

O BRASIL NO SEGUNDO MANDATO DE LULA

Miriam Gomes Saraiva e Vicente Palermo

Há plena coincidência em considerar o carácter presidencialista e federal do regime político como elemento central das regras do jogo institucional brasileiro e que gravita fortemente em torno do desempenho governamental. O Brasil foi um dos poucos países latino-americanos nos quais, uma vez terminada a onda de regimes autoritários dos anos 1970-1980, a discussão acerca do tipo de regime alcançou uma densidade política, e onde as propostas a favor do parlamentarismo contaram com o respaldo de partidos importantes. Porém, em referendo, a cidadania optou maioritariamente por manter o presidencialismo.

No sistema presidencialista contam as seguintes características: o chefe do Executivo é eleito; os mandatos dos poderes executivo e legislativo são fixos e não dependem da confiança mútua; o chefe do Executivo nomeia e dirige a composição do Governo; o Presidente tem poderes legislativos constitucionais. Assim, o problema político básico de um regime presidencialista não deriva tanto da separação de poderes mas sim da sua concorrência; tanto ao poder legislativo quanto ao poder executivo compete-lhes a formação das leis. As interações entre ambos devem ter lugar de modo a que a produção legislativa seja possível. Como na maioria dos países da América Latina, no Brasil o Presidente possui poderes legislativos *vis à vis* o Congresso e, a partir da Constituição de 1988, ganhou amplos poderes constitucionais proactivos. A Presidência brasileira é fortíssima em termos legislativos, administrativos e distributivos.

Uma questão importante é saber como outras características da morfologia política incidem no presidencialismo. No caso brasileiro, o federalismo e a estrutura do sistema partidário são fundamentais. Com a democratização, a dimensão federal alcançou o seu momento mais expressivo. Os grupos políticos estaduais converteram-se nos protagonistas da transição, ao ponto de a democratização ser praticamente identificada com a descentralização do poder político, e a Constituição introduziu modificações nas relações entre o Presidente e os estados. Concretizaram-se substanciais transferências financeiras da União para os estados e municípios. Em poucos países os Governos locais e estaduais tomam uma fatia tão grande das receitas totais. Muitos estudiosos

consideram que, das quatro nações federais da América Latina, o Brasil é o caso de federalismo mais robusto; e estimam que a dimensão federal deu forma ao funcionamento do presidencialismo.

O sistema partidário brasileiro, por seu turno, é mais estável do que se supõe¹. Tomando em conta os grandes partidos, como faz Fabiano Santos², percebe-se claramente um quadro de estabilidade³. Desde 1982, as únicas alterações relevantes são a saída desta categoria do PP (ex-PDS) e a subida do PT. Como afirma Santos, «a competição partidária no Brasil organiza-se mediante um sistema de cooperação e conflito entre quatro agremiações principais, quais sejam, PT, PMDB, PSDB e PFL»⁴. Para estes autores, a política brasileira desde a redemocratização está caracterizada por uma lógica centrípeta em que vence a eleição quem consegue conquistar a confiança do eleitor de centro, somando estes votos aos dos eleitores já identificados com o partido em questão. Em síntese, «PT e PSDB têm sido os partidos que, aglutinando votos, respectivamente, à esquerda e à direita do espectro ideológico, posicionam-se melhor diante do eleitor de centro, responsável pelo voto de minerva em uma eleição majoritária»⁵.

Estes dois partidos principais, apesar das suas semelhanças na hora de governar – como no caso da política macroeconómica –, em diferentes matérias têm orientações

diferentes e preferências políticas diversas. Isto é patente no que se refere a políticas públicas de índole estrutural, como as visões sobre o Estado, o papel do sector público, as privatizações e o mercado de trabalho.

Desde já, existe uma particularidade relevante na lógica das eleições maioritárias para Presidente que traz dilemas para o

eleitorado (estas dificuldades são menos intensas nas eleições maioritárias estaduais e no caso das eleições proporcionais). Primeiro, o Brasil vem sendo governado por alianças de centro não propriamente desde o centro, mas desde o centro-esquerda ou do centro-direita. Assim foram os casos das coalizões encabeçadas, respectivamente, pelo PT e pelo PSDB.

Segundo, os incentivos do eleitor são muito diferentes entre as eleições maioritárias (orientadas pelo cálculo do voto em candidatos competitivos ou em impedir a vitória de determinado candidato) e as proporcionais (onde contam as preferências de orientação ou personalizadas). Haverá então partidos que serão fortemente competitivos para as eleições proporcionais e pouco competitivos (ao ponto de se absterem de lançar candidaturas) para as eleições maioritárias⁶. Assim, as preferências eleitorais tendem a estabelecer uma brecha entre o respaldo eleitoral do partido que ganha a Presidência e o seu respaldo no poder legislativo (e nos estados). Pode dizer-se que o PMDB, que está virtualmente impossibilitado de encabeçar uma coalizão eleitoral exi-

A POLÍTICA BRASILEIRA DESDE
A REDEMOCRATIZAÇÃO ESTÁ CARACTERIZADA
POR UMA LÓGICA CENTRÍPETA EM QUE VENCE
A ELEIÇÃO QUEM CONSEGUE CONQUISTAR
A CONFIANÇA DO ELEITOR DE CENTRO,
SOMANDO ESTES VOTOS AOS DOS ELEITORES
JÁ IDENTIFICADOS COM O PARTIDO.

tosa, é, ao mesmo tempo, o fiel da balança de coalizão de um Governo estável com capacidade de aprovar a legislação. As bases do «presidencialismo de coalizão» descansam mais nestas características que no elevado número de partidos efectivos. Terceiro, no quadro sócio-eleitoral a divisão por interesses específicos de grupos de eleitores fica mais evidente que uma divisão entre ricos e pobres⁷. Como observam os autores, nos municípios de até 50 mil eleitores estão 44 por cento do eleitorado, e «o que decide fundamentalmente são as máquinas que actuam sobre o território». Para se chegar à Presidência é fundamental que se tenha uma máquina que chegue a estes municípios. Quem tinha lideranças nestas paragens eram as oligarquias, actuando como intermediários. Mas a implosão destas foi levada adiante com programas de transferência de renda como o Bolsa Escola e o Bolsa Família, junto de outros programas ligados à produção local e à provisão de infra-estruturas que favoreceram o enraizamento eleitoral do PSDB e do PT nestas regiões, reduzindo o poder das mediações preexistentes.

