

## BRASIL: REFLEXÕES SOBRE GOVERNABILIDADE E DEMOCRACIA\*

Bolívar LAMOUNIER

SUMARIO: I. *Introdução*. II. *Expectativas e realizações desde os anos 80*.  
III. *Transição e governabilidade*. IV. *Sucessão de 2002: a ascensão de Lula*.  
V. *Considerações finais*.

### I. INTRODUÇÃO

O que ofereço neste texto são reflexões retrospectivas e prospectivas sobre a governabilidade democrática no Brasil. No sentido retrospectivo, reexamino a transição do regime militar ao civil (1974-1985), a fim de sublinhar algumas de suas seqüelas negativas, e em seguida os governos Fernando Henrique (1994-2002) e Lula (2002 -...), para mostrar como se deu a superação de uma importante crise plantada nas décadas de regime militar e pelo próprio processo da transição. No sentido prospectivo, não me propus construir “cenários”, mas apenas fazer algumas extrações, à guisa de conclusão, levando em conta os seis primeiros anos da presidência Lula (2002-2004), com duas eleições municipais de entremeio, e os primeiros movimentos do processo sucessório presidencial.

### II. EXPECTATIVAS E REALIZAÇÕES DESDE OS ANOS 80

Nos anos 80, na reta final das transições, havia na América Latina uma forte expectativa de aprimoramento das instituições políticas. No Brasil, esse senti-

\* Este texto reaproveita em grande parte a minha contribuição ao volume comemorativo dos 40 anos da Fundação Konrad-Adenauer no Brasil. Pareceu-me adequado oferecê-lo como homenagem ao amigo Dieter Nohlen por tratar de temas que tivemos oportunidade de discutir muitas vezes, tanto no Brasil como em Heidelberg. Sou grato à Fundação por autorizar a presente reutilização. Versión publicada en la edición de 2009.

mento positivo era palpável. Confiava-se em que o amadurecimento político logrado durante o longo período de oposição ao governo militar, o restabelecimento do regime civil e a modernização geral da sociedade associar-se-iam para produzir mudanças positivas na vida pública.

Estas seriam também estimuladas pela renovação da classe política e dos partidos, arejados e tonificados pela entrada em cena de quadros mais jovens e de veteranos excluídos nas duas precedentes décadas. O populismo e o clientelismo estariam com os dias contados.

A modernização das estruturas econômicas e sociais e das comunicações, o vigor do debate público, a crescente cobrança de responsabilidade e probidade no trato da coisa pública, a aparição de novos perfis profissionais na vida pública e a crescente ênfase na democracia como um valor universal —tudo isso parecia afiançar as mencionadas expectativas otimistas—.

Expectativas que em parte se realizaram, é preciso que se diga. Comparados ao pré-64, a liberdade está razoavelmente bem assegurada. O sentimento de cidadania manifesta-se de maneira mais intensa e contínua. Suspeitas de fraude eleitoral e rumores golpistas desapareceram por completo da atmosfera política. Graças à dilatação da arena política, à expansão do sufrágio e à pacificação dos confrontamentos locais, ideológicos e outros, as disputas eleitorais tornaram-se mais seguras, relevantes e civilizadas. A economia foi estabilizada em 1994-95, com o controle da inflação; reformas estruturais importantes foram iniciadas —a privatização de empresas particulares e bancos estatais estaduais, notadamente, e lograram-se avanços na formulação e na execução de políticas públicas— inclusive na área social. Este conjunto de circunstâncias desproveu praticamente os antagonismos ideológicos e o salvacionismo militar da virulência que os caracterizara no auge da guerra fria, ou seja, nos anos 50 e começo dos 60.

Ao contrário, no entanto, do que previam as antigas teorias desenvolvimentistas, o populismo está de volta, senão ainda no Brasil, em vários países da América Latina; o clientelismo mudou de fisionomia, mas permanece vigoroso e torna-se muitas vezes indistinguível da corrupção propriamente dita; as ideologias clássicas de direita e esquerda liquefizeram-se, mas formas agudas de romantismo político medram e se multiplicam, por exemplo na área clerical. A dilatação da arena participativa reconfigurou o espectro político e ideológico, dando muito impulso à democracia, mas também envolvendo-a em dúvidas e ambigüidades que chegam a ser surpreendentes. Numa síntese talvez muito arrojada, podemos dizer que a democracia vai bem como poder fálico, mas seus pilares de legitimidade vão menos bem, ou bem menos bem.

