Globethics Repository



Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo [Liberal hegemony, developmentalism and populism]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Sallum Jr.,Brasilio
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-16 03:59:03
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218032

Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo

Notas sobre a especificidade do governo Lula

Brasilio Sallum Jr.

O período Lula vem consolidando a hegemonia liberal cuja estruturação política ocorreu no período FHC. A hegemonia liberal aprofundou-se socialmente e se tornou mais flexível no que diz respeito às articulações entre o poder público e capitais privados, acentuando sua orientação desenvolvimentista. A contra face propriamente política do mencionado aprofundamento liberal tem sido o esmaecimento das fronteiras partidárias e o ressurgimento de práticas políticas populistas pelo poder central

Brasilio Sallum Jr.: Graduado em Ciências Sociais (1970) e doutor em Sociologia (1979) pela Universidade de São Paulo. É professor titular da Universidade de São Paulo e diretor-presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). Seus trabalhos se concentram nas áreas de Teoria Sociológica, Estratificação Social e Sociologia Política.
Palavras-chave: liberalismo, desenvolvimentismo, populismo, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil.
Nota do autor: Agradeço a Gildo M. Brandão por comentários que me permitiram reduzir as imprecisões deste artigo.

O período de governo de Luiz Inácio da Silva tem características específicas, mas elas só podem ser entendidas no interior do processo de construção de uma nova forma de Estado, iniciada em 1995 no Brasil. Ele se inclui nesta forma e, ao mesmo tempo, os governos presididos por Lula estão entre os seus fatores de construção. Essa nova forma de Estado substitui, depois de uma longa transição política (1983-1994), o antigo Estado «varguista» (1930-1982), que sempre excluiu a participação popular autônoma

na vida política do país - mesmo durante seu «período democrático» – e foi predominantemente autárquico-desenvolvimentista em suas relações com a economia[1].

Em vez disso, a nova forma de Estado tem sido ao mesmo tempo democrática, do ângulo de suas relações com a sociedade, e moderadamente liberal, da perspectiva de suas relações com a economia. Ela tem dois alicerces centrais: de um lado, a Constituição democrática de 1988 – com suas garantias políticas e sociais; e, de outro, o Plano Real de estabilização monetária, lançado em 1994, e o conjunto de reformas liberais que se seguiram à posse de FHC e ocuparam principalmente o seu primeiro governo. Embora distantes no tempo, estes alicerces estão articulados: ainda que a Constituição de 1988 tivesse fixado as regras e garantias da democracia brasileira, antes do Plano Real e das reformas do período Cardoso, ela não ganhara estabilidade seja na relação Estado/economia seja na forma democrática de exercício do poder. A estabilização da moeda «pacificou» a massa da população com o Estado democrático de direito. E as reformas «liberalizantes» do período Cardoso superaram a controvérsia em relação ao estatismo anacrônico que marcava a Constituição de 1988.

Se o período e, especificamente, o último governo Lula tem sido o desdobramento de uma nova forma de Estado, qual é – então – sua especificidade? Em que ele inova vis-à-vis o período Cardoso?

Meu argumento central é que o período Lula vem consolidando a hegemonia liberal cuja estruturação política ocorreu no período FHC. A hegemonia liberal aprofundou-se socialmente e se tornou mais flexível no que diz respeito às articulações entre o poder público e capitais privados, acentuando sua orientação desenvolvimentista. A contra face propriamente política do mencionado aprofundamento liberal tem sido o esmaecimento das fronteiras partidárias e o ressurgimento de práticas políticas populistas, em sentido que esclarecerei mais tarde, pelo poder central.

Na seqüência desenvolverei estes argumentos.

[1] O qualificativo «varguista» refere-se a Getúlio Vargas, político e líder do movimento armado que assumiu o poder central em 1930 e governou o país até 1945 e de 1951 a 1954, quando se suicidou. As principais características deste Estado mantiveram-se até 1982 e mesmo depois, embora já em deterioração. Prefiro este qualificativo ao mais usual «Estado desenvolvimentista» porque este último termo diz respeito apenas à relação Estado/economia, deixando de lado a relação Estado/sociedade e, portanto, o caráter autocrático do Estado. Em relação à relação Estado/economia, denomino autárquico-desenvolvimentista ao invés do mais comum «nacional-desenvolvimentista» porque este último termo designa mais a ideologia dominante no período.

O Duplo Aprofundamento da Hegemonia Liberal

Não cabe aqui refazer a história recente da ideologia econômica liberal no país. O liberalismo ganhou importância política como demanda empresarial, com presença na grande imprensa, apenas na segunda metade dos anos 1980. Tratava-se mais que tudo, naquele momento, de reduzir o intervencionismo e o arbítrio estatal. Ele começou a moldar parte das políticas de Estado só a partir dos anos 1990, no governo Collor de Mello. No entanto, só com o Plano Real de estabilização e a eleição de Fernando Henrique Cardoso é que o liberalismo econômico passou a marcar sistematicamente as políticas de Estado. Mais: difundiu-se para além do meio empresarial e da grande imprensa, passando a predominar nas formas de pensar da «classe política», na «classe média profissional», ganhando certa presença em setores da baixa classe média e nas camadas populares, principalmente do centro-sul do país. Sublinho que esse liberalismo sempre foi «pouco ortodoxo», polarizado entre uma vertente neoliberal predominante na gestão macroeconômica e outra liberal-desenvolvimentista. Esta última vertente resultou da reciclagem liberal do velho desenvolvimentismo e conseguiu, de início, fazer aprovar medidas destinadas a reduzir o impacto da política macroeconômica sobre o sistema produtivo existente e, posteriormente, a gerar políticas mais orientadas para elevar a capacidade de competição econômica do país no plano mundial. Mais ainda, além de «pouco rigoroso» do ângulo do padrão de intervenção estatal, ele sempre se associou – ao contrário do que afirmam os críticos de «esquerda» – a políticas sociais integradoras, de inclusão social, embora sem resultados nítidos.

