

Democracia e Desenvolvimento: a relevância da dimensão político-institucional*

Eli Diniz*

Introdução:

Nas duas últimas décadas do século passado, o Brasil experimentou um período de grandes mudanças. Tal como os anos 30, as décadas de 80 e de 90 representaram um marco em nossa já secular trajetória republicana. Tais mudanças levaram à ruptura com a antiga ordem, realizando a desmontagem da arquitetura político-institucional que, durante 50 anos, entre 1930 e 1980, sustentou a estratégia da industrialização por substituição de importações, em suas várias versões, desde o nacional-desenvolvimentismo dos anos 50 ao milagre econômico dos anos 70, calcado no binômio desenvolvimento-segurança nacional sob a égide da ditadura militar. Tais mudanças de grande amplitude foram desencadeadas por um complexo de fatores externos e internos.

Entre os primeiros, as injunções do processo de globalização, as sucessivas crises internacionais, a pressão das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, o colapso do socialismo e o fim da guerra-fria foram os aspectos mais expressivos. Por outro lado, os fatores internos desempenharam um papel não menos relevante. As escolhas feitas pelas elites dirigentes, as características de suas coalizões de apoio político, a definição das prioridades, o ritmo e a forma de execução das políticas foram decisivos para definir o conteúdo das mudanças. Em outros termos, não se pode atribuir mecanicamente todas as mudanças às forças inexoráveis da globalização, sem levar em consideração as escolhas dos agentes em cada contexto histórico.

Sob o impacto deste conjunto de fatores, observou-se, sobretudo nos anos 90, uma drástica redefinição da agenda pública, que provocou uma ruptura com os aspectos políticos e econômicos da ordem anterior. Reformas políticas voltadas para a construção do regime democrático consagrado pela constituição de 1988, programas de estabilização econômica, reformas orientadas para o mercado, como as privatizações, a liberalização comercial e

* Trabalho apresentado na jornada “ Un Año de Gobierno Lula: Oportunidades y Desafíos”, organizada por Sônia Fleury (EBAPE: FGV) y Jacint Jordana (Universitat Pompeu Fabra), promovida pela EBAP, Universitat Pompeu Fabra y Fundación CIDOB, realizada em Barcelona, 1/12/2003. Agradeço às organizadoras, especialmente à Sônia Fleury, a oportunidade de participar deste evento.

* Professora Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

a abertura externa, converteram-se nas novas prioridades, traduzindo-se em uma reorientação das políticas públicas postas em prática pelos governos de turno. Esta mudança de enfoque trouxe como resultado o abandono das estratégias desenvolvimentistas do passado e sua substituição por políticas monetaristas de teor ortodoxo, na busca do equilíbrio macroeconômico. As metas sociais, tão enfatizadas pelos líderes do processo de transição democrática, entre 1985-1988, foram progressivamente deslocadas da agenda. Esta veio a adquirir rigidez crescente em torno das metas de estabilização e ajuste fiscal.

Mas, para além das mudanças, cuja relevância não podemos subestimar, observou-se uma alta continuidade no que diz respeito ao quadro social do país, marcado pelo aprofundamento da desigualdade, da violência e da concentração da renda, barreira que nos força a adiar ao infinito a meta da inclusão no seleto clube dos países desenvolvidos. Efetivamente, a grande lacuna de nosso percurso histórico está representada pela incapacidade dos governos de reduzirem a exclusão social e o grau extremo de iniquidade característicos da sociedade brasileira.

Principais pontos de Inflexão: a ruptura com a antiga ordem

No período mais recente, que se desdobra entre 1985 e as eleições de 2002, gostaria de ressaltar alguns pontos de inflexão na trajetória da sociedade brasileira. São momentos que se caracterizaram por mudanças expressivas no modelo econômico e no padrão de desenvolvimento em vigor, bem como nas estratégias políticas dos principais grupos em confronto.

O primeiro marco pode ser situado entre 1985 e 1988, quando se dá a ruptura com o passado autoritário. Neste período, observou-se a instauração dos mecanismos e procedimentos do regime poliárquico, para usarmos a terminologia de Robert Dahl (Dahl, 1971), conduzindo à consolidação das regras do jogo democrático e implicando a garantia da governabilidade pela gestão negociada dos conflitos políticos. As eleições presidenciais de 2002, com a vitória do candidato do PT, partido situado à esquerda do espectro ideológico, revelaram o amadurecimento das instituições poliárquicas no Brasil, com a plena aceitação do princípio da alternância do poder.

O segundo momento situa-se entre 1994 e 1995 com a implantação e o êxito do Plano Real, que representou a conquista da estabilização monetária sustentada, o que significou também um profundo corte com o passado

recente, marcado por experiências estabilizadoras ineficazes e de curta duração, que, ao terminar, acarretavam taxas ainda mais elevadas de inflação. A consecução da meta da estabilidade levou à ruptura com a cultura inflacionária e a irresponsabilidade fiscal, traços arraigados na tradição política do país. Articulou-se, a partir de então, um forte consenso em torno da preservação do equilíbrio macroeconômico como fundamento do crescimento sustentado, consenso que daria respaldo à execução das chamadas reformas estruturais.

