

Uma avaliação do governo Lula: políticas sociais e área institucional

Paulo Roberto de Almeida*

Resumo: Balanço das políticas sociais do governo Lula e de sua ação institucional. A despeito de uma ação parcialmente positiva no terreno social, os resultados (sobretudo no plano da política e da governança) são amplamente negativos, com o crescimento do número de dependentes do Estado, a reprodução de velhas políticas assistencialistas com objetivos claramente políticos e a subordinação dos demais poderes ao Executivo. Juntamente com a derrubada de restrições de ordem moral ao mais desenfreado oportunismo na utilização dos recursos públicos, e a disseminação da corrupção nos mais altos escalões do governo, o balanço a ser feito nessa vertente é desolador, com a deterioração da ética republicana e o desmantelamento das instituições.

Palavras-chave: Sistema Político; corrupção; assistencialismo; partidarismo



* **PAULO ROBERTO DE ALMEIDA** é Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico, Diplomata de carreira.

Na continuidade do exercício anterior de avaliação global do governo Lula, que efetuou um balanço das políticas macroeconômicas e seus efeitos em termos de crescimento e estabilidade,¹ vejamos agora o cenário na área de políticas públicas, terreno no qual a administração Lula acredita ter feito o maior bem para o maior número possível de brasileiros, ainda que à custa de alguma manipulação de dados e da apropriação indevida de políticas iniciadas no governo anterior.

Social: avanços dos “direitos”, retrocesso das “obrigações”

Em nenhum outro terreno das políticas públicas, o governo Lula pode reivindicar tanto sucesso quanto no plano social, ainda que considerações sobre a extensão e a sustentabilidade no longo prazo sejam de rigor. Sua base foi a economia, que apresentou uma combinação de continuidade das políticas “neoliberais” herdadas do governo anterior, mais o benefício do ambiente internacional, de 2003 a 2008, muito favorável ao crescimento brasileiro: nunca antes na história do mundo, a economia mundial cresceu tanto, com tanta valorização das commodities exportadas pelo Brasil. O lado fiscal apresenta dúvidas, não tanto por dificuldade do governo em obter recursos – pois sua capacidade “extrativa” é, como se sabe, notoriamente eficiente, para infelicidade dos contribuintes – mas, sim, pela má qualidade dos gastos, notoriamente ineficientes e tendentes à irracionalidade (como os salários dos funcionários e as pensões e

aposentadorias, em detrimento das crianças e jovens).

Foi no terreno social, entretanto, que o governo Lula se apresentou com um grande diferencial em relação a todos os governos anteriores, até com certo exagero na cronologia histórica e no número de realizações efetivas (ambos simbolizados no famoso bordão do “nunca antes neste país”, uma clara usurpação da verdade). Não é necessário, num exercício como este, retomar todos os dados do desempenho alcançado nas diversas áreas, inclusive porque a máquina de propaganda do governo – outra de suas enormes realizações – se encarrega de martelar os números de forma retumbante: diminuição da pobreza, incorporação de camadas desfavorecidas à classe média, desconcentração de renda, aumento do emprego formal, inclusão educacional, digital, racial e várias outras inclusões de gênero. A realização símbolo do governo é, manifestamente, o programa Bolsa-Família – uma reunião de diversos programas iniciados no governo anterior, depois que o Fome Zero fracassou – que atende a mais de um quarto da população brasileira, segundo os dados oficiais.

As alegações numéricas são legítimas, podendo ser acolhidas como um avanço saudável no panorama social, beneficiado pela incorporação de novos estratos sociais aos mercados formais de consumo, de trabalho e a novas oportunidades de realizações pessoais e familiares. Nada pode obscurecer o fato de que o Brasil melhorou sensivelmente no plano social nos últimos anos, mesmo se os fatores causais desses progressos não podem ser resumidos a iniciativas exclusivas de políticas setoriais do período recente, derivando de um longo processo de transformações sociais (demográficas,

¹ Ver Paulo Roberto de Almeida, “Uma avaliação do governo Lula: a área econômica”, revista *Espaço Acadêmico* (ano 10, n. 113, outubro 2010, p. 38-45; link: http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Es_pacoAcademico/article/view/11273/6144).

educacionais) e de investimentos materiais (saneamento básico, campanhas de saúde, capacitação técnica, infra-estrutura etc.); ou seja, resultam de políticas em curso desde os anos 1990 e aceleradas com a estabilização trazida pelo Plano Real; todos sabem que a inflação constitui um imposto terrível sobre os pobres, sendo responsável por boa parte da concentração de renda no Brasil.

