A ideia fundamental é que as empresas possuem diferentes formas de concorrer em seus respectivos mercados a cada período histórico, mas que dadas as condições gerais e a estrutura destes mercados, predomina uma determinada estratégia em cada setor produtivo, um determinado “padrão” de atuação das empresas daquele setor. A definição deste padrão envolve as decisões e ações das empresas frente a três tipos de fatores: os sistêmicos, os estruturais e os empresariais. Os sistêmicos correspondem às variáveis macroeconômicas, político-institucionais, de infraestrutura e tecnológicas¹¹ sobre as quais as empresas a princípio não podem interferir.¹² Os fatores estruturais envolvem a estrutura de oferta e de demanda do respectivo setor, sobre os quais as empresas têm

⁸ As questões relacionadas ao bloco de poder, capital financeiro, grupos econômicos, transformismo e hegemonia no governo Lula são tratados no capítulo 6 de Filgueiras & Gonçalves (2007).

⁹ Sobre as relações entre a estrutura econômica e as instituições e processos políticos, culturais e sociais, vide o capítulo sobre “determinismo” de Barros (2013).

¹⁰ Uma obra sobre este tema é Kupfer (1998).

¹¹ “Os fatores sistêmicos são aqueles que constituem externalidades *strictu sensu* para a empresa. Podem ser macroeconômicos (...); os político-institucionais (...); os legais-regulatórios (...); infra-estruturas física (...) e tecnológica (...); educação e sistemas de qualificação de mão de obra dentre outros”. [Kupfer, 1998, pág. 38]

¹² A princípio, o Estado capitalista é bastante permeável aos interesses localizados do empresariado, desde que preservado o interesse global dos setores mais fortes dentro da classe capitalista. E o atendimento do interesse destes setores mais fortes, por sua vez, não é nada difícil de visualizar, como ocorre, por exemplo, com o interesse dos bancos pelos juros altos, e seu poder de influência na escolha dos dirigentes do Banco Central, além do forte lobby das grandes empresas de comunicação por políticas econômicas a favor do sistema financeiro com o qual também ganham.

maior ou menor poder de influência. Os fatores empresariais, por fim, correspondem àqueles de decisão direta e exclusiva das empresas.

O que interessa neste artigo são os fatores sistêmicos. As políticas públicas que os definem possuem seus objetivos estratégicos definidos, seus objetivos explícitos, mas é certo que todas elas geram efeitos indiretos, desejados ou não, que resultam em políticas implícitas. Um exemplo é o efeito indireto da política monetária. Juros altos almejam, oficialmente, desestimular o consumo e atrair recursos para a poupança agregada. O resultado indireto, por sua vez, pode se constituir em uma política implícita de desindustrialização, de concentração de renda funcional e de concentração de renda regional, além de servir enquanto política tecnológica regressiva (ou seja, desestimula setores de maior grau de sofisticação tecnológica, que envolvem uma maior carga de incerteza e de risco, favorecendo um quadro de empresas de mais baixo conteúdo tecnológico). Estas políticas implícitas podem ser intencionais ou não, mas isso não altera o efeito concreto alcançado. Como há uma hierarquia entre as políticas públicas em termos dos impactos alcançados, parece claro que uma determinada política explícita (direta) pode ser amplamente contraposta a uma política implícita (indireta) de maior força econômica. Um exemplo é a política de desenvolvimento regional nos governos FHC, que era facilmente revertida pelos efeitos da política macroeconômica.

2. Comparativo das tendências das principais políticas macroeconômicas

Conjugando as duas dimensões acima citadas, o sistema internacional e a natureza do Estado capitalista nacional, podemos explicar as diferentes circunstâncias históricas observadas em torno de projetos políticos de desenvolvimento na nossa história recente. Neste artigo, esta comparação envolve três períodos: o desenvolvimentismo dos governos Vargas e JK (semelhantes e diferentes entre si, em especial no que se refere ao papel da natureza nacionalista ou não do projeto executado), o neoliberalismo dos governos do PSDB de 1995 a 2002, o chamado neodesenvolvimentismo dos governos do PT (2003-2016), e o ultraliberalismo recente no Brasil, em vigência desde 2016. A comparação que se segue envolve simplificações, um quadro de características estilizadas em torno de seus componentes predominantes, mas que serve para ilustrar as semelhanças e diferenças entre estes projetos.