E aqui chegamos ao terceiro ponto de inflexão, que resultou da profundidade das mudanças desencadeadas pelo pacote das reformas orientadas para o mercado, ao lado das reformas constitucionais, ambas executadas durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Este pôs em prática um conjunto deliberado de políticas voltadas para o que designou por desmonte da Era Vargas. A execução desta agenda produziu a desarticulação do padrão anterior de desenvolvimento. De forma similar, aprofundou a erosão do pacto corporativo que, durante as décadas anteriores, deu suporte à industrialização por substituição de importações.

É verdade que a matriz estadocêntrica vinha sofrendo um processo de desgaste lento e gradual desde meados dos anos 70, do século passado, em consequência das profundas mudanças desencadeadas pelo projeto desenvolvimentista posto em prática pela ditadura militar, que levou ao declínio da *ordem regulada* (Santos, 1985). Entretanto, a desarticulação desta matriz ainda não se constituía em objeto de uma política deliberada do governo, vindo a transformar-se em condição necessária para o ingresso numa nova fase. A meta do desmonte do legado do passado só seria explicitada com a ascensão de Fernando Collor à presidência da República, no limiar dos anos 90. E só se tornaria prioritária, assumindo o primeiro plano da agenda pública, com a eleição, em 1994, do presidente Fernando Henrique Cardoso à frente de uma ampla coalizão de centro-direita, num embate eleitoral durante o qual se desagregaria a antiga coalizão desenvolvimentista.

As mudanças postas em prática pelas novas elites dirigentes, por sua amplitude e abrangência, tornaram-se irreversíveis. Em consequência, tornou-se anacrônica qualquer perspectiva de regresso ao passado. De forma similar, perderam atualidade os velhos paradigmas para interpretar o presente e apontar novas alternativas. Resgatar antigos modelos é, portanto, uma saída historicamente descartada. Efetivamente, esgotaram-se os três paradigmas dominantes no passado recente, vale dizer, o nacional-desenvolvimentismo,

as diretrizes neoliberais consagradas pelo consenso de Washington e o modelo social-democrata. Desta forma, impõe-se a busca de novas estratégias para enfrentar os desafios presentes.

A profundidade das mudanças e sua irreversibilidade criaram a expectativa de que a estratégia neoliberal teria assegurado um largo futuro pela frente. Entretanto, o desgaste desta estratégia começaria pouco tempo depois da reeleição de Fernando Henrique Cardoso, cujo segundo mandato transcorreria sob crescente perda de popularidade.

Assim é que o quarto ponto de inflexão pode ser localizado no ano de 2001, quando se observa o aprofundamento do processo de erosão da coalizão neoliberal, cujos primeiros sintomas remontam às eleições presidenciais de 1998. O resultado foi a ruptura do consenso em torno da estabilidade e do ajuste fiscal como prioridades absolutas da agenda pública. Difunde-se a percepção de que as políticas neoliberais tiveram um alto custo social, gerando efeitos perversos de grande impacto, como os altos índices de desemprego, a recessão, a redução do mercado formal de trabalho (eliminação de cerca de dois milhões de empregos formais na indústria) e a destruição do já precário sistema de proteção social ligado ao padrão anterior. Verifica-se a partir de então uma forte demanda por um projeto de desenvolvimento sustentado como condição para a saída do impasse em que se encontrava o país, prisioneiro do falso dilema estabilização X desenvolvimento. A ênfase se desloca para temas como a retomada do crescimento econômico e políticas de geração de emprego. Persiste a defesa de uma política firme de estabilização, porém como âncora de um programa de desenvolvimento mais equitativo, abrindo espaço para políticas de combate à desigualdade e à exclusão social. Observa-se gradualmente a formação de uma nova coalizão política e de um novo consenso em torno do imperativo de uma inflexão na política macroeconômica, tendo em vista a inclusão de novas prioridades na agenda: crescimento econômico e geração de emprego, associados à formulação de uma nova estratégia de inserção internacional, metas que se tornariam crescentemente interdependentes.

Dentro deste processo, um fato importante foi a ruptura do pacto governo-empresários entre os anos de 1998-2002. A partir do início do segundo mandato de Fernando Henrique, um importante segmento do empresariado se afasta do governo e caminha para uma postura abertamente crítica.

Deste modo, a partir de meados de 2002, quando a campanha eleitoral se torna mais intensa, a insatisfação com o governo FHC já havia alcançado grande amplitude. A rejeição do candidato situacionista também se torna mais visível. A opinião pública vinculou suas expectativas de mais emprego e crescimento econômico à reformulação da política econômica, associando-a, por sua vez, a uma mudança de governo. Neste sentido, mudar o rumo, na percepção do eleitor, implicaria a mudança das elites no poder.

Finalmente, um outro fator relevante foram as transformações no pensamento da esquerda e nas formulações políticas da corrente dirigente do PT. Tal mudança pode ser localizada entre 1994 e 1998.

A execução do programa de reformas orientadas para o mercado, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, alcançou, como foi ressaltado, uma grande amplitude em relação ao impulso inicial dado por Fernando Collor, radicalizando-se o corte com o passado. Tem início uma fase de intensa desconstrução legal e institucional, que abriria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados pelo *mainstream* internacional. No decorrer do processo de reestruturação produtiva que se verificou, se uma parte expressiva do empresariado nacional foi duramente atingida, o segmento que se expandiu viu fortalecer-se sua posição aprofundando seus vínculos com o setor transnacional. Para este setor, o futuro estaria naturalmente atrelado ao êxito da estratégia dominante. Entretanto, a incapacidade do governo de romper com as amarras da estagnação e da vulnerabilidade externa da economia terminaria por abalar a confiabilidade daquela estratégia junto a novos grupos empresariais, aumentando a margem de descontentamento.