Há consenso quase completo entre os analistas de que a vertente predominante do liberalismo, mais ortodoxa, e a gestão econômica na qual ele se encarnou – especialmente a política antiinflacionária, ancorada nas políticas monetária, cambial e, secundariamente, fiscal – privilegiaram os interesses do «mercado financeiro» nacional e estrangeiro, do capitalismo «financeirizado»[2]. Hegemonia liberal significou, pois, liderança dos interesses associados ao «mercado financeiro» sobre o conjunto dos capitalistas e proprietários e, em maior ou menor medida, sobre as camadas médias e subalternas da sociedade em seu conjunto. No interior do Estado, tais idéias e interesses tiveram o Banco Central como seu centro de articulação e expressão. Foram dominantes durante todo o período Cardoso permitindo – principalmente em seu primeiro mandato – medidas parciais e pontuais, inspiradas no «liberal desenvolvimentismo». A regra geral era o Estado não intervir na atividade econômica a não ser como *regulador* e, quando muito, financiador.

[2] Cf. Chesnais,F., *La mondialization du capita*l, Paris: Syros, 1994 e Braga, J. C., «Financeirização Global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo», in Tavares, M. C. & Fiori, J.L., *Poder e Dinheiro*, Petrópolis-RJ: Ed. Vozes, 1997.

Hegemonia não significa, porém, imposição de interesses; ela sempre envolve a sua universalização por meio de idéias e, assim, a criação/utilização de pontes simbólicas e práticas entre os participantes do «sistema de dominação»: entre o setor hegemônico e os liderados; e entre os dirigentes do Estado, os seus quadros e a massa da população, pois a nova forma de Estado envolve *também* relações mais democráticas com a sociedade.

Sugiro que no período Cardoso as mencionadas pontes simbólicas estiveram alicerçadas nas noções de «estabilidade», «competitividade», «competência», «capacitação» e – na medida em que se reconhecia que o capitalismo operava em uma sociedade «injusta» – «inclusão social» por meio da efetivação dos «direitos sociais», pela «solidariedade» e/ou «proteção social».

«*Estabilidade*», «*competitividade*» e «*competência*» foram os valores que orientaram e justificaram a política econômica. «*Capacitação*» era tanto mote das políticas destinadas aos trabalhadores/pequenos produtores (ajuste às mudanças tecnológicas, defesa do desemprego e, no limite, poderem se tornar bons «empreendedores») como o elo simbólico que vinculava as políticas sociais à *inclusão* dos pobres no sistema[3].

Os lemas justificadores para as políticas sociais eram os de realizar «direitos sociais», dar «solidariedade» e «proteção social». Tratava-se de priorizar os cidadãos excluídos ou precariamente incluídos na sociedade capitalista. Os *direitos sociais*, definidores de uma cidadania ampliada, eram os definidos pela Constituição de 1988 e pela lei que regula a assistência social (LOAS). Tratava de dar condições plenas para o exercício da democracia. E desenvolver *solidariedade* – dos bem posicionados socialmente e do Estado – em relação tanto aos que não usufruíam adequadamente seus direitos básicos como em relação aos que experimentavam uma situação de miséria que exigisse *proteção social* imediata, de urgência. No entanto, embora se tratasse de prestar solidariedade aos «de baixo», de proteger, de assegurar direitos de todos, tudo isso era embebido na idéia de «*capacitação*», de dar a todos a capacidade de participação plena na

[3] A idéia de «exclusão social» aparece da seguinte forma em um documento governamental preparado para uma conferência internacional sobre a «terceira via»: «O que é chocante para os brasileiros hoje não é apenas a pobreza, mas sobretudo a exclusão: o contraste entre a relativa prosperidade de quem consegue se inserir na que é hoje uma das dez maiores economias industriais do mundo, e o desamparo dos que não se encaixam ou só se encaixam precariamente nessa economia, como produtores e consumidores». In Vilmar Faria, Eduardo Graeff e outros, «Preparando o Brasil para o século XXI», Brasília, 2000, pg.1 Este documento é uma boa fonte governamental não só sobre as políticas do período FHC mas, também, sobre os argumentos que buscavam legitimá-las.

sociedade capitalista moderna. Dar o peixe se necessário mas, antes de tudo, ensinar a pescar.

As políticas sociais durante o período FHC foram, de forma preponderante, universalistas – como a de saúde e de educação e destinadas a efetivar direitos sociais. Mesmo quando havia focalização, esta se dava principalmente em termos regionais: por exemplo, o programa de «comunidade solidária» concentrava seus esforços na articulação entre políticas universalistas das várias esferas de governo nos municípios mais pobres do país (aproximadamente 25% deles). As políticas de transferência de renda, focalizadas em famílias com características específicas (com filhos pequenos; em idade escolar; etc.) e com rendimentos *abaixo da linha de pobreza*, só ganharam importância durante o segundo mandato de Cardoso, substituindo as distribuições de cestas básicas etc[4]. Ainda assim, estavam vinculadas à capacitação, pois se condicionava a transferência à comprovação da freqüência escolar dos filhos ou aos postos de saúde.

