

O primeiro ciclo do PT - II



Por ILAN LAPYDA*

Balanço do processo de financeirização durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva

Neste segundo artigo sobre os governos Lula, tratarei de algumas contradições que os permearam, principalmente em relação à financeirização. Vale aqui, portanto, a mesma ressalva colocada no artigo anterior publicado no site **A Terra é Redonda** [<https://aterraeredonda.com.br/o-primeiro-ciclo-do-pt/>]: parte das críticas devem ser relativizadas e contextualizadas depois do golpe de 2016, e, sobretudo, de seu desdobramento a partir de 2019. A volta de uma coalizão neoliberal ao centro do Estado, da forma como se deu, torna patentes as pressões sofridas pelos governos do Partido dos Trabalhadores e, portanto, os limites de sua atuação em direção a um programa mais popular. Do mesmo modo, não está descartada a hipótese de que, caso tivesse havido um confrontamento mais firme dos interesses financeiros por parte do governo quando ele estava em seu auge, talvez os rumos da política brasileira tivessem sido outros.

“Governos Lula”

Antes de tudo, faz-se necessário esclarecer alguns pontos importantes. Primeiramente, nem todos os desdobramentos da financeirização de 2003 a 2010 podem ser atribuídos à atuação dos governos do período. Foi por isso que optei pela expressão “anos Lula” no título da minha tese e doutorado sobre a financeirização no Brasil^[ii], por exemplo, embora um de seus principais objetivos fosse evidentemente o de compreender os governos Lula. Apesar de o Estado ser um agente fundamental, ele não é onipotente, pois há inúmeros condicionantes econômicos, políticos e institucionais operando; e os agentes políticos tampouco são oniscientes: o “boom” econômico (2006-2010), ao escamotear alguns efeitos da financeirização, pode ter dado a impressão ao PT de que seria possível implementar um programa mais à esquerda sem ter de enfrentar diretamente as finanças, por exemplo. Além disso, há aspectos estruturais, que levam muitos anos para serem alterados – superando em muito a capacidade de intervenção de dois mandatos presidenciais.

Em segundo lugar, é preciso ter cuidado com o próprio termo “governos Lula”, na medida em que estes foram muito mais do que a expressão da vontade de Luiz Inácio Lula da Silva, o ocupante de seu posto mais elevado. Tampouco tratou-se da concretização pura e simples do projeto político do PT para o Brasil – o que é evidente, dada a necessidade de coalizões e alianças imposta pelo nosso sistema político. Para além disso, porém, cada governo é necessariamente a síntese de múltiplas determinações e, sobretudo, da correlação de forças sociais, políticas e econômicas das classes e frações de classes que compõem a sociedade. A sociedade brasileira sendo capitalista, o Estado também o é, o que significa que ele, em última instância, sempre terá como objetivo assegurar as condições gerais de reprodução do capital no país e terá a classe capitalista e suas frações como determinantes na sua atuação.

Dito isso, cabe reconhecer que os governos Lula permitiram a inserção no Estado de alguns interesses dos trabalhadores, porém se baseou fundamentalmente na aliança política com certa fração da classe capitalista brasileira. Armando Boito Jr.^[iii] chamou a composição política mais ampla então formada de frente “neodesenvolvimentista”, em contraposição à “neoliberal” (ortodoxa), que dominava no período imediatamente anterior. Lembrando, contudo, a própria ressalva do autor: de que “neodesenvolvimentismo” significa o desenvolvimentismo possível dentro de um modelo neoliberal (implementado aqui nos anos 1990 e em sintonia com o contexto mundial), portanto muito mais limitado do que o desenvolvimentismo clássico. A meu ver, a hegemonia da fração bancário-financeira não deu sinais de ter sido quebrada

a terra é redonda

nos governos Lula, mas parece forçoso reconhecer que a “burguesia interna” (termo de Boito Jr., a partir de Poulantzas) melhorou significativamente sua posição relativa e a classe trabalhadora teve algumas demandas importantes atendidas.