Paralelamente, o enfraquecimento dos sindicatos, que perderam muito da combatividade anterior, eliminou um dos principais focos de resistência ao poder empresarial. O êxito das reformas produziu uma espécie de paz social forçada, pela perda de poder de fogo do sindicalismo. Ademais, as forças de centro-direita experimentaram um longo período de supremacia política, o que reforçou-lhes a auto-confiança no embate eleitoral. Sob tais condições, a democracia e a incerteza típica de um processo eleitoral mais livre e competitivo aparecem para as elites como um jogo relativamente seguro (Weyland, 2002).

No plano internacional, a queda do muro de Berlim e o fim da guerra fria provocaram um retraimento da esquerda em escala mundial. Internamente, as

reformas liberais do governo Fernando Henrique impuseram à esquerda uma postura defensiva. A posição do Partido dos Trabalhadores (PT), que no início dos anos 80 era percebida como progressista, ou até mesmo de vanguarda, passa a ser vista com desconfiança, durante a hegemonia do pensamento neoliberal nos anos 90. O discurso modernizante passou a ser o do governo realizador das reformas liberais, única via capaz de inserir o país na ordem mundial globalizada. O discurso contrário foi insistentemente apontado como ultrapassado, expressão de um pensamento extemporâneo, sendo seus defensores identificados como retrógrados. Segundo o discurso oficial, as esquerdas em geral seriam estigmatizadas como “vanguarda do atraso”. Além disso, a oposição, incluindo o PT, não foi capaz de antepor ao pensamento dominante um projeto alternativo para o país.

Algumas lideranças do PT perceberam esta defasagem e defenderam a necessidade do partido formular uma nova estratégia. Instaurou-se uma polêmica entre suas principais correntes. Alguns setores advogavam uma renovação interna profunda preconizando reformas sociais dentro dos marcos do sistema capitalista, abrindo mão de qualquer tentativa de ruptura. Outros insistiam na validade das teses socialistas, o que se tornava, naquele contexto, uma postura pouco convincente, dado o colapso do socialismo em âmbito mundial. Efetivamente, àquela altura, a plataforma socialista parecia historicamente obsoleta, presa a um passado que não mais podia ser recuperado.

Estas transformações foram detectadas por um dos segmentos mais influentes do PT. Assim, por exemplo, em artigo publicado em 1997, Luiz Dulci, dirigente do PT pertencente à corrente articulação, reconhecendo as profundas mudanças por que passara a sociedade brasileira, defende a necessidade de uma nova postura do partido para enfrentar os desafios daquele momento: “(...) desde 89, carecemos de verdadeira estratégia global, naquele sentido forte, substantivo, de um projeto alternativo coerente e de um caminho sócio-político definido para tentar viabilizá-lo”¹. A valorização da política, a relevância da negociação e da tática de alianças e acordos foram alguns dos principais aspectos desta mudança de percepção. Este processo de reformulação avançou progressivamente, evoluindo para uma visão mais moderada e gradualista da transição para um novo modelo. A ampla aceitação das reformas de mercado exerceu uma forte pressão no sentido da mudança. Finalmente, os incentivos eleitorais agiam no sentido de estimular o partido a

¹ Dulci (1997), [http:// www.fabramo.org.br/td/nova_td/td34/td34_debate04.htm](http://www.fabramo.org.br/td/nova_td/td34/td34_debate04.htm) Consultado em 15/08/2003.

caminhar para o centro, moderando suas posições políticas². Para os partidos de centro-direita e os setores conservadores, o discurso moderado, por sua vez, contribuiu para transformar os líderes petistas e o próprio partido num interlocutor mais confiável. Assim, ao longo deste período, o fosso entre esquerda e direita reduziu-se substancialmente.

O conjunto destes fatores expressa a profundidade das mudanças que ocorreram durante a última década do século passado. É este processo de longo prazo, no decorrer do qual se tornou possível e viável a construção de um projeto alternativo de poder, o que explica a vitória de Lula nas eleições de 2002. Esta não pode ser entendida apenas como um fenômeno de natureza conjuntural, que se explicaria simplesmente pelas crises do momento ou pela dinâmica da campanha eleitoral.

Os elementos de continuidade: O agravamento do quadro social

Por outro lado, como foi destacado, em contraste com as mudanças verificadas nas esferas econômica e política durante os anos 90, os problemas históricos de exclusão e desigualdade revelaram alto grau de persistência, assumindo proporções ainda mais graves. Ademais, a violência urbana cresceu a taxas até então inéditas. Em outros termos, se as transformações já referidas foram eficazes no desmantelamento das bases econômicas e político-institucionais da antiga ordem, não o foram na construção de um novo modelo. Em última análise, as reformas e as políticas liberais não foram eficientes para conduzir o país a um novo patamar de desenvolvimento, impedindo, ao contrário, a retomada do crescimento e a conquista de níveis satisfatórios de bem-estar para o conjunto da população. Os problemas de degradação social se tornaram mais agudos, vindo a representar um dos principais desafios com que se enfrentarão os governantes do período pós-reformas orientadas para o mercado. Como ressalta Ronaldo Garcia, no final da década de 90, o saldo do grande esforço de ajuste às novas condições internacionais não pode ser considerado positivo. O Brasil segue sendo um país caracterizado por um grau extremo de iniquidade (Iniq) e pela existência de uma elevada proporção de sua população, mais precisamente, 94,5%, vivendo abaixo do que o autor designa por patamar mínimo de existência digna (Pmed).³

² Em junho de 2002, na Carta ao Povo Brasileiro, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, declarava seu compromisso com uma transição moderada para o novo modelo, combinando crescimento com estabilidade econômica. Neste documento, defendia também o respeito aos contratos e acordos internacionais.