A um ano das eleições gerais (presidência, dois terços do Senado, Câmara Federal e governadorias estaduais), toda análise deve ser tomada com cautela, pois o quadro real pode se distanciar bastante, para pior ou melhor, do padrão que hoje nos é dado discernir.

### III. TRANSIÇÃO E GOVERNABILIDADE

Como o entendo, o conceito de governabilidade refere-se ao sempre precário equilíbrio, como se dois pratos de uma balança, entre, de um lado, as capacidades do governo (capacidade decisória, capacidade de implementação, capacidade de angariar apoio social) e, do outro lado, as aspirações, necessidades, demandas e pressões da sociedade, que se expressam de diferentes formas e em graus variáveis de intensidade.

No Brasil, é consensual que, além das dificuldades inerentes ao processo de transição, outras também gravíssimas se formaram nos primeiros 8 anos (1985-1993) do período pós-transição, distendendo-se e começando a ser resolvidas somente a partir de meados dos anos 90. Em que consistiam tais dificuldades, como se acumularam, e que fatores finalmente permitiram que começassem a ser superadas? Estas não são questões triviais. A compreensão do Brasil atual sem dúvida requer alguma hipótese minimamente lógica a esse respeito.

Com o impeachment do presidente Fernando Collor (1992) e a investidura do vice Itamar Franco na presidência da República, e especialmente a partir do momento em que Itamar Franco reformulou seu ministério e atribuiu a Fernando Henrique Cardoso funções semelhantes às de um primeiro-ministro, teve início um processo de saudável compactação das forças político-partidárias e de singularização da inflação como foco prioritário da ação governamental. A rápida e positiva resposta da sociedade a esse parlamentarismo informal e à definição da estabilização monetária como prioridade —simbolizados, ambos, pela figura do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso—, deveu-se também ao fato de já haver o debate público, a essa altura, amadurecido suficientemente uma série de importantes questões no tocante à reforma do Estado e da economia. Formar-se-ia, em outras palavras, uma nova agenda pública, movida não apenas pelo conteúdo intelectual da discussão, mas também por um poderoso combustível popular, que era a demanda social por estabilidade monetária. A convergência desses vários fatores resultou na ascensão ao poder, em 1993-94, de um novo grupo político dirigente, centrado no PSDB (Partido

da Social-Democracia Brasileira), mas respaldado indiretamente por uma coalizão partidária amplíssima (diria mesmo: sem precedente, sob este aspecto, na história brasileira). Podemos portanto dizer que as características principais da conjuntura que então se inaugurava eram : primeiro, o rompimento da paralisia —ou do círculo vicioso entre debilitamento político e virtual desorganização da economia pela super-inflação— que se havia configurado ao longo da década precedente; segundo, a formação de um grupo político dirigente com uma prioridade bem definida (a estabilidade monetária); terceiro, uma agenda já amadurecida no debate público, que serviria de bússola programática para o governo Fernando Henrique: reforma do Estado, privatização, racionalização do gasto social, etc. Estes dois últimos elementos —grupo dirigente e agenda— moldaram-se mutuamente. A agenda (estabilização e reforma do Estado) moldou o grupo. O grupo deu forma política e legislativa à agenda. É importante destacar, neste quadro, o efeito político da inflação. Ao atingir índices extremamente elevados e resistir a sucessivos intentos de controle, entre 1986 e 1992, a escalada de preços transformou o desconforto difuso de 15 anos antes em demanda social predominante, praticamente exclusiva, fato evidenciado pelo maciço apoio que a sociedade conferiu aos esforços empreendidos primeiro por Sarney (Plano Cruzado, 1986), depois por Collor (primeiro semestre de 1990) e finalmente por Fernando Henrique Cardoso (Plano Real, 1993- 1994).

Mas que profunda fragilidade era essa, que impediu por tanto tempo um ataque consistente à inflação e a distorções longamente acumuladas na estrutura estatal brasileira? Conquanto a busca de raízes históricas possa recuar muito no tempo (e não são poucos os autores que preferem começar essa análise pela estrutura do Estado colonial português...), o ponto de partida obrigatório para esta reflexão parece-me ser o caráter específico do processo brasileiro de transição do regime militar para o regime civil. A explicação do que iria ocorrer nos anos 80 e 90, ou seja, daquela fragilidade paralisante, é, a meu ver, que a nossa transição debilitou simultaneamente os dois lados, os militares e os civis. Como o regime militar brasileiro nunca chegou a um radicalismo autoritário total (como no Chile de Pinochet), não chegando em nenhum momento à supressão total da prévia Constituição democrática, ou do calendário eleitoral, o processo político e a lógica eleitoral continuaram a operar, sob controles ora mais e ora menos intensos, no âmbito do Congresso Nacional, dos estados, das assembléias legislativas e da maioria dos municípios, e assim a chamada “classe política” manteve-se em franca atividade, ora colhendo glórias, ora expondo-se ao desgaste público. Isto se tornou evidente na fase final da transição (governo Figueiredo).

