

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-

grama de Aceleração do Crescimento (PAC), do qual ela foi a principal formuladora e a coordenadora geral até desvincular-se do governo em inícios de 2010 para a campanha presidencial. A partir de então, o PAC funcionou, por assim dizer, como o amálgama operativo de um ministério que, apesar de heterogêneo, conseguiu uma visibilidade apta a arrebanhar, até ao final do mandato, uma aprovação de mais de 80 por cento nas pesquisas de opinião sobre o desempenho do governo. Além disso, Dilma foi presidenta do Conselho de Administração da Petrobras e coordenadora da comissão interministerial encarregada de definir as regras para a exploração do petróleo em águas profundas na área denominada “Pré-Sal”, que se estende desde o Rio de Janeiro até à altura do Rio Grande do Sul.

Em todas estas atividades, segundo afirma o próprio ex-presidente Lula, Dilma imprimiu ao ministério de Lula um perfil bastantista “dilmista”, de tal forma que, ao nomear, já presidenta, como novos ministros boa parte dos antigos ministros, Dilma apenas estava confirmando nomes que já faziam parte do “governo dela”, como diz Lula, pois ela se reunia mais com os ministérios da área econômica do que com o próprio Lula, levando a ele os projetos só após “três ou quatro reuniões” com os respectivos ministros. E assim, segundo Lula, “ela escolheu a turma dela”, da qual constavam, por exemplo: Guido Mantega, que começou no governo Lula como ministro do Planejamento e ocupou a presidência do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), passando a ministro da Fazenda de Lula e agora, de Dilma; Paulo Bernardo, que foi ministro do Planejamento e agora, das Comunicações; Edison Lobão, que continua ministro de Minas e Energia; Miriam Belchior, coordenadora do PAC no governo Lula, sucessora de Dilma na

Casa Civil durante a campanha presidencial e agora ministra do Planejamento. Outros ministros que serviram a Lula também se encontram no ministério de Dilma: Antonio Palocci, ministro da Fazenda de Lula de 2003 a 2005, é agora ministro-chefe da Casa Civil; Gilberto Carvalho, ex-chefe de gabinete de Lula e agora secretário-geral da Presidência; Luís Inácio Adams, que permanece advogado-geral da União; Jorge Hage, controlador-geral da União de Lula e da presidenta Dilma; Wagner Rossi, da Agricultura; Nelson Jobim, da Defesa; Fernando Haddad, da Educação; Orlando Silva, do Esporte; Izabella Teixeira, como ministra do Meio-Ambiente; Carlos Lupi, do Trabalho; Alfredo Nascimento, dos Transportes; Alexandre Padilha, que ocupava a Secretaria de Relações Institucionais e, agora, assume o Ministério da Saúde. Tudo isso é sinal da continuidade do lulismo/dilmismo no governo Dilma para que o Brasil siga mudando.

Mas para avaliar se será possível seguir mudando o que para Lula se revelou imutável – por exemplo, a reforma política –, é necessário ponderar melhor tanto a composição do ministério de Dilma, como a do Congresso igualmente saído das urnas em 2010 e inquirir se ambos poderão dar um salto qualitativo na linha traçada por Lula, de modo a poder atacar o “imutável” com chances de êxito.

Quanto aos ministérios, como é praxe no “presidencialismo de coalizão” em uso no Brasil, sua composição resultou de duas “cotas” diferentes: a dos partidos e a da presidenta. A dos partidos foi distribuída entre os sete partidos da coalizão obedecendo mais ou menos à respectiva representação no Congresso: 17 ministérios foram para o Partido dos Trabalhadores PT, 5 ministérios e uma secretaria (de Assuntos Estratégicos) para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, um ministério e uma secretaria

são do Partido Socialista Brasileiro PSB e os restantes ficaram para o Partido Progressista PP, o Partido da República PR, o Partido Democrático Trabalhista PDT e o Partido Comunista do Brasil Pcdob, com um ministério cada qual.

