

**Cláudio Gonçalves Couto**

## **O governo Lula e as perspectivas de Dilma Rousseff**

Uma expressiva mobilidade social ocorreu nos dois mandatos do Presidente Lula. Mas ainda existe pobreza a envergonhar nosso país e a impedir nossa afirmação plena como povo desenvolvido.

(Dilma Rousseff, em seu discurso de posse)

Procederei neste texto a uma análise política do governo de Luis Inácio Lula da Silva procurando considerar alguns de seus aspectos centrais: as importantes mudanças nas relações de classe no Brasil representadas pela eleição de Lula e impulsionadas por suas políticas públicas redistributivas; o estilo de liderança e a relação do presidente com as instituições políticas representativas (claramente, de natureza não populista, a despeito das assertivas de alguns de seus críticos); a necessidade da construção e manutenção de uma ampla coalizão governamental e, por fim, a eleição de Dilma Rousseff.

A administração de Lula representou um ponto de inflexão crucial nas relações entre as classes sociais no Brasil, tanto no que diz respeito às consequências da luta política mais ampla para a ocupação de posições de poder, como no que concerne a uma mudança no regime de políticas públicas atinentes aos setores mais pobres da população. E, tanto num caso como em outro, para além das questões atinentes ao malfadado populismo, Lula se diferencia tremendamente de Getúlio Vargas, a quem ele costuma com certa frequência comparar-se e ser comparado. Estabelecer esta comparação, ressaltando as diferenças,

ajuda-nos a compreender o significado histórico do governo Lula sob este aspecto.

No que concerne à luta pelos espaços de poder, a chegada de Lula e de sua *entourage* de sindicalistas ao Planalto representou um momento fundamental no processo de circulação de elites no Brasil (para utilizar o conceito de Vilfredo Pareto). A circulação de elites caracteriza-se pela ascensão a posições destacadas na sociedade (em particular no Estado) de lideranças das classes subalternas, a chamada não elite, que assim passam a se constituir elas mesmas em parte da nova elite que se forma. Esse processo é acompanhado pelo declínio de membros decadentes da velha elite e corresponde às mudanças estruturais pelas quais passa uma sociedade. Assim, a cada ordem social corresponde certa composição da elite. A chegada ao poder governamental de lideranças oriundas da classe trabalhadora organizada representa uma mudança crucial nas relações de poder no Brasil – um país tremendamente desigual e hierárquico –, indicando o alcance de um patamar inaudito de democratização política – na medida em que a inclusividade do sistema político aumenta consideravelmente, abarcando setores historicamente excluídos. E, se como aponta Carl Schmitt, a democracia é o regime dos iguais, a incorporação de novos setores à elite dirigente implica finalmente sua conversão à condição de iguais.

Reside aí uma das diferenças fundamentais entre Lula e Vargas, pois este último, quando ascendeu à Presidência da República por meio de um golpe, era um representante das elites tradicionais – ainda que não de seu setor hegemônico, que era a elite cafeeira paulista. Mais do que (como Lula) culminar um processo de democratização social por meio do qual novos setores ascenderam a posições de destaque, Vargas antecipou-o e logrou

controlá-lo, lançando as bases institucionais que permitiram administrar a emergência da burguesia industrial e a expansão da classe trabalhadora urbana. Vargas e Lula concretizaram de forma antagônica a máxima lampedusiana de “mudar para que nada mude”; enquanto Getulio a seguiu ao pé da letra, Luis Inácio inverteu-a: “para promover mudanças, nada mudou”. O “nada mudar” de Lula refere-se ao caráter conservador de parte de seu arco de alianças, incorporando a posições governamentais segmentos centrais das tradicionalíssimas oligarquias regionais brasileiras, como a família Sarney (no Maranhão, no Senado e alhures), o senador alagoano Renan Calheiros, o *big boss* do PMDB paraense, Jáder Barbalho, dentre tantos outros.