Esse quadro revela que, em muitos aspectos, as decisões do governo Lula, como a dos governos em geral, estavam sob fortes condicionantes e não eram a tradução das preferências imediatas do presidente ou do PT. Em termos legislativos e regulatórios, por exemplo, o arcabouço fundamental para a instalação e desenvolvimento da financeirização foi consolidado antes da chegada de Lula ao poder, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. Desse modo, o governo que assumiu em 2003 lidou, por exemplo, com um país já liberalizado financeiramente; com um regime de previdência do setor privado reformado e uma previdência complementar regulamentada; e com a herança de uma política econômica neoliberal ortodoxa. Assim, uma reversão desse quadro, caso tivesse sido tentada (o que não foi), teria sido bem difícil e demandaria muita pressão popular. E, dado que em alguns âmbitos o governo realmente se contrapôs ao neoliberalismo (ao qual a financeirização está intimamente ligada), é por vezes difícil discernir quais decisões foram tomadas pelas pressões sofridas ou por condicionantes anteriores e quais traduziam o programa político realmente almejado.

Governos Lula e a financeirização

De toda forma, além de aspectos mais evidentes, como a manutenção da política econômica ortodoxa do período Fernando Henrique Cardoso, há três âmbitos nos quais claramente as intervenções do governo intensificaram a financeirização, caminhando contra um projeto político de esquerda.

O primeiro foi em termos legislativos e regulatórios. Embora, como mencionado, as condições para a financeirização nesse quesito já tenham sido preparadas nos anos 1990, outros passos foram dados na mesma direção. Na minha tese de doutorado, há um capítulo dedicado ao assunto, que, apesar de não ser exaustivo, mostra bem a profusão de leis e regulações atinentes à financeirização. Um exemplo conhecido é a própria reforma da previdência, cuja limitação dos benefícios estimula a adoção de previdência privada complementar (baseada na valorização financeira do montante acumulado). Há, ainda, questões relativas ao câmbio, ao mercado acionário e de fundos de investimento, aos fundos de pensão, à inserção bancária, entre outras.

O segundo foi a ampla inserção bancária da população de baixa renda, conjugada com a ampliação dos mecanismos de oferta de crédito pessoal. Em 2010, 87% da população adulta possuía relacionamento ativo com instituições financeiras e até o Bolsa Família contava com um programa que facilitava o acesso a cartão de crédito e cheque especial, por exemplo. Apesar do acesso a bens de consumo (por vezes essenciais) que essas políticas propiciaram, elas inseriram ao mesmo tempo um grande contingente de pessoas nos circuitos financeiros, incrementando a expropriação financeira das mesmas. Sem contar programas como o FIES e o Minha Casa Minha Vida, que promovem a financeirização no acesso à educação e a moradia, respectivamente.

Um outro âmbito da “financeirização de esquerda” (toma-se e empréstimo o termo irônico do sociólogo Roberto Grün^[iii]) foi o incentivo aos fundos de pensão, inclusive com a distribuição de cartilhas sobre o assunto e parcerias com os sindicatos para estimulá-los. Embora a eficácia em aumentar a quantidade de fundos de pensão tenha sido limitada, de fato essas instituições ampliaram significativamente os recursos sob sua administração – que, evidentemente, vão circular nos mercados financeiros. A importância de tais recursos levou os governos do PT a tentarem influenciar de perto os principais fundos de pensão de empresas estatais nacionais, nomeando dirigentes sobretudo de origem sindical – algo observado criticamente por Francisco de Oliveira^[iv], já no início do primeiro mandato de Lula. Uma consequência desse processo talvez não prevista pelo governo foi a de que o incentivo à aposentadoria complementar via fundos de pensão também impulsionou fortemente os fundos abertos de previdência (que na prática são fundos de investimentos, custodiados por bancos e instituições financeiras).

Alternativas a esse caminho existiam, evidentemente. Porém, pressupondo-se que havia vontade para realizá-las, é uma questão política saber se elas poderiam ter sido implementadas. Como ficou evidente, as contradições eram abundantes.