Não tendo a classe política a responsabilidade direta pela instância mais alta do poder, mas estando já em grande parte identificada como parte dele, ao cabo de muitos anos de um processo de transição prolongado, difícil, frustrante, a ambigüidade do sentimento popular a respeito dela tornara-se perceptível. Portadora de esperanças, ela se tornou também alvo imediato de desapontamentos e decepções.

O mesmo ocorria em relação aos militares. Nos últimos anos do regime, sobretudo após a sucessão de Geisel por Figueiredo, os militares detinham um poder que era mais de veto (notadamente veto em relação ao ritmo do processo de abertura) do que propriamente de formulação e implementação de políticas públicas; poder defensivo, mais que propositivo e legitimador de programas estratégicos de longo prazo.

Consumada a abertura, no meado dos anos 80, configurou-se claramente o círculo vicioso, político e econômico, a que acima me referi. Econômico porque, de fato, a situação se agravara desde o final dos anos 70, com a crise da dívida externa, a manifesta inviabilidade do precedente modelo de crescimento centrado na empresa estatal e a eclosão da inflação anual de três dígitos: um quadro de adversidades econômicas que não poderia ser superado em prazo curto. Por essa e por outras razões, o mecanismo político do país também caminhava para a paralisia, uma vez que nem o regime retirante se retirava completamente, nem o regime entrante entrava por inteiro, e, quando entrou, entrou debilitado, com suas principais lideranças já sujeitas a agudo questionamento e minadas em sua legitimidade.

Associada a vários traços de nossa formação histórico-institucional —sobre os quais não posso me estender no presente texto—, a situação descrita resultou num processo extremamente confuso de elaboração constitucional. De fato, vistas as coisas pelo ângulo comparativo, não me ocorre exemplo de assembleia constituinte mais desagregada e difusa —no tocante à tomada de decisões durante o processo de elaboração constitucional—, que a Constituinte brasileira de 1987-1988.

Não surpreende, portanto, que os quadros político e econômico se agravassem a olhos vistos, especialmente a partir do colapso do Cruzado - plano de combate à inflação por meio do congelamento de preços e salários posto em prática em fevereiro de 1986. Do fim daquele ano em diante, numa atmosfera de fracasso, difundiu-se amplamente na sociedade o diagnóstico de que o círculo vicioso político-econômico deveria ser rompido *pelo lado político*, fazendo-se para isso mister, possivelmente, alterar o sistema de governo, para que o país pudesse dispor de um mecanismo constitucional mais forte, capaz de desfazer impasses e agregar e agilizar o processo decisório,

sem prejuízo para a institucionalidade democrática. Realmente, a superação daquele estado de coisas parecia e era de fato improvável no quadro conjuntural e político-constitucional daquele momento, caracterizado, no pólo econômico, por aguda instabilidade e preocupante deterioração, e, no pólo político-constitucional, por rígida separação de poderes (própria do sistema presidencial) e crescente fragmentação partidária.

Três fatores especialmente virulentos trabalhavam no sentido do agravamento do referido círculo vicioso. Primeiro, a inflação, já a essa altura “estabilizada” na altitude de três dígitos, que erodia continuamente a autoridade das autoridades públicas e desacreditava as instituições, encurtando cada vez mais o horizonte de cálculo dos agentes públicos e privados, inviabilizando qualquer visão estratégica e assim recriando, incessantemente, a sensação de uma crise crescente.

Segundo, a fragmentação do sistema de partidos, problema que no Brasil é crônico, mas que, naquela quadra, passou a operar como fator autônomo de agravamento, uma vez que os diferentes partidos, por desorientação ou por cálculo oportunista, ora apostavam na crise, ora abdicavam simplesmente de qualquer papel institucional ; disto a própria Constituinte é bom exemplo. Terceiro, o problema do clientelismo e da corrupção. Como em outros países latino-americanos, no Brasil o clientelismo e a corrupção não se deixam delimitar de maneira precisa, como fenômenos objetivos. Têm uma aura assaz elástica: um anel ou *expectativa* de corrupção adicional, anel que tende a se dilatar na mesma proporção em que se dissemina socialmente a sensação de crise econômica ou política, erodindo ainda mais a governabilidade. Estes três fatores —inflação, inorganicidade político-partidária e erosão ou corrosão clientelista— manifestaram-se de maneira simultânea e crescente a partir de 1985, liquidando praticamente no nascedouro (salvo pelo parêntesis de forte apoio popular engendrado pelo Plano Cruzado) o governo Sarney, complicando até o limite imaginável o processo de elaboração constitucional, e detonando o governo Collor.