Embora os interesses do «mercado financeiro» e o ajustamento ao «capitalismo financeirizado» tenham preponderado no período Cardoso, a incorporação/elaboração, difusão, delimitação de significado e a conversão das idéias já mencionadas em políticas foram realizadas com a contribuição decisiva de pessoal originário do meio empresarial e, principalmente, da classe média profissional. Este pessoal foi incorporado temporariamente aos quadros do Estado como camada superior da administração pública[5]. Entende-se aqui se classe média profissional como o conjunto dos agentes que ganham a vida graças ao exercício *qualificado* de profissões especializadas de nível superior, como economistas, administradores, engenheiros, sociólogos etc. Tais profissionais usualmente exercem suas profissões como docentes das universidades, consultores, membros da alta administração empresarial etc. O essencial é o que a noções chave de «estabilidade», «competitividade», «competência» e os conexos «eficiência», «racionalidade», «capacitação», etc. – motes do capitalismo contemporâneo – são virtudes cultuadas por esta classe média profissional, justamente a que ocupa, de forma geral, as posições «executivas» ou «de consultoria» das grandes empresas.

Em que sentido se pode dizer que o período Lula é uma continuação do anterior e onde estão as diferenças mais marcantes entre eles? Há vários estudos sobre a «con-

[4] Sobre as políticas sociais do período Cardoso, ver Draibe, S., "A política social no período FHC e o sistema de proteção social", Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, Vol. 15, nº 2, nov. 2003.
[5] Tal incorporação se deu – e se dá, embora com pessoal de outra origem social – graças à possibilidade de nomeação de cerca de 40 mil servidores para as funções de direção e assessoramento superior. Em 1998 isso representava cerca de 3% dos quadros da administração pública. Seguramente o número de «não-funcionários» incorporados foi muito menor, porque boa parte das funções DAS, especialmente as de menor remuneração e relevância, são exercidas por servidores públicos.

versão» do candidato Lula e da direção do Partido dos Trabalhadores às políticas macroeconômicas de seu antecessor – prioridade para a estabilidade da moeda, sistema de metas para a inflação, regime de câmbio flutuante, ajuste fiscal com a produção de superávit primário significativo e respeito aos contratos[6]. Não insistirei aqui sobre este ponto[7].

O elemento chave que permite ligar os dois períodos é que ambos adotaram a *estabilidade monetária* como valor máximo a ser atingido. Mas não de qualquer modo. Estabilidade buscada por meio de políticas macroeconômicas «universalmente» aceitas nos meios acadêmicos liberais e de fé econômica neoclássica[8]. Mais ainda, no período Lula não foram alteradas quaisquer das «reformas liberalizantes» do período anterior – eliminação de privilégios constitucionais das empresas nacionais sobre as de capital estrangeiro, privatizações realizadas, regime de concessões públicas, agências reguladoras de empresas concessionárias de serviços públicos, regras para gestão fiscal equilibrada, autonomia operacional *de fato* do Banco Central etc.[9].

Embora a primeira equipe econômica do governo Lula tenha se destacado pela ortodoxia, mantendo sem hesitação a política do segundo governo Cardoso, a noção de «competitividade», antes tão importante, perdeu muito espaço entre os valores apregoados pelo governo. A noção de «competência» simplesmente desapareceu no período Lula.

De fato, em seu início, o primeiro governo Lula preocupou-se fundamentalmente em «acalmar» o mercado financeiro, mantendo as políticas anteriores e até aumentando o superávit fiscal prometido pelo governo FHC ao FMI. Mais: prosseguiu lentamente o

[6] Dentre outros ver: Sallum Jr, Brasilio e Kugelmas, Eduardo, "O modo Lula de governar", in Sallum Jr, Brasílio (org.) *Brasil e Argentina Hoje – Economia e Política*, Bauru-SP : Edusc, 2005; Filgueras, Luiz e Gonçalves, Reinaldo, *A Economia Política do Governo Lula*, Rio: Contraponto, 2007; Paulani, Leda, *Brasil Delivery*, São Paulo, Boitempo, 2008; Novelli, M., «A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula: uma abordagem sociopolítica» (versão não publicada)(2007).

[7] Não posso deixar de sublinhar, porém, a estranheza que me causam autores «de esquerda» quando considerem tão surpreendente a «conversão» de Lula e da direção do PT uma vez que admitem, e até acusam, os governos de Cardoso de serem a materialização da hegemonia liberal. Teriam esperado que saísse, de uma eleição regular, uma revolução?

[8] Sobre isso, consultar Novelli, M., Inflação e Desinflação: coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países, Tese de doutorado, Campinas-SP, UNICAMP, 2007

[9] Filgueras e Gonçalves (op.cit., pg. 113) usam como um dos demonstrativos de continuidade entre as políticas dos dois períodos um "Índice de Liberdade Econômica" elaborado pela Heritage Foundation que mostra crescimento do índice entre os anos de 1996 a 2007. As variáveis analisadas são: o contexto macro econômico, os marcos legal e regulatório para as empresas capitalistas, especialmente estrangeiras; a segurança jurídica e os direitos de propriedade que afetam os custos de transação, grau de regulação do mercado de trabalho e do mercado de capitais.

programa de reformas iniciadas no período anterior (previdência e tributária). Ainda assim, para a maioria dos militantes do PT e grande parte do governo (fora a área de gestão econômica), a manutenção da política anterior foi assumida de má vontade, mas com resignação, pois ela era vista como inevitável, para manter a estabilidade tanto monetária como política.