Quadro 1 – comparação das principais políticas macroeconômicas

Políticas	D1: Governo Vargas 1950-1954	D2: Governo JK 1955-1960	NL: Governos FHC 1995-2002	ND: Governos Lula 2003-2010; Dilma 2011-2016	UL: Governo Temer 2016-2017
Regime Cambial	Fixo: (1950-1952) Fixo com faixas múltiplas (1952-1954)	Fixo com faixas múltiplas	Fixo: 1995-1998 Flutuante: 1999 – 2002	Flutuante	Flutuante
Importações	Limitadas por cotas	Protecionismo tarifário	Sem controle	Sem controle	Sem controle
Financeira Ext.	Controle de fluxos de capitais	Controle de fluxos de capitais	Ausência de controles + estímulo tributário	Ausência de controles + estímulo tributário	Ausência de controles + estímulo tributário
Monetária	Expansionista	Expansionista	Contracionista	Contracionista	Contracionista
Fiscal	Expansionista (com oscilações)	Expansionista: 1956 a 1958; Contracionista: 1959 e 1960	Expansionista: 1995 a 1998; 2001 a 2002; Contracionista: 1999, 2000	Expansionista: 2005 a 2007; 2010; 2012 a 2014 Contracionista: 2003, 2004; 2008, 2009; 2011; 2015, 2016	Contracionista
Empresas Estatais	Criação: Petrobrás, BNB, BNDES		1994: 145 2002: 106	2002: 106 2010: 140 2016: 154	2017 (setembro): 149
Principais Privatizações			CVRD Telebrás RFFSA	Aeroportos (de SP, RJ, MG e DF); Petróleo (Campo de Libra) Bancos Federalizados do CE e do MA	Aeroportos Petróleo Proposta de privatizar 57 empresas, entre elas Eletrobrás, Bancos Públicos e Casa da Moeda

Fonte: adaptação e atualização de Martins, Duarte e Barbosa (2015), a partir de: Boletim das Empresas Estatais Federais de 2016 e de setembro de 2017; https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/26/economia/1503758227_512966.html; <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Privatizacao-dos-aeroportos/7/37711>; World Economic Outlook Database do FMI (base de outubro de 2017), dados sobre os gastos públicos no Brasil; (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=1996&ey=2017&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=1&pr1.x=65&pr1.y=11&c=223&s=GGX_NGDP&grp=0&a=), e em Souza (2008).

O balanço destas comparações permite mostrar como o dito neodesenvolvimentismo está mais próximo do neoliberalismo do que do desenvolvimentismo dos governos de Vargas e de JK, no que se refere ao funcionamento da política econômica. Uma característica marcante dos governos desenvolvimentistas de meados do século XX foi a adoção de um modelo de inserção internacional baseado em mecanismos de controle que filtraram as influências da economia internacional. Mesmo o governo de JK, marcado por elevada abertura ao capital estrangeiro, não deixou de usar controles de fluxos de capital e protecionismo seletivo do mercado interno frente às importações. Tanto no segundo governo de Vargas quanto no governo de JK, o regime cambial adotado foi o fixo, que somado a presença de controles de fluxos de capital e políticas monetárias não restritivas, e do cuidado governamental em não permitir valorização excessiva da moeda brasileira, geraram efeitos bem distintos da armadilha especulativa do período de regime de câmbio fixo do primeiro governo FHC, que foi acompanhado da ausência de controles de fluxos de capital, de uma política de manutenção da moeda sobrevalorizada e de uma política de juros altos atraindo capital estrangeiro especulativo.

Um ponto de diferenciação entre os dois governos Lula e os governos liberais foi o tratamento dado às privatizações. Embora elas tenham tido continuidade nos governos de Lula, também ocorreu um aumento do número das empresas estatais federais entre 2003 e 2010. Já o governo Dilma iniciou um processo de intensa privatização, sob a denominação de concessões. O governo de Temer deu continuidade e aprofundou fortemente as metas inicialmente estabelecidas pelo governo Dilma.¹³

A conjugação das políticas acima citadas nos governos neodesenvolvimentistas aprofundou um forte processo de desnacionalização e desindustrialização da economia brasileira, mesmo com estes governos adotando políticas industriais mais ativas que os governos neoliberais. Entende-se que o conjunto da política macroeconômica funcionou, de fato, enquanto política implícita de desnacionalização e desindustrialização de força muito superior à política industrial direta implementada pelos governos neodesenvolvimentistas.¹⁴

