

Revista de  
Sociologia  
e Política

Revista de Sociologia e Política  
ISSN: 0104-4478  
EditoriaRSP@ufpr.br  
Universidade Federal do Paraná  
Brasil

Nayme Novelli, José Marcos

A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006)

Revista de Sociologia e Política, vol. 18, núm. 36, junio, 2010, pp. 227-240

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23816091014>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# A QUESTÃO DA CONTINUIDADE DA POLÍTICA MACROECONÔMICA ENTRE O GOVERNO CARDOSO E LULA (1995-2006)<sup>1</sup>

José Marcos Nayme Novelli

## RESUMO

*O objetivo do artigo é compreender a continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula. O artigo organiza-se em três seções. Na primeira, descreve-se sucintamente a política macroeconômica dos governos Cardoso e Lula. Na segunda, apresenta-se e discute-se o debate da literatura especializada a respeito da hipótese da continuidade da política macroeconômica entre os dois governos. Na terceira seção, é feito um mapeamento dos dirigentes estatais, em que ressaltamos certos aspectos que contribuíram para tal continuidade entre os dois governos. Sem desconsiderar a ação dos beneficiários últimos dos resultados de tal política, identificamos três fatores para explicar a manutenção da política macroeconômica: i) a própria estrutura do capitalismo brasileiro e sua inserção na economia mundial; ii) a força das idéias ortodoxas difundidas pela mídia e dominantes na equipe econômica (Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil), que foi recrutada no mesmo “campo”; iii) a aceitação das “regras do jogo” da democracia pelo Partido dos Trabalhadores (PT).*

**PALAVRAS-CHAVE:** política macroeconômica; continuidade; governo Cardoso; governo Lula; Partido dos Trabalhadores; ordem econômica mundial; dirigentes estatais.

## I. INTRODUÇÃO

Já no primeiro ano de um mandato de quatro anos, discutia-se se o governo Lula representava ou não a continuidade do governo de Fernando Henrique Cardoso. Parte da esquerda petista avaliava que o governo Lula tinha sido capturado pelos setores conservadores da sociedade brasileira, mas que ainda era um governo em disputa e que somente a pressão dos movimentos sociais poderia fazer que o governo desse uma guinada à esquerda. Outra parcela da esquerda petista, e de ex-petistas que deixaram o partido ainda em 2003, considerava o jogo perdido: o governo Lula é um governo neoliberal; é “o terceiro mandato de Cardoso”.

Com efeito, a política cambial do governo Lula (apreciação do real) reproduz a política do primeiro

mandato do governo Cardoso. O mesmo ocorre com a política monetária que, em ambos os governos, caracteriza-se por elevadas taxas reais de juros e com a política fiscal, que mantém a geração de superávits primários. Há certo consenso na literatura de que o governo Lula manteve, em linhas gerais, a política macroeconômica dos governos Cardoso. Mas o consenso encerra-se aqui, pois as variáveis utilizadas pelos autores para explicar a continuidade são bastante distintas, como se verá adiante.

O objetivo do presente artigo é compreender os inegáveis traços de continuidade da política macroeconômica entre os governos Cardoso (1995-2002) e o primeiro governo Lula (2003-2006) incorporando elementos que são pouco tratados pela literatura. Essa continuidade pode ser verificada tanto em relação ao conteúdo das políticas monetária, cambial e fiscal, como indicado acima, quanto em relação ao pouco destacado papel dos dirigentes estatais<sup>2</sup>. Além disso, essa

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão revista de um trabalho apresentado – com apoio do Ministério da Cultura – no Congresso Marx Internacional realizado na Universidade de Nanterre, França, em outubro de 2007, no qual retomo e desenvolvo as formulações elaboradas em Galvão e Novelli (2004) e Novelli (2005).

<sup>2</sup> O conceito de dirigentes estatais foi elaborado por Block (1987). Para uma aplicação deste conceito, consultar Novelli (2002).

continuidade deve ser entendida a partir das mudanças ocorridas na ordem econômica internacional nas últimas décadas do século XX.

A análise vale-se das contribuições da sociologia dos campos, da Sociologia Política, da Ciência Política e da Economia Política Internacional. Utiliza-se do método histórico e de fontes primárias e secundárias. Além desta introdução, o artigo apresenta as linhas gerais da política macroeconômica adotada no período analisado, a discussão bibliográfica sobre as causas da continuidade, o mapeamento dos dirigentes estatais do governo Lula e, finalmente, as considerações finais.

### II. A POLÍTICA MACROECONÔMICA DE CARDOSO-LULA

Ao tomar posse no dia primeiro de janeiro de 2003, o governo Lula responsabilizou o governo Cardoso pela dureza das medidas adotadas. A assim chamada “herança maldita” consistia, internamente, no alto endividamento público que correspondia a 29,2% do Produto Interno Bruto (PIB) em 31 de dezembro de 1994 (um dia antes da posse de Cardoso) e que atingiu 55,9% do PIB em 31 de dezembro de 2002 (último dia de seu governo). Essa enorme dívida está diretamente relacionada ao Plano Real implementado por Cardoso quando era Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco (1992-1994). Como se sabe, o Brasil conviveu com altas taxas anuais de inflação (superiores a 100%) desde 1980 e todas as tentativas anteriores ao Plano Real para alcançar a estabilidade de preços fracassaram. O “sucesso” do Plano Real em controlar a inflação deve ser creditado à conjuntura de alta liquidez no mercado internacional de capitais naquele período, o que permitiu a fixação do valor externo da moeda como forma para atingir a estabilidade do seu valor interno<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Novelli (2007) afirma que a manutenção de taxas altas de inflação – independentemente das causas – requer a existência de uma coalizão composta pelas principais classes sociais. A dinâmica da coalizão inflacionária é dada pelo conflito de classes e é sustentada por mecanismos institucionais criados pelo Estado, como a indexação formal da economia. Para o desmonte da coalizão inflacionária foi preciso a constituição de outra coalizão com o apoio do Estado. No caso brasileiro, detectou-se que a nova coalizão não era apenas desinflacionária, mas também reformista. O Estado, por meio de diferentes instrumentos (abertura co-

Para sustentar o valor externo da moeda foi necessário atrair divisas<sup>4</sup>, que somente vieram para o Brasil em razão da diferença entre a taxa de juros norte-americana e a brasileira, bem como do pagamento de um prêmio de risco. Para esterilizar o ingresso de moeda estrangeira, o governo emitia títulos da dívida pública que, remunerados pelas altas taxas internas de juros, fizeram que a dívida pública crescesse espantosamente. O resultado da política macroeconômica do governo Cardoso é bastante conhecido: o Brasil “quebrou” três vezes e teve de bater às portas do Fundo Monetário Internacional (FMI), a taxa de crescimento do PIB foi pífia (a média anual para o período 1995-1998 foi de 2,6% e para 1999-2002 de 2,1% – série antiga) e a taxa de desemprego cresceu vertiginosamente nas regiões metropolitanas, como mostram, por exemplo, os índices medidos pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) para a região metropolitana de São Paulo (14,2% em 1994 para 19,0% em 2002). Mas a inflação manteve-se controlada e apenas em 2002 foi superior a 10% ao ano (a.a.). O combate à inflação tornou-se a política prioritária do governo Cardoso, à qual todas as outras políticas subordinam-se. Essa prioridade foi mantida pelo governo Lula (INFLAÇÃO É MAL MENOR, 2005, p. B3)<sup>5</sup>.

Com efeito, a margem de manobra para o governo Lula era muito estreita. Todavia, o governo Lula superou a ortodoxia da política econômica do governo Cardoso, aprofundando o modelo herdado, em vez de buscar alternativas a

---

mercial e financeira, desindexação salarial e repressão aos movimentos sociais), destruiu aqueles mecanismos anteriormente utilizados. Além disso, uma nova ordem econômica internacional foi fundamental para que a estabilidade de preços passasse a vigorar nos países que conviveram com taxas relativamente altas de inflação.