A acomodação entre a política de *estabilização* **e** os velhos lemas do partido – ação mais marcante do poder público na vida social, proteção às empresas de capital nacional (em especial, as pequenas), distribuição de renda, proteção aos trabalhadores e aos pobres em geral – foi feita de diversas formas. Primeiro, a retórica governamental passou a enfatizar as vantagens da estabilidade para os pobres e para a obtenção de um crescimento duradouro, sustentável. Embora não fosse novo, o argumento ganhou peso por ser usado por um presidente identificado com as «camadas populares». Segundo, o governo interrompeu o processo de privatização de empresas estatais, evitando provocar reações contrárias das correntes de esquerda, e criou grandes dificuldades para a operação autônoma – definida pelo governo de Cardoso – das agências reguladoras setoriais de empresas concessionárias de serviços públicos, como as de telecomunicações, eletricidade, combustíveis etc. Como contribuição própria à construção da nova forma de Estado, propôs a *parceria* como forma de articulação entre Estado e empresa privada e obteve aprovação do Congresso em 2004 de uma lei regulando as «parcerias público-privadas» para obras de infra-estrutura. Nas parcerias o Estado define o que fazer, mantendo assim o papel de dirigente, faz parte dos investimentos e garante uma rentabilidade mínima para os investimentos das empresas privadas. Estas se convertem, depois de finalizada a obra, em empresas exploradoras dos serviços (estradas, ferrovias, metrô etc.) com rentabilidade mínima garantida por um fundo público. Em terceiro lugar, a acomodação ocorreu pela implantação de regras destinadas a *democratizar* o acesso a recursos e a canais reconhecidos de *ascensão social***;** para *aumentar a renda real da base da pirâmide social* dos já incluídos; e para *ampliar a proteção* aos situados abaixo da linha da pobreza, não como indivíduos, mas como *famílias*.

No segundo mandato de Lula, todos os programas anteriores foram mantidos e a estabilidade continua como foco central da política econômica. No entanto, como no início do segundo governo Lula, a estabilidade parecia assegurada, o *crescimento econômico* e os *investimentos públicos* (em infra-estrutura) ganharam a posição principal na retórica governamental (o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC – se tornou onipresente na mídia). O PAC, porém, é um programa bastante limitado pois, além do que já era previsto em outros programas, deve ter envolvido, no máximo, um

acréscimo de 0,6% do PIB em investimentos para 2007 (em juros o governo deve ter pago 4,7% do PIB)[10].

Seria de supor, então, que o governo Lula colocasse em prática as parcerias público-privadas que permitiriam adicionar capital privado ao dinheiro público. Não foi o que ocorreu. O governo federal enredou-se em debates internos e em «controles» burocráticos de modo que as parcerias previstas em lei própria até agora não ocorreram[11].

De qualquer modo, o governo vem ampliando a intervenção estatal por outros mecanismos, mas *sem obedecer a regras gerais*. Além de aumentar a capacidade de emprestar do BNDES – banco oficial destinado a financiar no longo prazo e a juros baixos – o governo tem tomado um conjunto de iniciativas fragmentadas que permitem *recuperar as empresas estatais remanescentes*, permitindo que façam *parcerias*, associem-se a empresas privadas para realizar investimentos[12]. Além disso, em nome do «nacional» vem usando o seu poder econômico e normativo para aumentar o poder de competição de empresas locais na competição com multinacionais em território brasileiro (caso do setor de telecomunicações). Mais: sua intenção é aumentar a capacidade das empresas nacionais de se expandirem no Exterior por vários mecanismos ainda não bem definidos. Haveria, é claro, que examinar com mais cuidado as nuances deste novo ativismo estatal, mas parece claro que estamos diante de uma inflexão desenvolvimentista. E para que fique claro: inflexão liberal-desenvolvimentista, pois o próprio processo político expeliu do governo o núcleo de nacional-desenvolvimentistas à antiga que dirigia o BNDES no primeiro governo Lula.

Ao preservar a estabilidade, usando procedimentos muito similares aos do período Cardoso, o governo Lula ganhou grande respaldo do «mercado financeiro» e do empresariado em geral, especialmente porque as formas de «acomodação» entre a política macroeconômica herdada e o ideário político do PT favoreceram – junto com uma situação econômica mundial excepcional – a retomada do crescimento, em nível modesto (em torno de 4%), mas aparentemente sustentável. De fato, tais formas de «acomodação» – principalmente aquelas que envolvem a «democratização» do crédito e o aumento dos gastos de «proteção social» – produziram uma espécie de «crescimento

[10] Consultar Filgueras & Goncalves, op. cit., pg. 201
[11] Ao contrário disso, vários estados, como São Paulo, Minas e outros, vêm fazendo investimentos com base em leis estaduais que regulam parcerias similares à federal, e mais recentes.
[12] Cf. Goy, L., Salvador, F. & Nakagawa, F., «Estatais criam alternativa às PPPs», *OESP*, 23/6/2008, pg. B5, São Paulo; e Safatle, C., «Estatais, a nova onda», *Valor*, 11,12 e 13/7/2008, pg. A2, São Paulo/Rio.

pela distribuição»[13] que impulsionou a monetarização de localidades pobres e o crescimento principalmente de regiões atrasadas, permitindo que apresentassem taxas «chinesas» de crescimento[14]. Estabilidade e crescimento têm constituído a fórmula para garantir o assentimento empresarial aos governos de Lula. Isso não impede, contudo, desentendimentos localizados e a desconfiança do empresariado, seja em função da presença no governo de sindicalistas e «lideranças» de movimentos sociais, seja em função da «tolerância» governamental em relação aos atos transgressivos de alguns destes movimentos. De qualquer maneira, estabilidade e crescimento soldam praticamente a coalizão empresarial do governo petista' que marcou a composição heterogênea do ministério com que Lula governa desde o início, em 2003[15].