As consequências sempre vêm depois...

Um exercício de avaliação deve ir além dos certificados congratulatórios e tentar determinar, com os olhos no futuro, os efeitos duráveis e a sustentabilidade das políticas sociais, com o objetivo de antecipar suas consequências de longo prazo. Basicamente, todos os governos dispõem de duas vias para promover políticas sociais: a via dos mercados e as do próprio Estado, sendo as primeiras indiretas e aleatórias, e as segundas diretas e focadas em objetivos pré-determinados. A via dos mercados está identificada com produção de riquezas e criação de renda na sua vinculação com investimentos e empregos no setor privado – o único gerador real de riqueza social, já que o Estado se apropria da riqueza produzida por empresários e trabalhadores – cabendo ao Estado promover um ambiente favorável à realização de negócios, investimentos privados e intercâmbios externos, com um mínimo de interferência possível nos mecanismos de acumulação de riquezas.

Não é preciso ser um gênio da ciência política e da análise econômica para constatar que o governo Lula escolheu a outra via, a da redistribuição estatal da riqueza criada pela sociedade, seja por meio de programas já existentes – subsídios e transferências diretas e

indiretas a grupos e indivíduos, serviços estatais tradicionais, elaboração constitucional de diretrizes orçamentárias, etc. –, seja mediante grande variedade de novos programas que ele mesmo concebeu e implementou, cuja eficácia social e eficiência operacional são, no mínimo, questionáveis. Um dos grandes problemas associados a esta via é o de que é preciso, também, certo investimento nos *meios*, antes de se poder chegar aos *fins*. Ora, cada vez que o Estado implementa, um programa – digamos, aleatoriamente, um de inclusão digital, seja lá o que isso queira dizer – ele precisa se “abastecer” de recursos junto à sociedade, para depois oferecer sua “solução” ao “problema” detectado. Esse via geralmente dilapida recursos.

Os *meios*, então, tomam invariavelmente precedência sobre os *fins*: é inevitável, nessas circunstâncias, que o dinheiro arrecadado compulsoriamente – e todos os impostos e taxas são compulsórios, como essa estúpida taxa sobre a cadeia do livro que o governo pretende cobrar para... estimular a leitura (!!!) – pague um “pedágio” na entrada (para remunerar o “trabalho” dos burocratas que conceberam e desenvolveram tão edificante programa) e pague um novo “pedágio” na saída. Aqui se trata de remunerar o feliz concessionário que redistribui a “solução-milagre” do suposto “problema” detectado pelos gênios que trabalham para o governo, digamos o microempresário de uma *lanhouse* “comunitária”. Deixemos de lado, para não complicar demais o roteiro dos pedágios, todas as demais inovações em quaisquer etapas da cadeia, como as licitações dirigidas, a seleção para um fornecimento seletivo, o superfaturamento e outras

oportunidades de desvios desses recursos.

Haverá um custo a pagar mais à frente...

Tendo em vista todas as evidências documentadas, todos os registros acumulados de malversações recorrentes associados à coleta, manipulação e circulação de recursos públicos – aliás, da sociedade, apenas intermediados pelo Estado – parece incrível que a própria sociedade brasileira e, a mais forte razão, os partidos políticos e os burocratas e dirigentes estatais ainda insistam nessa via altamente custosa e ineficiente de prestação de serviços públicos, ou de supostos “benefícios sociais”. No caso em espécie, a tal de “inclusão digital”, seria muito melhor e mais barato que ela fosse feita por iniciativa e decisão pessoal de cada indivíduo, atuando por sua própria conta, com plena soberania sobre o seu dinheiro: ele saberia melhor do que qualquer burocrata como empregar seus recursos da melhor forma, para sua maior satisfação, desde que seu dinheiro permanecesse em seu bolso, decidindo-se, eventualmente, por algum computador e algum serviço de conexão, a preços competitivos como devem ser os de um mercado aberto, não cartelizado por grandes empresas favorecidas pelo governo (e, claro, desde que os produtos e serviços não viessem sobrecarregados de todos esses impostos, contribuições e taxas que no Brasil podem chegar abusivamente a 40% do preço final).