Sob o prisma da “cota partidária”, o aspecto decisivo para a continuidade do lulismo no governo Dilma foi a manutenção de uma composição partidária mais próxima do centro ideológico do que da esquerda, característica assumida pelo governo Lula a partir do segundo mandato (2007-2010). Já após o escândalo do mensalão em 2005, o presidente Lula reduzira marcadamente o papel do PT no governo para abrir espaço ao partido “centrista” PMDB. No segundo mandato, Lula sacrificou 5 ministérios petistas para admitir na coalizão oficialmente este parceiro de peso, o maior partido no Congresso, que lhe prometia métodos menos abusivos do que os atribuídos a Dirceu para garantir a fidelidade governamental dos partidos da coalizão. Prestigiando o PMDB, Lula deu-lhe 6 ministérios, entre os quais os da Defesa, da Saúde e de Minas e Energia. Dilma manteve basicamente esta orientação centrista, mas aumentou em um ministério a participação do PT e diminuiu em um ministério a do PMDB, compensando-o com uma secretaria. No entanto, sua disposição de “seguir mudando” ficou clara no fato de ter entregue ao PT os dezessete ministérios que conformam a espinha dorsal do governo nas áreas econômica, política e social, deixando para os demais partidos da coalizão os ministérios menos empenhativos e mais “executores” do ponto de vista estratégico. Assim, entregou ao PMDB – além da Defesa – os ministérios da Agricultura, de Minas e Energia, Previdência Social, Turismo e a Secretaria de Assuntos Estratégicos – esta última, apesar de seu nome, de significado inteiramente vazio, dada a

carência absoluta de perfil estrategista para o peemedebista ocupante da pasta, o frustrado ex-governador do Rio de Janeiro, Moreira Franco. O Partido Socialista Brasileiro PSB ficou com dois postos de primeiro escalão: o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria dos Portos. Para os demais partidos foram os ministérios das Cidades (PP), do Esporte (Pcdob) e do Trabalho (PDT).

Ao que consta, Dilma usou sua “cota presidencial” para manter no Ministério da Defesa o peemedebista Nelson Jobim, um cargo muito importante para o delicado equilíbrio de poder entre a área civil e a militar. Coerentemente com sua postura eminentemente técnica, Dilma também lançou mão de sua cota presidencial para nomear os chefes dos ministérios das Relações Exteriores, do Meio Ambiente, da Cultura, assim como a presidência do Banco Central, todos eles pessoas sem partido e/ou técnicos de carreira. Dilma elevou de quatro para nove o número de mulheres integrantes do primeiro escalão, reservando-lhes, entre outros, ministérios relevantes como o do Planejamento e o do Meio Ambiente.

Entretanto, o processo de composição do ministério deixou claro onde estão os principais pontos de atrito entre os partidos da coalizão e, portanto, os possíveis fatores que poderão impedir Dilma de “seguir mudando”. Como ficou claro com a polêmica desencadeada logo após a posse do Ministério nos dias 1 e 2 de janeiro de 2011, o que mais doeu ao PMDB foi justamente o fato de Dilma ter-lhe subtraído um dos ministérios mais bem dotados com recursos orçamentários: o da Saúde. E a acirrada disputa pelos chamados cargos do “segundo escalão” – ou seja, por milhares de postos de chefia em empresas estatais e mistas tradicionalmente preenchidos em consonância com critérios “de confiança”, mais do que de competência

técnica –, segue justamente o objetivo de compensar neste nível as perdas sofridas no primeiro escalão, tendo em vista o fato de que, por exemplo, os recursos movimentados por estatais elétricas chegam a um montante mais de dez vezes superior ao do orçamento do ministério de Minas e Energia, ao qual estão ligadas. Segundo análise do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar DIAP, ao PT toca, no ministério de Dilma, uma parcela orçamentária quase quatro vezes maior do que a do PMDB, embora este detenha na Câmara o segundo lugar em número de cadeiras, logo após o PT, e, no Senado, o primeiro. Desfez-se assim o delicado equilíbrio alcançado no segundo mandato de Lula, quando tanto o PT como o PMDB comandavam ministérios com um respectivo orçamento total em torno de 150 bilhões de reais. A disputa pela chefia dos Correios (ligados ao Ministério das Comunicações, liderado por um petista), por exemplo, ou da segunda maior hidrelétrica do mundo, Itaipu (ligada ao Ministério de Minas e Energia, liderado por um peemedebista), por exemplo, esquentou a tal ponto nos primeiros dias do governo de Dilma, que esta se viu obrigada a intervir, exigindo suspensão dos debates até fevereiro de 2011, quando o parlamento eleger os presidentes as duas casas legislativas.