A dimensão mais importante, porém, da já mencionada acomodação é que ela envolve uma espécie de «diluição por amplificação» do significado que tinha o termo/valor «proteção social». Como se recorda este termo referia-se no período Cardoso ao ato de transferir recursos àquelas famílias com renda abaixo da linha de pobreza que tivessem filhos pequenos, crianças em idade escolar ou outra característica que justificasse o recebimento do auxílio. Mais, este auxílio/proteção envolvia a obrigação das famílias de manterem as crianças em idade escolar na escola ou de levar as crianças pequenas ao posto de saúde para ser vacinadas etc. Especialmente, as políticas de «solidariedade» envolviam ensinar os «excluídos» a romperem com sua situação, alfabetizando-se, associando-se em cooperativas de produção e/ou comercialização para enfrentar melhor o mercado.

A «proteção» ampliou-se nos governos Lula, generalizando-se para todas as famílias abaixo da linha da pobreza – o número de famílias beneficiadas passou de 5,6 milhões para 11,2 milhões – e não apenas aquelas com características especiais que as tornavam passíveis de receber recursos. Para o governo Lula cabe proteger as famílias pobres em geral e não só aquelas cujas características permitem que contribuam para formar futuros cidadãos plenos (vacinando os filhos, fazendo que compareçam á escola etc.). Depois de certa hesitação, as obrigações voltaram a ser cobradas dos «protegidos», havendo um esforço do governo em traduzir a «obrigação» em uma contraprestação de um contrato[16]. Sublinho que esta ampliação da proteção às famílias situa-

[13] A expressão foi usada por Marco Aurélio Garcia, assessor da Presidência da República, em entrevista à Revista Teoria e Debate no final de 2006.
[14] Cf. Mendonça de Barros, L. C. & Pereira Miguel, P., «A força de Lula», versão não publicada, maio/2006
[15] Encontra-se uma análise da heterogeneidade e da presença empresarial no governo Lula em . Sallum Jr.., B. & Kugelmas, E. «O modo Lula de governar», in Sallum Jr., B, *Brasil e Argentina hoje – Política e Economia*, Bauru-SP: Edusc, 2004, pp. 273-285.
[16] Cf. Cohn, A. & Fonseca, A.,'O Programa Bolsa-Família e a questão social', Revista Teoria e Debate, nº 57, março-abril, 2004.

das abaixo da linha de pobreza, adicionada aos recursos destinados à assistência social, crescentes em função da manutenção da política de aumentos reais para o salário mínimo, têm aumentado em ritmo bem mais forte que a expansão do PIB, ao passo que os recursos destinados às políticas universais de saúde e educação têm crescido apenas no mesmo ritmo[17]. Trata-se, pois, de uma inversão de prioridades em relação ao período Cardoso, inversão que tem tido repercussão política importante, como se verá mais adiante.

Entretanto, a generalização/amplificação da «proteção» aparece sob a forma de «*democratização*» do acesso a recursos para estratos melhor situados do que aqueles «abaixo da linha de pobreza». Desde o primeiro governo Lula, foram introduzidas alterações nos mecanismos de crédito bancário, permitindo que a ele tivessem acesso (com custos mais baixos que os usuais) os assalariados legalmente contratados e os aposentados do INSS (ex-trabalhadores da área privada), descontando-se as prestações devidas dos seus salários ou benefícios. A «proteção» se generalizou mais ainda nas políticas destinadas à ampliar o acesso à educação superior para populações «de ocupações e renda média» (esta não é uma expressão oficial), abrangendo provavelmente famílias de operários qualificados e de ocupações de baixa classe média, como trabalhadores assalariados urbanos de comércio e serviço urbano, vendedores, autônomos não profissionais etc. Quatro programas deste tipo são os mais importantes: o ProUni que distribui bolsas de estudo (integrais ou parciais) para estudantes até certo limite de renda que forem admitidos em escolas superiores particulares, desde que estas tenham aderido ao programa (com isenções de impostos) e que os estudantes tenham tido um rendimento escolar mínimo na escola secundária; o Fies que concede financiamento de longo prazo para estudantes de nível superior em escolas particulares (freqüentadas em geral por quem tem menos condições de competir intelectualmente); o ReUni, programa que visa ampliar as vagas, atualizar os currículos e aumentar o número de alunos formados nas universidade públicas federais; os programas de cotas nas escolas de nível superior, que privilegiam estudantes de escolas secundárias públicas e «minorias» como negros, pardos e índios. Em todos estes casos o que está em jogo é apoiar a «ascensão» social dos que têm dificuldades, por disporem de condições comparativamente ruins para vencer por si próprios. Digo comparativamente ruins por referência a estudantes pertencentes a famílias situadas no sistema de estratificação social entre a zona próxima inferior à classe média profissional e o topo da pirâmide social, os quais costumam freqüentar universidades públicas ou privadas bastante caras, especialmente projetadas para esta faixa bem mais alta de renda.

[17] Cf. Filgueras & Golçalves, op. cit., pg. 162.

