

Leany Barreiro Lemos

## As eleições de 2011 e os desafios da nova presidenta do Brasil

A democracia brasileira atende hoje a uma série de requisitos formais. Há quem discuta se todos esses pontos estão de fato garantidos, e se temos mais ou menos de uns ou de outros, ou se tal e qual partido no poder aprofundam ou minam tais direitos e liberdades. Entretanto, com todos os percalços, e embora estejamos longe de sermos a Suécia – especialmente se forem adicionados outros pré-requisitos como rule of law, accountability, controle da corrupção etc – apresentamos condições mais promissoras do que outros países que passaram igualmente por (re)democratização recente, muitos dos quais nossos vizinhos. Minimamente, ocorrem no Brasil, há mais de vinte anos, eleições periódicas, livres e limpas, com reais chances da oposição chegar ao poder, em todos os níveis da federação. Ainda dentro dessa versão procedimental, há liberdade de expressão, pluralidade de fontes de informação, liberdade associativa. Também estão presentes outros indicadores apontados como fundamentais para a estabilidade democrática – barreira da renda, anos de institucionalização, anos de escolaridade, desigualdade declinante, população majoritariamente urbana, classe média crescente, militares nos quartéis. Isso para citar apenas algumas variáveis normalmente utilizadas para se explicar a estabilidade dos regimes democráticos, sem querer esgotar as explicações ou tocar nas polêmicas que as envolvem.

Portanto, diferentemente de 20 anos atrás, as escolhas eleitorais de 2011 não foram guiadas com o temor do retrocesso. As eleições, uma vez institucionalizadas,

deixaram de ser o ícone da “festa democrática” para tornarem-se simplesmente o meio pelo qual preferências são vocalizadas. Para a geração dos meus filhos, eleições democráticas não significam ruptura com passado autoritário, mas simplesmente um processo pelo qual se forma governo. E é aí que a porca torce o rabo: como se dá a tradução da vontade dos eleitores na alocação de recursos, nas escolhas sobre fins últimos, projetos de curto e de longo prazo? Aqui temos vários desafios que, para além de serem desafios à democracia em si, são desafios sobre o melhor governo. Nesse ensaio, centro-me em dois ramos em torno dos quais a nova presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, terá de desdobrar-se.

O primeiro diz respeito a um fator estrutural e central da política brasileira: o presidencialismo de coalizão. Para além das concorrências estabelecidas entre os poderes, conforme o clássico modelo de pesos e contrapesos, que implica em um jogo mais competitivo do que cooperativo com o Congresso, impõe-se a fragmentação política, ditada pelas regras eleitorais proporcionais. Esse talvez seja o maior desafio político da nova governante: sentar a uma mesa de negociação populosa, com preferências heterogêneas e muitas vezes antagônicas. *É um desafio que diz respeito aos meios de governo*, à mão que divide o poder e apazigua as ambições. Já o segundo corpo de desafios sobre os quais Dilma deverá se desdobrar centra-se na agenda política substantiva: o que fazer, a quem beneficiar, quanto, em detrimento de quem, olhos vidrados no horizonte imediato ou distante. *É um desafio que diz respeito aos resultados do governo*, ou seja, benefícios objetivos segundo os quais os eleitores irão avaliar a legitimidade e competência da governante, sua capacidade de liderança e de realização. Governa-se sempre atendendo-se a

interesses próprios, de partidos, grupos e indivíduos do sistema, mas numa democracia com um mínimo de responsividade, governa-se igualmente buscando-se atender a interesses de grupos e indivíduos na sociedade. Ambos estão interligados: que políticas adotar, com os ganhadores e perdedores que toda escolha define, irá depender de quem tem afinal o poder para tanto – e esse agente será definido a partir da participação no governo, seu grau de lealdade pessoal e do seu partido, representado no Congresso. Para fins de análise, entretanto, isolo esses dois aspectos nas linhas a seguir.