³ O Pmed combina uma série de medidas, como condições de moradia, acesso à água tratada, esgotamento sanitário, luz, coleta de lixo, posse de alguns bens essenciais, como rádio, telefone, televisão e geladeira, renda familiar *per capita* igual ou maior que um salário-mínimo mensal (cerca de 100 US\$), taxa mínima de

Nesta mesma linha de considerações, do ponto de vista político, cabe reconhecer que as mudanças efetuadas nas duas últimas décadas não podem ser subestimadas, já que representaram efetivamente uma ruptura com a trajetória anterior do país, desde pelo menos a proclamação da República. Durante os 50 anos que se estendem entre a revolução de 1930 e a década de 70, o sistema político brasileiro caracterizou-se por um alto grau de instabilidade política, passando por crises sucessórias agudas, seguidas de intervenções militares e golpes de Estado como saída para as numerosas crises de governabilidade típicas do período. Este foi, aliás, o padrão em vigor em toda a América Latina. Em contraste, a transição dos anos 80, que corresponde à “terceira onda de democratização” em âmbito mundial (Huntington, 1994), centrada na execução de um amplo conjunto de reformas políticas comprometidas com a erradicação da herança autoritária, conduziu tais sociedades a uma nova etapa de seu desenvolvimento político, por meio da instauração de sistemas poliárquicos dotados de maior ou menor consistência de acordo com a experiência histórica de cada país.

O resultado político mais notório na região foi a construção da ordem democrática sobre bases mais estáveis. A ruptura com a tradição golpista, o consenso em torno das regras do jogo democrático, a capacidade de lidar com o grau de indeterminação típico da democracia através do acatamento dos resultados eleitorais,⁴ a tolerância do dissenso e o respeito à gestão negociada dos conflitos abriram uma nova fase no aperfeiçoamento da ordem política destas sociedades. No Brasil, sob esse aspecto o avanço foi considerável. Hoje, preenchemos os requisitos mínimos de um sistema democrático, no qual o poder é preenchido por candidatos escolhidos em eleições livres e regulares, em condições de sufrágio universal e sob o princípio de garantias mútuas, que asseguram o acatamento dos resultados da competição eleitoral.

Por outro lado, não se pode dizer que tenhamos alcançado um nível de otimização dos recursos democráticos e que se tenham esgotado todos os componentes da agenda democrática contemporânea. Ainda restam alguns desafios não menos relevantes. Entre estes, destaca-se o problema da reforma

escolaridade, acesso à saúde pública, à justiça e segurança pública, além de uma taxa mínima de cobertura previdenciária (Garcia, 2003).

⁴ Nas palavras de Przeworski, no regime democrático, “todos devem subordinar seus interesses à competição e à incerteza. O momento crucial da transição do regime autoritário para o regime democrático é a passagem daquele limiar além do qual ninguém pode intervir para reverter os resultados do processo político formal. A democratização é um ato de submissão de todos os interesses à competição, é uma ação de institucionalização da incerteza” (Przeworski, 1994, p 31).

do Estado no contexto de democracias sustentadas, conjugando a capacidade de gerenciar a dinâmica política de uma sociedade complexa e plural à qualidade das políticas públicas em termos de seu teor de responsividade e de responsabilidade⁵ em face do conjunto da sociedade. Neste sentido, a polaridade mais Estado x menos Estado perde atualidade. Como salienta Przeworski, o que importa é a qualidade da intervenção do Estado, que depende, em grande medida da eficácia dos mecanismos que obrigam os governos a prestar contas de seus atos perante o público (Przeworski, 1996). Eis porque a questão democrática não pode ser dissociada da reavaliação do papel do Estado nas sociedades em desenvolvimento, bem como do aperfeiçoamento do arcabouço institucional e das práticas políticas das novas democracias.

No novo milênio, com o fim da guerra fria e o aprofundamento da globalização, em meio à “terceira onda de democratização”, reabre -se o debate democrático em direção a uma nova inflexão. É neste momento que se pode argumentar, com propriedade, que a questão democrática vai mais além da consagração das regras formais da democracia, já que está referida à sustentabilidade da democracia. Não basta alcançar a consolidação das regras do jogo, implantando os princípios e fundamentos da ordem poliárquica. É necessário, para alcançar a estabilidade a longo prazo, retomar a tradição rousseauiana e superar as três modalidades de déficit historicamente acumulados durante o processo de constituição do Estado brasileiro, que foram aguçados pelo impacto das políticas neoliberais dos anos 90.