Compreende-se que o cidadão comum – inadvertido quanto à carga total de impostos que ele paga compulsoriamente a cada compra, tanto porque esse dado não consta do ato de compra – não estabeleça ele mesmo a relação de custo-prejuízo advinda da “solução” estatal ao seu suposto

“problema” de exclusão digital – que nem existiria se ele dispusesse de abundantes ofertas de bens e serviços em mercados competitivos – e que ele até favoreça, em seu imaginário, a “solução” oferecida a “baixo custo” pelo Estado (que na verdade tem um custo embutido bem mais alto). Isso ocorre em razão da deformação geral de compreensão da sociedade brasileira quanto ao papel do Estado numa sociedade “normal”. É menos compreensível que pessoas informadas, burocratas públicos – economistas, administradores, gestores, planejadores – não percebam, e não declarem, que a solução oferecida é a de menor bem-estar possível, tendo em vista alternativas melhores disponíveis em regime de mercados abertos. É, aliás, inadmissível que institutos de economia aplicada, supostamente armados do que existe de mais aperfeiçoado em termos de análises comparativas, não tragam eles mesmos essas evidências quanto à existência de um “ótimo social paretiano” em matéria de políticas públicas, e não levantem essa discussão para o público em geral e para os responsáveis políticos em particular.

Compreende-se, por outro lado, que partidos políticos favoreçam a solução estatal, a menos racional e a menos eficiente, para esse tipo de “serviço público”, já que eles estão diretamente interessados na intermediação do dinheiro coletado na sociedade e canalizado pelo Estado, com a sua participação direta e interessada nos instrumentos e mecanismos dessas “políticas públicas”. Desse ponto de vista, o PT representa a exacerbação extrema, se me permitem a redundância, desse tipo de comportamento predatório e rentista, que só produz diminuição do bem-estar social e o aumento da burocracia estatal. É o que se poderia chamar de “partido parasitário”.

O Estado-mãezona e a acomodação social...

Mas ainda existe um outro componente profundamente deletério das “políticas sociais” aplicadas pelo governo Lula, que vai pesar como uma herança maldita nas próximas décadas de (não) desenvolvimento brasileiro: é a criação de uma cultura da “assistência pública”, de uma “mentalidade de Estado-mãe”, o patrono de todas as bondades coletivas que o imaginário social concebe como sendo “um direito do cidadão e um dever do Estado” (sem, obviamente, nunca calcular os custos sociais e microeconômicos de todas essas bondades). Esse aspecto é relevante e não vem sendo suficientemente destacado pelos analistas da área de políticas públicas.

O Brasil – não apenas em decorrência do Bolsa-Família, mas do conjunto de iniciativas do mesmo teor e filosofia – está sendo dividido em uma nação de assistidos, de um lado – com todas as demandas legítimas, ou reais, que possam existir, mas também com todos os desvios esperados nesse tipo de empreendimento gigantesco – e em uma nação de pagadores, do outro, em geral a classe média, já que os muito ricos são moderadamente afetados por esse tipo de política (embora alguns queiram, vingativamente, e ainda de forma totalmente equivocada e ineficiente, criar um imposto sobre as “grandes fortunas”). A mentalidade assistencialista e todos os canais rígidos de “redistribuição compulsória” de renda que estão sendo criados nesse universo mental de administração pública, constituem, sem dúvida alguma, a pior herança social que o governo do PT criou e que vai pesar terrivelmente no futuro brasileiro, mais até no plano da psicologia social do que da gestão fiscal.

Pior de tudo, os próprios pobres, supostamente os beneficiários primeiros e últimos com esse tipo de política, não percebem que são eles mesmos que pagam (duplamente) os serviços, são os seus financiadores injustiçados. Todos sabem que, em média, os mais pobres “deixam” (involuntária e inconscientemente) 50% de seus “rendimentos” (quaisquer que sejam eles, inclusive o Bolsa-Família, ou pensões e aposentadorias) nas mãos do Estado, sob a forma de impostos indiretos (já que eles não pagam impostos diretos, ou qualquer outra forma de contribuição sobre uma renda que manifestamente eles não possuem).