### **O desafio da politics: com quem governar**

O presidencialismo minoritário brasileiro implica em que o líder eleito será o chefe de um ministério heterogêneo, muitas vezes conflitante nos princípios e interesses de seus membros. Essa divisão consensuada de ministérios (e portanto, de cargos, orçamentos e jurisdição sobre políticas) foi a chave que permitiu a estabilidade – ou governabilidade, preferem alguns – do fragmentadíssimo sistema político brasileiro nos últimos 15 anos. A cadeia causal é relativamente simples: nosso sistema proporcional de lista aberta leva à fragmentação partidária no Congresso: nenhum partido teve, desde 1988, muito mais do que 20% das cadeiras da instituição. Com 20% ou menos, nenhum presidente é capaz de ter o número de votos (maiorias simples, muito menos maiorias qualificadas, como é o caso de leis complementares e emendas constitucionais) para aprovar sua agenda política. Além disso, sem uma maioria estável, como irá se proteger de comissões parlamentares de inquérito, de iniciativas da oposição que minem sua legitimidade ou

seus propósitos? Governar é preciso, e governar com maiorias. A idéia de que o Congresso é um agente marginal, desprezível portanto dentro do cálculo político, porque o presidente tem fortes poderes legislativos e bastante discricionariedade não leva em conta o seu poder de veto, sua capacidade de extração do executivo benéficos, o fato de que funciona como um ombudsman a demandar continuamente da burocracia estatal a prestação de serviços aos eleitores, e, menos ainda, o fato de que, apesar dos problemas de ação coletiva que enfrenta um corpo daquela natureza, numeroso e heterogêneo, eventualmente grupos se organizam contra as iniciativas do executivo. A percepção do Congresso marginal se organiza a partir de estudos sobre a agenda efetivamente aprovada pelos governos, mas ignora completamente a não-agenda: aquelas propostas nunca enviadas ao Congresso porque o executivo antecipa seu fracasso. De forma que sozinho, nenhum partido governa; a solução encontrada foi a formação de coalizões, maiorias relativamente estáveis, a partir da divisão de cargos no primeiro e no segundo escalões (ministérios, estatais, agências etc), bem como de cargos no legislativo (mesas diretoras, presidências de comissões, relatorias em matérias relevantes).

A queda do ex-presidente Collor de Mello é por muitos explicada pela baixa capacidade coalicional de seu governo e seu decorrente isolamento. Já Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) teve uma base relativamente estável no congresso, com os quatro maiores partidos (com exceção do PT) e outros menores no espectro de centro-direita, que lhe permitiu aprovar com sucesso uma série de reformas liberalizantes e pró-mercado no início do primeiro mandato. Lula (2003-2009) teve a mais heterogênea e ampla base política na recente democracia brasi-

leira pós-1988, composta por nove partidos localizados da direita à esquerda no espectro político. Tal heterogeneidade e amplitude, se lhe permitiu conforto na aprovação de matérias menos polêmicas, impediu-lhe de avançar uma agenda estrutural, haja visto o número de pontos de vetos representados, ora à esquerda, ora à direita, pelo seu próprio governo – o que o levou ao centro do espectro ideológico. Uma alta fragmentação apresenta-se também no início do governo Dilma. Dos seus 37 ministérios, 17 são ocupados por membros do próprio partido (PT), 6 por membros do maior partido no Congresso (PMDB), 2 pelo PSB, enquanto PR, PDT, PP e PCdoB terão um ministério cada um. Há ainda 8 ministros sem afiliação partidária e alguns partidos que apoiaram a candidatura Dilma (PRB, o PSC, PTC e PTN) não terão representação ministerial – embora possam ainda ocupar espaços no segundo escalão.

