

A hegemonia neoliberal*

LEDA PAULANI

Nosso primeiro ponto, aqui, é separar discurso neoliberal e pensamento neoliberal. O discurso neoliberal é o da prática neoliberal, que ouvimos no dia a dia e que contém as mesmas recomendações de política, a mesma cantilena: o Estado é ineficiente, o mercado é sempre melhor e carrega em si toda a eficiência do mundo. Essa tese foi se fortalecendo nas duas últimas décadas do século passado e se tornou ensurdecadora da metade dos anos 1990 até a crise de 2008.

Outra coisa é o pensamento neoliberal, a doutrina neoliberal. As ideias não caem do céu e tampouco se sustentam sozinhas, principalmente as ideias sobre a sociedade, sua forma de se organizar, a relação do indivíduo com a sociedade, da sociedade com o Estado e do indivíduo com o Estado. Quando esse pensamento se torna dominante ele tem uma razão material por trás de si, fazendo com que o discurso ganhe espaços maiores.

As raízes intelectuais do pensamento neoliberal e o nascimento desse pensamento como doutrina datam de depois da Segunda Guerra Mundial, quando o mundo passava por um período conturbado, pela grande crise nos anos 1930, no intervalo entre as duas guerras mundiais. A primeira metade do século xx havia sido trágica para a humanidade, pelo menos para o Ocidente. Por isso, havia no ar o espírito de que era preciso algum tipo de coordenação entre os países líderes do mundo para evitar que novos eventos como aqueles voltassem a se repetir.

O ambiente apontava para a necessidade de instrumentos de regulação das economias capitalistas para que elas não entrassem em concorrência desenfreada umas com as outras, como acontecera nos anos 1930, e para que, de alguma maneira, se garantisse que o crescimento econômico e social fosse também um objetivo comum.

O grande mentor e teórico dos instrumentos para se operar uma economia com esse formato foi o economista inglês John Maynard Keynes, que considerava o capitalismo um excelente sistema, mas que não podia andar sozinho, sob o risco de se autodestruir. Por isso, ele devia ser regulado, acompanhado por uma instituição externa à sua própria lógica, o Estado. Keynes defendia o controle do Estado sobre o comportamento do sistema econômico: a possibilidade de o Estado gastar para garantir o nível de emprego e de controlar o fluxo

* Palestra realizada em 27 de agosto de 2010.

internacional de capitais. Enfim, queria evitar todos os fatores que de alguma maneira tinham precipitado a crise de 1930.

Ao mesmo tempo, o conservador austríaco Friedrich Hayek foi para a Inglaterra a convite de outro austríaco, o economista Ludwig von Mises, e logo percebeu que a teoria keynesiana poderia se tornar dominante. Ao se fixar na Inglaterra, ele iniciou uma disputa surda com Keynes. Já ao final da guerra, todos os temores do pensamento conservador vieram à tona, e principiaram a tornar-se realidade.

Hayek, então, coordenou uma reunião na cidade de Mont Pèlerin, na Suíça, convidando a nata do pensamento conservador europeu e americano. Lá estavam os economistas Milton Fredman e Von Mises e o filósofo austríaco Karl Popper, entre outros, com a finalidade de estruturar um pensamento capaz de criar o contraponto para impedir que a economia capitalista fosse regulada pelo Estado. A ideia era que qualquer intervenção do Estado, fosse direta ou por intermédio de empresas estatais, tiraria a liberdade dos indivíduos. Era preciso preservar o capitalismo como economia de mercado, com o Estado assumindo um papel mínimo. Qualquer outra forma faria com que as pessoas entrassem em rota de servidão a uma autoridade.

Mas os conservadores precisavam de uma base teórica, de uma teoria econômica, e a mais próxima de suas ideias era a chamada economia neoclássica, contra a qual Keynes se insurgira. Essa teoria, no entanto, recebera pesadas críticas metodológicas justamente por parte de Hayek, de modo que o problema parecia sem solução. Conclusão: o neoliberalismo nasceu mesmo como profissão de fé, sem fundamentos teóricos de qualquer natureza, assentada apenas em sua profissão de fé quanto às virtudes intrínsecas do mercado. Por isso a classifico de doutrina, e não de conhecimento científico. A guerra não tinha terminado, e os conservadores já saíam com essas ideias absolutamente na contramão da história. De certa forma, eles perceberam o quadro e tentaram mudar o rumo da história. Mas não conseguiram, pelo menos durante 30 anos. Depois saíram vitoriosos.