<sup>4</sup> O real desvalorizou-se em relação ao dólar em janeiro de 1999. Contudo, a política de atração de divisas continuou, pois era preciso equilibrar o balanço de pagamentos, cujo déficit em transações correntes saltou de 0,33% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1994 para 4,55% do PIB em 2001 e 1,67% do PIB em 2002. Cf. os relatórios anuais do Banco Central do Brasil (2008).

<sup>5</sup> Para os economistas ortodoxos do governo Lula, uma taxa de crescimento do PIB superior a 3,5% a.a. ocasionaria em pressões inflacionárias (CRESCER 3,5% É MAIS SÓLIDO, diz Levy, 2004, p. B2).

ele. Nas negociações com o FMI em setembro de 2002, ainda no governo Cardoso, foi acordado a geração de um superávit primário de 3,75% do PIB. Ao assumir, por conta própria e sem receber qualquer contrapartida do FMI, o governo Lula comprometeu-se com um superávit primário de 4,25% do PIB<sup>6</sup>. O governo Lula escolheu o caminho do ajuste fiscal, das altas taxas de juros<sup>7</sup> e optou por firmar, ele próprio, um acordo com o FMI em novembro de 2003, a fim de manter a conquistada “credibilidade” junto à comunidade financeira nacional (LULA É SURPRESA, 2005, p. B8)<sup>8</sup> e internacional (BRASIL SÓ OBTÉM ELOGIOS, 2004, p. A6; G7 ELOGIA BRASIL, 2005, p. B7)<sup>9</sup>, não obstante a crítica histórica do partido aos acordos entre o governo brasileiro e o FMI, por representar uma renúncia à soberania nacional na condução da política macroeconômica e na penalização dos de baixo. Por que a mudança?

<sup>6</sup> O resultado primário do setor público, em 2003, foi de 4,3% do PIB, em 2004, de 4,6% do PIB, em 2005, de 4,8% do PIB e em 2006, de 4,3% do PIB. O superávit primário foi de aproximadamente 4,5% do PIB entre 2003-2006, frente aos 3,6% do segundo mandato de Cardoso (1999-2002). Ou seja: o superávit primário do setor público (União, Estados, Municípios e empresas estatais) no governo Lula não só foi mantido, como aprofundado. O gasto com juros, em 2003, foi de 9,5% do PIB, ou seja, mais do que o dobro da economia realizada; em 2004, foi de 7,3% do PIB, em 2005, foi de 8,1% do PIB e em 2006, foi de 7,6% do PIB. Os gastos com juros no governo Lula corresponderam a 8,0% do PIB, taxa muito próxima dos gastos realizados no segundo mandato do governo Cardoso (7,9% do PIB) (cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008).

<sup>7</sup> O Banco Central do Brasil (BC) “petista” elevou a taxa básica anual de juros da economia para 26,5% em fevereiro de 2003 e a manteve nesse patamar até junho do mesmo ano, quando começou a reduzi-la paulatinamente, fixando-a em 16,5% em dezembro. Em abril de 2004, a taxa de juros era de 16% e voltou a subir continuamente em setembro até atingir 19,75% em maio de 2005, mantendo-se neste patamar até setembro, quando iniciou uma redução contínua até chegar a 13,25 em dezembro de 2006. É importante lembrar que a taxa de inflação (IPCA) durante o primeiro governo Lula foi de 9,3% em 2003, 7,6% em 2004, 5,7% em 2005 e 3,1% em 2006, o que torna a taxa real de juros muito elevada, em torno de 10% ao ano.

<sup>8</sup> Olavo Setúbal é Presidente do Conselho de Administração do Banco Itaú. Foi Prefeito nomeado de São Paulo durante a ditadura militar (1975-1979).

<sup>9</sup> O acordo com o FMI deixou de ser renovado em março de 2005, mas as políticas macroeconômicas defendidas pelo FMI, como a da geração do superávit fiscal, foram mantidas.

O acirramento da campanha eleitoral modificou o discurso do partido, fortalecendo a corrente majoritária em detrimento dos setores de esquerda. Muitos encararam essa mudança de tom como uma simples tática para obter a vitória nas eleições, sem nela identificar algumas posições que há tempos vinham sendo defendidas pela cúpula do partido. Assim, a existência de um período de transição entre o modelo herdado e o que seria implementado num governo do Partido dos Trabalhadores (PT) passou a ser defendida a partir da *Carta ao povo brasileiro* (LULA DA SILVA, 2002), apresentada por Lula em 22 de junho de 2002, em decorrência da deterioração das condições macroeconômicas (aumento do risco Brasil, da inflação, desvalorização cambial etc.) no último ano do governo Cardoso. Nesse documento, o então candidato petista buscava tranquilizar “os mercados”, assumindo um compromisso com a mudança ao mesmo tempo em que se comprometia com o respeito aos contratos e a geração do superávit primário. Da mesma forma, o programa de governo reafirma a tese da transição e adota a moderação do discurso, que passa a ser o da “responsabilidade”, evitando-se temas considerados “radicais”: “O nosso governo não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 10). A denúncia aos acordos com o FMI, por exemplo, é eliminada.

Havia quem acreditasse que, uma vez ganha a confiança dos “mercados”, haveria uma “fase 2” ou “plano B”. Essa expectativa foi frustrada, levando muitos dos militantes e intelectuais petistas ou simpatizantes a decretar “o fim da esperança” (RADICAIS DE CÁTEDRA, 2003, p. A8)<sup>10</sup>. Isto porque a ortodoxia econômica continua a guiar a política macroeconômica, não só no que diz

<sup>10</sup> Carlos Lessa, economista desenvolvimentista e crítico mordaz da política macroeconômica, foi demitido do Banco Nacional de Desenvolvimento (Bndes) em novembro de 2004. Outros quatro colaboradores muito próximos do Presidente Lula também deixaram o governo no final de 2004: Frei Betto, Bernardo Kucinski, Ricardo Kotscho e Oded Grajew. Em março de 2005, o Campo Majoritário apresentou um esboço do que seria um novo programa partidário. O texto afirma que “o partido aprendeu que o descontrole da economia e das finanças públicas é sempre mais cruel com os pobres” e defende reiteradamente o “equilíbrio fiscal” (FRAGA & ZANINI, 2005, p. A4). A versão final do documento (“Construindo o novo Brasil”)

respeito às medidas efetivamente implementadas, como também às posições adotadas pelo governo diante, por exemplo, do debate focalização versus universalização das políticas sociais e de questões como a autonomia do BCB<sup>11</sup> e a reforma da Previdência, que são consideradas uma maneira de diminuir o “risco Brasil” e a taxa de juros. Prova disso é que o documento *Política econômica e reformas estruturais* (BRASIL, 2003a), elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (MF) em abril de 2003, aponta o ajuste das contas públicas como o primeiro compromisso da política econômica, a fim de promover a disciplina fiscal e recuperar a confiança do mercado financeiro. O superávit primário é considerado necessário para reduzir a relação entre dívida e PIB, o risco país e a taxa de juros, bem como para resgatar a capacidade de investimento do setor público e alcançar o tão almejado *investment grade*. Nada de diferente das recomendações efetuadas pelo ex-Ministro da Fazenda do governo Cardoso, Pedro Malan. Além disso, ainda na perspectiva de ganhar a confiança dos “mercados”, o governo passou a amenizar seu discurso, opondo-se, por exemplo, ao não pagamento da dívida pública, tudo em nome da credibilidade e responsabilidade (razão pela qual o governo Lula não declarou apoio à Argentina por ocasião da moratória da dívida externa decretada por esse país e buscou eliminar as referências à moratória da dívida do documento assinado em conjunto com o governo argentino, intitulado “Consenso de Buenos Aires” (LULA DA SILVA &

---

minimizou as referências ao controle da inflação e ao equilíbrio fiscal e passou a defender um crescimento econômico com inclusão social e estabilidade monetária (ZANINI, 2005, p. A5). Mas mesmo a moderada versão final é bastante diferente do documento *A ruptura necessária* (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001), aprovado em dezembro de 2001 no XII Encontro Nacional do PT, no qual a defesa da “ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado” era condição essencial para o programa de governo do PT.