A PRIMEIRA GESTÃO DE LULA E A CAMPANHA ELEITORAL DE 2006

A campanha eleitoral de 2006 revela contrastes. Por um lado, foi uma campanha rodeada de tranquilidade económica, e o vigor democrático, a absoluta liberdade de expressão e a eficiência da votação electrónica conformaram a sua dimensão positiva. Por outro lado, esteve caracterizada por forte beligerância no que se refere aos termos da disputa entre as principais forças políticas.

Com excepção de sectores da militância petista, o eleitorado médio brasileiro não havia votado em Lula com grandes expectativas de mudança social; as demandas sociais dominantes eram mais modestas. Lula havia prometido a criação de dez milhões de empregos e cumpriu apenas a quinta parte do prometido, mas manteve e consolidou a estabilidade económica. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística informa que nos anos de Lula melhorou significativamente o mercado de trabalho e houve uma redução na desigualdade de rendas (algo muito raro na América Latina contemporânea). Isto deve-se ao incremento do salário mínimo e aos programas de transferência de rendas, como o Bolsa Família, que é a principal política social do Governo. Os indicadores do Nordeste, mais pobre, de melhoria social são mais positivos que os das outras regiões do país. E parte dos trabalhadores organizados e a classe média com pequenas aplicações bancárias encontra mais benefícios que custos na política conservadora do Banco Central de manter elevadas taxas de juros.

A gestão de Lula aumentou o gasto público na saúde, educação e assistência social. Para o economista Marcelo Neri, é pertinente falar de um segundo Plano Real em termos de redução da pobreza entre 2003 e 2005, embora a qualidade dos programas de transferência seja objecto de críticas baseadas no seu carácter assistencialista. As deficiências do sector da saúde pública continuam muito marcantes, apesar dos avanços experimentados. Na área da segurança cidadã, pouco se pode encontrar; mas grande parte do eleitorado atribui, com razão, a responsabilidade aos estados.

O PSDB estabilizou a economia vencendo a inflação, e o PT não levou adiante ideias tradicionais do partido e manteve a autonomia do Banco Central. Lula sustentou a macroeconomia estabelecida – regime de metas, *superavit* primário e câmbio flutuante – numa forte continuidade com o Governo anterior. Mas também houve continuidade no baixo crescimento da economia.

Até pouco antes do primeiro turno das eleições, a probabilidade de Lula ser reeleito à primeira era muito alta. Apesar de o Governo ser acusado pela oposição e por meios de comunicação de «aparelhamento» dos órgãos públicos e do uso da máquina estatal em benefício partidário, a identificação popular com a liderança de Lula foi um capital político substancial. E o PSDB ofereceu, em contrapartida, a candidatura de Geraldo Alckmin, que se mostrou como um candidato incapaz de despertar fortes identificações.

Muitos votantes populares e da classe média estavam muito decepcionados com o Governo e poderiam votar na oposição, se esta fosse uma alternativa atractiva. O processo eleitoral esteve dominado, por um lado, por uma forte radicalização retórica (na qual parecia que a oposição esforçava-se inutilmente) e, por outro, pela questão da necessidade de retomar o crescimento económico, que regressou para o centro

da agenda política. As prévias indicavam que Lula venceria no primeiro turno. No entanto, um novo escândalo de corrupção afectou pessoas muito próximas ao Presidente e alterou a situação política. Surpreendentemente, produziu-se uma pequena flutuação na zona de preferências eleitorais que levou as eleições para o

O PROCESSO ELEITORAL ESTEVE DOMINADO, POR UM LADO, POR UMA FORTE RADICALIZAÇÃO RETÓRICA E, POR OUTRO, PELA QUESTÃO DA NECESSIDADE DE RETOMAR O CRESCIMENTO ECONÓMICO, QUE REGRESSOU PARA O CENTRO DA AGENDA POLÍTICA.

segundo turno. A percentagem recebida por Alckmin (41,4 por cento) foi notável e não havia sido prevista por nenhuma pesquisa de opinião.

Houve outra característica importante: em 2002, Lula havia ganho praticamente em todos os estados, enquanto em 2006 a divisão estadual foi bastante clara: nos estados do Norte e do Nordeste predominou Lula, enquanto no Sudeste e no Sul Alckmin chegou à frente. A explicação para esta mudança reside em parte na economia, mas também no efeito das políticas de transferência de renda. Nas eleições parlamentares, o PT, afectado pelos casos de corrupção, obteve menos 2,1 milhões de votos para deputados que em 2002. O PMDB recebeu 1,88 milhões a mais, enquanto o PSDB cresceu apenas 200 mil.

Com os surpreendentes resultados do primeiro turno, Lula buscou uma definição forte dos termos da disputa para o segundo turno, neutralizando a vulnerabilidade do seu Governo no terreno ético-político. A polarização do primeiro turno acentuou-se, enquanto a campanha de Lula procurou colocar o PSDB como representante da «direita». A oposição aferrou-se ao êxito parcial do primeiro turno e, diante das acusações de

Lula ao PSDB como responsável pelas privatizações de empresas estatais, de apostar na demissão de servidores e na redução dos programas de assistência, Alkmin limitou-se a desmentir as acusações. Complementariamente, Lula conseguiu vantagem com alianças e articulações com candidatos a governadores para o segundo turno. Colocou ênfase na necessidade de um governo de coalizão, e convocou activamente os seus eventuais aliados para um segundo Governo. Deu também sinais de afastamento dos sectores mais questionados do PT.