O capitalismo do pós-guerra, conhecido na literatura como os 30 anos de ouro ou os 30 anos dourados do capitalismo, vai de 1945 a 1973, ano do primeiro choque do petróleo. Aquele foi um período de elevadíssimo crescimento econômico no mundo inteiro, prosseguindo sem uma crise sequer – nem financeira, nem econômica –, com baixa inflação e juros reais baixos. Fez-se um arranjo institucional que possibilitou o crescimento capitalista com produção de mais riqueza, às vezes até permitindo a distribuição de renda.

Qual foi a mágica? Por que o capitalismo passou as cinco primeiras décadas do século numa turbulência extraordinária e, de repente, veio essa calma, esse período de bonança? Isso pode ser atribuído a uma série de fatores, dentre os quais a regulamentação, uma espécie de domesticação dos termos capitalistas. O capitalismo se move pela lógica do lucro, mas sua sobrevivência como sistema depende de ele apresentar serviços tais como: promover o desenvolvimento; reduzir as desigualdades; criar direitos sociais. Esses três aspectos são as expressões mais concretas desse período de economia regulada pelo Estado.

O Acordo de Bretton Woods, em 1944 – onde Keynes compareceu representando a Inglaterra –, buscou a organização do sistema monetário internacional. O dólar passou a ser a moeda piso para todas as outras e estava ancorado no ouro: o preço do ouro em dólar era

fixo, e os Estados Unidos não podiam mexer nisso. Esse sistema hierárquico coordenado e regulado pelos Estados nacionais, com sistema de câmbio administrado e com controle rígido dos fluxos de capitais, foi a base de Bretton Woods. Essa orientação deu liberdade às economias nacionais para praticarem e utilizarem vários instrumentos de política econômica.

Esse período todo foi de controle keynesiano da demanda efetiva. Era como se o Estado ficasse pilotando e monitorando a evolução do mercado. Se a economia caminhasse para um buraco, para a recessão, o Estado entrava e revertia o processo. Fazendo aqui um parêntese, podemos dizer que, de alguma maneira, na crise de 2008, a Caixa Econômica Federal desempenhou um papel keynesiano. Foi o crédito oferecido pela CEF e pelo Banco do Brasil que destravou o interbancário e reanimou a economia. Voltando aos trinta anos dourados, o estado do bem-estar social que foi então construído está mais relacionado ao Primeiro Mundo, ao mundo desenvolvido (aqui tivemos o estado desenvolvimentista que é da mesma família), mas o Acordo de Bretton Woods também valeu para o Brasil.

O Estado do bem-estar social foi um conjunto de instituições, direitos e instrumentos de políticas sociais, entre os quais o seguro desemprego e licenças de todos os tipos (maternidade, paternidade) que se transformavam em "salário social" – na Europa, usava-se esse termo. O trabalhador ganhava um salário, mas o bem-estar dele dependia não só dessa verba, mas também de uma série de outros benefícios que ele recebia como cidadão. Políticas universalistas criavam o Estado do bem-estar social. Nos 30 anos de ouro, houve melhora substantiva da condição de vida das populações como um todo, pelo menos nos países mais desenvolvidos. O desenvolvimento também é um produto do espírito dessa época.

Durante os 30 anos de ouro, os neoliberais ficaram falando sozinhos, e por muito tempo. Brinco dizendo que eles eram uma seita de extraterrestres que vivia pregando no deserto, enquanto o mundo caminhava em outra direção. Mas a história mudou. A partir dos anos 1970, esse pensamento neoliberal, que no fundo era uma profissão de fé, virou receita de política econômica adotada em vários países. O processo começou no final dessa década e afirmou-se ao longo dos anos 1980 e 1990. O que deu uma refreada nos neoliberais foi a crise de 2008, evidentemente.

Um dos fatores mais importantes que permitiram a ascensão dos neoliberais foi a desaceleração cíclica, acontecimento normal depois de duas décadas de forte crescimento econômico, que vem acompanhado de grande volume de investimentos. Em determinada hora, a demanda por investimentos fica suprida, e há uma desaceleração, o que é natural. O investimento não acaba, mas cresce a taxas menores, e essa variável reduz o crescimento econômico.

Muitas empresas norte-americanas se instalaram na Europa na segunda metade dos anos 1940 por conta dos programas de reconstrução do velho continente devastado pela guerra. Com a desaceleração, as empresas optaram por retirar o dinheiro da base produtiva para aplicar no chamado mercado de eurodólares, uma espécie de mercado financeiro fora dos controles normais que então existiam. O único país com essa opção era a Inglaterra, que obtivera essa concessão no Acordo de Bretton Woods. A Inglaterra saíra perdendo no Acordo, porque a libra deixou de ser a moeda principal, dando lugar ao dólar, mas isso foi bom para preservar a importância de Londres como centro financeiro. O crescimento

acelerado da economia transformou a Inglaterra em letra morta, mas, com a desaceleração, os dólares do mundo começaram a ir para lá, se transformando num volumoso bolo de recursos monetários.