<sup>11</sup> Além dos integrantes do próprio BCB, a autonomia do Banco Central era defendida pelos integrantes mais ortodoxos do MF, inclusive o então Ministro Palocci. Essa tese chegou a contar com a simpatia do Presidente Lula, mas a idéia foi abandonada quando o Presidente percebeu que o seu desejo de ter taxas de juros menores não era atendido.

KIRCHNER, 2003) – em uma tentativa de opor-se ao “Consenso de Washington”<sup>12</sup>.

A diferença entre a estratégia defendida no programa de governo e a efetivamente implementada uma vez ganha as eleições é flagrante: no primeiro caso, “era sobretudo a superação da vulnerabilidade externa que abria o caminho para a redução das taxas de juros e para a viabilização do crescimento econômico, do aumento do emprego e da distribuição de renda [...] Na lógica atual do Ministério da Fazenda, a preocupação com a vulnerabilidade externa quase desaparece. Ela seria combatida com o próprio ajuste fiscal (que permitiria ganhar a confiança dos mercados) e com o aumento do volume de comércio com o exterior” (BORGES NETO, 2003, p. 189).

A política macroeconômica do governo Lula reproduz não somente a política de geração de superávit primário do segundo mandato do governo Cardoso, mas também a política de apreciação do Real do primeiro mandato. A política monetária baseada nas altas taxas de juros mostrou-se ineficaz no controle dos preços administrados, que têm a sua indexação garantida por força contratual. A política de juros reais altos atrai capitais de curto prazo, aprecia o real, possibilita o controle da inflação, mas o crescimento da economia foi baixo<sup>13</sup>.

Essa conversão reflete-se na própria concepção de política social assumida pela equipe econômica do governo Lula, que simplesmente reproduz as teses defendidas pelo Banco Mundial nas últimas duas décadas. Defende-se a tese de que o governo não gasta pouco, mas gasta mal, pois os gastos

---

<sup>12</sup> A propósito, alguns analistas apontam que a novidade do governo Lula estaria na política externa. De fato, sob o governo Lula, a política externa tornou-se mais propositiva. Mas o que a diplomacia econômica vem reivindicando, sobretudo para os produtos oriundos do agro-negócios, é o “livre-comércio”. Esse foi um dos motivos para a não implantação do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA). É a defesa do “livre-comércio” que justifica a postura mais agressiva do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC).

<sup>13</sup> A taxa média de crescimento do PIB no primeiro governo Lula foi de 2,6%, a mesma do primeiro governo Cardoso (IBGE, 2007). Com a revisão da metodologia para o cálculo do PIB, a taxa de crescimento no período 2003-2006 foi de 3,4% ante 2,2% no período 1999-2002, ou seja, pouco superior a 1%.

sociais são mal direcionados, beneficiando os não-pobres. A alternativa para corrigir essa distorção, além de uma “gestão macroeconômica responsável”, fundada na “geração de superavit primário, que objetiva o controle do endividamento e do processo inflacionário, e os demais tipos de gastos do Governo central, particularmente, com investimentos em infra-estrutura” (BRASIL, 2003b) é a focalização dos gastos: “A efetividade dos programas sociais depende tanto da sua focalização nos grupos de menor renda quanto do seu impacto sobre os beneficiários [...] A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais” (BRASIL, 2003a)<sup>14</sup>.

Em vez de distribuir renda, propõe-se o redirecionamento dos recursos disponíveis, promovendo-se a redução de gastos com aposentadorias e pensões (que se dirigem à parcela da população de maior renda, àqueles considerados “privilegiados”) e o aumento dos gastos com programas de renda mínima, dirigidos aos mais pobres. Justifica-se, assim, a reforma da Previdência e a opção por políticas compensatórias, a exemplo dos programas Fome Zero<sup>15</sup> e Bolsa Família. Além disso, o aumento do consumo é resultado, em grande medida, da maior oferta de crédito.

### III. A CONTINUIDADE: O DEBATE NA LITERATURA

As escolhas feitas inicialmente pela política macroeconômica deixam de ser estratégias

transitórias para tornarem-se opções permanentes. Pois, “uma vez conquistada, a ‘credibilidade’ cobra um preço alto pela fidelidade: a manutenção de todos os mimos que permitiram sua conquista, a saber, a política monetária contracionista, o juro real elevado, o ajuste fiscal duro etc.” (PAULANI, 2003, p. 22).

Ao assumir a tese segundo a qual não há alternativas, de que há uma só política macroeconômica possível (“responsável”), o governo Lula acaba por despolitizar o debate, pois o governo insiste na correção das medidas adotadas, em sua atitude responsável e madura, em seu compromisso com a governabilidade, que o teriam levado a fazer aquilo que “era necessário” e que “deveria” ser feito – em decorrência da “herança maldita” do governo Cardoso – e não aquilo que “gostaria de fazer”. A política macroeconômica adquire, assim, um caráter técnico e neutro, como se fosse desprovida de interesses.

Segundo Paulani (*idem*), o discurso do governo não se justifica: a necessidade de manter o modelo pela economia brasileira estar à beira da insolvência constitui um argumento que não procede. O nível de reservas permaneceu estável em 2002, a balança comercial produziu superavit, o terceiro acordo com o FMI permitia uma folga fiscal ao governo.

Sallum Jr. e Kugelmas (2004) e Moraes e Saad-Filho (2005) discordam dessa avaliação. Para esses autores, o governo Lula gerava desconfiança no mercado financeiro e várias instituições ameaçaram não comprar títulos do governo brasileiro após 31 de dezembro de 2002. As reservas líquidas internacionais baixaram de US\$ 27,8 bilhões (dezembro de 2001) para US\$ 16,3 bilhões (dezembro de 2002), o que representou uma importante fuga de capitais. Essa pressão sobre o candidato Lula resultou nas já comentadas *Carta ao povo brasileiro* (LULA DA SILVA, 2002) e o aval ao acordo com o FMI (setembro de 2002)<sup>16</sup>.

A quem, então, interessa essa política fundada na lógica da credibilidade? Paulani (2003) afirma que interessa ao capital especulativo, que se aproveita das altas taxas de juros para ganhar mais.

<sup>14</sup> Cumprir notar que essa concepção é criticada pelos próprios economistas do PT, como Maria da Conceição Tavares (ECONOMISTA DO PT FAZ CRÍTICAS, 2003, p. A10).

<sup>15</sup> O Fome Zero, principal vitrine do primeiro ano do mandato, constitui um conjunto de programas de caráter emergencial visando o apoio ao consumo de alimentos; a distribuição de cestas básicas em acampamentos de sem-terra, comunidades indígenas e quilombolas; o incentivo à agricultura familiar; a ampliação da merenda escolar; a nutrição materno-infantil, a implantação de restaurantes populares e banco de alimentos. Esse programa, bastante criticado ao longo de 2003, devido à falta de recursos destinados pelo governo às políticas sociais, à morosidade e à dificuldade em sua implementação, acabou sendo incorporado pelo Bolsa Família.

<sup>16</sup> Posteriormente, tal pressão “constrangeria” e “limitaria” o governo Lula: “Sem aceitar os pressupostos reducionistas do economicismo, levanto a hipótese de que

Quem perde? A própria economia brasileira, que aprofunda sua vulnerabilidade, o governo, pois o aumento dos juros prejudica as contas públicas, as classes médias e baixas, que perdem emprego, renda e direitos, e vêem-se diante de serviços públicos cada vez mais precários. O governo optaria, assim, pelo mercado financeiro, e não pelo social e pelo crescimento econômico<sup>17</sup>.