Este julgamento severo sobre as políticas “sociais” do governo Lula vai ser, obviamente, recusado por todos aqueles que costumam ver injustiças nos mercados e no capitalismo e que só vêem benefícios advindos das políticas administradas pelo “Estado corretor”. Essa concepção deformada quanto ao funcionamento dos mecanismos sociais de criação e distribuição de riquezas pode ser atribuída a uma ignorância econômica fundamental, mas também a um preconceito político e ideológico que, infelizmente, é muito disseminado num país de baixa educação geral e de qualidade discutível das faculdades de humanidades.

O lado sombrio: o dismantelamento das instituições

Uma das áreas menos felizes da atuação do governo Lula foi no âmbito da governança, onde se observou uma forte deterioração institucional, a começar pelo comportamento do próprio chefe de Estado. Com efeito, cabe destacar a ação essencialmente negativa do governo Lula no terreno das instituições e no das relações com os demais poderes, em especial com o Legislativo, aqui com resultados deletérios, que

deverão marcar o funcionamento desse poder nos anos à frente. O presidente também se permitiu atacar, em outros momentos, o poder judiciário, os tribunais de contas, e a própria imprensa, em atitudes de franco descontrole que revelam um comportamento de fundo autoritário, pouco compatível com o estágio democrático já alcançado pelo Brasil.

Desde o primeiro momento, com objetivo de montar a base de apoio ao governo na frente política, foram engajados esforços no sentido de não apenas barganhar a adesão de parlamentares, como de praticamente “adquirir” bancadas inteiras para colocá-las a serviço do executivo. Observou-se, como nunca antes no Brasil, o desmantelamento das instituições e retrocessos lamentáveis no plano dos comportamentos dos agentes públicos, contrapondo as promessas do outrora partido da “ética na política” com a realidade de malversações. A imprensa trouxe diversas evidências explícitas – com perdão pela redundância, mas ela cabe – de fraudes e de mentiras de todo gênero comandadas a partir da Casa Civil, cujo primeiro chefe teve de ser virtualmente expurgado (ainda que oficialmente afastado a pedido), não sem ter sido homenageado pelo presidente. O episódio que motivou essa primeira “limpeza”, sintomático de processo de erosão institucional, foi o chamado “mensalão” – basicamente a compra de deputados –, um crime político de mais alta gravidade, cujo julgamento ainda não se fez. Mas ocorreram várias outras rupturas da legalidade constitucional em diversos níveis, como por exemplo na constituição de um “fundo soberano” com recursos orçamentários (ao arrepio completo do que tinha sido aprovado pelo Congresso). O auge das ilegalidades políticas foi representado,

obviamente pela campanha presidencial de 2010, quando o chefe de Estado se converteu em verdadeiro chefe de partido, engajado não na vitória sobre a oposição, mas no esmagamento de oponentes políticos, tudo com o uso da máquina pública.

Política e governança: deterioração dos comportamentos e instituições

Um julgamento sumário nessa área poderia começar pelas seguintes palavras: nunca antes, neste país, as instituições estatais foram tão diminuídas e tão abertamente vilipendiadas, a começar pela subordinação do poder legislativo ao executivo. Uma avaliação honesta quase não consegue encontrar pontos positivos nas frentes política e administrativa em todo o período em exame, a começar pela expansão exponencial da máquina pública, devidamente aparelhada e colocada a serviço do partido no poder.

Uma vez instalado no poder, o PT buscou, antes de tudo, reforçar a imagem de que o Estado brasileiro tinha sido “sucateado pela ideologia neoliberal” e que o novo governo tinha recebido uma “herança maldita” do antecessor, numa operação política profundamente desonesta. Ele se empenhou então em “recuperar a capacidade de administração do setor público”, por meio da contratação de milhares de militantes em cargos de confiança, que obviamente eram obrigados a contribuir para o próprio partido. Não existem praticamente levantamentos independentes que possam medir a extensão desse fenômeno nos diversos níveis da máquina pública.