Em 1971, o presidente Richard Nixon rompeu o vínculo do dólar com o ouro, rompeu com o Acordo de Bretton Woods. A economia americana estava numa encruzilhada, precisava desvalorizar o dólar, e não havia meios para isso. A alta do dólar para os Estados Unidos levava a uma brutal concorrência com outras economias, como a japonesa, produzindo grandes déficits comerciais que, em última instância, deviam ser pagos em ouro. O presidente da França, Charles de Gaulle, piorava o quadro, pois cobrava o tempo todo dos americanos o ouro francês lá depositado.

Houve uma hora em que a situação ficou insustentável, e Nixon simplesmente, como se diz na literatura, deu o calote no mundo. Com isso, criou-se uma situação de muita instabilidade, com o dólar se desvalorizando e os preços reais de muitas commodities despencando. Por isso o choque do petróleo, em 1973, não foi uma ideia maluca de cinco árabes que resolveram encher a paciência do mundo. Ele foi uma resposta a uma situação econômica em que a desvalorização do dólar desacertara o preço do petróleo nessa moeda. Na esteira do dólar, uma série de outros bens teve seus preços alterados.

Em 1979 aconteceu o segundo choque do petróleo. Aí, sim, os árabes gostaram da brincadeira e aprontaram mais uma. Infelizmente, esse choque veio acompanhado pelo choque de juros, prejudicando fundamentalmente países como o Brasil. Os Estados Unidos se libertaram daquela camisa de força, mas, ao mesmo tempo, sua moeda ficou desprestigiada, depois de tantas desvalorizações.

Também teve início uma onda de boatos de que o dólar não teria mais curso internacional, que ele deixaria de ser o meio de pagamento internacional geral. O próprio FMI chegou a cogitar a criação de uma moeda internacional, que passaria a funcionar como dinheiro mundial, mas tal unidade monetária não seria produzida por nenhum país. Obviamente os Estados Unidos não gostaram dessa história, e, no fim de 1979, Paul Volcker, secretário do Tesouro dos Estados Unidos na gestão do presidente Jimmy Carter, elevou as taxas de juros norte-americanas, que pularam de 4% para 14% e depois chegaram a 21% ao ano no governo republicano de Reagan. Evidentemente, os papéis do Tesouro americano puxaram toda a poupança do mundo e quebraram as economias latino-americanas. O Brasil desabou com essa medida.

Como a economia mundial entrou em recessão depois do choque do petróleo, os poucos lucros obtidos no setor produtivo também engrossavam a riqueza financeira. Isso transformou o mundo e propiciou a hegemonia do discurso liberal. A riqueza financeira cresceu num mundo totalmente regulado e precisava de muito mais liberdade para circular do que a riqueza real. Se aparecesse uma alta taxa de juros compensadora num país, mesmo que distante, os recursos iriam para lá. Antes, o controle pelo Estado dos fluxos internacionais de capital era a norma. Começou, então, uma gritaria geral pela desregulamentação, pela redução do papel do Estado e pela abertura dos fluxos internacionais de capital, que são o cerne da globalização financeira. A finança, que deve ser comandada pela produção, tornou-se dominante, assumiu o timão e passou a dirigir tudo, produzindo esse ambiente cada vez mais favorável às mudanças de cunho liberal.

Depois que Nixon rompeu o vínculo do dólar com o ouro, o dinheiro mundial ficou sem lastro, baseava-se só na confiança no Federal Reserve, em última instância. Esse padrão dólar-dólar foi, na realidade, a organização monetária adequada para o crescimento da riqueza financeira. À medida que essa riqueza crescia, os Estados Unidos recuperavam sua hegemonia e o poder de produzir uma moeda, que é demandada não só pelos seus residentes, pela sua economia doméstica, mas pelo mundo todo. Esse é, certamente, um dos maiores privilégios dos Estados Unidos: a moeda deles é um ativo demandado mundialmente.