Muitos buscaram explicar a conversão da cúpula do PT e a opção pela continuidade em relação ao governo anterior. O sociólogo Francisco de Oliveira, ex-membro do PT, entendia que a crise do governo Cardoso era uma crise de hegemonia, e que as bases sociais do PT não tinham capacidade de liderar o processo de construção de uma nova hegemonia porque haviam sido erodidas pelo governo Cardoso (OLIVEIRA, 2003a). Posteriormente, o autor passa a associar a continuidade à presença, no governo Lula, de uma nova classe social, constituída, em parte, pela elite do sindicalismo brasileiro, que passou a gerir os fundos públicos e/ou de previdência, bem como a participar de conselhos de administração de empresas e bancos: “Trabalhadores que ascendem a essas funções estão preocupados com a rentabilidade de tais fundos, que ao mesmo tempo financiam a reestruturação produtiva que produz desemprego. [...] É isso que explica recentes convergências pragmáticas entre o PT e o PSDB [Partido da Social-Democracia Brasileira], o aparente paradoxo de que o governo de Lula realiza o programa de Cardoso, radicalizando-o: não se trata de equívoco, nem de tomada de empréstimo de

programa, mas de uma verdadeira nova classe social, que se estrutura sobre, de um lado, técnicos e economistas doublés de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e trabalhadores transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT. [...] Há uma rigorosa simetria entre os núcleos entre os núcleos dirigentes do PT e do PSDB no arco político, e o conjunto dos dois lados simétricos é a nova classe. [...] A nova classe tem unidade de objetivos, formou-se no consenso ideológico sobre a nova função do Estado, trabalha no interior dos controles de fundos estatais e semistatais e está no lugar que faz a ponte com o sistema financeiro” (OLIVEIRA, 2003b, p. 146-148).

A tese de Oliveira (idem) é bastante instigante, mas suscita muitos questionamentos. Essa nova classe social dominante é uma classe ou fração de classe “reinante”<sup>18</sup>? Ou trata-se de uma classe ou fração de classe “detentora” do aparelho de Estado<sup>19</sup>? Ou ainda diz respeito a uma classe ou fração de classe dominante hegemônica no interior do bloco no poder<sup>20</sup>? Além disso, se “os núcleos dirigentes do PT e do PSDB” são ideologicamente “muito parecidos” e partilham o “novo consenso sobre Estado e mercado”, o que explicaria, então, uma luta fratricida entre estes dois partidos?

Outros autores afirmam que a conversão ideológica e política dos dirigentes e de parte do PT revela a consolidação da hegemonia liberal na sociedade brasileira, que se exprime na manutenção de “uma agenda política de grande legitimidade”, qual seja, a das reformas estruturais. No entanto, “o processo de conversão da direção do partido se acelerou bastante durante a campanha eleitoral e foi além dos limites esperados quando a perspectiva de vitória estimulou uma conduta que

o conservadorismo da política econômica - cuja orientação fundamental tem sido dada pela *Carta ao povo brasileiro* – e o pragmatismo da política (*Realpolitik*) governamental são fatores importantes que constroem e limitam a possibilidade de o governo Lula e de o PT atuarem de forma progressista e crítica no plano da luta ideológica e simbólica” (TOLEDO, 2008, p. 120).

<sup>17</sup> Em outro trabalho, a autora avança na sua crítica em relação ao governo Lula e afirma “que o caráter do vínculo que prende o capitalismo periférico brasileiro ao centro do sistema só pode ser definido em termos de servidão. [...] Seria preciso a consolidação do regime de acumulação sob dominação financeira e a posição da periferia latino-americana como plataforma de valorização financeira internacional para que a dependência encontrasse uma forma de existência adequada a seu conceito” (PAULANI, 2008, p. 91-92).

<sup>18</sup> “Classes ou frações reinantes [são aquelas] cujos partidos políticos se encontram presentes nos lugares dominantes da cena política” (POULANTZAS, 1986, p. 244).

<sup>19</sup> “A classe ou fração [detentora é aquela] em que se recruta o pessoal político, burocrático, militar, etc., que ocupa as ‘cúpulas’ do Estado” (POULANTZAS, 1986, p. 244).

<sup>20</sup> Uma outra explicação marxista defende que a continuidade entre os governos Cardoso e Lula dá-se pela permanência do grande capital financeiro como fração hegemônica no interior do bloco no poder, não obstante mudanças importantes ocorridas no interior deste bloco (BOITO JR., 2006).

reduzisse a provável animosidade empresarial ao governo eleito” (SALLUM JR. & KUGELMAS, 2004, p. 258).

Há quem diga que a continuidade deve-se à necessidade de fazer-se alianças, pois o PT não detém maioria no Congresso Nacional. Assim, “embora derrotados na eleição presidencial, os partidos conservadores mantiveram um enorme peso nos demais níveis do poder Executivo, controlando ainda grande parte do poder Legislativo e do Judiciário, enorme poder econômico, bem como a esmagadora maioria dos meios de comunicação de massa” (POMAR, 2004).

Ocorre que o PT fez alianças com seus antigos adversários e acabou desprezando seus integrantes e sua própria base social, que poderia ter mobilizado para, no início do mandato, operar a reversão do modelo econômico.

A tese da continuidade – a partir da permanência do mesmo bloco de poder dominante – foi também trabalhada por Filgueiras e Gonçalves (2007) de maneira abrangente e um tanto quanto taxativa: os autores entendem que a aplicação da mesma política produziu resultados mais intensos e nefastos no governo Lula. Porém, essa análise não atenta para as diferenças e as nuances verificadas entre um governo e outro, sobretudo em termos de política externa, industrial e social. Para compreender essas mudanças, como por exemplo, a ampliação do Bolsa Família e o aumento das exportações, é preciso levar em consideração o novo cenário internacional, bem como a relação entre o governo e os movimentos sociais, tal como o sindical, de um lado, e os trabalhadores desorganizados, de outro<sup>21</sup>. Nesse sentido, esta constitui a principal diferença desse trabalho em relação ao de Filgueiras e Gonçalves (*idem*): a análise aqui realizada leva em conta a diversidade

que o “modelo liberal periférico” pode comportar<sup>22</sup>.

O problema de algumas dessas análises é a pouca atenção dada a um fenômeno fundamental para a compreensão da continuidade entre os governos Cardoso e Lula: a “nova” ordem econômica internacional “liberal” construída nas décadas de 1970 e 1980, que permite a liberdade de movimento de capitais e que sepultou os controles a esses movimentos estabelecidos pelos acordos de Bretton Woods. Foi o Presidente Collor quem iniciou a abertura e a liberalização financeira nos anos 1990, mas foi o Presidente Cardoso quem lhe deu a atual feição. Aí encontra-se a origem da “herança maldita”. Paralelamente, a força do “pensamento único” (que muitos chamam de neoliberalismo), expressa em sua capacidade de manter-se como “visão de mundo” e como um conjunto de políticas públicas que orienta a ação estatal, limita a adoção de políticas alternativas. Desde o final da década de 1980, o Brasil e a maioria dos países foram influenciados por esse pensamento, tendo adotado – em maior ou menor grau – reformas orientadas para o mercado.