3. Comparativo das principais políticas sociais

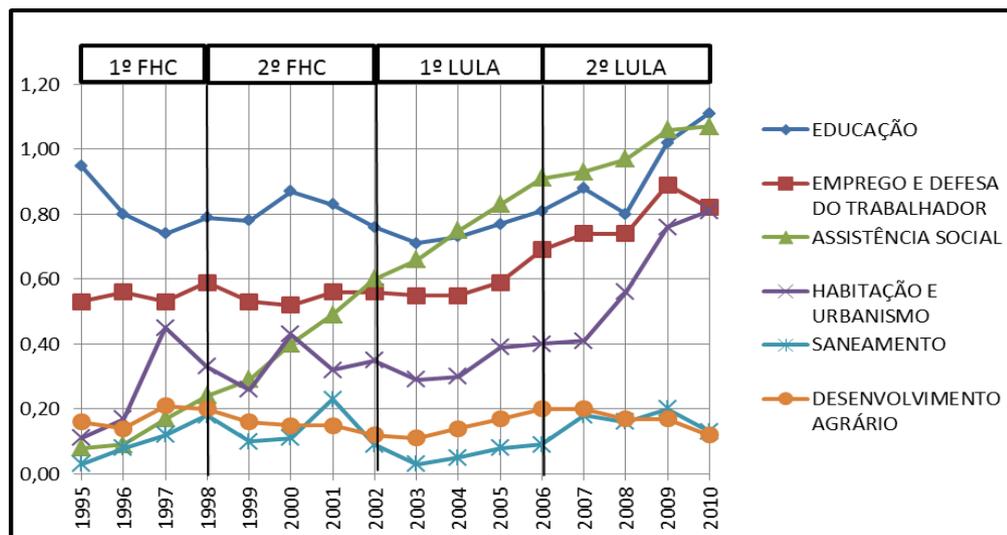
Uma comparação entre políticas sociais engloba pelo menos três dimensões a serem consideradas: a qualitativa, a quantitativa e os resultados. A dimensão quantitativa é a mais fácil de se tratar, pois corresponde ao montante de recursos destinados a essas políticas. Ocorre que um mesmo valor aplicado em programas diferentes, sob as mesmas circunstâncias globais, gera resultados diferentes. Do mesmo modo, o mesmo programa, com o mesmo valor, aplicado sobre circunstâncias conjunturais diferentes, também gera resultados diferentes.

A análise comparativa conjugada do formato dos programas aplicados, da conjuntura, e dos valores aplicados corresponde a um trabalho acima dos limites deste artigo. A comparação das políticas sociais será feita, portanto, por uma observação dos contornos gerais das tendências, algo que pode ser minimamente mensurado pela dimensão dos gastos sociais realizados. Como não se conseguiu uma única série para o período de 1995 a 2015, as comparações foram divididas em dois períodos: 1995 a 2010 (IPEA, 2012), e 2006 a 2015 (SPE, 2016). Para melhor visualização, as séries são separadas em duas partes.

¹³ Em especial, vide https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/26/economia/1503758227_512966.html; <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Privatizacao-dos-aeroportos/7/37711>.

¹⁴ Vide o capítulo 4 de Gonçalves (2013).