Em suma, trata-se de políticas que, no conjunto, visam «proteger» não só os incapacitados para a competição – por idade, doenças e por experimentarem condições miseráveis de vida – mas também estratos sociais mais bem posicionados – como operários qualificados e membros da baixa classe média – que participam da sociedade competitiva mas experimentam condições socioeconômicas e/ou culturais desfavoráveis para vencerem na escalada social.

Cabe sublinhar, porém, que há sempre uma grande diferença entre objetivos visados por um conjunto de políticas e os objetivos que elas atingem ou até que são capazes de atingir. Isso é especialmente verdadeiro em relação às políticas de educação: há uma farta literatura sociológica que demonstra que a universalização da educação pode criar cidadãos mais capazes, mas não produz alterações significativas no sistema de estratificação social. No entanto, ainda que o sistema não se altere, tais iniciativas podem impulsionar uma proporção maior que a usual de originários das baixas classes médias para posições mais elevadas. A aceleração do crescimento, ainda que modesta, tende a reforçar tais impulsos. E, mais importante ainda: do ponto de vista sociopolítico a abertura de maiores oportunidades, ainda que não efetivadas plenamente, tende a produzir nos agentes beneficiados maior adesão à ordem competitiva, ao sistema capitalista que a sustenta e ao Estado que a comanda.

Sugiro que esta tem sido uma das vias pelas quais a hegemonia liberal vem se aprofundado no Brasil: ela tem permitido – em função da «democratização» das oportunidades e do maior crescimento econômico – a incorporação sociocultural de camadas intermediárias que, embora já participassem do sistema competitivo, o experimentavam como uma corrida de obstáculos mais difíceis de superar.

A «acomodação» que descrevemos entre a política de estabilização assimilada do período Cardoso e o ideário anterior dos militantes do PT e de outros partidos de esquerda foi traduzida em políticas públicas por um pessoal bem diverso do que dominava os quadros superiores da administração pública no período Cardoso. No governo Lula ainda há, sem dúvida, a presença de pessoal originário da classe média profissional, mas em proporção menor que antes. Com a diferença qualitativa importante de que usualmente esse pessoal tem filiação e militância partidária, à diferença da classe média profissional que participou do período Cardoso, mais simpatizante do que militante. De qualquer maneira, no período Lula, a maioria do pessoal incorporado à administração pública provém, do ponto de vista ocupacional, da «baixa classe

média». Mais importante, porém, é sua extração política: são ex-dirigentes ou ex-líderes de associações de classe ou movimentos sociais[18].

Esta é outra da vias pelas quais a hegemonia liberal vem se aprofundando ao longo do período Lula. O governo incorporou como parte do pessoal gestor do Estado camadas mais baixas da pirâmide social e, mais importante, um número considerável de «representantes» de associações de classe e movimentos populares. Esta incorporação tem aberto as portas do Estado para a atuação dos movimentos sociais e associações de classe, mas há sinais claros de que o impulso mobilizador e reivindicativo desses atores coletivos tem se atenuado consideravelmente.

A incorporação sociocultural à ordem competitiva de estratos sociais intermediários da sociedade e a absorção de lideranças populares ao aparelho de Estado dentro de uma composição política com as correntes liberais hegemônicas do empresariado e com correntes políticas clientelistas e conservadoras da «classe política» atenuaram, sem dúvida, o potencial transformador do PT e aliados de esquerda. Este processo de «ajustamento», na verdade, vem do começo dos anos 90, mas se acentuou bastante com a conquista do poder central[19]. De qualquer maneira, os governos presididos por Lula – ainda que sejam ineficientes do ponto de vista da gestão[20] – parecem ter sido muito eficazes na consolidação do sistema de dominação social e da nova forma de Estado moderadamente liberal e democrática que se inaugurou em 1995.

Democracia e Populismo

O aprofundamento social da hegemonia liberal no período Lula tem produzido uma base socioeconômica favorável para que, em ambiente democrático, o presidente da

[18] Estas observações baseiam-se nas observações agudas de Chico de Oliveira sobre a «nova classe no poder», em observação pessoal não sistemática e em duas pesquisas, uma sobre a composição dos quadros de direção e assessoria (DAS) do governo Lula e outra sobre aclamada «classe política», quer dizer, os parlamentares federais da legislatura iniciadas em 1998 e em 2002. Os resultados estão publicados em Araújo. M. C. (coord.), *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do pode*r, Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2007 e Rodrigues, L.M., *Mudanças na Classe Política Brasileira*, São Paulo: Publifolha, 2006

[19] A esquerda do PT e, principalmente, a que se desligou do partido a partir dos escândalos de corrupção de 2005 usa o termo clássico na linguagem *gramsciana* de «transformismo» para caracterizar este processo de «integração». Claro que o qualificativo faz contraponto com as possibilidades transformadoras, até revolucionárias, não realizadas do partido.

[20] O Banco Mundial (2007) identifica uma queda nítida tanto na eficácia do governo quanto na qualidade do aparato regulatório desde 2003. Ver <http://info.wordbank.org/governance/wgi2007/> apud Filgueiras & Goncalves, op. cit., pg 115

República desenvolva uma estratégia populista de relação com as massas populares, fazendo dela um mecanismo adicional de controle dos adversários e principalmente dos aliados.