No plano propriamente administrativo ocorreu uma imediata multiplicação de ministérios e entes estatais, em número jamais visto nos anais da administração

pública brasileira; poucos brasileiros não pertencentes aos quadros do Estado – e provavelmente muitos funcionários públicos também – seriam capazes de citar o número exato de ministérios e de estatais criadas durante o governo Lula.

De fato, não se tem notícias, em repúblicas presidencialistas, de chefe de Estado que consiga despachar a intervalos regulares com mais de três dezenas de ministros, no Brasil aproximando-se de quatro dezenas (considerando-se os secretários especiais e outros cargos de alto escalão subordinados à Presidência da República). Certamente os responsáveis políticos nunca ouviram falar de aumento da produtividade no setor público, ou se conhecem o conceito, o tomam como sinônimo de elevação dos salários e de aumento de quadros – cargos de confiança, de livre nomeação, mas também crescimento via concursos –, como registrado num equivocado trabalho a esse respeito feito pelo “novo Ipea”. A plethora de cargos e de funções criadas pelo governo Lula deve representar um aumento constante nas despesas públicas pelas próximas duas gerações pelo menos, com a constituição de um Estado bem mais adiposo do que administrativamente eficiente.

O abandono da ética como princípio político

O aspecto mais saliente, porém, da deterioração administrativa e política no governo Lula tem a ver com o abandono completo dos supostos “pressupostos éticos” que teriam pautado o partido quando na oposição, na sua abordagem dos processos políticos e legislativos e na sua adesão às formas mais condenáveis de barganhas políticas. Com efeito, para fins de montagem de uma base congressual compatível com suas necessidades, as lideranças

políticas do governo Lula – a começar pelo primeiro ministro da Casa Civil – organizaram não apenas a tradicional troca de cargos e favores por votos, tradicional no cenário brasileiro, mas trocaram-na pela mais desavergonhada compra de parlamentares (e mesmo de bancadas inteiras) com recursos advindos do submundo da corrupção e do desvio de fontes públicas e de empresas estatais. O episódio, já registrado nos anais como “mensalão”, foi suficientemente documentado para merecer punição exemplar dos responsáveis, o que jamais veio a ocorrer no âmbito do governo. Ao contrário, este se empenhou em acobertá-lo, em desmenti-lo, em desviar o foco das atenções da imprensa e do próprio congresso, assim como ocorreu em outros casos escabrosos de utilização da máquina pública para fins absolutamente condenáveis no plano da legalidade e da moralidade (inclusive o episódio que veio a custar o cargo do primeiro ministro da Fazenda, já envolvido em operações suspeitas desde cargos anteriores em nível municipal).

O Legislativo, de forma geral, foi abastardado e colocado a serviço do Executivo, sujeitando-se aquele poder a humilhações públicas raramente vistas na história política brasileira. O Judiciário também foi alvo de uma guerrilha processual, além de testado de maneira tristemente recorrente no caso do desrespeito continuado à legislação eleitoral, em comportamentos que beiram a atitudes de sarcasmo ou de desprezo. No plano mais geral das instituições democráticas, ocorreram diversas tentativas de controle da imprensa, de revisão unilateral e distorcida da anistia política que presidiu o retorno ao regime democrático no País, assim como de orquestração de supostos movimentos sociais que nada mais representavam do

que interesses partidários e sindicais guiados por uma visão neobolchevique do poder político.

Mas foi no plano da legislação criminal que as instituições públicas foram submetidas ao mais sistemático desrespeito às leis e às normas que deveriam presidir um regime constitucional. Movimentos ditos sociais – entre eles, um partido político que se esconde sob a bandeira da reforma agrária – depredaram de forma repetida e violenta propriedades públicas e privadas, destruíram pesquisas científicas, esbulharam cultivos e instalações, sem que se tenha tido notícia de ação pública para coibir e punir esse atos contrários à legalidade. A convivência de autoridades com os perpetradores desses atos superou em várias ocasiões os limites da responsabilidade política, para adentrar no terreno da cumplicidade. Estes foram, provavelmente, os mais flagrantes exemplos de erosão das instituições públicas num país que vinha se esforçando para construir um Estado de direito que passasse dos dispositivos formais do respeito às leis à sua implementação prática. Com efeito, não se tem notícia de que qualquer um dos depredadores de edifícios públicos – inclusive o Congresso nacional – tenha sido processado ou punido por iniciativa dos responsáveis políticos do governo Lula. Órgãos públicos são aliás referidos como “pertencentes” a este ou aquele movimento político, sem que sequer ocorra um desmentido a respeito.