Há fortes implicações desse arranjo. O primeiro deles é a baixa accountability do governo em relação aos eleitores, que votaram na presidente ou seu partido, ou ambos, e serão governados por uma mescla cujo controle lhes foge das mãos. Como a gênese do gabinete atende à necessidade de maiorias no Congresso e não a preferências programáticas, a falta de correspondência entre o voto no presidente – por natureza, plebiscitário e personalizado – e o grupo que depois o cerca é flagrante. Em abstrato, tal arranjo pode gerar distorções como a eleição de um candidato “verde” com um ministro evangélico radical na pasta que controla os direitos reprodutivos; ou a de candidato pró-mercado que vá adotar medidas protecionistas; ou de um terceiro que faça sua campanha defendendo a redistribuição de renda e adote políticas que concentrem renda, por exemplo via financiamento da educação dos mais ricos. Ou seja, o sistema se confi-

gura numa eleição plebiscitária onde se deposita nas mãos do ganhador um enorme poder sobre toda a agenda política dos 4 (ou 8) anos seguintes, segundo uma lógica pouco transparente. Há sempre a possibilidade de se argumentar que existe legitimidade e responsividade, uma vez que os membros do gabinete são indicados segundo critérios partidários, e não raramente são membros do congresso, eles próprios sujeitos ao controle de seus eleitores – o que daria ao sistema um certo sabor parlamentarista. Mas isso não é verdade: como mostra a composição não só do gabinete de Dilma, mas de seus antecessores, muitos nomeados na verdade são perdedores de eleições, candidatos reprovados pelo voto, correspondem a uma “cota pessoal” (ou não-partidária), ou obedecem a voluntarismos de caciques políticos que controlam, com benesses e patronagem, fiéis grupos parlamentares. Se é um sistema que tem garantido governabilidade, tem também minado a legitimidade.

Outra implicação relevante é o conservadorismo que decorre de arranjos complexos como esse, conservadorismo aqui entendido como a baixa capacidade de se implementar mudanças a passos largos – ou seja, reformas. Maior heterogeneidade fatalmente levará a um escalado grau de conflito intra-governo no debate sobre determinadas políticas. Assim, não foi raro observar nos últimos anos guerras de jurisdição quando políticas de meio ambiente se chocaram com políticas de desenvolvimento energético ou políticas agrícolas; quando a política externa *mainstream* colidiu com preferências do ministério do desenvolvimento, ou da assessoria internacional do Planalto; ou quando pontos de vista defendidos pelo ministro da saúde (por exemplo, com relação à descriminalização do aborto) foram combatidas ferozmente no congresso por membros da coalizão, entusiasmados líderes

evangélicos. Assim, mudar substancial e profundamente é um jogo de enorme incerteza: o resultado é que se muda nada, ou muda-se marginalmente, para afetar o menos possível interesses organizados; ou, quando se muda muito, paga-se um alto preço.

Por último, outra implicação importante: o custo da estabilidade. Certamente o Executivo se empenha em convencer tecnicamente aliados e opositores – e quem já passou pelo Congresso sabe o quanto se gasta em sola de sapato, saliva e cérebro para se construir consensos; mas existem também evidências fortes de que a costura se dá com distribuição de cargos e liberação de verbas (às vezes legítimas, outras não) e, pior, com medidas moralmente inaceitáveis como compra de votos. Quando Bismarck disse – leis e linguíças, você não quer saber como elas são feitas – ele apontava talvez para todo esse processo de barganha, necessário para acomodar diferenças, e que é inevitável em todo sistema baseado na pluralidade política e em decisões majoritárias. Mas sem regras e limites muito claros, a barganha se traduz em um vale-tudo que empobrece a nossa vida cívica, ainda mais que a punição dos maus feitos nem sempre acontece. Dilma Rousseff será provada nesse processo decisivo e, embora conte entre seus auxiliares habilidosos negociadores – o Chefe da Casa Civil, Antonio Palocci, o vice-presidente, ex-presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, e o ministro da Justiça, José Cardozo – terá de demonstrar recorrentemente sua capacidade de fazer e refazer pactos.