A nova ordem econômica internacional, baseada na abertura e na liberalização financeira e na livre-circulação de capitais, possibilitou ao governo brasileiro aproveitar-se de uma conjuntura de extrema liquidez no mercado internacional para a estabilização de preços em 1994. O resultado dessa estratégia do governo Cardoso foi um déficit de US\$ 186 bilhões em contas correntes, que foi financiado com capital especulativo ou, na ausência deste, pelo FMI. A dependência e a subordinação ao capital externo são resultado dessa vulnerabilidade externa, na medida em que várias das decisões tomadas internamente são fruto das pressões realizadas externamente: reformas liberalizantes, respeito aos contratos, responsabilidade fiscal, credibilidade, “fazer o dever de casa” etc. Mas não se tratava de uma

<sup>21</sup> O Presidente Lula rearticulou a “coalizão reformista-desinflacionária” composta pelo capital nacional e externo, classe média, trabalhadores representados pela central sindical Força Sindical e “lumpemproletariado” (NOVELLI, 2007), que sustentou a estabilidade de preços e a implantação das reformas orientadas para o mercado no governo Cardoso. Fez isso a partir de um duplo movimento: de um lado, ao reintegrar o “lumpemproletariado” por meio dos programas de transferência de renda, e, de outro lado, ao incluir os trabalhadores representados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) por meio do aumento do empre-

go formal (4,6 milhões de postos criados no primeiro governo Lula contra 800 mil nos dois governos Cardoso), da recuperação de algumas perdas salariais, e da cooptação da própria CUT, cujos principais integrantes passaram a ocupar cargos no governo (agradeço a Andréia Galvão por ter chamado a minha atenção para esse aspecto).

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, a diferença entre o “modelo liberal periférico” brasileiro e o argentino, em que as reformas foram muito mais profundas.



situação inexorável, pois os casos indiano, chinês, russo e coreano mostram que, mesmo na nova ordem econômica internacional, ainda há uma margem relativamente importante de manobra, como alguma forma de controle à circulação de capital. Ainda no plano interno, os oito anos de governo Cardoso resultaram em um alto endividamento público, tornando o Estado uma espécie de “refém” do “mercado”, pois é este quem dita as condições para a rolagem da dívida do setor público.

Argumento semelhante foi desenvolvido por Morais e Saad-Filho (2005) para explicar a continuidade da política macroeconômica<sup>23</sup>. Segundo esses autores, as reformas “neoliberais” iniciadas no governo Collor e aprofundadas pelos dois governos Cardoso criaram uma base material para a reprodução do “neoliberalismo” composta pelos seguintes elementos: a) pelas privatizações, que destruíram a “divisão do trabalho” desenvolvimentista (capital nacional produzindo bens não duráveis, capital estrangeiro produzindo bens duráveis e capital estatal produzindo bens intermediários e serviços), promoveram a aliança entre capital estrangeiro e doméstico no nível da firma, o que colocou “a estrutura produtiva brasileira a serviço dos imperativos de curto prazo da acumulação global do que a serviço das necessidades de curto prazo da acumulação nacional”; b) pelo desmonte da capacidade de intervenção do Estado, sobretudo das funções de fomento do sistema financeiro estatal; c) pelas transformações do sistema financeiro brasileiro, que estreitou suas relações com o sistema financeiro internacional e aprofundou a sua participação no crédito doméstico, na alavancagem da dívida pública e na intermediação dos fluxos financeiros internacionais.

A adesão a uma ordem econômica liberalizante feita pelo governo Collor e reafirmada pelo governo Cardoso significa que, no plano interno, havia criado-se uma base de apoio a tais medidas e grande parte dela ocorreu no “campo dos economistas”. Nesse sentido, a grande imprensa, por meio do jornalismo econômico, teve um papel de destaque ao difundir essa nova visão de mundo, as políticas públicas orientadas para o mercado e

o discurso de que “não há alternativa”. As discussões realizadas pela imprensa, grosso modo, ocorrem dentro dos marcos do “pensamento único”. A alteração dos “humores” do mercado - representada pelo acompanhamento diário da variação do Ibovespa (Bolsa de Valores de São Paulo), dos contratos negociados na Bolsa de Mercadorias e Futuros, pela variação do Risco Brasil - é sempre acompanhada de diagnósticos realizados pelo próprio mercado: “a inflação está subindo”, “os investidores estão assustados”, “falta credibilidade com o governo”. O mesmo mercado que faz diagnósticos tem também sempre a “receita” a apresentar ao governo: “cortar o gasto público”, “fazer as reformas que faltam” (trabalhista), “aprofundar” as já feitas (previdenciária), “implantar o déficit zero”, “controlar a inflação” (mesmo que isso signifique manter as taxas de juros elevadas) etc. Ao mesmo tempo, o grupo de economistas que ocupou os postos-chave no governo Cardoso - seja por interesse, pois oriundos do mercado financeiro, seja por convicção, pois formado na ortodoxia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e das universidades norte-americanas - apressou-se em mudar as relações entre a economia brasileira e internacional de acordo com a óptica do “pensamento único”.

A “coalizão de perdedores”<sup>24</sup> que elegeu Lula - composta de trabalhadores urbanos sindicalizados, classe trabalhadora rural, funcionários públicos, setores da classe média, trabalhadores informais e desorganizados, desempregados, setores da burguesia industrial e oligarcas, proprietários de terra e políticos locais das regiões mais pobres do Brasil que perderam influência no governo federal - tinha como objetivo de limitar o custo causado pela adoção das políticas orientadas para o mercado, seja mudando marginalmente as prioridades da política macroeconômica, seja jogando o custo dessas políticas para outras classe ou frações de classe social. Uma coalizão composta por classes, frações e categorias sociais tão heterogêneas apresenta críticas, em um grau e profundidade bastante variados, em relação aos resultados dessas políticas, assim como em relação a uma mudança

---

<sup>23</sup> Sallum Jr. e Kugelmas (2004) utilizam - lateralmente - um argumento análogo.

<sup>24</sup> Por essa expressão, Morais e Saad-Filho (2005) referem-se àquelas classes ou categorias sociais que mais perderam com a adoção das políticas “neoliberais” no Brasil.

na condução da política macroeconômica, o que praticamente inviabiliza o apoio dessa coalizão a mudanças mais substantivas da política macroeconômica do governo Lula. Além do mais, as coalizões realizadas no início da campanha e com a nova Legislatura nunca questionaram o “pensamento único”.

#### IV. O MAPEAMENTO DOS DIRIGENTES ESTATAIS

As indicações de que o governo Lula adotaria uma política macroeconômica ortodoxa haviam sido sinalizadas já na campanha eleitoral e expressaram-se na *Carta ao povo brasileiro* (LULA DA SILVA, 2002) e do aval dado ao último acordo do governo Cardoso com o FMI. Além disso, após a vitória eleitoral, o afastamento dos principais expoentes do pensamento econômico do PT da equipe de transição de governo e, posteriormente, da própria equipe econômica do novo governo, selou a sorte do governo Lula, pois significaram – naquele momento – a manutenção, no núcleo duro da condução da política macroeconômica, da ortodoxia econômica representada, sobretudo, pelos economistas oriundos da PUC-Rio.

Os principais cargos de confiança do Ministério da Fazenda e a diretoria do Banco Central do Brasil foram ocupados por economistas da PUC-Rio e/ou oriundos de instituições financeiras nacionais e internacionais. Alguns desses que foram nomeados durante o governo Cardoso permaneceram no governo Lula. E mesmo outros, que haviam saído durante o governo Cardoso, retornaram em grande estilo no governo Lula.

Mas de quem se está falando?

O escolhido para a presidência do BCB foi o ex-Presidente mundial do BankBoston e Deputado Federal eleito pelo PSDB do estado de Goiás, mandato ao qual teve de renunciar. Beny Parnes, economista formado pela PUC-Rio e diretor do banco BBM, foi nomeado durante o governo Cardoso em 2002 para a Diretoria de Assuntos Internacionais e permaneceu até novembro de 2003, sendo substituído por Alexandre Schwartzman, Doutor em Economia pela University of California-Berkeley e economista-chefe de corretoras de títulos e de bancos. Schwartzman foi substituído por Paulo Vieira da Cunha, Doutor em Economia pela University of California-Berkeley, economista do Banco Mundial,

do FMI e de instituições financeiras privadas (Lehman Brothers e HSBC). A diretoria de Política Econômica foi ocupada por Afonso Bevilaqua, professor da PUC-Rio, Doutor em Economia pela University of California-Berkeley, e consultor de instituições financeiras multilaterais. Bevilaqua foi substituído por Mario Mesquita, Doutor em Economia pela University of Oxford (Reino Unido), economista do FMI e de instituições financeiras privadas (ABN AMRO), que também acumula o cargo de Diretor de Estudos Especiais desde junho de 2006. A Diretoria de Política Monetária foi ocupada por Luiz Augusto Candiota, economista formado pela PUC-Rio e ex-diretor do Citibank. Foi substituído por Rodrigo Azevedo, Doutor em Economia pela University of Illinois e ex-Diretor do Credit Suisse First Boston. A Diretoria de Estudos Especiais foi ocupada por Eduardo Loyo, economista formado pela PUC-Rio e com doutorado em Economia pela Universidade de Princeton. Foi substituído por Alexandre Tombini, funcionário de carreira do BCB, que ocupava o cargo de assessor sênior do Brasil no Fundo Monetário Internacional (FMI). Tombini passou a responder pela Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro a partir de abril de 2006.