Essas manifestações de simpatia política e até de convivência com grupos e personalidades pertencentes ao mesmo arco ideológico do partido no poder se estende inclusive à esfera internacional, com graves repercussões para a credibilidade do Brasil no plano externo. São conhecidos os casos dos

esportistas cubanos – devolvidos celeremente à ilha comunista – e o de um terrorista italiano condenado em sua país e justamente retido politicamente no Brasil, dois exemplos, entre outros, da duplicidade ideológica mantida nessa área. Foi também diversas vezes mencionado o caso do “embaixador” da guerrilha colombiana Farc, no Brasil, protegido e resguardado por razões obscuras de convivência entre esse grupo terrorista e narco-traficante com o partido no poder, no âmbito do Foro de São Paulo, uma coordenação de partidos latino-americanos de esquerda teleguiada por Cuba.

O rebaixamento do Estado como norma política

No plano dos procedimentos administrativos, são inúmeros os desafios e os atos de desrespeito continuado a pareceres do Tribunal de Contas da União, com a continuidade de repasses de verbas e a manutenção de obras objeto de sérias restrições dos órgãos de controle. Nunca tantas organizações da chamada sociedade civil – muitas criadas expressamente para explorar um filão dos “negócios” públicos – receberam tantos recursos públicos para a implementação de projetos de duvidosa utilidade públicas e até de escassa relevância social; esse tipo de desvio de recursos públicos vem sendo especialmente praticado nas áreas trabalhista (ou sindical), de assistência pública e de promoção da “cidadania” em diversas frentes regionais. Vários contratos públicos, por sua vez, revelam a existência de canais paralelos nas compras governamentais, com diversas evidências de mau uso do dinheiro público (na verdade, da cidadania).

Finalmente, a existência de um balcão de negócios na Casa Civil, revelada em plena campanha eleitoral presidencial, constituiu um outro exemplo, bem mais

grave, da deterioração dos costumes políticos no País. Tentativas de desqualificação e de acobertamento das denúncias só puderam ser vencidas por esforço continuado da imprensa independente, objeto da hostilidade do partido no poder e dos movimentos que circulam em seu entorno. Em relação a esse episódio, aliás, pode-se dizer que nunca antes no Brasil a corrupção tinha chegado tão perto de um presidente. A exemplo dos casos anteriores, de corrupção e mesmo de crimes políticos, não é seguro que se faça justiça como seria de se esperar. Na verdade, desde o episódio do “mensalão” passou a ocorrer uma banalização do crime por figuras partidárias, num dos mais nefastos desenvolvimentos do cenário político brasileiro. Esse é, provavelmente, o pior legado a ser deixado pelo governo Lula no sistema político nacional.

Qualquer que seja o resultado eleitoral de 31 de outubro de 2010 – mas esse resultado é determinante em termos de acobertamento ou investigação dos crimes políticos (e vários crimes comuns também) cometidos no coração do poder –, o que parece certo é que o

legado do governo Lula no terreno da ética governamental é o pior possível que estaríamos no direito de esperar de um regime democrático funcionando em condições normais de plenitude institucional. O fato é, contudo, que essas instituições não estão desempenhando seu papel a contento, asfixiadas talvez, como a própria imprensa, pelos tentáculos insidiosos do corporativismo estatal dominado por grupos simpáticos ao partido no poder e paralisadas em sua ação por vários tipos de pressão política emanados dos mais altos círculos do poder.

Finalizando, a simples constatação de que uma avaliação como esta, que toma como ponto de partida fatos amplamente conhecidos e registrados nos meios de comunicação, possa ser objeto de contestação pelas figuras envolvidas e nisso receber o apoio de amplos grupos da opinião pública, a começar pelos acadêmicos engajados, revela, por si só, como se deteriorou o ambiente político-institucional no Brasil, com uma erosão evidente de princípios elementares da ética republicana.