Atuando durante 12 anos, de meados do governo Figueiredo ao começo do interregno Itamar Franco, os três fatores acima apontados repercutiram negativamente na economia e na política. Em 1993, embora já tivéssemos realizado eleições diretas para a presidência e superado com habilidade e firmeza a crise do impeachment de Fernando Collor, esses nós não se haviam desfeito completamente. Vivíamos ainda sob o império do círculo vicioso, cujas raízes, como vimos, devem ser buscadas nas engrenagens da transição.

O rompimento do círculo vicioso deu-se por obra de fatores que operaram em curta seqüência, primeiro pelo lado político e em seguida pelo lado econômico. Pelo lado político, o fator-chave foi a reforma política informal e temporária levada a cabo pelo presidente Itamar Franco em 1993: o interregno parlamentarista mediante o qual o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi guindado a uma posição que equivalia, na prática, à de um primeiro-ministro. Essa alteração informal se configurou com extraordinária rapidez, graças, de um lado, ao calibre intelectual e político do personagem principal e, de outro, paradoxalmente, ao recrudescimento das dificuldades, ou seja, à deterioração das expectativas econômicas. A reforma ministerial e a audaciosa designação, pelo presidente Itamar Franco, do novo ator-chave reverteram quase instantaneamente o pessimismo então reinante e robusteceram o organismo político. Desfeita, assim, a trama paralisante que operava na esfera política, a prioridade atribuída ao controle da inflação e a preparação de um plano de estabilização, com o indispensável simbolismo da credibilidade, fizeram o resto, progressivamente revigorando entre os agentes econômicos a preocupação com uma agenda de médio prazo. O resto da história está na memória de todos: concluída a fase preparatória e efetivada a implantação da nova moeda, o Real, a inflação despencou e o quadro sucessório de 1994 se alterou de maneira decisiva, a ponto de tornar facilíma a eleição de Fernando Henrique contra Lula, já no primeiro turno da eleição presidencial de 1994.

#### IV. SUCESSÃO DE 2002: A ASCENSÃO DE LULA

Não dispondi o PSDB, em 2002, de uma candidatura tão natural como fora em 1994 a de Fernando Henrique, e nem mesmo de um mecanismo semelhante ao controle de uma inflação ameaçadora, capaz de “produzir” tal candidatura, era previsível que a sucessão se tornasse novamente competitiva, com grandes chances para Lula e para o PT (Partido dos Trabalhadores).

A incerteza é boa para a democracia; na média de vários pleitos, pode-se afirmar que lhe é essencial. Por que então relembro aqui a conjuntura eleitoral de 2002? Por dois ponderáveis motivos. Primeiro porque o Partido dos Trabalhadores não havia até então se desrido de sua aura original, um esquerdismo assaz messiânico, e especialmente de um discurso ambigamente democrático, do qual ele não se livrou totalmente, no qual o conceito de “democracia” nem sempre designa instituições competitivas, pluralistas, tendo como pedra angular a disputa do voto em eleições livres. Segundo, a

questão mais imediata do impacto econômico-financeiro. Ambíguo quanto ao modelo de democracia, o PT era ainda mais ambíguo quanto à política econômica que poria em prática na hipótese de vitória eleitoral. Ora, não é segredo para ninguém que os chamados “mercados emergentes”, entre os quais o Brasil se inclui, dependem vitalmente de um contínuo influxo de capitais (sob a forma tanto de investimentos produtivos diretos como de aplicações financeiras). Se a situação econômica em conjunto é saudável, o problema político-eleitoral perde importância aos olhos dos investidores; se não é, as eleições em geral se transformam em fortíssimo complicador adicional.