Refiro-me aqui, em primeiro lugar, ao já aludido déficit de inclusão social, de forma a reverter os seculares padrões de injustiça e iniquidade. Em segundo lugar, trata-se de equacionar o déficit de capacidade de implementação do Estado para, através de suas políticas públicas, produzir os resultados socialmente desejados. Este redirecionamento, por sua vez, implica questionar uma lógica social e estatal de exclusão em benefício de uma alternativa de teor mais abrangente. Para tanto, é necessário romper com a inércia das políticas estabelecidas e priorizar uma nova rota comprometida com um projeto nacional, voltado para uma estratégia de desenvolvimento sustentado,

⁵ A responsabilidade política pode ser testada no processo eleitoral, quando os cidadãos têm a oportunidade de aprovar ou não os atos dos governantes, reconduzindo-os ao cargo ou levando-os à derrota nas urnas. Entretanto, as eleições (*accountability* vertical) não bastam. Para proporcionar níveis satisfatórios de responsabilidade e responsividade (capacidade de resposta dos governos às necessidades e preferências dos cidadãos) é necessário um desenho institucional complexo constituído de uma série de mecanismos e procedimentos de cobrança e prestação de contas de forma a garantir intervenções governamentais eficazes (Przeworski, 1996).

associada a uma forma inovadora de inserção internacional. Finalmente, é imperativo preencher a lacuna quanto aos mecanismos de *accountability*, que induzem os governantes, independentemente de suas motivações e convicções particulares, à busca de formas de ação comprometidas com o interesse público, permitindo, assim, recuperar a dimensão republicana da democracia. Isto significa, em última instância, retomar a importância do conteúdo social da democracia e ampliar os direitos de cidadania, reduzindo o fosso entre as esferas formal e substantiva da democracia.

Em última instância, o debate contemporâneo desloca a atenção para a necessidade de superar a dicotomia democracia representativa x democracia participativa, termos apresentados, numa versão mais elitista e conservadora da democracia, como antitéticos. De forma similar, as duas formas de responsabilização pública, por controle parlamentar e pela participação social, longe de serem incompatíveis, reforçam-se mutuamente, como ressalta a teoria democrática contemporânea. Finalmente, cabe conciliar a elasticidade da democracia com o impulso de mobilização da sociedade e a vitalidade dos movimentos sociais.

O Primeiro Ano do Governo Lula: continuidade ou mudança?

Lula foi eleito por uma ampla coalizão, reunindo os votos tradicionais da esquerda e os de inúmeros outros setores descontentes com o modelo neoliberal posto em prática ao longo dos anos 90, aí incluindo setores do empresariado e das classes médias. Obtendo 61% dos votos (53 milhões de eleitores), contra 38% de votos alcançados por José Serra - o candidato do governo e seu principal competidor - em eleições caracterizadas por uma alta taxa de comparecimento às urnas, Lula canalizou as aspirações da sociedade por mudanças nos rumos da política brasileira. Evidentemente, o grau e o tipo de mudança não seriam uniformes, apresentando distinções entre os vários segmentos deste amplo e heterogêneo conjunto de eleitores.

Uma vez no poder, o governo Lula, em seu primeiro ano, esteve marcado por uma forte tensão entre continuidade e mudança. Considerando a política macroeconômica, estratégica para definir os parâmetros a que deve subordinar-se o conjunto do governo, o que prevalece claramente são as linhas de continuidade. A ortodoxia manifesta-se pela prioridade às metas de estabilização econômica e ajuste fiscal, combinando câmbio flutuante com livre movimento de capitais, metas de inflação e políticas fiscais altamente

restritivas⁶. Na verdade, o novo governo aprofundou a ortodoxia anterior, ao decidir aumentar a taxa básica de juros dos 25% vigentes no início do governo para 26,5%, três meses depois, decidindo ainda elevar o superávit fiscal para 4,25 % do PIB, indo além da meta estabelecida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). No que se refere às reformas estruturais (previdenciária, tributária, financeira e trabalhista), encontram-se basicamente comprometidas com o equilíbrio das contas públicas ou com a criação de um ambiente institucional mais favorável à operação dos mercados. A meta é, portanto, a redução da dívida pública por meio da obtenção de superávits primários altos e continuados. Na mesma linha, situa-se a proposta, ainda em exame, de conferir autonomia ao Banco Central.

Por outro lado, a partir de meados de 2003, as autoridades monetárias iniciaram uma gradual redução da taxa de juros, que foi reduzida em 10 pontos percentuais, chegando a 16,5% no final do ano. Esta diminuição não foi, porém, suficiente para estimular os investimentos e o aumento da produção, ou ainda reduzir o desemprego e manter estável a renda dos trabalhadores. O crescimento da economia foi bem inferior a 1%, frustrando as expectativas de retomada do desenvolvimento e melhoria das condições de vida. Além disso, a dívida externa permanece em patamares muito elevados e o país continua extremamente vulnerável às condições externas.

Ademais, qualquer tentativa de mudança mais expressiva esbarra no enfoque conservador da equipe econômica concentrada nos altos escalões burocráticos do Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional e Banco Central. Esta equipe se mantém insulada no comando da política macroeconômica, permanecendo relativamente impermeável às demandas e críticas dos setores favoráveis à flexibilização das políticas monetária e fiscal de forma a tornar viável a meta do desenvolvimento sustentado. Como superar as amarras dos superávits primários elevados, ser mais agressivo na redução dos juros e da carga tributária e criar as condições para aumentar os investimentos públicos e privados, eis as questões principais da pauta de demandas de diferentes setores da sociedade, incluindo segmentos expressivos do empresariado do setor produtivo e da intelectualidade do país⁷. Em outros termos, ganha destaque a

⁶ As linhas mestras da política econômica do governo estão contidas no documento Política Econômica e Reformas Estruturais, do Ministério da Fazenda, de abril de 2003. Também estão explicitadas nas diversas cartas de intenção encaminhadas ao FMI.