Não são apenas as condições socioeconômicas e culturais que permitem tal resultado. Elas são reforçadas por condições propriamente políticas. Vejamos. Ao mesmo tempo em que, sob a presidência de Lula, vem se aprofundando a hegemonia liberal, a composição da coalizão que a vêm sustentando politicamente é muito mais heterogênea do que a dos governos de Cardoso. Não se trata apenas da quantidade de partidos que compartilham o governo, trata-se principalmente de sua heterogeneidade político-ideológica, embora as «doutrinas» e «princípios» não conte tanto para a maioria dos partidos políticos, basicamente clientelistas. De qualquer maneira, a coalizão governamental de Lula inclui desde partidos nitidamente conservadores – como o Partido Popular, por exemplo – até partidos de esquerda. Nesse sentido, ela é muito mais heterogênea do que a existente no período FHC. Neste, havia mais consistência político-ideológica, pois os partidos iam do centro para um só lado do espectro político, à direita – embora no Brasil, repito, esta tenha pouca solidez doutrinária; a direita é apenas conservadora e clientelista. Em função da amplitude da coalizão, especialmente do segundo governo Lula, que nela incluiu o PMDB – maior partido nacional, o governo conta com maioria, ampla na Câmara dos Deputados e mais apertada no Senado. Sua base parlamentar em princípio é mais folgada na Câmara que a dos governos Cardoso. Embora isso favoreça a aprovação de matérias, o primeiro governo Lula se ressentia de falta de coordenação estratégica no Congresso, o que também ocorre, embora em menor escala, no seu segundo governo. À falta de um mínimo de identidade político-ideológica e de autoridade para convencer – especialmente desde que a crise política de 2005 abalou a respeitabilidade do PT e do governo – a aprovação das matérias depende de distribuição farta de benesses oficiais.

A amplitude político-ideológica e de interesses da coalizão se manifesta, é claro, em um governo também extremamente heterogêneo, que apresenta grande dificuldade de coordenação[21]. A esta heterogeneidade há que se adicionar, principalmente no primeiro mandato de Lula, a grande presença de diversas facções de militantes do PT no segundo e terceiro escalões mesmo dos ministérios ocupados para políticos de outros partidos. No segundo governo Lula, encontram-se liberais ortodoxos, no Banco Central; liberal-desenvolvimentistas, na Fazenda, no BNDES e outros ministérios ligados á economia e na Casa Civil da Presidência da República; vários ministros e secretários

[21] Ver sobre a dificuldade de coordenação no interior do governo e no Congresso durante o primeiro governo Lula ver Sallum Jr e Kugelmas, op. cit., pg.275-281.

ligados a movimentos sociais e sindicatos ou diretamente ao PT e a partidos de esquerda. Ademais, vale repetir, grande parte do pessoal de segundo e terceiro escalão destes últimos e de outros ministérios foram trazidos para a administração pública por seu vínculo partidário, sindical ou a movimento social.

A heterogeneidade da coalizão governante e a incorporação de «representantes» de atores coletivos de extração popular multiplicaram, no período Lula, os acessos ao aparelho de Estado para uma gama muito maior de grupos de interesses do que antes. É isso o que constitui a diferença importante nas relações Estado/sociedade civil do período Lula em relação ao período anterior, de Cardoso, e, mesmo, em relação aos governos da «transição» política recente (até 1994)[22]. É difícil dizer, qual o efeito preciso desta expansão dos acessos ao poder Executivo mas, seguramente, ela dá pelo menos maior «sentimento» de inclusão para os anteriormente politicamente «excluídos».

Esta verdadeira miscelânea de interesses e inclinações políticas, incorporados na coalizão governante – e da qual só escapam dois ou três partidos de oposição, não tanto por suas diferentes inclinações políticas mas, principalmente, por competição partidária, tende a apagar as fronteiras entre os diversos partidos, eles mesmos organizações extremamente heterogêneas, o que dificulta ainda mais a coordenação governamental e parlamentar e exige *arbitramento constante* dos ministros encarregados e da Presidência da República[23].

Este «conteúdo» multifacetado e conflitivo reforça o impulso solvente que produz a legislação tanto eleitoral como a que regula as relações entre os poderes de Estado (Executivo, legislativo e judiciário/União/estados e municípios) sobre os partidos políticos[24], abrindo espaço para uma atuação «independente» e «direta» do presidente da República em relação ao «povo», sem intermediação dos partidos. É claro que tal possibilidade de relação direta entre líder/massas se acentua em função da Presidên-

[22] Esta articulação mais ampla, em termos da estratificação social, que ocorre por múltiplos pontos de acesso ao Executivo é que constitui um dos elementos-chave para singularizar o período Lula e não a «representação funcional» da sociedade civil por órgão colegiado e consultivo como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. No segundo governo Lula, esse Conselho continua, ao contrário da expectativa de Werneck Viana, tão esvaziado quanto no seu primeiro governo. Ver Werneck Vianna, L., «O estado novo do PT», publicado em 2008 em Gramsci e o Brasil. <www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>.

[23] Cf. Werneck Viana, L., ibid.

[24] Examino este efeito solvente em Sallum Jr., B., «A crise do governo Lula e o déficit de democracia no Brasil», in Bresser-Pereira, L. C. (org.), *Economia Brasileira na Encrizilhada*, Rio: Editora FGV, 2006, também publicado no site *Gramsci e o Brasil*: <www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=443>.

cia da República dispor tanto de um grande aparato de comunicação de massas próprio, como de recursos normativos e materiais que multiplicam exponencialmente a «cobertura» de sua atuação pelos meios de comunicação de massa.