A polarização da campanha acentuou-se com a divisão entre uma espécie de «pai dos pobres» e o problema da ética exposto pelo PSDB⁸. Mas o lugar comum brasileiro sobre os quinhentos anos de domínio das elites foi mais eficaz para Lula que o lugar comum da corrupção foi para a oposição. Sobre a corrupção, a perspectiva do sentido comum popular é difusamente razoável e realista, e esteve parcialmente em sintonia com pensamentos académicos: houve corrupção mas porque Lula fez coalizões piores que Cardoso. A corrupção é vista como endémica na política brasileira, sem diferenciar governo da oposição, em parte como um efeito da autêntica coexistência democrática plena e em parte em função das actuais regras do jogo que, se não são alteradas, a perpetuam. Por fim, muitos votantes vêem-na como uma questão abstracta que carece de incidência directa sobre as suas vidas.

Por fim, uma das cartas que Lula jogou decididamente no segundo turno foi colocar uma ênfase maior na necessidade e na possibilidade de o Brasil recuperar rapidamente o crescimento da economia com distribuição de renda, e que isto estava na base da continuidade do seu Governo. A dez dias da eleição, já se via claramente que Alkmin teria menos eleitores que no primeiro turno; Lula conseguia recuperar parte dos votos. De facto, Lula obteve 60,82 por cento dos votos, contra 39,19 por cento de Alkmin, além das alianças estaduais. O Presidente conta agora com o respaldo de 16 dos novos governadores. A contundência dos votos do segundo turno permitiu a Lula reconstruir em grande parte o seu capital político.

CONJUNTURA PÓS-ELEITORAL E CONDIÇÕES DE GOVERNABILIDADE

No que diz respeito às condicionantes político-institucionais, as perspectivas para o segundo mandato são ainda pouco claras. O Presidente ganhou força relativa *vis à vis* o PT, e isto é um elemento importante a seu favor pois possibilita o estabelecimento de uma política de coalizão mais coerente. O significativo respaldo eleitoral obtido no segundo turno melhora a sua relação de forças não somente com a oposição, mas também com os seus potenciais aliados. Lula pretende agora trabalhar com o conceito de Governo de coalizão onde os partidos têm presença no Governo de acordo com a extensão das suas bases no Congresso e não segundo a relação do Presidente com o partido. Deu a entender que se dispõe a actuar directamente na formulação e implementação desta política, pois considera que a delegação adoptada no primeiro Governo não deu resultado. De qualquer forma, a consecução desta política apresenta dificuldades. O PMDB

terá a maior bancada no Congresso, e parece querer constituir-se na âncora do segundo mandato. As negociações com este partido passam pelas suas aspirações em ficar com as presidências da Câmara e do Senado, e com um número importante de ministérios. Não está claro como Lula poderá reproduzir no Gabinete as representações dos partidos que resolvam respaldar o Governo, já que a disputa pelos cargos é intensa e, sobretudo, não está clara a margem de manobra reformista em matéria económico-institucional que Lula disporá uma vez que a coalizão de Governo esteja definida.

Se Lula consegue fortalecer a sua coalizão parlamentar, teoricamente não precisará de pontes com a oposição para aprovar reformas como a da previdência e a tributária. Conseguirá desenhá-las de acordo com os limites que a própria base da coalizão impõe? Se não conseguir fazê-lo optará por limitar a sua agenda ou buscará contactos com a oposição? Existem possibilidades para estas pontes? No primeiro Governo houve reformas «neoliberais» que foram aprovadas tanto com a base governamental quanto com a oposição divididas. Mas agora, com as perspectivas de uma mudança de Governo em 2010 sem Lula como candidato, isto será mais difícil. A dimensão federativa da política brasileira agrega um ingrediente de incerteza, pelo facto de os governadores mais fortes (de São Paulo e de Minas Gerais) serem ambos do PSDB, e terem incentivos cruzados. Se têm boas razões para cooperar com o Governo, costurando reformas que permitam a expansão da economia e a melhoria das condições sociais dos seus estados, perfilam-se como os principais candidatos da oposição em 2010; sentirão *mixed feelings* no que se refere a um êxito do Governo nacional, pois também estarão pressionados pela força partidária da oposição a que pertencem.

Um problema adicional para Lula é a renovação do PT. A sua geografia eleitoral mudou substancialmente entre as duas eleições e o partido, hoje com maior implantação nacional que no passado, é forte em estados tais como a Bahia, onde Jacques Wagner, sustentado pelas políticas de transferência de rendas, infligiu uma derrota histórica ao aparato tradicionalmente predominante. Estas mudanças, que prejudicaram em termos relativos o núcleo petista de São Paulo,

facilitam as coisas embora não as resolvam. A renovação interna do PT é indispensável, porque o núcleo duro que o controlou até agora, de implantação paulista e sindical, está extremamente questionado e apontado como responsável pelas acções de corrupção. Muitos dos seus diri-

A RENOVAÇÃO INTERNA DO PT É INDISPENSÁVEL, PORQUE O NÚCLEO DURO QUE O CONTROLOU ATÉ AGORA, DE IMPLANTAÇÃO PAULISTA E SINDICAL, ESTÁ EXTREMAMENTE QUESTIONADO E APONTADO COMO RESPONSÁVEL PELAS ACÇÕES DE CORRUPÇÃO.

gentes, especialmente de origem sindical, fizeram com que um académico petista histórico que decidiu sair do partido – Chico de Oliveira – o baptizasse de «ornitorrinco». A crise da corrupção permitiu ou obrigou Lula a afastar-se das principais figuras do seu Governo; ele preferiu não interferir no partido e assumiu distância. Mas depois do escândalo pré-eleitoral que impediu que Lula ganhasse no primeiro turno, sopram

novos ventos. Apesar da responsabilidade política de Lula por haver mantido a continuidade no partido, ele conseguiu preservar-se graças à sua vitória rotunda no segundo turno. Mas o mesmo não aconteceu com o PT. Já batem os tambores por um ajuste de contas, mas o processo ainda é incerto, e o seu próximo congresso terá lugar em Março de 2007. E não está claro quais os sectores internos que prevalecerão conduzindo o processo de renovação. Se prevalecem os grupos mais à esquerda do partido, a sua recuperação significará uma restrição à política de coalizão do Presidente e a reformas prudentes, assim como um incentivo para impulsionar políticas económicas «desenvolvimentistas». Se, ao contrário, prevalecem as correntes que se constituem em torno dos governadores, Lula disporá de maior grau de liberdade e de incentivos para uma política de reformas «intermediária» entre recomendações desenvolvimentistas e monetaristas.