⁷ Intelectuais ligados ou não ao PT, notadamente no campo da economia e das ciências sociais, vêm manifestando críticas à política macroeconômica do governo. Veja-se, por exemplo, o livro recém-lançado, organizado pelos professores João Sicsú, José Luis Oreiro e Luiz Fernando de Paula, *Agenda Brasil, políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*, no qual os autores defendem uma forma

idéia de que, a despeito da necessidade de o governo cumprir os compromissos externos, é possível adaptar-se às circunstâncias mundiais sem abdicar das mudanças indispensáveis para corresponder ao mandato conferido pelas urnas.

O alto custo social da política macroeconômica tem sido, aliás, um dos principais fatores de desgaste do governo diante da opinião pública, apesar da popularidade do Presidente continuar relativamente alta. Nos últimos meses de 2003, as pesquisas de opinião divulgadas pelos principais jornais do país deram destaque à preocupação crescente com o aumento do desemprego. Assim, por exemplo, no dia 2 de novembro, A Folha de São Paulo publicou os resultados da pesquisa Datafolha, levada a efeito em 130 municípios de todo o país, reforçando as conclusões a que haviam chegado levantamentos anteriores, indicando o desemprego como a principal preocupação da população. Entre os entrevistados, 46% apontaram o desemprego como o principal problema do país, superando a fome (apontada por 12%), a violência (indicada por 10%), e a saúde (também 10%). Além disso, para 25% dos entrevistados, esta é a área de pior desempenho do governo em seu primeiro ano, atingindo 54% os que avaliaram ruim ou péssima a atuação do governo no combate ao desemprego, em comparação com 50% no mês de agosto e 43% em março de 2003. Em outros termos, na percepção da população, este se destaca como o aspecto mais negativo do desempenho do governo, que não parece ser mitigado pelos efeitos de políticas emergenciais, como o programa Fome Zero e demais políticas sociais compensatórias.⁸

Em contraste com a continuidade na esfera macroeconômica, na área da política externa, observa-se uma ação francamente inovadora. É aí que se verifica o melhor desempenho do governo, destacando-se a defesa da autonomia nacional e da liderança regional do país, de acordo com uma estratégia diplomática de contrabalançar o unilateralismo e a agressividade da política externa norte-americana pelo fortalecimento de pólos de poder

alternativa de controle da inflação, sem o recurso sistemático à elevação da taxa de juros e demais mecanismos do receituário ortodoxo, que bloqueiam os investimentos e impedem o crescimento.

⁸ Alguns economistas vêm apontando os efeitos perversos da política governamental no que se refere aos índices crescentes de desemprego, sobretudo nas regiões metropolitanas. Como ressalta Paulo Nogueira Batista Jr, o desemprego total (que inclui o subemprego, o emprego precário e o desemprego por desalento) aumentou consideravelmente entre agosto de 2002 e agosto de 2003, alcançando nesta última data, 18% da população economicamente ativa de Porto Alegre, 20% em São Paulo, 21% em Belo Horizonte, 24% no Distrito Federal, 24% em Recife e 28% em Salvador. A pesquisa mensal de emprego realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que mede apenas o desemprego aberto nas seis principais regiões metropolitanas do país, confirma a tendência à deterioração do mercado de trabalho com o aumento expressivo do desemprego (Batista Jr. 2003).

alternativos. A meta é desconcentrar e tornar mais equilibrado o sistema de poder internacional, hoje submetido à hegemonia incontestável dos Estados Unidos.

Sob esse aspecto, as principais ações do governo foram a iniciativa da formação do G-3, congregando o Brasil, a África do Sul e a Índia para uma atuação conjunta nos fóruns internacionais, bem como a criação do G-22, englobando os principais produtores agrícolas entre os países em desenvolvimento, incluindo a Índia, a China e a Indonésia, para possibilitar uma ação mais articulada frente aos países desenvolvidos nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), grupo que teve uma atuação destacada na Conferência Ministerial de Cancún, em setembro de 2003. Nessa mesma linha, destacam-se as visitas presidenciais a diferentes países da África e do Oriente Médio, tendo em vista alargar e diversificar o âmbito dos parceiros comerciais do país.

Outro aspecto a ser ressaltado são as iniciativas para consolidar a liderança do Brasil na América Latina e, em particular, na América do Sul, com a revitalização e ampliação do Mercosul, que vinha passando por um processo de esvaziamento desde os últimos anos da década de 90. Um passo importante para a consolidação institucional do Mercosul foi a decisão de abrir no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) uma linha de financiamento para projetos nas áreas de comércio exterior e infra-estrutura em países vizinhos da região, além da sugestão feita pelo governo brasileiro de se criar um organismo semelhante ao BNDES para a América Latina.⁹ Tais iniciativas revelam a preocupação de investir num projeto que vai além da constituição de uma união aduaneira, ampliando a integração regional no sentido da elaboração de uma política industrial comum, bem como da unificação monetária e do estabelecimento de instituições parlamentares comuns nos moldes da União Européia.