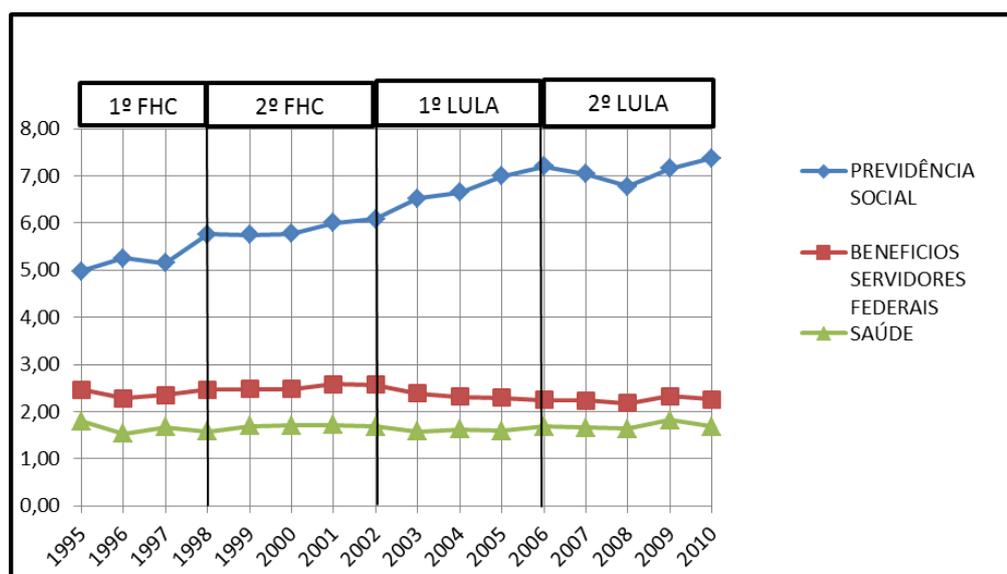
Gráfico 4: Gastos sociais federais em proporção ao PIB (%), entre 1995 e 2010, parte 1.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de IPEA (2012).

A assistência social foi o único gasto social federal que apresentou uma trajetória de ascensão ininterrupta no período, enquanto os outros gastos considerados (educação, emprego e defesa do trabalhador, habitação e urbanismo, saneamento e desenvolvimento agrário) tiveram trajetórias oscilantes, com queda e aumento no período considerado. Destes gastos, desenvolvimento agrário e saneamento mantiveram patamar semelhante, nos governos Lula, ao patamar observado nos governos FHC, enquanto que os demais gastos ganham novos patamares, significativamente acima dos resultados dos governos neoliberais.

Gráfico 5: Gastos sociais federais em proporção ao PIB (%), entre 1995 e 2010, parte 2.

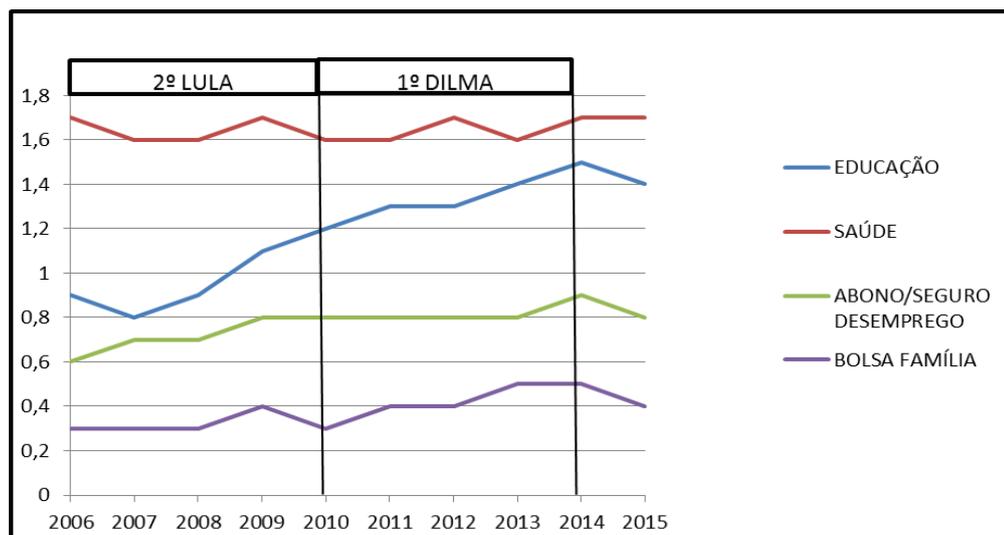


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de IPEA (2012).

Os gastos com os benefícios dos servidores federais e com a saúde ficaram estáveis durante todo o período. Já os gastos com a previdência social, em relação ao PIB, apresentaram uma consistente trajetória de ascensão.

Foram encontrados dados ligeiramente discrepantes entre 2006 e 2010 entre IPEA (2012) e SPE (2016). Como o propósito é meramente de ilustrar tendências, seguem abaixo dois gráficos com dados da SPE (2016), para apresentar o que ocorre no período do primeiro governo Dilma.