O que parece claro é que, ao Presidente, espera-o uma dura tarefa político-coalizo-nal, se realmente deseja colocar o país no atalho do crescimento num prazo razoável e, ao mesmo tempo, evitar perigos de um irresponsável impulso de desenvolvimentismo. No Congresso, além das negociações de respaldos genéricos que garantam uma maioria estável nas duas casas, o Presidente terá que negociar em cada votação. Dificilmente poderá aplicar à risca a norma desejável de que será ministro só quem oferecer uma garantia automática de votos no Congresso. Já foi confirmada a incorporação formal do PMDB à coalizão governamental e, em teoria, a coalizão parlamentar oficial conta com a folgada maioria. Mas a medida na qual a bancada do PMDB responderá homogeneamente em votações a favor do Governo continua sendo uma incógnita. O Presidente conta também, hipoteticamente, com 18 dos 27 governadores como aliados. Se são levadas em conta as declarações dos principais líderes da oposição (dirigentes do PSBD e do PFL), não há, por enquanto, indícios de que estejam dispostos a cooperar com o Governo; ao menos sem pôr à prova a capacidade do Presidente em traduzir os compromissos e acordos gerais alcançados com outros partidos em votações efectivas no Congresso.

INCERTEZAS NA POLÍTICA ECONÓMICA

A questão do crescimento económico está agora instalada no centro da agenda política do Governo. Embora o país apresente alguns indicadores adequados, como a estabilidade de preços e um bom desempenho nas exportações, parece claro que a conjugação das altas taxas de juro, com o tipo de câmbio sobrevalorizado e uma carga tributária elevada que não atende à eficiência distributiva, conspira contra o crescimento.

Mas de que depende a alteração deste quadro? Existem duas posições básicas que, na verdade, não são novas, e que já estiveram representadas com diferentes matizes na gestão macroeconómica dos Governos de Cardoso. Esquemáticamente, podemos distinguir entre os desenvolvimentistas e os monetaristas ou ortodoxos. Durante a gestão de Cardoso, o embate entre ambas as posições expressou-se, primeiro, na disputa

em torno do melhor momento para flexibilizar o câmbio e, logo, sobre o nível das taxas de juro. Nas duas ocasiões saiu vitoriosa a ala monetarista, comandada pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan⁹. No primeiro Governo de Lula os ortodoxos alcançaram o predomínio devido, especialmente, às estreitas margens de manobra que a ameaça de uma grave crise económica ofereciam ao novo Presidente no início de Governo. Mas a queda do ministro Antônio Palocci e a sua substituição por Guido Mantega (em 2006) mudou parcialmente o panorama. Actualmente, as principais posições de ortodoxos residem no Banco Central e no Ministério do Planeamento, enquanto os desenvolvimentistas mais fortes são os ministros da Fazenda, da Casa Civil e das Relações Institucionais.

Grosso modo, os desenvolvimentistas consideram que não existem desequilíbrios substanciais na economia e na organização tributária brasileira relevantes o suficiente para ocupar-se deles através de custosas reformas. Não haveria, para eles, desequilíbrios que, actualmente, se constituíssem como impedimentos para o crescimento. Quando Lula expressa que o país está pronto para crescer sem necessidade de novas reformas, está fazendo eco a esta postura. Seus implícitos são que não é necessário impor, a determinados sectores sociais ou económicos, custos inerentes de certas reformas, como a da previdência, e que o próprio crescimento resolverá estes desequilíbrios. Para eles, a situação macroeconómica apresenta as bases para o Brasil dar um salto de crescimento. Ao contrário, os ortodoxos ou monetaristas consideram que um enfoque desta índole faz do objectivo de crescer um caminho de fuga para os problemas. Postulam sim a necessidade de se encarar os desequilíbrios como condição indispensável para seguir o crescimento.

Desde já, os desenvolvimentistas não negam uma certa atenção aos desequilíbrios, mas consideram as soluções graduais e a superação dos mesmos mais como consequência que como factor causal do crescimento. Os ministros da Fazenda e do Planeamento referem-se a um ajuste gradual. Para eles, o défice pode ser gradualmente eliminado pela redução das taxas de juro, se os outros gastos se mantêm estáveis em relação ao PIB, acompanhando a inflação e o crescimento da economia. Estimam que, desta forma, o sector público vai pressionar menos e as taxas de juro seguirão caindo até menos de dez por cento.