### **O desafio das *policies*: os gargalos da infraestrutura e educação**

De outro lado, existe uma agenda de déficits de políticas públicas com que a

nova presidenta terá de lidar. Há um leque de reformas estruturais profundas que têm sido debatidas desde os anos 90: previdência, relações de trabalho, tributos são apenas alguns dos temas. Entretanto, dadas as dificuldades de consenso apontadas acima, creio que dificilmente elas serão sequer apresentadas nos próximos quatro anos, especialmente porque um cenário rosado de crescimento econômico, entrada de mais investimentos e estabilidade de preços coloca-se como dado. É certo, há críticas quanto à herança da política fiscal de Lula, com gastos mais vultosos do que a prudência recomendaria; mas ela pode ser redesenhada nos dois primeiros anos de Dilma, haja visto que sinais claros emitidos pelo mercado quando o governo passa dos limites tem levado à reacomodação, dentro do pragmatismo dos últimos anos. Mas mudanças estruturais não foram o forte do governo Lula, e há uma percepção generalizada das elites políticas de que tais mudanças não são necessárias para o desenvolvimento sustentado ou, ao menos, podem ser adiadas. Ou seja, mudanças marginais podem ocorrer, mas dentro do grande quadro institucional que já temos.

Entretanto, existem diversos setores a exigir mudanças substantivas e, em alguns casos, emergenciais. Esse é o caso dos dois principais gargalos apontados por especialistas: infraestrutura e educação. No primeiro caso, é preciso resolver o nó logístico de estradas intrafegáveis, aeroportos saturados, malha de ferrovias e hidrovias insuficiente e portos precários, os quais reduzem a competitividade e limitam a capacidade de crescimento econômico. Segundo a Confederação Nacional de Transportes (CNT), apenas 41% de rodovias estão em estado considerado ótimo ou bom – e é bom lembrar que 60% do transporte de cargas no Brasil se dá por rodovias, contra 8% na China e

26% nos EUA, o que reforça igualmente a necessidade de diversificação. No caso dos aeroportos, estudo recente da McKinsey & Company apontam para a saturação de 13 dos atuais 20 principais aeroportos, e a necessidade de se ampliar em 2,4 vezes a atual capacidade até 2030, o que implica em investimentos da ordem de 34 bilhões de reais. Faltam recursos e, portanto, é preciso, ao mesmo tempo, otimizar o gasto do orçamento público com melhores práticas de gestão, bem como criar condições para a participação privada de investimentos.

Na educação os desafios são ainda maiores. Relatório da UNESCO 2010 mostra que o índice de repetência no ensino fundamental brasileiro (18,7%) é o mais elevado na América Latina e fica expressivamente acima da média mundial (2,9%). A evasão também é grave: cerca de 13,8% dos brasileiros abandonam os estudos no primeiro ano no ensino básico, contra uma média mundial de 2,2%. Progressos mínimos foram feitos nos últimos anos, se comparados aos saltos dados em outras áreas, e dizem respeito basicamente à universalização e igualdade de gênero. Entretanto, no quesito qualidade, a educação brasileira apresenta péssimo desempenho. No exame PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), promovido pela OCDE, os alunos brasileiros obtiveram em 2006 médias que os colocam na 53ª posição em matemática (entre 57 países), na 48ª em leitura (entre 56) e na 52ª em Ciências (entre 57). Os péssimos resultados do ensino básico (fundamental e médio) são ainda bastante discrepantes se comparados alunos de escolas privadas e públicas – com pior desempenho das últimas –, e de diferentes regiões. Mais sério ainda, o Brasil privilegia o aluno das universidades em contraste com os alunos dos ensinos fundamental e médio: ele gasta cerca de 8 vezes mais

com o aluno universitário do que com os demais, enquanto países da OCDE gastam somente 2 vezes. No conjunto de ações para superar esse gargalo, além obviamente de se promover a melhora da infraestrutura das escolas, a melhor qualificação e remuneração de professores e o aumento do número de horas em sala de aula, é preciso se alterar os currículos, especialmente do ensino médio, de forma a tornar a escola mais atrativa e próxima do mundo real. De novo, para além dos investimentos, é preciso mudar a concepção, alterar prioridades, aperfeiçoar-se a gestão e criar um sistema de incentivos que promova mudanças positivas no sistema educacional brasileiro. É preciso torná-lo mais eficiente e também mais justo, privilegiando a base da pirâmide em vez de seu topo.