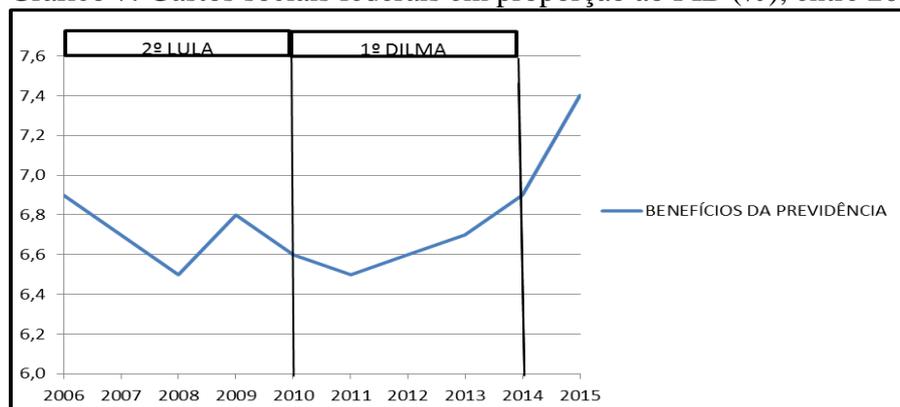
Gráfico 6: Gastos sociais federais em proporção ao PIB (%), entre 2005 e 2015, parte 1.



Fonte: Elaboração própria a partir de SPE (2016).

Os gastos com saúde continuam estáveis no período, mas os outros gastos apresentam trajetória de pequeno aumento ou um aumento muito expressivo, como foi o caso dos gastos com educação, em relação ao PIB. Cabe abrir a contabilidade destes gastos e identificar quanto dos recursos públicos foram utilizados em instituições públicas e quanto foi repassado ao setor privado.

Gráfico 7: Gastos sociais federais em proporção ao PIB (%), entre 2005 e 2015, parte 1.



Fonte: Elaboração própria a partir de SPE (2016).

No que se refere aos benefícios da previdência social, constata-se uma oscilação entre 6,5 e 6,9% do PIB até 2014. Em 2015 há um salto para 7,4% do PIB, fato que exige estudos adicionais.

4. Luta de classes e projetos em disputa

O neoliberalismo é defendido pelos intelectuais orgânicos do capitalismo brasileiro e internacional, hegemônico pela esfera financeira, na qual atuam bancos e grandes empresas. Já o balanço global do neoliberalismo por parte dos intelectuais orgânicos das classes sociais exploradas destaca os sérios prejuízos causados à capacidade produtiva da economia e ao bem-estar social da imensa maioria da população, incluindo pequenos capitalistas.

Os intelectuais orgânicos das classes populares, no entanto, entram em conflito direto quando se trata de analisar o período do neodesenvolvimentismo. Já em 2005 foi publicado um trabalho (Paula (org.), 2005) denominado “*Adeus ao Desenvolvimento*” que condena a política econômica do primeiro governo Lula e o classifica como “social-liberal”.¹⁵ Em outro trabalho crítico ao primeiro governo Lula, Filgueiras & Gonçalves (2007) identificam o projeto político do PT como sendo um modelo liberal periférico.¹⁶ Observe-se que há uma inflexão no segundo governo Lula em função da crise internacional, mas que não altera a natureza fundamental do modelo. O mesmo pode ser dito do governo Dilma.

Em contrapartida, uma das iniciativas de defesa dos governos petistas corresponde ao livro “*Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*” (Sader (org.), 2013). A

¹⁵ “... não é injusto ou inexato caracterizar o governo Lula como social-liberal, isto é, um governo que promovendo algumas políticas com conteúdo social, não assistencialistas, se caracteriza, essencialmente, por sua submissão ao neoliberalismo e suas nefastas consequências, sobretudo, sobre o emprego, a renda, a infra-estrutura, sobre as condições de vida de grande parte da população brasileira.” (Paula, p. 33, in Paula (org.), 2005)

¹⁶ “Esse modelo tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro.” (Filgueiras & Gonçalves, 2007, pág. 22). Vide também Gonçalves (2013).

caracterização é de identificação de um pós-neoliberalismo, como uma resposta ao neoliberalismo travada pelas circunstâncias fortemente adversas geradas pelos governos neoliberais, e pela própria estrutura econômica e social histórica do Brasil.¹⁷

Há ainda aqueles focados em explicar o transformismo do PT. Em “*As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento*”, de 2006, Mauro Iasi tenta mostrar que a classe trabalhadora não é ontologicamente pré-definida, nem enquanto revolucionária, nem enquanto reacionária. São os processos históricos que definem as escolhas. Depois de explorar as dimensões filosóficas envolvendo as classes sociais e a formação da consciência, Iasi explora o processo histórico que metamorfoseou o PT. Já em “*Um reformismo quase sem reformas*”, de 2011, Valério Arcary reúne 10 textos escritos ao longo dos dois governos de Lula. Os textos não ficaram presos aos fatos da conjuntura, mas buscaram sempre tentar compreender o significado político e histórico dos governos Lula, a partir do marxismo.