Quanto à política econômica, muitos analistas consideram o primeiro governo Lula mais conservador justamente por ter que enfrentar a turbulência criada por sua vitória nas eleições e fazer frente às pressões do capital (nacional e internacional, principalmente de aplicação financeira), sem grande margem de manobra. Por outro lado, Leda Paulani^[v]

a terra é redonda

denunciou no calor do momento o “estado de emergência econômico” do qual o governo estava refém e ao qual teria se rendido (inclusive pela conversão ideológica de alguns membros do governo).

Sobre as “reformas estruturais”, algumas das quais certos petistas posteriormente se arrependeram de não terem feito ou tentado fazer, as forças sociais contra eram, e são, enormes. Tanto é assim que governos até mais à direita também não conseguiram implementá-las. Porém, talvez fosse uma tarefa histórica e política do PT pelo menos tê-las apresentado à sociedade e ao Congresso, o que não foi feito. Embora uma “revolução” tributária seja necessária no Brasil - que possui um sistema de impostos altamente regressivo, penalizando os mais pobres -, uma reforma minimamente “de esquerda” teria sido fundamental. “De esquerda”, pois há diferentes “reformas”: atualmente - assim como via de regra -, o que se discute é uma simplificação tributária direcionada às empresas, o que até pode ser uma questão importante, mas não ataca diretamente o problema urgente da nossa péssima distribuição de renda. Evidentemente, a financeirização, ao favorecer os interesses financeiros e rentistas, reforça a oposição a medidas que possam elevar a tributação desse tipo de renda ou retirar recursos do pagamento da dívida pública.

Algumas contradições, contudo, estão mais diretamente associadas à “financeirização de esquerda”. Primeiro, ao promover a inserção bancária dos mais pobres e conceder-lhes crédito, os governos Lula propiciaram a uma grande parcela da população maior acesso a bens de consumo, mas, com isso, submeteram-na a processos de expropriação financeira (através dos juros escorchantes e taxas pagos), tanto mais perversos na medida em que a maioria das pessoas não estava preparada para lidar com esses dispositivos (é notória a falta de educação financeira no Brasil). Em alguns casos, botou-se o “ovo da serpente”, pois, ao permitir certo “empreendedorismo” (para usar o termo neoliberal da moda, que mais oculta do que revela), essas medidas levaram a um nó político-ideológico: alguns analistas afirmam que parte das pessoas que alcançaram alguma ascensão econômica durante o lulismo distanciou-se eleitoralmente do PT por associar este a um partido “de pobre” (não mais se identificando como tal, e não reconhecendo a contribuição das políticas implementadas para essa ascensão).

Quanto ao estímulo a fundos de pensão e, por tabela, a outras modalidades de previdência complementar, por um lado isso propicia uma renda complementar futura ao trabalhador (de maior renda, diga-se de passagem) e coloca nas mãos de sindicatos (por possuírem participação na gestão dos fundos de pensão) certo poder de fazer investimentos e, portanto, direcionar essa poupança acumulada dos trabalhadores. Por outro lado, esses investimentos devem obedecer fundamentalmente à lógica financeira, pois terão que auferir rendimentos suficientes para os pagamentos futuros aos cotistas. Ademais, os trabalhadores (e principalmente os gestores dos fundos) são submetidos a uma contradição no seio de sua identidade social e política: na medida em que se tornam também pequenos “capitalistas monetários”, passam a ter interesse direto na boa rentabilidade de sua poupança - o que muitas vezes está em contradição com a melhora das condições de trabalho. Sem mencionar o efeito político de fortalecer o discurso contra a previdência pública e o viés privatizante que isso possui.

Três situações, portanto, parecem ter ocorrido: algumas medidas foram mantidas ou adotadas por cálculo político, ou seja, segundo a avaliação de que procedendo de outra forma a pressão seria forte demais para o governo suportar (ex. algumas (não) reformas e a ortodoxia inicial da política econômica); outras, ao contrário, o foram por convicção de alguns membros do executivo(ex. manutenção da política econômica ortodoxa e reforma da previdência); por último, como no caso da “financeirização de esquerda”, tratou-se do “preço a se pagar” (talvez nem sempre conscientemente) pela implementação de certas políticas do governo em prol dos trabalhadores.