Finalmente, deve-se mencionar a defesa de uma posição de independência com relação ao encaminhamento das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), projeto de integração hemisférica sob a liderança dos Estados Unidos, marcado por relações assimétricas e discriminatórias em face dos interesses dos países latino-americanos. A diplomacia brasileira está voltada para reduzir a hegemonia norte-americana, procurando transferir os temas polêmicos, como investimentos, compras

⁹ Ver, por exemplo a entrevista de Carlos Lessa, presidente do BNDES, ao *Jornal dos Economistas* (nº 165), em abril de 2003.

governamentais, propriedade intelectual e serviços, para fóruns de negociações multilaterais, como a OMC. Além disso, o Brasil defende a negociação bilateral direta entre o Mercosul e os Estados Unidos para negociar a abertura seletiva e recíproca de seus mercados. Por último, o governo brasileiro propõe conferir à ALCA uma abrangência bem mais restrita, conflitando com a proposta original dos Estados Unidos, que consistia em manter os temas mais abrangentes na agenda da ALCA, espaço em que têm garantida sua hegemonia. É o que a imprensa designa por “ALCA light”. Tais iniciativas estão congruentes com o posicionamento do governo em todos os fóruns multilaterais, qual seja, a exigência de reciprocidade nos acordos entre países ricos e países em desenvolvimento. São também consistentes com a meta de mudança do modelo econômico que depende da convergência de políticas de retomada do desenvolvimento e inserção soberana na ordem internacional.

Durante o primeiro ano do governo Lula, foi possível manter políticas tão distintas e mesmo contraditórias nestas duas áreas estratégicas, a política exterior e as diretrizes macroeconômicas. A partir de 2004, as tensões tenderão a aguçar-se, caso a rigidez fiscal da política macroeconômica seja preservada. A implementação das decisões relativas ao fortalecimento da liderança do Brasil no processo de integração regional esbarrará certamente na resistência das autoridades monetárias concentradas no Ministério da Fazenda e no Banco Central, sempre prontas a bloquear créditos, financiamentos e a capacidade de investimento público.

De forma similar, as metas estabelecidas pelo Plano Plurianual de Governo (PPA), que afirma o compromisso com uma estratégia de crescimento sustentável com inclusão social, prevêm um expressivo aumento dos investimentos, sobretudo em infra-estrutura, a fim de superar os gargalos de produção¹⁰. Para contornar as dificuldades, o Ministério do Planejamento propôs o projeto de Parceria Público-Privada (PPP). Também no tocante a tais iniciativas, as tensões podem agravar-se em confronto com o teor restritivo da política macroeconômica.

Um dado novo parece reforçar a hipótese acima sugerida. Embora a partir do início de 2004, o governo venha anunciando insistentemente que a economia

¹⁰ Segundo declarações do presidente da Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdib), José Augusto Marques, a infra-estrutura no Brasil precisa de US\$ 20 bilhões por ano, ao longo de toda uma década, apenas para eliminar os gargalos do setor e sustentar o desenvolvimento. Rumos, Ano 27, set/out. de 2003, p 27.

brasileira crescerá 3,5% ao longo deste ano, e que serão gerados empregos em proporção suficiente para reduzir os altos índices atuais de desemprego, a primeira decisão deste ano do Conselho de Política Monetária (COPOM), em reunião de 21 de janeiro, contraria estas previsões. O que foi decidido foi a manutenção da taxa de juros básica da economia em 16,5%, frustrando as expectativas de praticamente todos os setores da economia. Ademais, ficam mantidas também as metas de superávit primário nos mesmos níveis de 2003, isto é, 4,25% do PIB, tal como estabelecido pelo último acordo com o FMI. Desta forma, as perspectivas de expansão dos investimentos públicos e privados tornam-se muito pouco prováveis.

No que diz respeito aos esforços de inovação, cabe ainda uma referência à rearticulação institucional na cúpula do governo. Tradicionalmente, os dois órgãos de natureza política com status de ministério, a Casa Civil e a Secretaria-Geral da Presidência da República, dedicavam-se à ação política no campo institucional. No governo Lula, operou-se uma divisão do trabalho entre estes órgãos. À Casa Civil, sob a coordenação do ministro José Dirceu, cabe a coordenação das relações com o Parlamento, governadores e prefeitos, tratando da chamada governabilidade institucional. Já a Secretaria-Geral, sob a coordenação do ministro Luiz Dulci, cuida das relações com os diversos setores da sociedade, tendo em vista garantir a governabilidade social (Cury, 2004:18). Além disso, foi criado um espaço de concertação, voltado para a construção de um novo contrato social em torno do objetivo do desenvolvimento com inclusão social, através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), sob a coordenação do ministro Tarso Genro, instância onde foram discutidas importantes questões da agenda pública, como as reformas da previdência e tributária. Entretanto, a eficácia destes instrumentos de participação política fica também prejudicada pela política restritiva imposta pelas autoridades monetárias sob o comando do Ministério da Fazenda. Num ambiente macroeconômico dominado pelo ajuste fiscal, torna-se muito difícil reverter a escala de prioridades de forma a contemplar uma agenda mais abrangente de demandas.

Considerações finais:

Concluindo, a saída para o impasse presente requer uma mudança de rumo. Em primeiro lugar, é preciso superar as antigas polaridades Estado x mercado, Estado intervencionista x Estado mínimo, racionalidade governativa x imperativos democráticos em benefício de uma engenharia institucional que confira ao Estado um papel mais dinâmico nas áreas social e de planejamento

estratégico, maior capacidade de ação nas atividades exclusivas do Estado, como defesa, segurança e serviços públicos essenciais, ou mesmo nas atividades não exclusivas, mas onde o Estado pode e deve intervir para garantir direitos sociais elementares, como é o caso das áreas de saúde, educação e infra-estrutura. No decorrer dos anos 90, após o auge do projeto neoliberal, o fundamentalismo de mercado revelou-se anacrônico e a sustentabilidade da democracia relaciona-se cada vez mais a um novo projeto de capitalismo regulado com ênfase no papel do Estado. Para tanto, é preciso ousar e inovar, não só em termos de práticas e procedimentos, mas também no que tange à qualidade das políticas públicas em sua capacidade de universalizar o acesso aos bens públicos essenciais.