Para os ortodoxos, ao contrário, são reformas indispensáveis sem as quais o crescimento não é possível ou não é sustentável. Para eles, sem reformas tributária e da previdência e novos marcos reguladores, não é possível nem uma redução substancial das taxas de juro, nem um crescimento anual de quatro ou cinco por cento. O país não aproveitaria o bom momento económico mundial e nem criaria condições para o futuro fazendo um ajuste fiscal e, ainda mais, teria ampliado os desequilíbrios com medidas concessivas. Em suma, enquanto que para os ortodoxos manter os preços sob controlo é indispensável para crescer, para os desenvolvimentistas o crescimento não pode ser sacrificado em função do excessivo rigor no controlo da inflação; enquanto para os primeiros é indispensável cortar gastos do Governo para diminuir o endividamento público, para

os segundos o Estado deve ter um papel activo nos gastos sociais e de infra-estruturas; enquanto os ortodoxos consideram que o Banco Central deve usar taxas de juro para manter a inflação baixa, e que será com o corte de gastos que as taxas cairão, para os desenvolvimentistas a redução acentuada das taxas diminuiria o gasto com a dívida pública, favorecendo o crescimento. Por fim, em matéria de câmbio, estimam os primeiros que não deve haver intervenção do Governo, enquanto que para os segundos o Governo deve actuar para manter o câmbio competitivo para as exportações. É importante advertir que estas diferenças, ao menos entre os actuais membros do comando governamental, não supõem alterar um consenso básico em torno dos instrumentos de política macroeconómica herdados do Governo anterior, tais como *superavit* fiscal, regime de metas inflacionárias e câmbio flutuante (embora durante a campanha e no seu período imediatamente posterior tenha parecido o contrário). Nos marcos da campanha eleitoral, os desenvolvimentistas ganharam terreno; Lula neutralizou os ataques sobre corrupção, e a abertura do debate sobre privatizações junto com uma campanha «nitidamente de esquerda» deu resultados. Estes avanços animaram particularmente um dos sectores internos na matéria, o chamado neodesenvolvimentista. No dia seguinte à vitória, o ministro Tarso Genro referiu-se a pôr um ponto final na «preocupação neurótica com a inflação, sem pensar em distribuição de rendas e crescimento». Jacques Wagner, governador eleito da Bahia, declarou que o Brasil entrava numa nova etapa que «nos permite extrair os lucros da política de estabilidade, marchando para um crescimento forte». Estas declarações apontavam para uma ofensiva forte dos desenvolvimentistas que, se consolidada, conduziria a um cenário muito diferente de política económica.

Quase imediatamente, porém, Lula reafirmou o seu compromisso com o rigor fiscal: «a austeridade fiscal será mantida com a mesma seriedade.» Pouco depois, ficaria claro que o Presidente não comprava a proposta, tecnicamente inconsistente, de fixar metas de crescimento; respaldando a permanência do monetarista Meirelles à frente do Banco Central. Isto demonstrou que a sua posição está em algum ponto intermédio entre as duas posturas. De qualquer forma, a sucessão de declarações tornou clara a persistência de controvérsias quanto aos caminhos a seguir, que, embora limitadas em seu alcance, não são irrelevantes. Em geral, diz-se que quando o comando governamental está dividido há imobilidade, deriva ou políticas inconsistentes. Não há linhas de acção enérgicas e nitidamente definidas. Talvez este seja o caso do Brasil do segundo mandato, já que o início da segunda etapa não está marcado, como esteve a primeira, por um contexto de crise (que inclinou a balança a favor dos ortodoxos). Mas talvez seja melhor assim. Se o sector ortodoxo alcançasse a hegemonia no Executivo, enfrentaria graves problemas de viabilidade

A SUCESSÃO DE DECLARAÇÕES TORNOU CLARA
A PERSISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIAS QUANTO
AOS CAMINHOS A SEGUIR, QUE,
EMBORA LIMITADAS EM SEU ALCANCE,
NÃO SÃO IRRELEVANTES.

política, consequência de resistências em várias frentes; entre elas o legislativo, os governadores e os partidos que respaldam o Presidente. Se os desenvolvimentistas alcançassem uma hegemonia, enfrentariam inevitáveis problemas de viabilidade macroeconómica que repercutiriam negativamente sobre a Presidência e a base política do Governo. Uma política intermédia é viável, por atender até certo ponto os problemas de consistência macroeconómica e, também, os problemas político-coalizacionais. Mas, garantirá o crescimento prometido por Lula de cinco por cento anual? Em nosso entender, a resposta está em dar a devida atenção às condicionantes económico-institucionais e político-institucionais da política económica. Se as medidas «intermediárias» conseguem atendê-las, é possível que a economia brasileira possa, apesar das dificuldades, melhorar sensivelmente o seu desempenho. É evidente que desde os anos de Cardoso, o combate à inflação foi correspondente a um ajuste fiscal sustentável. Continuamente, o modelo fiscal vem sustentando-se em aumentos constantes da carga tributária, para atender a um aumento constante dos gastos correntes (em custeio). Em termos relativos, ao contrário, o investimento público (necessário para sectores estratégicos de infra-estruturas) retrocedeu desde níveis que já eram baixos. Com uma carga tributária que não parece sustentável a longo prazo, um elemento importante é a dívida interna, muito concentrada no curto prazo e causa principal dos altos níveis das taxas de juro. Se é certo que a taxa básica foi sendo reduzida, já que na medida em que se reduziu a inflação o mercado aceitou naturalmente o corte da mesma, chegará um momento em que as resistências do mercado serão quebradas somente se a

COM UMA CARGA TRIBUTÁRIA QUE NÃO PARECE SUSTENTÁVEL A LONGO PRAZO, UM ELEMENTO IMPORTANTE É A DÍVIDA INTERNA, MUITO CONCENTRADA NO CURTO PRAZO E CAUSA PRINCIPAL DOS ALTOS NÍVEIS DAS TAXAS DE JURO.

solvência do sector público se tornar evidente. Mas, para isto, não bastam superávits primários. É necessário um superavit nominal, difícil de alcançar sem medidas de controlo do aumento inercial dos gastos correntes. Contra isto, levantam-se obstáculos muito importantes. Olhando para a inflação, os juros poderiam cair mais rapi-

damente, mas olhando para a política tributária, não. Por sua vez, para os empresários a carga tributária é tão alta que o investidor, ainda que com juros mais baixos, não tem incentivos para investir.