Com isso, Dilma demonstrou não estar disposta a dar livre curso a critérios meramente “fisiológicos” para a composição de seu ministério pela cota partidária. Deste modo, ela deixa claro estar disposta a enfrentar o apetite “fisiológico” dos partidos, como se designa no Brasil o assanhamento com que as agremiações políticas – e particularmente o PMDB – procuram apoderar-se dos cargos públicos dotados de orçamentos polpudos. Aqui, Dilma parece “seguir mudando”, já que esta disputa por recursos orçamentários põe a descoberto um dos principais pontos

fracos do quadro político brasileiro: a falta de uma regulamentação satisfatória do financiamento dos partidos e, simultaneamente, um dos pontos mais debatidos no âmbito da pretendida reforma política.

Interesses “fisiológicos” ou particularistas de cada partido voltados à satisfação de seu curral eleitoral – lançando mão quase exclusivamente do poder de dispor sobre o orçamento para fazer obras cuja visibilidade lhes permita (mais do que “programas”) assegurar polpudos dividendos eleitorais – constituem um dos fatores que explicam a ausência quase completa, no Brasil, de partidos programáticos, voltados à formulação de um projeto político para a nação. As mais recentes tentativas de instalação para tais partidos foram as do PT e do PMDB, fundados nos anos 1980 com a declarada ambição de um projeto nacional social-democrata. Mas ambos parecem ter fracassado, ao menos temporariamente – o PT, com o escândalo do “mensalão” em 2005, e o PSDB, com sua desfigurante coalizão com o conservador PFL, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002. Se é verdade que o PT, com a ajuda de Lula, conseguiu – após as drásticas perdas nas eleições de 2006 – recompor sua bancada parlamentar, tornando-se a primeira força na Câmara dos Deputados e a segunda no Senado, não é menos verdade que só o conseguiu graças ao carisma de Lula que, embora sendo “maior do que o PT”, logrou manter junto à opinião pública a imagem de identificação pessoal com o partido. Quanto a programa partidário, nada houve na campanha para as eleições parlamentares e mesmo presidenciais de 2010 que tivesse um eivo sequer de projeto nacional que servisse de diferença específica entre um partido e outro. Tudo se resumiu a um discurso de continuação da mudança pragmaticamente concretizada por Lula em seus dois mandatos. O próprio candidato

oposicionista, José Serra, teve todo o cuidado em evitar uma discussão mais aprofundada dos sucessos econômicos e sociais de Lula, limitando-se a incursões mais ou menos atabalhoadas na área da política externa.

Assim, tanto tecnicamente como sob o aspecto político-partidário, Dilma optou por continuidade, sim, mas mudando o método, que passou da pura e simples contemporização com os pesos político-partidários para uma maior homogeneização política da espinha dorsal do governo, em detrimento de seus componentes menos decisivos ou, pelo menos, não tanto sensíveis a alterações da conjuntura governamental. Exemplo disso pode ser visto nos casos do vice-presidente da República e do ministro da Defesa. Trata-se de uma continuidade que vem desde épocas anteriores a Lula. O vice-presidente Michel Temer, presidente licenciado do PMDB, foi presidente da Câmara dos Deputados de 1997 a 2001 durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso e, fiel a seu desempenho pró-governista de então, apoiou em 2002 o candidato de FHC para a Presidência da República contra o vitorioso Lula. Já no segundo mandato de Lula, porém, Temer foi um dos fiadores da lealdade do PMDB ao governo lulista. O ministro da Defesa Nelson Jobim, igualmente do PMDB, também já havia prestado seu apoio tanto ao presidente Cardoso na função de ministro da Justiça (1995 a 1997) como ao presidente Lula na função de ministro da Defesa a partir de julho de 2007. Há, portanto, uma continuidade até mesmo pessoal entre o “fernandismo” de um lado e o “lulismo” de Dilma, do outro. Trata-se aqui de um continuismo no relacionamento interinstitucional do governo: Executivo-Legislativo e Executivo-Forças Armadas.