Já as mudanças promovidas por Lula são atinentes à considerável inflexão que teve, durante seu governo, a distribuição de renda e o peso relativo das classes sociais. A redução da desigualdade social apontada por diversos estudiosos do tema, como Marcelo Neri, ocorreu sem ser ajudada pelo impacto redistributivo automático que o fim da alta inflação teve poucos anos antes, graças ao Plano Real de Fernando Henrique Cardoso. O que houve com Lula foi diretamente política pública de efeito redistributivo, transferindo riqueza dos setores mais aquinhoados aos menos afluentes. Isto decorreu não apenas da expansão e aprofundamento das políticas de transferência direta de dinheiro aos mais pobres, como o conhecido Programa Bolsa Família, mas da elevação real do salário mínimo, do aumento dos empregos formais e da elevação do nível educacional de uma significativa parcela da população. Criou-se um novo arco de interessados e, conseqüentemente, um novo regime de políticas públicas nesse campo, o que tornará difícil sua reversão por futuros governos, mesmo que eventualmente

dominados por uma coalizão conservadora (o que não parece muito provável no médio prazo, considerando-se a distribuição das forças partidário-eleitorais no Brasil atual).

Um desdobramento desta política pública foi a ascensão de um grande contingente dos mais pobres à assim chamada “classe C”, ou a baixa classe média. Nisto, Lula novamente se diferenciou de Vargas, pois não apenas estabeleceu a regulação necessária para absorver as novas classes emergentes geradas pelo próprio desenvolvimento do país, mas alavancou a própria ascensão de classe. Vê-se aqui o desdobramento nas políticas públicas, e em suas conseqüências sociais, da inflexão na disputa pelas posições de poder causada pelo processo de circulação de elites. Como dificilmente futuras administrações terão como reverter este quadro, que deve se aprofundar durante a gestão de Dilma Rousseff, talvez esteja aí o mais importante dos legados da “era Lula” para a sua posteridade.

Mas Lula, egresso do movimento sindical surgido no ocaso da ditadura militar, representou uma grande novidade na política brasileira não apenas em função do impacto de sua eleição e seu governo para as relações de classe no Brasil. Essa sua origem – e claro, também algumas de suas características pessoais – deram forma a um estilo de liderança inaudito, que talvez possamos denominar como “popular” (algo profundamente distinto de “populista”), por duas razões distintas, ainda que conexas: seu estilo e seu alcance.

Mesmo antes de sua posse, em Janeiro de 2003, alguns se apressavam em categorizá-lo como “populista”, supondo que tal caracterização pudesse decorrer simplesmente de sua condição de líder de esquerda, ou de sua natureza de liderança carismática. Ora, mas o estilo populista e, conseqüentemente, governos populistas, não são uma exclusividade da esquerda latino-

americana (algo que já foi demonstrado por Kurt Weyland), nem de líderes carismáticos. O populismo se caracteriza por um tipo de liderança unipessoal, que se sobrepõe às mediações institucionais, fazendo da vontade do líder o alfa e ômega da política (partidária ou estatal) e estabelecendo com a população uma ligação direta, em que a personalidade do líder e sua vontade importam mais que as decisões institucionalmente geradas, em particular nas arenas representativas. Alguns governos populistas logram construir, sobre os escombros das antigas, novas instituições, as quais sobrevivem ao próprio líder e ajudam a moldar a vida política futura do país por muito tempo – como o fez Getulio Vargas. Já outros, apenas desmantelam as velhas instituições, construindo estruturas que, mesmo que anunciadas como eternas, dificilmente permanecerão após o ocaso do líder – como parece ser o caso de Hugo Chávez.

Nem Lula, nem seu governo, foram populistas. O presidente atuou todo o tempo por intermédio das instituições – partidárias e estatais. Aliás, sob tal aspecto, muito mais operou no âmbito de instituições já existentes do que criou novas ou as reformou. Lula negociou com os partidos (dentro e fora do Congresso Nacional), relacionou-se pacificamente com os governos estaduais e municipais (inclusive os de oposição), não atritou com o Judiciário e o Ministério Público (embora os tenha criticado em certos momentos), não criou qualquer tipo de constrangimento à imprensa (embora tenha tensionado com ela em diversos momentos) e nem restringiu liberdades individuais ou o espaço da oposição.