O médico Antonio Palocci, ex-Deputado Federal (PT-SP) e ex-Prefeito de Ribeirão Preto (cidade do interior do estado de São Paulo com aproximadamente 550 000 habitantes) foi nomeado para o MF. Ex-militante trotskista, foi o coordenador da campanha eleitoral de Lula em decorrência do assassinato do então coordenador Celso Daniel (Prefeito da cidade de Santo André localizada na região metropolitana de São Paulo) e chefiou a equipe de transição de governo. Palocci – que representava o candidato, e posteriormente, o Presidente eleito nos encontros com a “comunidade financeira nacional e internacional” – abraçou fortemente a ortodoxia e foi a ponte entre os governos Cardoso e Lula.

Bernard Appy foi nomeado Secretário-Executivo (uma espécie de vice-Ministro) do MF. É economista formado pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Era professor da PUC-SP e sócio da consultoria LCA do economista e professor da Unicamp Luciano Coutinho. No final de abril de 2005, foi

substituído por Murilo Portugal Filho<sup>25</sup>, representante brasileiro no FMI e ex-Secretário do Tesouro no governo Cardoso. A Secretaria do Tesouro Nacional é ocupada por Joaquim Levy, que era economista do FMI e havia trabalhado nos ministérios da Fazenda e do Planejamento do governo Cardoso. Foi substituído por Carlos Kawall, diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes), que deixou o cargo em dezembro de 2006 sendo substituído por Arno Augustin ligado ao PT do Rio Grande do Sul. A Secretaria de Política Econômica – que era ocupada por Marcos Lisboa, Doutor em Economia pela University of Pennsylvania e professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) passou a ser ocupada pelo ex-Secretário Executivo Bernard Appy.

Antonio Palocci – envolvido em denúncias de corrupção durante a sua gestão como Prefeito de Ribeirão Preto e acusado de ter participado da quebra ilegal do sigilo bancário de um de seus detratores<sup>26</sup> – foi substituído, em março 2006, pelo economista e então Presidente do Bndes, Guido Mantega. A demissão de Palocci provocou a saída dos integrantes mais ortodoxos da sua equipe (Portugal e Levy), o retorno de Bernard Appy à secretaria executiva do MF e a designação de Julio Gomes de Almeida, economista ligado ao pensamento pós-keynesiano da Unicamp e diretor-executivo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), para a Secretaria de Política Econômica em maio 2006. As esperanças de uma mudança na condução da política macroeconômica aumentaram, mas Gomes de Almeida foi demitido em abril 2007, após ter criticado a política de altas taxas de juros praticada pelo BCB. A secretaria-executiva é

atualmente ocupada pelo ex-Ministro da Previdência, Nelson Machado.

Nota-se que – inicialmente – a equipe econômica do governo Lula foi recrutada no mesmo “campo” da equipe de Cardoso: economistas com formação ortodoxa e/ou com passagem pelo sistema financeiro nacional e internacional e/ou nas instituições financeiras multilaterais, onde a ortodoxia é a regra<sup>27</sup>. Esse elemento foi fundamental para que o governo Lula ganhasse a “credibilidade” da comunidade financeira nacional e internacional<sup>28</sup>.

No entanto, com a demissão de Palocci, o Ministério da Fazenda passou a contar com economistas com formação não ortodoxa, inclusive a do novo Ministro. O Banco Central também passou por modificações. Se, de um lado, os diretores vinculados à PUC-Rio deixaram o BCB<sup>29</sup>, de outro lado, os vínculos com o sistema financeiro nacional e internacional fortaleceram-se<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Bernard Appy parece ser uma exceção: sem doutorado e com mestrado em uma instituição reconhecidamente heterodoxa; não passou pelo sistema financeiro nem pelas instituições multilaterais. Não obstante, está em sintonia com a condução da política macroeconômica.

<sup>28</sup> Em entrevista, Palocci afirma que o Presidente Lula, em junho de 2003, queria uma meta de inflação de 4% em 2005, mostrou-se contrariado com a proposta do MF de uma meta de 5% e aceitou “a contragosto” a meta de 4,5%. Ou seja, Lula foi mais ortodoxo que a própria equipe econômica do MF (LULA FOI MAIS RADICAL, 2007, p. B3).

<sup>29</sup> Apenas Mario Mesquita possui um mestrado na PUC-Rio, mas sua graduação foi na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

<sup>30</sup> As relações entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil merecem um estudo à parte. O Ministério da Fazenda teria sido o núcleo de poder no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (LOUREIRO & ABRÚCIO, 1999) e esse desenho institucional parecia ter se reproduzido no primeiro governo Lula, ao menos até a demissão de Palocci. A nomeação de Mantega – economista com forte ligação com o campo desenvolvimentista – e a sua gestão não produziram uma alteração significativa na orientação da política macroeconômica, o que revela que o centro decisório da política macroeconômica não se concentra unicamente no Ministério da Fazenda. De outra forma: no que tange ao novo desenho institucional do processo decisório de política macroeconômica, parece que se sacramenta no governo Lula uma alteração importante na cúpula do aparelho de Estado ocorrida durante os governos Cardoso. Desde o período posterior a 1964, o processo

---

<sup>25</sup> Portugal era cotado para assumir a presidência do BCB caso Meirelles renunciasse para ser candidato ao governo de Goiás em 2006 ou por força do processo penal (songação fiscal e evasão de divisas) que corria contra ele no Supremo Tribunal Federal. As denúncias de corrupção (compra de votos dos parlamentares) realizadas pelo então Deputado Federal Roberto Jefferson (da base de sustentação do governo) em junho de 2005 retiraram a imprensa do foco da investigação sobre o Presidente do BCB. Em meados de 2007, a Procuradoria Geral da República solicitou o arquivamento do inquérito contra Meirelles alegando ausência de elementos para dar sequência ao mesmo, o que foi aceito pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>26</sup> Entre junho e agosto de 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) arquivou ambas as denúncias.

## V. CONCLUSÕES

Os elementos que explicam a continuidade da política macroeconômica entre os governos Cardoso e Lula são: uma ordem econômica internacional que penaliza os “mercados emergentes”, uma estabilidade de preços lastreada na abertura comercial e financeira que produziu um alto endividamento externo e interno<sup>31</sup> e o debate público demarcado pelo “pensamento único”. Ou seja, a continuidade decorre de duas mudanças estruturais: a do capitalismo mundial e a do capitalismo brasileiro, detonada no início do governo Collor e sacramentada durante o governo Cardoso.

O fato de tratar-se da primeira experiência do PT no governo federal também contribuiu para a continuidade da política macroeconômica do governo anterior, pois “tudo indica que neste momento [junho de 2002] a visão da vitória próxima, combinada com os perigos de uma desestabilização semelhante à argentina, levou a cúpula do PT a dar prioridade aos problemas da governabilidade” (SALLUM JR. & KUGELMAS, 2004, p. 261).