Em 2005, excluindo juros, os gastos públicos federais chegaram a 17,3 por cento do PIB e calcula-se que serão 18,6 por cento em 2006. Trata-se de um crescimento que depende em essência de mecanismos inerciais e regras constitucionais. Por um lado, a máquina pública é composta por 1,9 milhões de servidores do Governo federal (incluindo activos e inactivos). Por outro lado, no sistema de previdência do sector privado, como explica Giambiagi¹⁰, o gasto do INSS saltou de 2,5 por cento do PIB em 1988 (quando entraram em vigor os mecanismos constitucionais) para oito por cento em 2006¹¹. Por fim, contam as transferências obrigatórias aos estados e municípios. O forte cresci-

mento dos gastos obrigatórios do Governo desde 2004 reduziu o espaço para despesas opcionais, como investimentos federais (que ficaram abaixo dos cálculos). Quando as previsões de crescimento da economia não se cumprem, a primeira área prejudicada é a de investimentos, pois estes podem ser cortados. A queda da taxa de juro deverá estar acompanhada de uma maior atenção ao problema fiscal, tanto pelo lado dos gastos quanto pelo lado da tributação; sem esta atenção proactiva, a queda das taxas seguirá uma trajectória lenta e não tornará possível uma política de administração do tipo de câmbio. O investimento só deve aumentar se se atacar o problema fiscal.

O problema básico é que a maioria dos gastos correntes estão fixados constitucionalmente e a sua redução em termos relativos ao PIB requer maiorias qualificadas no Congresso. Enfrentam resistências políticas nos estados e incerteza por parte da condução económica, que não quer correr o risco de perder fontes de rendas.

Existe uma brecha entre o que se pode esperar em termos realistas de uma política a metade do caminho entre o desenvolvimentismo e a ortodoxia, e as expectativas suscitadas. Talvez o capital político de Lula ajude a diminuir esta brecha, mas não será fácil. A agenda possível e prudente deverá enfrentar desafios muito elevados de viabilidade político-institucional. Reformas mais profundas e consistentes como mudanças constitucionais para conter o aumento com gastos da previdência, parecem hoje politicamente inviáveis.

É significativo que, perto de ganhar as eleições, Lula proibiu as divergências públicas entre membros da sua equipa, impondo o silêncio sobre os rumos da economia e exigindo-lhes a apresentação de propostas que servissem de base para consensos amplos com os governadores, o Congresso e os empresários. Chegou inclusive a adoptar uma postura pouco frequente: tornou pública a necessidade que as propostas estivessem acompanhadas de viabilidade política. Rápido de reflexos, Lula tentou assim cancelar o debate público dentro do seu Governo, e alentar que os sectores conseguissem uma orientação unificada. Em meados de Novembro, os seus ministros levaram ao Presidente propostas de consenso: reafirmaram as políticas macroeconómicas básicas (metas de inflação, *superavit* primário, câmbio flutuante); propuseram fixar um redutor dos gastos correntes em relação ao PIB e um conjunto de medidas de desoneração tributária. Lula rejeitou o pacote por insuficiência. Tal como explicou o ministro Guido Mantega depois da reunião: «O Presidente recebeu bem as medidas, mas acha que temos que ser ousados para não correremos o risco de não crescermos efectivamente a taxas elevadas.»

CONTINUIDADE NA POLÍTICA EXTERNA

A eleição de Lula para o segundo mandato não deve mudar a política externa brasileira. O seu desempenho e os seus resultados, apesar das críticas sofridas durante a campanha eleitoral, foram considerados exitosos pelo Governo. Trata-se de uma área onde haverá continuidade. O chanceler Celso Amorim seguirá no cargo.

O Itamaraty é uma corporação forte, com uma burocracia importante que, historicamente, concentra o processo de formulação da política externa¹². Do mesmo modo que em matéria de política económica, coexistem no seu interior desde 1990 duas correntes com diferentes visões sobre a inserção internacional do país. A primeira, de carácter mais autonomista, defende uma projecção mais autónoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de carácter político-estratégico dos problemas Norte-Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; prioriza as relações de cooperação Sul-Sul; e busca um papel de maior liderança na América do Sul. A segunda, mais liberal, sem abrir mão das reivindicações da primeira, procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* e da *autonomia pela participação* (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América do Sul uma liderança mais discreta.

O Governo de Collor de Mello, mais liberal, foi seguido pela Administração mais «autonomista» de Itamar Franco, e o Governo de Cardoso buscou conjugar as duas visões. A Administração Lula, diferentemente do caso da política económica onde há um convívio entre as duas perspectivas vigentes, recolocou claramente como eixo da política externa a corrente vinculada aos padrões tradicionais de corte autonomista. Isto teve um impacto na política externa. Esta corrente manterá, pelo menos, mais quatro anos de hegemonia no interior do ministério.

Na esfera da política internacional o Governo vem actuando em duas frentes. Por um lado, recuperou a prioridade da candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a expensas do seu principal aliado no Mercosul¹³. Adoptou um comportamento activo de defesa da reforma da ONU e optou por defender aspectos mais distributivos do comércio internacional e problemas de fome e pobreza que afectariam a estabilidade internacional (o combate ao terrorismo não foi assumido como prioridade). Neste segundo mandato, as percepções sobre segurança internacional serão mantidas, mas os obstáculos enfrentados pela candidatura em 2005 diminuiram o ritmo da campanha brasileira, que será mais discreta.

Por outro lado, em termos comerciais o Governo reforçou questões político-estratégicas adoptando um comportamento proactivo. Empreendeu uma política incisiva de busca de mercados que resultou num aumento das exportações e do *superavit* brasileiro. Actuou activamente na defesa da perspectiva brasileira nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) através da acção conjunta com outros países em desenvolvimento. O G-20, formado por países como a Índia, a China e a África do Sul, tornou-se e seguirá sendo um fórum importante de actuação da diplomacia brasileira, logrando condicionar os avanços das negociações da OMC à inclusão do tema agrícola. Em relação aos acordos comerciais, foram assinados acordos marcos de cooperação do Mercosul com a Índia e com a SACU. Foram feitas diversas rodadas de negociações para o acordo Mercosul – União Europeia, mas sem êxito. A UE não atendeu à principal área