Mas foi ex-primeira ministra da Inglaterra Margaret Thatcher quem explicitamente defendeu a recuperação das ideias neoliberais. Em um de seus discursos, ela disse: "É preciso recuperar os bons preceitos desenhados pelo grupo que se reuniu em Mont Pèlerin, em 1944." Ela buscou na gaveta da história o receituário neoliberal, promoveu uma série de reformas na Inglaterra, introduziu expedientes privatizantes no sistema público de saúde, antes um modelo para o mundo inteiro, com a clara intenção de cortar os direitos sociais e quebrar a espinha dorsal dos sindicatos de mineiros. Thatcher, pela Inglaterra, e Ronald Reagan, pelos Estados Unidos, trabalharam no sentido de disseminar a teoria de que o Estado deveria sair de cena para favorecer o dinamismo econômico e atrair o investimento privado. Se nos voltarmos para a história brasileira, perceberemos que essa é uma total inverdade. Aqui, pelo menos, foi sempre o investimento estatal que puxou o investimento privado, foi sempre ele a locomotiva da economia.

No fim dos anos 1980, o Brasil travou uma luta contra a inflação, que chegara a três dígitos. De 1980 até 1994, o pensamento econômico dentro e fora das universidades voltava-se para o processo inflacionário. Houve uma série de choques e planos, sempre na tentativa de estabilizar a economia brasileira e impedir que sobreviesse uma eventual hiperinflação.

Economistas das instituições financeiras mais importantes do mundo, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro americano, se reuniram em 1989, em Washington, para discutir como seria possível resolver os problemas das economias menos desenvolvidas de modo que elas resgatassem uma trajetória de desenvolvimento. Quem deu o tom dessa solução foi o economista John Williamson, fornecendo uma espécie de mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas para esses países.

O Consenso de Washington foi nada mais, nada menos, que a cartilha neoliberal para a periferia, em particular para a América Latina, a região que eles miravam. Os bancos americanos não estavam pendurados só no Brasil, mas em vários países latino-americanos. A ideia era colocar a profissão de fé neoliberal de Hayek no mundo periférico, que resistia a ela – em meio à bagunça econômica, à inflação desordenada e a todos os expedientes que os Estados tinham arrumado nas décadas anteriores para puxar o crescimento.

O Consenso de Washington buscava, na realidade, defender a ideia de que o Estado deve ser conduzido como se fosse um negócio, produzindo lucro. E a noção de superávit primário, estimulado sob o argumento de não se levar a economia para recessão, nada mais é que esse conceito de lucratividade. Nesse Estado lucrativo, os cidadãos devem ser tratados como "clientes", termo que leva a deslizamentos semânticos e destrói a ideia de cidadãos.

A defesa de um Estado conduzido como se fosse um negócio era fundamental para alavancar a capacidade de pagamento dos países endividados da América Latina. Os países

indisciplinados monetária e fiscalmente eram aqueles que não se transformavam em bons ativos para a aplicação do capital financeiro. Em primeiro lugar, a riqueza que veio parar aqui sob a forma de empréstimos, nos anos 1970, não se deu bem e perdeu seu poder de instrumento de acumulação. Em segundo lugar, interessava aos credores certa estabilidade econômica para que o Estado pudesse obter divisas a fim de fazer o pagamento em dólares, e não em moeda local.

O Consenso de Washington é o neoliberalismo para a periferia endividada e tem os seguintes pontos fundamentais: disciplina fiscal e redução dos gastos públicos, que se traduz na exigência de elevados superávits primários; aplicação de uma política monetária rígida, com metas de inflação; Estado mínimo, estimulado pelo processo de privatizações; marcha a ré no desenvolvimentismo; desregulamentação das leis trabalhistas e de outras leis relativas a direitos sociais; abertura de mercado, com menos protecionismo: e livre trânsito de capitais.

Quem trouxe, politicamente, a agenda neoliberal para o país foi o ex-presidente Fernando Collor de Mello. Naquela disputa entre Collor e Lula, em 1989, o programa de governo do primeiro era a caça aos marajás, porque havia a noção de que o Estado só servia para pagar altos salários a quem nada fazia. Isso estava embolado com a ideia de que era necessário reduzir o tamanho do Estado, privatizar, ter um controle estrito dos gastos, uma política monetária rígida, abrir a economia e liberar o fluxo de capitais – tudo no mesmo pacote. Collor, como sabemos, não chegou a implementar essa agenda, mas fez privatizações importantes.

Depois veio o Plano Real, em 1994, que estabilizou monetariamente a economia. Fernando Henrique Cardoso elegeu-se presidente e foi, de fato, quem implementou e concretizou a agenda neoliberal no Brasil, que teve vários momentos. Começou com as reformas estruturais, como a da Previdência. Propôs-se a reforma trabalhista, que não passou porque o Partido dos Trabalhadores (PT) não deixou – depois o governo Lula tentou e não conseguiu também.