Programas sociais

Os programas sociais sempre são mencionados para sustentar o caráter popular dos governos do PT e, de fato, eles se destacaram pelo avanço nessa área, o que é de suma importância. Contudo, também aí há contradições e permanece a discussão sobre quais programas adotar, como realizá-los e, principalmente, com que medidas complementá-los. O Bolsa Família, por exemplo, forneceu uma renda essencial a famílias em situação material crítica e fez uma diferença crucial em suas vidas, embora críticas à esquerda tenham apontado o baixo valor do benefício e seu caráter de “gestão da miséria” - devido a seu alinhamento com as políticas neoliberais pregadas por organismos internacionais como o Banco Mundial. Com efeito, apesar de sua importância, o Bolsa Família não altera os mecanismos de produção da desigualdade social, e o aumento real do salário mínimo teve mais impacto sobre a redução desta do que o primeiro. Uma “revolução” (ou mesmo

uma reforma) tributária, como mencionado, também teria um impacto incomparavelmente mais significativo. Dada essa característica do Bolsa Família e que seu custo é relativamente baixo, enquanto o pagamento dos juros da dívida pública continua assegurado apesar de elevado, trata-se de um tipo de programa que encontra *relativamente* menos resistência por parte das finanças, pois contribui para apaziguar as tensões sociais sem se chocar tão diretamente com seus interesses.

Na área da educação, a expansão das universidades e institutos federais e os programas de financiamento da educação básica sem dúvida foram muito relevantes e devem deixar um impacto duradouro, caso o ataque grotesco do governo atual à educação (entre outras áreas) não seja mais forte. Já o Prouni e o Fies são mais polêmicos, dado que um promove desoneração fiscal a entidades privadas e o outro endivida os estudantes (mesmo a taxas de juros baixas, levando ao problema da expropriação financeira já tratado). O Minha Casa Minha Vida, em algumas das suas faixas, possui a mesma questão. Sem mencionar o estímulo mais ou menos indireto à privatização desses serviços que esses programas representam^[v].

Como ressaltado, o fundamento das contradições dos governos do PT é o fato deste partido possuir uma base popular e ter que alojar alguns dos interesses desta no interior de um Estado *capitalista*, além de ter chegado ao poder através de uma aliança com parte da classe capitalista, a “burguesia interna”. Essa “armadilha” política engendrou muitas contradições, como a implementação de amplos programas sociais e de aumentos reais do salário mínimo, concomitantemente a uma política econômica ortodoxa que manteve um Estado refém da dívida pública e sem instrumentos adequados para reverter a desindustrialização e promover um crescimento econômico robusto e de longo prazo. Mais do que isso, a própria financeirização foi reforçada por decisões mais ou menos conscientes por parte dos dirigentes políticos. Esse talvez tenha sido um dos equívocos mais importantes de um governo que gozava de expressivo apoio popular, cujas consequências negativas se mostraram somente mais tarde, quando o *boom* econômico se esgotou e novos erros foram cometidos. Se, evidentemente, a calamidade política e social atual não pode ser atribuída inteiramente a isso, fica ao menos a reflexão sobre qual o seu peso e como proceder futuramente.

*Ilan Lapyda é doutor em sociologia pela USP.

Notas

[i] LAPYDA, Ilan, Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003-2010), Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

[ii] BOITO JR., Armando, Reforma e crise política no Brasil, Edição: 1a. Campinas: Unicamp, 2018.

[iii] GRÜN, Roberto, Financeirização de esquerda? Frutos inesperados no Brasil do século XXI, *Tempo Social*, v. 21, n. 2, p. 153-184, 2009.

[iv] OLIVEIRA, Francisco de, Crítica à razão dualista/O ornitorrinco, São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

[v] PAULANI, Leda, Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico, 1a. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

[vi] Sobre a relação entre financeirização e (a diminuição do) provimento de bens e serviços sociais pelo Estado, recomendo os trabalhos de Lena Lavinas (Ex. LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise, Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização, *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 191-211, 2018.)