de interesse do Mercosul – abrir o seu mercado agrícola – enquanto o Mercosul não atendeu às reivindicações europeias de liberalizar o comércio de serviços e abrir o acesso às licitações públicas. Não se vêem perspectivas de avanço, e as modificações estão condicionadas às negociações na OMC. No que se refere à formação da Área de Livre Comércio das Américas, o Itamaraty introduziu modificações no processo negociador visando criar ainda mais obstáculos para sua formação¹⁴. Actualmente as negociações estão estagnadas. A agenda comercial do continente nos próximos anos será a assinatura bilateral de acordos de livre comércio entre os Estados Unidos e países latino-americanos, e a diplomacia brasileira buscará implementar um procedimento semelhante. A corrente mais autonomista do Itamaraty deu impulso à cooperação Sul-Sul. A sua base é a crença de que estes países teriam características semelhantes ao Brasil – «dimensões continentais», «importância regional», «população», «PIB», «recursos naturais» – e com interesse no reordenamento do sistema internacional: «países que não estão integrados estruturalmente a áreas mais amplas, [...], que vêm na globalização a possibilidade de realizar sua condição de potência [...] são os candidatos naturais a ter lugar de destaque na nova ordem mundial»¹⁵. Além dos acordos comerciais assinados e da actuação nos marcos do G-20, foi criado o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul com vista a discutir temas de ordenamento da ordem internacional, ONU e tecnologia. Nestas iniciativas, a diplomacia mantém uma autonomia em relação aos parceiros do Mercosul, embora beneficie da sua posição na região para ampliar a sua projecção internacional.

Em relação aos Estados Unidos, não há coincidência de opiniões sobre como tratar questões do continente americano – nem em relação à segurança internacional – e não se coloca a possibilidade de se construir uma actuação articulada. Mas não há encontros. A política externa brasileira mantém autonomia e um baixo perfil em termos políticos, junto com as divergências na OMC e referentes ao proteccionismo económico.

No que se refere à América do Sul, a integração sul-americana sob a liderança brasileira é considerada uma prioridade. Sem abrir mão dos princípios da não-intervenção, a diplomacia brasileira incluiu na sua agenda um projecto de construção de uma liderança regional articulado à defesa da democracia, aos processos de integração regional, e às perspectivas de desenvolvimento nacional. Buscou estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos actuando como mediador em situações de crise. Neste processo, o Presidente Lula assumiu uma diplomacia presidencial importante. Esta posição significa uma revisão dos preceitos tradicionais da política externa brasileira não-intervencionista. Segundo Celso Amorim, «O Brasil sempre pautou pela

SEM ABRIR MÃO DOS PRINCÍPIOS DA
NÃO-INTERVENÇÃO, A DIPLOMACIA BRASILEIRA
INCLUIU NA SUA AGENDA UM PROJECTO
DE CONSTRUÇÃO DE UMA LIDERANÇA REGIONAL
ARTICULADO À DEFESA DA DEMOCRACIA,
AOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL,
E ÀS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO
NACIONAL.

não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados [...] Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença.»¹⁶

Outra esfera de actuação importante na região vem sendo a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2000, houve a primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília. A partir da eleição de Lula, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais directos na sua implementação. As ideias de maior integração económica e de infra-estrutura da região, e da defesa dos regimes democráticos, foram discutidas. Em 2004, a CASA foi formalmente constituída em reunião presidencial em Lima.

A actuação brasileira na região experimentou, porém, uma diminuição de ritmo durante o mandato. A crise da política pelos escândalos de corrupção trouxe um arrefecimento da diplomacia presidencial, que vinha ocupando um papel importante. A autonomia que o Itamaraty mantém em relação à política permitiu-lhe seguir o seu projecto de política externa, mas perdendo um importante trunfo. Por outro lado, houve algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos vêm reivindicando concessões brasileiras no campo económico. A nacionalização dos hidrocarbonetos implementada pelo Governo boliviano, em 2006, embora tenha afectado a Petrobrás (empresa estatal petrolífera), foi digerida pelo Governo brasileiro. A empresa arcou com os custos¹⁷. O país vem adoptando uma posição pragmática e de baixo perfil que vem recebendo críticas na imprensa.

No entanto, estão sendo dados alguns passos no sentido de uma maior articulação do projecto de liderança nacional (democracia/integração regional/perspectivas de desenvolvimento), que devem reflectir-se numa disposição brasileira de arcar com alguns custos da integração sul-americana. A diplomacia presidencial activa deve ser retomada dando mais vigor ao comportamento brasileiro *vis-à-vis* a região¹⁸. A reeleição de Lula com folga concedeu ao Governo uma legitimidade que havia sido perdida com a crise, assim como novos espaços políticos para uma actuação internacional proativa.

A actuação do Governo de Lula no Mercosul vem sendo marcada por movimentos diferentes, oriundos de distintas correntes de pensamento que compõem o Governo. A primeira diz respeito à visão de académicos e lideranças pró-integração, que propõe um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais¹⁹. O Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do Mercosul são resultantes desta perspectiva e a tendência é seguirem esforços de maior institucionalização do Mercosul. A segunda visão, formulada na chancelaria, prioriza a integração sul-americana como um todo e, portanto, uma ampliação do bloco através da entrada de novos estados ou dos esforços de formação da CASA. Esta visão foi predominante durante o primeiro mandato. A assinatura do acordo de associação com os países da Comunidade Andina e a entrada da Venezuela atendeu a esta perspectiva. Ao mesmo tempo, busca manter um equilíbrio económico no interior do Mercosul que favoreça os projectos

brasileiros de desenvolvimento industrial e projecção económica. Os desequilíbrios regionais internos ao Brasil dificultam que o país exerça o papel de *paymaster* no bloco ou na região e absorva custos dos parceiros menores.