5. Considerações finais

Ianni (1978) mostrou como partidos de esquerda entenderam o desenvolvimentismo dos anos 50 enquanto desenvolvimento das forças produtivas e melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Na verdade, o desenvolvimentismo desenvolveu o capitalismo sob os termos do período histórico de 1930 a 1980. Com a transformação do capitalismo internacional a partir de 1980, muda o significado do desenvolvimento do capitalismo. Deixa de ser o aumento da produtividade e geração de emprego e renda e passa a ser o desenvolvimento das relações de produção e dos mecanismos hegemônicos que permitam a continuidade do processo de acumulação de capital sob a liderança da esfera financeira. O neodesenvolvimentismo buscou conciliar políticas macroeconômicas liberais com estímulo estatal para o crescimento econômico e políticas sociais mais amplas que as adotadas no neoliberalismo. Tentou conciliar os interesses do Capital (que ficou com a política econômica) com os interesses do Trabalho (atendido, em tese, pelas políticas sociais). Ignorou a hierarquia entre as políticas, e sustentou a conciliação enquanto o modelo adotado e a conjuntura internacional estavam compatíveis.

¹⁷ “Os governos do Lula e da Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC – e pelos elementos que têm em comum com outros governos da região (...). Os traços que estes governos têm em comum, que permite agrupá-los na mesma categoria, são: a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição da renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.” (Sader, pág. 138, in Sader, 2013)

O sentido histórico do neodesenvolvimentismo precisa ser apreendido pelo seu significado real e efetivo, e não pelo jogo de aparências da memória social (equivocada) do que teria sido o desenvolvimentismo nos anos 50, e neste sentido, cabe o paralelo com o transformismo da social-democracia europeia, lembrando que o processo europeu durou cerca de 100 anos, enquanto que a conversão do PT foi completada em 20 anos.¹⁸

¹⁸ Vide Arcary (2011).

BIBLIOGRAFIA

- ARCARY, Valério (2011). *“Um reformismo quase sem reformas: uma crítica marxista do governo Lula em defesa da Revolução Brasileira”*. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann.
- BARROS, José D’Assunção (2013). *“Teoria da História – Volume III: Os paradigmas revolucionários”*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- DUARTE, Atenágoras Oliveira (2015). *“Interpretações de Marx e Interpretações da Crise”*. VIII Jornadas de Economia Crítica, Rio Cuarto, Argentina, setembro de 2015.
- FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos & GONÇALVES, Reinaldo (2007). *“A Economia Política do Governo Lula”*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- FÓRUM 21 et all (2016). *“Austeridade e retrocesso – finanças públicas e política fiscal no Brasil”*. São Paulo: Fórum 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social.
- GONÇALVES, Reinaldo (2013). *“Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento”*. Rio de Janeiro: LTC.
- IASI, Mauro Luís (2006). *“As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento”*. São Paulo: Expressão Popular.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de (1997). *“Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina”* in TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (org.) (1997). *“Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização”*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- NETTO, José Paulo (2011). *“Introdução ao estudo método de Marx”*. São Paulo: Expressão Popular.
- NUNES FILHO, P. P. (2016). *“A PEC do Teto dos Gastos Públicos é necessária? Estudo do endividamento federal após o Plano Real”*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro/2016 (Texto para Discussão nº 217). Disponível em www.senado.gov.br/estudos.
- PAULA, João Antônio de (org.) (2005). *“Adeus ao desenvolvimento – a opção do governo Lula”*. Belo Horizonte: Autêntica.
- SADER, Emir (org.) (2013). *“10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma”*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- SOUZA, Nilson Araújo de (2008). *“Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula”*. São Paulo: Atlas.
- TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (org.). (1997). *“Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização”*. Petrópolis – RJ: Editora Vozes.