Por outro lado, Lula teve um estilo exuberante de exercício do poder presidencial. Loquaz e afeito ao discurso de improviso, rapidamente tornou supérflua a figura do porta-voz presidencial – o qual, por

isto mesmo, de forma célere perdeu espaço e função na equipe presidencial. A loquacidade do chefe de governo rendeu efeitos ambíguos. Para o amplo contingente da população das classes mais baixas e menos escolarizadas, o estilo do discurso e o repertório presidenciais geraram empatia. Já para as classes médias e altas escolarizadas, as impropriedades decorrentes do discurso de improviso (assim como as notórias e repetidas metáforas) causavam um rechaço que, entretanto, não teve grande peso nos índices de popularidade do presidente e do governo: em sua última pesquisa durante o governo Lula (entre 4 e 7 de dezembro de 2010), o Instituto Brasileiro de Opinião Pública (IBOPE) apontou que apenas 14% dos brasileiros não confiavam em Lula, contra 81% que confiavam; já a aprovação do presidente atingiu impressionantes 87% dos entrevistados.

Esse estilo exuberante de liderança presidencial – exacerbado durante as eleições de 2010 – reforçou o discurso crítico segundo o qual Lula seria um presidente populista. Novamente, contudo, há um exagero nessa avaliação. Os destemperos verbais e as pequenas transgressões legais do presidente em campanha não foram suficientes para descaracterizar o que predominou durante sua gestão, que foi a atuação em conformidade com as instituições. Talvez sua maior contribuição sob tal ponto de vista tenha sido desautorizar as discussões em torno de uma modificação constitucional que lhe permitisse disputar um terceiro mandato – como tentaram – uns conseguindo, outros não – seus colegas latino-americanos Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa e Alvaro Uribe.

Todavia, não se pode explicar essa atuação política de Lula – no marco delimitado pelas instituições do Estado democrático de direito – apenas como uma decorrência de preferências pessoais do

presidente. As características institucionais do presidencialismo de coalizão brasileiro também são um fator muito importante para impor limites às veleidades de qualquer chefe de governo. Um Congresso bicameral, de poder partidário bastante disperso, com não menos que vinte partidos dotados de representação e nenhum deles tendo mais que 20% dos votos da Câmara baixa (e pouco mais que isto no Senado) constituem um anteparo significativo a eventuais tentativas de exercício discricionário de poder.

Nos primeiros anos do atual regime democrático brasileiro o presidente Fernando Collor de Mello tentou ignorar o poder de veto do Congresso e governar de forma imperial, lançando mão dos mui significativos poderes constitucionais de que dispõe o Executivo brasileiro. Contudo, isto não foi suficiente para lhe assegurar sucesso. Teve seu mandato abreviado por um processo de *impeachment* do qual não teria nenhuma chance de se safar, pois não logrou construir uma base de sustentação que lhe proporcionasse apoio parlamentar. Seus sucessores, Cardoso e Lula, aprenderam a lição e procuraram, desde o início, formar bases parlamentares amplas, que lhes permitissem governar sem maiores problemas.

A moeda de troca principal na construção das coalizões é a distribuição de postos governamentais, não só em nível ministerial, mas também nos segundos e terceiros escalões dos ministérios, assim como nas empresas públicas. Ao procederem desta forma, Cardoso e Lula deram efetividade aos consideráveis poderes presidenciais, que apesar de tão significativos, não prescindem da construção de amplas coalizões multipartidárias. Ademais, a Constituição brasileira de 1988, por ser um texto prolixo, repleto de políticas públicas, coloca os governos diante da inescapável tarefa de emendá-la para implementar boa parte de sua agenda. Isto lhes obriga a

construir coalizões ainda mais amplas do que as de maioria estrita, com vistas a obter um apoio algo superior ao mínimo indispensável, que é o quorum constitucional de 60% nas duas casas do Congresso. Lula foi bem sucedido neste intento, embora sua maioria no Senado tenha sido sempre mais apertada que na Câmara baixa, rendendo-lhe inclusive uma importante derrota em votação constitucional, quando tentou sem sucesso, em seu segundo mandato, renovar um tributo voltado ao financiamento do setor de saúde pública. Foi a maior derrota legislativa de seu governo e deixou claro que, mesmo que o presidente assim desejasse, seria inviável qualquer tentativa de mudar a Constituição para viabilizar um terceiro mandato, pois o parlamento não permitiria.