O Plano Plurianual de Governo, nos termos divulgados pelo governo, representou um passo nesta direção, abrindo o leque de demandas e ouvindo a sociedade. Sob a coordenação da Secretaria-Geral, foram realizadas consultas envolvendo 2.170 organizações, estimulando-se o debate, identificando-se as carências e os pontos de estrangulamento na ordem econômica e social, definindo-se novas prioridades nas diferentes áreas e os investimentos necessários para superar as barreiras hoje existentes¹¹. O governo instituiu diferentes instâncias de negociação, entre as quais cabe destacar o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do qual participaram diferentes atores da sociedade civil. Ademais, o PPA representou um esforço considerável na direção da retomada do conceito de desenvolvimento em termos não apenas de crescimento econômico, mas também e fundamentalmente em termos da redução das desigualdades sociais, da melhoria nos indicadores de educação e saúde, da eliminação das carências quanto ao saneamento básico e da redução drástica do desemprego. Se, na linha de Armatya Sen (Sen, 1999; 2000), pensarmos o desenvolvimento como a liberdade de fazer escolhas, torna-se imperativo recuperar a relação entre ética e economia. De maneira similar, a política externa do governo tem contribuído para reforçar essa nova visão do desenvolvimento, na medida em que, tal como ressaltamos, enfatiza a busca de uma nova forma de inserção internacional mais autônoma, mais independente e mais afirmativa.

Por outro lado, a observação da história política do Brasil nos ensina que o ponto de estrangulamento na esfera da ação governamental está não na incapacidade de formulação de propostas, mas na incapacidade de implementação do Estado. Durante muito tempo se afirmou que o país

¹¹ Ver entrevista do secretário-geral da Presidência, ministro Luiz Dulci, *Teoria e Debate*, nº 56, dez 2003/jan 2004, p 4-7.

experimentava um problema crônico de crise de governabilidade por paralisia decisória, que, por sua vez, decorreria de sobrecarga da agenda e excesso de pressões advindas do mundo da política ou de uma sociedade altamente complexa e diferenciada. Sempre me pareceu equivocado este tipo de diagnóstico, pois o que se verificou nestas últimas décadas foi um agudo contraste entre uma hiper-atividade decisória (sobretudo pelo recurso ilimitado ao instrumento das Medidas Provisórias, introduzido pela Constituição de 1988) e uma baixa capacidade de implementação (Diniz, 2000).

Tendo em vista estas considerações, para um planejamento efetivo e eficaz seria necessário, além de uma reestruturação da agenda pública - com a inclusão das metas da retomada do crescimento e da reforma social, superando as medidas assistencialistas e as políticas compensatórias - redefinir drasticamente as prioridades. E, sobretudo, atenuar a rigidez das metas fiscais. É preciso lembrar que, nos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, observou-se a desagregação da coalizão neoliberal no bojo de um amplo processo de questionamento da capacidade daquele projeto de recuperar o dinamismo econômico do país, gerar prosperidade e promover o bem-estar da população. Durante as eleições de 2002, o que assumiu o primeiro plano foi a defesa de uma política macroeconômica estável como âncora de um projeto de desenvolvimento capaz de promover o crescimento, gerar novos empregos e fortalecer o poder do país no cenário internacional. Este é o principal desafio do governo atual. Neste contexto, a ampliação da democracia é essencial para o êxito de qualquer esforço de planejamento estratégico, tendo em vista a superação do quadro atual de estagnação e desemprego.

Referências Bibliográficas:

BATISTA JR, João Paulo Nogueira. *O Flagelo do Desemprego*. 04/11/2003.
<http://agenciartamainor.uol.com.br/agencia.asp?coluna=boletim&id=701>. Consultado em 30/11/2003.

CURY, Beto. ‘Democratizar a Democracia’. *Teoria e Debate*, nº 56, dez 2003/jan 2004: 16-19.

DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Oposition..* New Haven:Yale University Press, 1971.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade* [2ª ed.]. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

Dulci, Luiz. ‘Por Uma Nova Estratégia’. *Teoria e Debate* , nº 34, mar/abr/mai, 1997.

----- ‘Um Ano de Reconstrução’. *Teoria e Debate*. nº 56, dez 2003/jan 2004.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Iniquidade Social no Brasil: Uma Aproximação e Uma Tentativa de Dimensionamento*. Texto para Discussão Nº 971. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), 2003.

HUNTINGTON, Samuel. *A Terceira Onda. A Democratização no Final do Século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. p. 31.

----- ‘Reforma do Estado, Responsabilidade Política e Intervenção Econômica’. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Nº 32, ano 11, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “A Pós -Revolução Brasileira”. In **JAGUARIBE**, Hélio et alii. *Brasil, Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro. José Olympio, 1985.

SEN, Amartya. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

----- *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WEYLAND, Kurt, “The Growing Sustainability of Brazil’s Low-Quality Democracy” In **Hagopian**, Frances & **Mainwaring**, Scott (eds). *Advances and Setbacks In The Third Wave Of Democratizatio in Latin America*. (no prelo)