Estas são as condições políticas que, somadas às socioeconômicas antes esboçadas, vem permitindo ao presidente Lula – junto com sua grande capacidade de comunicação – fazer uma «campanha política permanente» muito bem sucedida, por meio de aparições públicas e discursos quase diários, em favor do seu governo e contra os adversários. Trata as «realizações» – reais ou supostas – de seu governo como «únicas» ou «inéditas» – costuma introduzi-las com o qualificativo «nunca antes neste país» – identifica a si e seu governo com «os pobres», «os trabalhadores», «desenvolvimento». Esta campanha permanente e a farta publicidade oficial e – vale dizer – a retomada do crescimento econômico a taxas ainda modestas mas que são bastante grandes para as camadas e regiões pobres do país têm rendido ao governo e, especialmente, ao presidente da República índices bastante altos de aprovação, em especial, das camadas populares[25].

Diga-se de passagem: o populismo de Lula é, sim, estratégia política mas uma estratégia que, como todo o populismo tem por base políticas distributivas ou a promessa de sua adoção – ao contrário do que argumenta Kurt Weyland, em excelente balanço e revisão conceitual[26]. Em sociedades tão desiguais como as latino-americanas este componente é essencial. Com efeito, tem sentido argumentar, como faz ele, em favor de se restringir o significado do termo à esfera política. Esta última, porém, é complexa e inclui também a gestão econômica da sociedade pelo Estado. Não se trata, com esta inclusão, de confundir a noção política de populismo com o significado que lhe tem dado economistas conservadores, como distributivismo irresponsável. É possível ter políticas fiscais «responsáveis» – quer dizer – de equilíbrio fiscal e até de superávit fiscal com políticas distributivas. Mais ainda, é preciso ampliar o que se entende por políticas distributivas. Medidas de estabilização monetária, que interrompam rapidamente processos de inflação muito alta ou de hiperinflação, devem ser consideradas «distributivas», porque de fato distribuem recursos em favor dos trabalhadores e dos pobres em geral, cujos ganhos reais são corroídos em situações de inflação alta. Daí poderem certos «apóstolos do neoliberalismo» desenvolver estratégias políticas populistas, a exemplo do ex-presidente argentino Carlos Menem.

[25] Cf. pesquisas do Datafolha e da Sensus
[26] Weyland, K., «Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics», Comparative Politics, vol. 34 nº 1 (Oct., 2001).

O relevante aqui é que a estratégia populista e as condições que a possibilitaram produziram grande aprovação popular (medida pelas pesquisas de opinião) e esta tem dado ao presidente «blindagem» contra possíveis adversários e grande capacidade de comando sobre o sistema político. Isso se materializa de várias maneiras: embora a contragosto o seu partido, o PT, por ora vem aceitando a ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, aparentemente escolhida pelo presidente à sua sucessão, como candidata do partido à Presidência da República; também a contragosto, o PT nacional tem aceitado alianças eleitorais indesejadas nas eleições municipais deste ano, 2008; todos os candidatos á prefeito dos partidos da «base de sustentação» do governo – e ela é amplíssima, contando com 13 partidos – disputam o apoio presidencial nas suas campanhas eleitorais; os candidatos a prefeito pertencentes a partidos de oposição no plano nacional evitam atacar o presidente da República e afirmam poder contar com recursos federais, se eleitos; os governadores «de oposição» não se opõem ao Presidente, ao contrário, mantém relações cordiais com Lula e boas relações «no plano administrativo». Em suma, há muito pouca oposição política no país, à exceção de alguns movimentos em favor da reforma agrária; reclamações empresariais contra os juros elevados, os altos impostos e a elevação constante dos gastos públicos; e críticas cotidianas veiculadas pelos meios de comunicação em relação à corrupção política, que atingem mais a «classe política» do que o presidente. Certamente isso vai mudar quando se abrir o processo eleitoral de sucessão presidencial em 2010, mas já é excepcional que um presidente que foi atingido por uma crise política tão grave como a de 2005, que conseguiu se eleger só no segundo turno em 2006, conte com tanto apoio político no seu segundo mandato.

As estratégias de reforço do poder presidencial são fenômenos «normais» em democracias, inclusive o populismo. Não creio que tenha sentido fazer do populismo um termo desqualificador ou ofensivo para o governo ou para quem o pratica. Ao mesmo tempo, porém, ele é um indicador de que a sociedade e a democracia, que servem de terreno para que o populismo frutifique, têm características específicas, e pouco desejáveis do ponto de vista da liberdade e da igualdade. Trata-se sempre de sociedade bastante desigual cuja base social, na ausência de perspectivas de autotransformação, torna-se presa fácil do «discurso» populista. Trata-se de democracia organizada de tal forma que o poder Executivo e, especialmente, o seu cume, a Presidência da República, dispõe de poderes desproporcionais em relação aos partidos políticos e aos demais poderes. É deste desequilíbrio que nasce a descrença nas formas partidárias de luta e de acesso ao poder e, pelo contrário, a crença no poder de «solução» de problemas

pelo presidente da República, crença que se exacerba quando se atribui carisma ao líder.

Fechando o círculo: espero ter mostrado que o período Lula continua o período Cardoso em sentido mais amplo do que usualmente se admite. Não se trata apenas da preservação da política econômica e das reformas liberais realizadas pelos governos de FHC na relação Estado/economia. O período Lula continua o movimento iniciado no período anterior, consolidando a hegemonia liberal e a democracia como sistemas de dominação social. Esta é a sua especificidade.

Este artículo es la versión original en portugués de «La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo», incluido en Nueva Sociedad Nº 217, septiembre-octubre de 2008, ISSN 0251-3552, **<www.nuso.org>**.