A grande popularidade auferida por Lula e seu governo foi uma consequência dos bons resultados econômicos e sociais colhidos pelo país nesses oito anos. Os críticos mais acerbos advogam que tais resultados decorrem apenas do fato do governo do PT ter mantido a maior parte das políticas do período FHC, além de aprofundá-las, de modo que muito pouco mérito haveria nas iniciativas originais da própria administração Lula. Novamente, há aí certo exagero. Remanesce o fato de que essa gestão chegou ao seu último ano em condições tremendamente favoráveis para a disputa sucessória. Essa boa condição dos situacionistas se mostrou ainda mais decisiva eleitoralmente para o PT em decorrência do partido não dispor, no início do segundo mandato de Lula, de nenhum nome forte que pudesse se apresentar como um postulante natural à candidatura presidencial. As principais figuras nacionais do partido, que ocuparam postos de relevo no governo, foram dizimadas por sucessivos escândalos – de corrupção ou de outra natureza. Foram estes, notadamente, os casos de José Dirceu (ex-chefe

da Casa Civil da Presidência da República e principal homem da burocracia partidária até 2005) e de Antônio Palocci (ex-ministro da Fazenda e figura de maior destaque do governo durante o primeiro mandato).

A falta de alternativas fez com que Lula se incumbisse de fabricar um nome dentro do governo e o oferecesse ao PT – no que os mais críticos novamente identificaram um vezo autoritário, comparando a indicação de Lula ao *dedazo* mexicano. Novamente, há nessa crítica um grande exagero, pois na realidade o presidente logrou salvar seu partido da difícil situação da inexistência de nomes naturais para a sucessão, o que poderia ocasionar uma grande conflagração interna na luta pela candidatura presidencial. O nome indicado foi o de sua nova chefe da Casa Civil, em substituição a José Dirceu, uma antiga militante de esquerda, com reputação de tecnocrata severa e sem qualquer experiência eleitoral, Dilma Rousseff. Já desde o início do segundo ano de seu segundo governo, Lula tratou de dar visibilidade pública à sua pupila, atraindo para ela as atenções da imprensa e tornando inevitável ao partido acatá-la como candidata (afinal, ela não era um membro histórico do PT). A estratégia alcançou êxito e Dilma foi eleita no segundo turno das eleições de 2010, com 56% dos votos, após uma acerbada disputa eleitoral com o candidato do PSDB, José Serra.

A eleição de Dilma Rousseff (a primeira mulher presidente do Brasil) deu-se com base na invocação de uma grande continuidade em relação ao governo de Lula. Tal continuidade se expressou no número de ministros do governo anterior que foram nomeados para o gabinete de Dilma (ainda que não para as mesmas pastas): nada menos que quinze dentre um total de trinta e sete. Além da marca da continuidade, o gabinete da nova presi-

dente se caracterizou por uma fortíssima predominância do PT, a qual não corresponde ao peso relativo do partido no parlamento. Apesar de dispor de apenas 17% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 16% no Senado, o PT amealhou 46% das pastas com status ministerial; o principal parceiro na coalizão, o PMDB, que conta com 15,4% das cadeiras na Câmara e 24,5% no Senado, obteve apenas 16% dos ministérios (6 pastas, das quais uma é tida pelos peemedebistas como uma indicação pessoal da presidente, e não do partido). O mesmo desbalanço é verificado no que concerne aos demais parceiros da coalizão (PSB, PDT, PR, PP e PC do B), todos com uma participação inferior ao seu peso congressual e na aliança. É de se esperar que a nova presidente enfrente dificuldades no relacionamento com parceiros de coalizão, insatisfeitos com seu quinhão de poder, muito embora a distribuição de cargos nas empresas estatais e nos escalões inferiores do Executivo possam em alguma medida reduzir essa insatisfação.

É de se esperar também que a nova chefe de governo conforme uma administração de estilo bastante distinto da de Lula, apesar da continuidade proporcionada pela dinâmica partidária. Afinal, deixou a Presidência da República a mais carismática liderança política brasileira desde a morte de Getúlio Vargas, tendo assumido seu lugar uma mulher de personalidade bem mais discreta, com uma longa trajetória política percorrida a maior parte do tempo à distância dos holofotes.

*Cláudio Gonçalves Couto é Cientista Político, professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e pesquisador do Centro de Estudos de Política e Economia do Setor Público, Fundação Getúlio Vargas (CEPESP-FGV). Correio eletrônico: claudio.couto@fgv.br.*