Nos marcos do Mercosul o eixo bilateral Brasil/Argentina é considerado estratégico em termos políticos pelo Brasil, paralelo à dinâmica do bloco orientada para o campo económico. As eleições em poucos meses de Lula e Néstor Kirchner abriram espaços para a construção de uma parceria mais sólida no campo político. Mas depois de um início de aproximações, em meados do primeiro mandato, as relações viveram uma crise. A aposta brasileira na integração sul-americana e na construção de uma liderança regional provocaram reacções antagónicas no Governo argentino. Neste contexto, a diplomacia brasileira buscou manter um baixo perfil para não comprometer o eixo bilateral. Mais recentemente, a redução da diplomacia presidencial e do activismo brasileiro trouxe maior equilíbrio com a Argentina, o que facilitou a superação da crise. A esperada reeleição de Kirchner deve dar continuidade à situação actual, mas o desequilíbrio no peso dos dois países no cenário regional e as assimetrias contribuem sempre para o perfil instável das relações.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A reeleição de Lula é muito recente e o segundo mandato começa em 2007. A perspectiva de um governo de coalizão está confirmada, mas Lula afirmou preferir concluir a montagem do novo ministério progressivamente, já com o novo mandato em andamento. Neste sentido, irá estabelecendo as bases de coalizão passo a passo, de acordo com as reacções e possibilidades abertas pelos seus aliados. O peso das diferentes forças políticas na nova coalizão vai definir o equilíbrio mais exacto da política económica entre as vertentes desenvolvimentista e monetarista, embora a exclusão completa de uma delas seja inviável. No campo da política externa, a base será mantida. O que pode eventualmente acontecer são mudanças em variáveis externas ao Brasil que incidam sobre o comportamento da diplomacia. Ao que tudo indica, a situação do Brasil nos próximos quatro anos não será muito diferente do período do primeiro mandato. Rf

NOTAS

- 1 MENEGUELLO, Rachel – *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- 2 SANTOS, Fabiano – «Três teses equivocadas sobre a política eleitoral brasileira». In ITUASSU, A. e ALMEIDA, R. (orgs.) – *O Brasil Tem Jeito?*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- 3 Considerados partidos grandes os capazes de obter ao menos dez por cento de assentos no Congresso e representantes em ao menos dois terços dos estados.
- 4 PP – Partido Popular, de direita, foi representante do Governo militar em seu momento. PT – Partido dos Trabalhadores, de Lula. PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro, de Fernando Henrique Cardoso. PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, sobrevivente de uma frente do período militar, aglutina sectores diferentes no seu interior. PFL – Partido da Frente Liberal, centro-direita.
- 5 SANTOS, Fabiano – «Três teses equivocadas sobre a política eleitoral brasileira».
- 6 Como no caso do PMDB.
- 7 JACOB, C.R. e HEES, D.R. – *Anatomia do Voto*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, mimeo 2006.
- 8 Como observa C. R. Jacob (JACOB, C. R., e HEES, D. R., *Anatomia do Voto*), não-somente o Bolsa Família, mas um conjunto de programas, reforçaram a percepção de Lula como «pai dos pobres».
- 9 O choque histórico provém das discussões dos anos 40 e repetiu-se nos anos 70 durante a gestão de Geisel.
- 10 GIAMBIGI, Fábio – *Reforma da Providência. O Encontro Marcado. A Difícil Escolha entre nossos Pais e nossos Filhos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- 11 Oito por cento é o gasto na Holanda ou na Grã-Bretanha, que têm uma população idosa três vezes maior. Aposentados com salário mínimo tiveram um aumento de 90 por cento do poder aquisitivo, enquanto diminuíram as rendas dos trabalhadores activos.
- 12 Itamaraty é o Ministério de Relações Exteriores brasileiro.
- 13 A Argentina opõe-se à candidatura brasileira defendendo um rodízio entre os latino-americanos.
- 14 Durante o Governo Cardoso a diplomacia brasileira já vinha evitando assumir compromissos nesta área.
- 15 Documento do Itamaraty do período também «autonomista» de Franco, «O repensar do Itamaraty e da Política Externa Brasileira», citado por BARROS, Sebastião do Rego – «O Brasil e a Rússia». In FONSECA JÚNIOR, G. e CASTRO, S.H. Nabuco de (orgs.) – *Temas de Política Externa II – volume 2*. Brasília, Funag/São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 134, passa bem a percepção desta corrente.
- 16 Discurso de 2005, citado em OLIVEIRA, M. F. de – *Elites Econômicas e Política Externa no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: IEEI. mimeo 2005, pp. 21-22.
- 17 A posição flexível da diplomacia brasileira foi criticada na imprensa.
- 18 Isto já é visível na viagem de Lula à Venezuela como apoio a Hugo Chávez em plena campanha eleitoral venezuelana.
- 19 Andrés Malamud e Pablo Castro nomeiam esta perspectiva como «discurso progressista» (cf. MALAMUD, Andrés, e CASTRO Pablo – «Are Regional Blocs leading From Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America». In *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* [Estocolmo], (2007), no prelo).

BIBLIOGRAFIA

BARROS, Sebastião do Rego – «O Brasil e a Rússia». In FONSECA JÚNIOR, G. e CASTRO, S.H. Nabuco de (orgs.) – *Temas de Política Externa II – volume 2*. Brasília, Funag/São Paulo: Paz e Terra, 1999, pp. 117-136.

GIAMBIGI, Fábio – *Reforma da Providência. O Encontro Marcado. A Difícil Escolha entre Nossos Pais e Nossos Filhos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

JACOB, C.R. e HEES, D.R. – *Anatomia do Voto*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, mimeo 2006.

MALAMUD, Andrés, e CASTRO, Pablo – «Are Regional Blocs leading From Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America». In *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* (Estocolmo), (2007), no prelo.

MENEGUELLO, Rachel – *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, M. F. de – *Elites Econômicas e Política Externa no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: IEEI. mimeo 2005.

SANTOS, Fabiano – «Três teses equivocadas sobre a política eleitoral brasileira». In ITUASSU, A., e ALMEIDA, R. (orgs.) – *O Brasil Tem Jeito?*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.