Ciente das armadilhas deixadas pela “herança maldita” (as mudanças estruturais do capitalismo

brasileiro), a cúpula petista optou por não romper com o modelo adotado sob pena de criar uma crise política (ausência de maioria parlamentar no Congresso) e econômica (fuga de capitais)<sup>32</sup> logo no primeiro ano do governo, que poderia inviabilizar todo o restante do mandato. O afastamento dos economistas historicamente ligados ao PT do centro decisório, a nomeação de um nome não identificado com esse pensamento (Antonio Palocci) e a presença – inicialmente – de economistas ligados à PUC-Rio parece apoiar essa hipótese.

De fato, os constrangimentos que a nova estrutura do capitalismo brasileiro coloca à mudança expressaram-se na demissão do Ministro Palocci. Considerado “o lastro da política econômica do governo Lula” até mesmo pelo então Presidente do oposicionista PSDB, Senador Tasso Jereissati (PALOCCI É FIADOR, 2005, p. A3), ou “indispensável” pela economista Eliana Cardoso (MINISTRO DA FAZENDA É INDISPENSÁVEL, 2005, p. B5), a condução da política macroeconômica não apresentou uma alteração significativa mesmo após a demissão de Palocci.

Mas os 56 milhões de votos recebidos em 2002 por Lula não dotariam o governo petista de capital político suficiente para bancar a ruptura/mudança? Algumas indicações parecem apontar que Lula – mesmo muito bem informado sobre o funcionamento do ciclo liquidez internacional (crescimento, ausência de liquidez, crise) (GONÇALVES, 2003; BELLUZO, 2005) – preferiu usar esse capital para garantir a continuidade da política macroeconômica, talvez acreditando que ela pudesse dar certo sob sua batuta ou antevendo as dificuldades que teria para obter o apoio necessário para fazer as mudanças na condução política macroeconômica tendo em vista as mudanças estruturais do capitalismo brasileiro.

Outro fator importante – e não levado em conta pelos petistas – é a própria acomodação do PT ao sistema partidário e aceitação das “regras do jogo” da democracia liberal burguesa. O PT, que completou 25 anos em 2005, pouco lembra o PT

decisório de política macroeconômica concentrou-se em uma determinada agência: Conselho Monetário Nacional (CMN) até 1974 (LAFER, 1978); Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) até 1981 e Secretária de Planejamento da Presidência da República (Seplan) até 1985 (CODATO, 1987) e Ministério da Fazenda (MF) a partir de 1986 (SOLA, 1988; LOUREIRO & ABRÚCIO, 1999). A novidade teve início com a criação, no Banco Central do Brasil, do Conselho de Política Monetária (Copom) em 1996 (NOVELLI, 2002), mas principalmente pela adoção do regime de metas de inflação em 1999. Ao que parece, pela primeira vez, tem-se duas agências – relativamente autônomas entre si – que dividem o processo decisório de política macroeconômica, pois de um lado, a política fiscal é levada a cabo pelo Ministério da Fazenda e, de outro, as políticas monetária e cambial são de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

<sup>31</sup> A retomada das exportações promovida no final do segundo governo Cardoso e mantida pelo governo Lula reduziu significativamente a vulnerabilidade externa da economia brasileira. No entanto, o saldo positivo da balança comercial está relacionado à demanda por commodities e aos ciclos do comércio internacional, sobre os quais o Brasil não tem controle. Com relação ao endividamento interno, houve uma redução na relação dívida pública/PIB tanto em razão de uma redução relativa da taxa de juros interna, quanto em razão do crescimento do PIB.

<sup>32</sup> Se o governo optasse por uma moratória da dívida interna, causaria “uma crise devastadora” (recessão). Caso os detentores de títulos públicos convertessem esses títulos em dólar, causaria o “colapso” do real (crise cambial e inflação) (MORAIS & SAAD-FILHO, 2005).

das eleições de 1982, cujo bordão era “trabalhador vota em trabalhador”<sup>33</sup>. Após três derrotas seguidas nas eleições presidenciais, Lula e o PT romperam totalmente com o discurso classista que caracterizava o partido. É verdade que o PT nunca foi um partido revolucionário, mas é verdade também que o discurso petista nunca foi o da conciliação de classes. Todavia, foi esse o discurso predominante na campanha de 2002, explorado simbolicamente nas figuras do próprio Lula, o operário, e do candidato a vice-Presidente, José Alencar, o industrial. Lula fez, por diversas vezes, referência a sua experiência, como ex-líder sindical, em negociar, fazer acordos, “sentar à mesa com o patrão” e, ainda assim, ser capaz de defender os interesses dos trabalhadores<sup>34</sup>.

Apesar de apelar reiteradamente para suas origens e para seu passado, o Lula da eleição presidencial de 1989 em nada lembra o Lula das eleições presidenciais de 2002 e 2006. As derrotas para Collor em 1989 e para Cardoso em 1994 e 1998, ainda que em conjunturas totalmente diversas, desenvolveram na cúpula do PT a convicção de que Lula nunca venceria a eleição se mantivesse o discurso classista. O abandono do discurso classista não foi apenas uma mudança de discurso, mas uma modificação, muito mais profunda, da própria “visão de mundo” da cúpula petista. Essa modificação não constitui um fenômeno isolado, uma vez que é respaldada por diferentes segmentos sociais que, igualmente, foram seduzidos pelas teses e argumentos do “pensamento único”.

---

<sup>33</sup> “De partido de esquerda contra a ordem foi, pouco a pouco, metamorfoseando-se em partido dentro da ordem” (ANTUNES, 2005, p. 165. Grifos no original).

<sup>34</sup> Além de “acomodação” é preciso destacar também a “moderação”, pois um dos “limites [políticos da vitória

---

eleitoral do PT] decorre de o sucesso eleitoral de Lula ter ocorrido, em parte, graças à sua aproximação (e do PT) aos valores e interesses dominantes no establishment brasileiro” (SALLUM JR. & KUGELMAS, 2004, p. 257).

José Marcos Nayme Novelli (novelli@ufscar.br) é Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Professor de Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos (Ufscar, campus Sorocaba).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, R. 2005. *A desertificação neoliberal no Brasil* (Collor, FHC, Lula). 2ª ed. Campinas: Editores Associados.
- BELLUZZO, L. 2005. Medo da esperança. Entrevista concedida a Mino Carta e Sérgio Lirio. *Carta Capital*, n. 350, 13.jul. Disponível em: <http://portal.pps.org.br/portal/showData/37322>. Acesso em: 18.maio.2010.
- BLOCK, F. 1987. *Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism*. Philadelphia: Temple.
- BOITO JR., A. 2006. A burguesia no governo Lula. In: BASUALDO, E. & ARCEO, E. (orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes – tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- BORGES NETO, J. 2003. Da campanha ao governo Lula – uma análise das mudanças no programa econômico do PT. In: PAULA, J. (org.). *A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica.
- CODATO, A. 1997. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec.
- FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. 2007. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- FRAGA, P. & ZANINI, F. 2005. Partido troca ruptura por equilíbrio fiscal. *Folha de S. Paulo*, 10.abr.
- GALVÃO, A. & NOVELLI, J. M. 2004. Het eerste jaar van de regering-Lula: de angst heeft de hop overwonnen. *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, Brussel, v. 3, n. 38, p. 24-42, set.
- GONÇALVES, R. 2003. Lula: aposta perdida. *Socialismo o barbarie*, dez. Disponível em: [http://www.socialismo-o-barbarie.org/brasil/brasil\\_031200\\_lula\\_apuesta\\_perdida.htm](http://www.socialismo-o-barbarie.org/brasil/brasil_031200_lula_apuesta_perdida.htm).