Os fatos seguintes são bem conhecidos. Uma vez guindados ao poder pelo voto popular em 2002, Lula e a cúpula do PT não deixaram dúvidas de que iriam manter e até aprofundar as políticas do governo anterior, ou seja, a “ortodoxia” de Fernando Henrique. Realmente, o fato mais importante da política brasileira desde quando o círculo vicioso político/econômico foi rompido pelo Plano Real é sem dúvida a posição firmemente pragmática que o PT assumiu a partir de 2002, à medida em que a vitória eleitoral foi se tornando palpável. Naquele momento, a instabilidade era crescente, como consequência das próprias incertezas da campanha eleitoral. A acelerada desvalorização do Real e a pressão inflacionária que dela decorria não deixavam dúvida quanto à deterioração do cenário econômico (e até político) que provavelmente iriam ocorrer em 2003. Estava-se diante de uma bifurcação. O caminho *congruente* com o passado ideológico petista levaria fatalmente ao agravamento da crise. O caminho *incongruente* —conquanto representasse uma flagrante violação da accountability em relação aos adeptos do petismo— propiciaria um rápido reequilíbrio cambial e boas condições de governabilidade. Lula escolheu a incongruência. Foi graças a esse pragmatismo que seu governo conseguiu reverter a aludida tendência à instabilidade e até anunciar um “espetáculo de crescimento” para 2004/2005.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Daqui a muitos anos, com certeza ainda existirão pesquisadores tentando decifrar a “guinada petista”, isto é, a súbita virada de Lula e do PT para uma postura pragmática. Uns dirão que isso ocorreu por puro oportunismo, outros que foi uma decorrência evolutiva do debate interno do PT na campanha de 2002. E de fato, a campanha se desenvolveu em estilo glamuroso, deixando para trás o PT carrancudo de outras épocas. Fora de dúvida, em qualquer caso, é que a opção final, em termos de linha efetiva de governo,

se materializou sob o açoite da crise. Certos da vitória desde muito antes da eleição, Lula e seus auxiliares imediatos optaram por um caminho confiável para o mercado, evitando traumatizar investidores e abraçando uma agenda de reformas a ser enviada ao legislativo que em essência não diferia das que antes criticavam como “neoliberais”. Fizeram-no, sem dúvida, ao menos em parte porque puderam apreciar, ao vivo e em cores, o tamanho do problema que teriam de enfrentar caso optassem pelo caminho “congruente”. O arca-bouço da transição de governo (inovação institucional importante) arquitetado pelo presidente Fernando Henrique, baseado no compromisso público dos principais candidatos à presidência com o regime de política econômica em vigor deu o empurrão que faltava. O acordo com o FMI, que todos os candidatos menos Anthony Garotinho endossaram, serviu como estímulo adicional, não apenas porque começou a reverter a instabilidade financeira, mas porque deixou nas mãos *do novo governo* a parcela maior dos recursos disponibilizados.

Os números da eleição também contribuíram para isso, pois demonstraram que Lula é muito maior que o PT. No mercado, uma das fontes do temor de uma “recaída” populista ou nacionalista era a suposição de que Lula seria refém dos militantes e radicais petistas, e dos numerosos grupos corporativos que giram à volta do partido. Mas a enorme votação de Lula e a votação apenas razoável do partido —sobretudo no que se refere aos governos estaduais—, desfizeram de vez a percepção de que o governo seria dominado pelas bases organizadas das quais longinquamente se origina.

A temida crise ligada à sucessão presidencial de 2002 foi portanto como a célebre batalha que não houve. Pela forma como se processou e devido à postura pragmática do governo Lula, pode-se afirmar que:

*Institucionalmente*, o velho fantasma petista foi exorcizado. Enquanto o PT não chegasse ao governo federal, a suposição de que a democracia brasileira não tinha ainda enfrentado o difícil desafio da alternância soava plausível; hoje, essa especulação tem interesse apenas histórico.

*Economicamente*, está demonstrado que o governo brasileiro, assim como a maioria dos latino-americanos, opera sob poderosas restrições de curto e médio prazo. Sejam quais forem os méritos relativos do “neoliberalismo” ou do “intervencionismo” como chavões ideológicos, o fato é que propostas de política econômica que insinuem quebra de expectativas ou de contratos podem dar ensejo a crises graves, não apenas financeiras, mas de governabilidade e quiçá até de regime.

*Politicamente*, há também importantes lições a extrair. Na oposição, o PT, numerosos intelectuais a ele ligados e seus porta-vozes de modo geral

criticavam o governo anterior pela heterogeneidade da aliança que o sustentava. No governo, logo se deram conta de que, dada a fragmentação do quadro partidário brasileiro, a governabilidade requer apoio multipartidário no legislativo (e fora dele) e/ou um recurso virtualmente abusivo a decretos (MPs - “medidas provisórias”). Se o governo precisa de tal base e deve mantê-la, obviamente não pode se conduzir de maneira estreitamente ideológica e sectária. É uma coisa ou outra. A menos que alguma futura reforma política altere o quadro partidário, a realidade é essa.