### **A guisa de conclusão**

Enfim: se a democracia brasileira se consolida no que diz respeito aos procedimentos, temos ainda que conviver com complexidades postas pelo presidencialismo de coalizão e com desafios da agenda substantiva de políticas públicas. Nenhum desses aspectos é negligenciável, e devem ambos ser enfrentados num ambiente em que, embora não se prevejam mudanças estruturais de porte, pode-se avançar e muito por meio de melhorias de gestão. Apesar de uma certa modernidade, o país convive com uma natureza dual, em que a meritocracia é valorizada ao tempo em que prevalescem clientelismo, patrimonialismo e o não-império da lei; onde velhas oligarquias ainda cravam no Estado suas garras na busca por benefícios privados. Superar essa contradição entre universalismo e particularismo na esfera pública é fundamental para um país que se coloca como líder regional e mesmo mundial, e para a feliz realização de plata-

formas políticas que se pretendam renovadoras.

*Leany Barreiro Lemos é Oxford-Princeton Global Leader Fellow, Princeton University. Foi pesquisadora visitante das universidades de Oxford (2006 e 2009-2010) e Georgetown (2003-2004). É servidora de carreira do Senado Federal há 17 anos (atualmente licenciada) e professora associada do Instituto de Política da Universidade de Brasília. Correio eletrônico: llemos@princeton.edu.*

**Gilberto Calcagnotto**

## **Dilma e o problema de seguir mudando o imutável. Novas perspectivas para a reforma política no Brasil?**

O lema da campanha eleitoral de Dilma foi: “Para o Brasil seguir mudando.” O que mudou com Lula no governo? Em primeiro lugar, mudou o arraigado hábito de governantes romperem radicalmente com a política de seu antecessor – muito embora o próprio Lula negue ter seguido, em seu cerne, a política macroeconômica de estabilização de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Em segundo lugar, mudou a forma como a política econômica e social conseguiu amortecer, no nível micro, o forte impacto restritivo da estabilização ortodoxa (de juros altos etc.) praticada no nível macro. Isso, no plano interno. E no externo, o que mudou foi a atitude altiva e desinibida com que Lula abriu várias frentes de diálogo efetivamente negociador tanto com o Primeiro Mundo como com o Terceiro Mundo, a partir de alianças ou diálogos específicos com países como Alemanha, Índia e Japão (reforma da ONU) ou China, Índia e República

Sul-Africana, ou formando novos grupos de negociações multilaterais como o G20. É isso o lulismo: A combinação exitosa de Davos (Fórum Mundial Econômico) e Porto Alegre (Fórum Mundial Social), com forte apoio particularmente das camadas de renda mais baixas e das classes médias ascendentes.

E com Dilma, teremos mais ou menos lulismo? Se depender da Dilma, com certeza teremos mais lulismo, tanto no plano interno como externo. É o que indica a sua própria biografia e é o que indicam os nomes escalados para postos estratégicos como os ministérios da área econômica, da área social e da área externa. Escolhida candidata pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma fez parte do governo petista desde o primeiro momento, em 2003. Foi ministra das Minas e Energia e ministra-chefe da Casa Civil, cargo que assumiu no lugar de José Dirceu, demitido, em 2005, em meio às denúncias do esquema do mensalão, que se destinava a distribuir a partidos da coalizão “mensalidades” financeiras no intuito de assim angariar votos para projetos do governo. Como ministra das Minas e Energia, Dilma defendeu nova política industrial, fazendo com que as compras de plataformas pela Petrobras tivessem necessariamente um determinado nível de conteúdo nacional, para que fossem gerados mais empregos no país. Na Casa Civil, substituiu o método “financeiro” aparentemente usado pelo então ministro-chefe da mesma Casa, José Dirceu, por um outro, baseado mais fortemente no “soft power” da argumentação discursiva centrada em objetivos operativos fixados pelo Presidente e sua Casa Civil para cada um dos ministérios, como coordenadora das ações do governo em programas como Luz para Todos, Minha Casa, Minha Vida e outros. Já no segundo mandato de Lula, a partir de 2007, este método desembocou no Pro-