FHC aprofundou muito a abertura comercial e as privatizações. Jóias da coroa como a Telebras, a Vale do Rio Doce, a Telesp e quase todos os bancos e empresas foram vendidos na totalidade, a preços muito baixos. A Petrobras foi esquartejada, quando venderam suas ramificações de química fina e petroquímica, além de um volume muito grande de ações com direito a voto. Como se não bastasse, FHC pôs fim ao monopólio do petróleo. O capital veio correndo para comprar essas empresas, que não foram somente vendidas, mas desnacionalizadas.

O governo FHC, na sua primeira gestão, terminou com uma grande crise, que derivou da insistência em manter o real forte. Naquela época, o único pedaço do pacote neoliberal não comprado do Consenso de Washington foi o câmbio flutuante. Trabalhou-se com câmbio fixo, administrado pelo Estado, e o governo FHC fez isso que a gente chama de populismo cambial, mantendo o câmbio muito valorizado, o que barateava os bens importados. Se a economia já tinha se aberto muito, ela se escancarou de vez, mas isso ajudou a estabilizar monetariamente o país, a segurar a inflação.

Em 1997, aconteceu a crise na Ásia, e o governo manteve a mesma taxa de câmbio. Depois veio a crise russa, e aí não dava mais para segurar: o governo desvalorizou o câmbio,

perdendo 40 bilhões de dólares, coisa que podia ter sido feita seis meses antes, sem tanta perda.

A segunda gestão de Fernando Henrique foi um aprofundamento das políticas neoliberais. Ele começou a trabalhar com câmbio flutuante, determinado pelo mercado, e não mais com câmbio administrado, e adotou-se o regime de metas de inflação, que antes não existia, porque a âncora do sistema monetário era a taxa de câmbio. Em 2002, por conta das eleições, não houve fuga de capitais, mas a taxa de câmbio explodiu novamente. Quando o pacote de privatizações foi elaborado, todas as instituições financeiras estavam nele. O plano era privatizar o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste, e acabar com o BNDES. Se o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal tivessem sido privatizados, o governo Lula não poderia, como o fez, ter usado essas instituições para amenizar os impactos da crise de 2008.

Havia um grande medo de que Luiz Inácio Lula da Silva entrasse e mudasse a política econômica. Para acalmar o mercado, Lula teve de assinar aquela "Carta aos brasileiros", que no fundo era uma espécie de termo de compromisso de que não iria mudar a política econômica – e de fato não mudou. Pelo contrário, Lula aprofundou essa política nos primeiros meses, produziu um superávit maior que o pedido pelo FMI; aumentou ainda mais as taxas de juros e cortou o compulsório dos bancos de maneira brutal. Consequência: o PIB ficou em 1%.

A continuidade da agenda neoliberal surpreendeu muita gente, porque se lutara contra isso antes, e quando Lula entrou, ele fez igual. Combatiam-se a política macroeconômica e essas reformas, mas elas acabaram sendo feitas. Os economistas que trabalharam no governo, principalmente na gestão do ministro Antonio Palocci à frente do Ministério da Fazenda, pensam que a macroeconomia deve se preocupar exclusivamente com a moeda, que cabe abrir a economia o máximo possível. Esta é uma visão absolutamente afinada com o neoliberalismo. Por isso, julgo que a primeira gestão do governo Lula também foi neoliberal.

O segundo mandato de Lula mudou um pouco. O próprio ministro da Fazenda, Guido Mantega, apesar das idas e vindas, sempre foi alinhado com o pensamento desenvolvimentista, tem o Marcio Pochmann na direção do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o que também é importante. Enfim, acho que a própria crise afirmou a disposição de Lula de se preocupar concretamente com as questões do desenvolvimento: já havia o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); depois houve toda a reação, a forte intervenção do Estado no pós-crise, por meio das instituições financeiras como a Caixa e o Banco do Brasil – que entraram aumentando o crédito na marra, forçando o mercado a abrir o crédito para ajudar a superar a crise –, também retirando impostos e concedendo subsídios, alavancando o consumo.

O neoliberalismo ficou abalado com essa crise, evidentemente. No âmbito acadêmico, ficou mais difícil defender a teoria segundo a qual os mercados são sempre mais eficientes, e que, se o governo se retirar, isso é melhor. Não dá para mais defender essas teses. A crise mostrou que não é bem assim. Mas a base material que produziu a vitória dessas ideias não se alterou, de modo que os interesses que dela emanam ainda são fortes o suficiente para que o ideário neoliberal permaneça ainda forte e vigoroso por um bom tempo.