- Acesso em: 18.maio.2010.
- LAFER, C.** 1978. *O sistema político brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva.
- LOUREIRO, M. & ABRÚCIO, F.** 1999. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1752.pdf>. Acesso em: 18.maio.2010.
- LULADA SILVA, L.** 2002. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo, 22.jun. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>. Acesso em: 18.maio.2010.
- LULADA SILVA, L. & KIRCHNER, N.** 2003. *Consenso de Buenos Aires*. Disponível em: [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_argt\\_385\\_5167.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm). Acesso em: 18.maio.2010.
- MORAIS, L. & SAAD-FILHO, A.** 2005. Lula and the Continuity of Neoliberalism in Brazil: Strategic Choice, Economic Imperative or Polirical Schizophrenia? *Historical Materialism*, London, n. 13, v. 1, p. 3-23. Disponível em: [http://www.comunicazione.uniroma1.it/materiali/20.34.59\\_Brasil%20HM.pdf](http://www.comunicazione.uniroma1.it/materiali/20.34.59_Brasil%20HM.pdf). Acesso em: 18.maio.2010.
- NOVELLI, J. M.** 2002. *Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)*. São Paulo: Annablume-Fapesp.
- \_\_\_\_\_. 2005. *La continuité Cardoso-Lula: une approche sociopolitique de la politique macroéconomique*. Aix-en-Provence: IEP.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Inflação e desinflação: coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas.
- OLIVEIRA, F.** 2003a. O enigma de Lula: ruptura ou continuidade? *Margem Esquerda*, São Paulo, n. 1, p. 37-41, maio.
- \_\_\_\_\_. 2003b. O ornitorrinco. In: \_\_\_\_\_. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES.** 2001. A ruptura necessária. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Um outro Brasil é possível*. São Paulo (mimeo).
- \_\_\_\_\_. 2002. *Programa de governo 2002*. Coligação Lula Presidente. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/wfdownloads/visit.php?cid=46&lid=183>. Acesso em: 18.maio.2010.
- PAULANI, L.** 2003. Brasil *delivery*: razões, contradições e limites da política econômica nos primeiros seis meses do governo Lula. In: PAULA, J. (org.). *A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo.
- POMAR, V.** 2004. Uma nova etapa histórica? *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 32, jan. Disponível em: [http://www.espacoacademico.com.br/032/32pt\\_pomar.htm](http://www.espacoacademico.com.br/032/32pt_pomar.htm). Acesso em: 18.maio.2010.
- POULANTZAS, N.** 1986. *Poder político e classes sociais*. 2ª ed. São Paulo: M. Fontes.
- SALLUM JR. B. & KUGELMAS, E.** 2004. Sobre o modo Lula de governar. In: SALLUM JR. B. (org.). *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: USC.
- SOLA, L.** 1988. Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar. In: SOLA, L. (org.). *O Estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice.
- TOLEDO, C.** 2008. Partido dos Trabalhadores e governo Lula: a regressão da luta ideológica. *Crítica Marxista*, Campinas, n. 26, p. 117-138.
- ZANINI, F.** 2005. PT atenua palocismo em discurso. *Folha de S. Paulo*, 5.jun., caderno "Brasil", p. A4-A5.

OUTRAS FONTES

- BANCO CENTRAL DO BRASIL.** 2008. *Relatórios anuais*. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?RED-BOLETIMANO>. Acesso em: 18.maio.2010.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA.** 2003a. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, abr. Disponível na internet : <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2003b. *Gasto social do governo central: 2001 e 2002*. Brasília, nov. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2003/Gasto%20Social%20do%20Governo%20Central%202001-2002.pdf>. Acesso em: 18.maio.2010.
- Brasil só obtém elogios em reunião do FMI. 2004. *Folha de S. Paulo*, 4.out, caderno "Brasil", p. A6. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=80930](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=80930). Acesso em: 18.maio.2010.
- Crescer 3,5% é mais sólido, diz Levy. 2004. *Folha de S. Paulo*, 14.ago., caderno "Dinheiro", p. B2.
- Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci. 2003. *Folha de S. Paulo*, 21.abr., caderno "Brasil", p. A10.
- G7 elogia Brasil por condução da economia. 2005. *Folha de S. Paulo*, 17.abr., caderno "Dinheiro", p. B7.
- IBGE.** 2007. *Sistema de Contas Nacionais - Brasil*. Referência 2000. Tabelas Comparativas. Nota Metodológica, n. 24. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pdf/24\\_tabcomparativas.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pdf/24_tabcomparativas.pdf). Acesso em: 18.maio.2010.
- Inflação é mal maior que juros, diz Palocci. 2005. *Folha de S. Paulo*, 21.jan., caderno "Dinheiro", p. B3.
- Lula é surpresa favorável, afirma Setúbal. 2005. *Folha de S. Paulo*, 15.abr., caderno "Dinheiro", p. B8.
- Lula foi mais radical que equipe, diz Palocci. 2007. *Folha de S. Paulo*, 13.mar., caderno "Dinheiro", p. B3.
- Ministro da Fazenda é indispensável, diz economista. 2005. *Folha de S. Paulo*, 27.nov., caderno "Dinheiro", p. B5.
- Palocci é fiador da estabilidade, diz Tasso. 2005. *Folha de S. Paulo*, 18.nov., caderno "Dinheiro", p. B3.
- Radicais de cátedra. 2003. *Folha de S. Paulo*, 8.jun., caderno "Brasil", p. A8.

THE ISSUE OF CONTINUITY IN MACRO-ECONOMIC POLICY: FROM FERNANDO HENRIQUE CARDOSO TO LULA (1995-2006)

*José Marcos Nayme Novelli*

The goal of this article is to acquire an understanding of the continuity of macroeconomic policy, from the Fernando Henrique Cardoso administration through the Lula government. The article is organized in three parts. In the first one, we provide a succinct description of the macroeconomic policies of Cardoso and Lula administrations. In the second, we present and discuss the debate within specialized literature on the hypothesis of continuity in macroeconomic policy from the one administration to the next. In the third section, we provide a mapping of State leadership within which we emphasize certain aspects that contributed to the continuity between both administrations. Without neglecting consideration of the actions of those who were the ultimate beneficiaries of these politics, we identify three factors that explain the maintenance of macroeconomic policy: i) the structure of Brazilian capitalism and its place within the world economy; ii) the strength of the orthodox ideas disseminated by the media and dominant within the economic team (the Ministry of Internal Revenue and the Brazilian Central Bank) that was recruited from the same “field”; and iii) Worker’s Party acceptance of the “rules of the game” of democracy.

KEYWORDS: macroeconomic policy; continuity; Cardoso administration; Lula administration; Workers’ Party; world economic order; State leadership.



LA QUESTION DE LA CONTINUITÉ DE LA POLITIQUE MACRO-ÉCONOMIQUE ENTRE LES GOUVERNEMENTS CARDOSO ET LULA (1995-1996)

*José Marcos Nayme Novelli*

L'objectif de l'article c'est de comprendre la continuité de la politique macro-économique entre le gouvernement Cardoso et le gouvernement Lula. L'article est organisé en trois parties. Dans la première, on décrit brièvement la politique macro-économique des gouvernements Cardoso et Lula. Dans la deuxième, on présente et discute le débat de la littérature spécialisée sur l'hypothèse de la continuité de la politique macro-économique entre les deux gouvernements. Dans la troisième partie, une cartographie est faite des dirigeants des Etats, où nous mettons l'accent sur certains aspects qui ont contribué pour cette continuité entre les deux gouvernements. Sans déconsidérer l'action des bénéficiaires ultimes des résultats de cette politique; nous identifions trois facteurs pour expliquer l'entretien de la politique macro-économique: i) la structure du capitalisme brésilien elle même, et son insertion dans l'économie mondiale; ii) la force des idées orthodoxes diffusées par les médias et

dominantes dans l'équipe économique (Ministère des Finances et Banque Centrale du Brésil), qui a été recrutée dans le même « champ »; iii) l'acceptation des « règles du jeu » de la démocratie par le Parti des Travailleurs (PT).

MOTS-CLES: politique macro-économique, continuité, gouvernement Cardoso, gouvernement Lula, Parti des Travailleurs, ordre économique mondiale, dirigeants des Etats.