Concluindo, impõe-se constatar que, na composição ministerial, Dilma reforçou

seu poder de fogo operacional homogeneizando-o tendencialmente em torno do PT. Por outro lado, enquadrando os demais partidos em ministérios de menor importância funcional em torno do PMDB. Portanto, na partilha dos ministérios entre os partidos da coalizão, Dilma deixou de lado considerações ligadas ao tamanho do orçamento e priorizou critérios político-operacionais. A questão que se coloca refere-se à fidelidade que poderá esperar de sua coalizão dentro desta taxonomia anti-status-quo.

A ampla maioria numérica de Dilma tanto no Senado (55 senadores sobre um total de 81) como na Câmara dos Deputados (355 deputados sobre um total de 513) permite-lhe inclusive, em princípio, alterar a Constituição. Mas esta maioria numérica não é garantia de fidelidade. A briga sobre a distribuição dos ministérios pautou-se pela insatisfação quanto à respectiva dotação orçamentária e não, por critérios de políticas públicas. Foi por isso que, em seu discurso de posse, Dilma apresentou como primeiro passo para fazer avançar a democracia brasileiro na era pós-Lula o da reforma política: “Na política, é tarefa indeclinável e urgente uma reforma com mudanças na legislação para fazer avançar nossa jovem democracia, fortalecer o sentido programático dos partidos e aperfeiçoar as instituições, restaurando valores e dando mais transparência ao conjunto da atividade pública.”

Mas como um partido “fisiológico” poderá lançar as bases para o surgimento de partidos “programáticos” e transparentes? No dizer áspero mas, sob certo aspecto, certo de um dos mais contundentes críticos do governo Lula, Paulo Roberto de Almeida, poderia ser fatal para as demais reformas colocar a reforma política como ponto de partida: “Poder-se-ia, de imediato, colocar a questão da reforma política em primeiro lugar, por muitos

considerada como a chave-mestra de todas as demais reformas, mas justamente tendo em vista a complexidade do empreendimento, e as características “especiais” do sistema político brasileiro, cabe reconhecer que fazer dessa reforma a condição essencial para empreender todas as demais poderia significar a paralisação de todo o conjunto de tarefas tidas como relevantes para a modernização brasileira.”

Desta forma, para avaliar se a democracia brasileira, com Dilma, poderá avançar pelo menos quanto a uma maior transparência financeira e eleitoral, será necessário analisar a qualidade dos eleitos deste ano. Quanto a isso, o fato de Tiririca (um conhecido comediante de São Paulo que, como candidato, alardeava sua ignorância sobre o que se passa em Brasília, prometendo, em troca do voto, uma vez eleito, contar ao eleitorado o que lá descobrir...) ter sido o deputado federal com o maior número de votos é simplesmente expressão do anseio de transparência que move o eleitorado, mesmo que, como no caso de Tiririca, a transparência venha a mostrar as vísceras nepotistas e fisiológicas de grande parte do quadro político brasileiro.

Pelo que depender do espectro de partidos a sustentar o governo Dilma, será muito difícil acrescentar ao lulismo aquilo que o próprio Lula identificou como urgência número um para sua sucessora: a reforma política. Vamos torcer para que a “ficha limpa” (condição legalmente fixada já para as eleições de 2010 no sentido de vetar candidatos com “ficha suja”, ou seja, que tenham sido condenados em juízo colegiado ou que tenham renunciado apenas para escapar de processos de cassação de mandato) faça escola, excluindo corruptos ou “fisiológicos” da política, sem prejuízo para a eficácia da mesma. Círculo quadrado? Não necessariamente. Para tanto, um procedimento incremental

para a reforma política poderia ser uma saída para o dilema colocado por Paulo Roberto de Almeida. Primeiro, reformar o financiamento dos partidos para evitar futuros “mensalões”. Depois, estreitar a vinculação eleitor-eleito diminuindo o tamanho dos distritos eleitorais, atualmente excessivamente grandes por serem coextensivos às fronteiras estaduais, fazendo com que o eleitor acabe por esquecer o deputado federal que elegeu e assim por diante.

*Gilberto Calcagnotto é sociólogo aposentado. De 1981 a 2009, pesquisador do Instituto de Estudos Ibero-Americanos/GIGA especialmente na área de estudos brasileiros. E-mail: Calcagnottogilb@aol.com.*

**Andrés Malamud**

## **La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo?**

La política externa brasileña inicia cada siglo con una década fundacional. Entre 1902 y 1912, el barón de Río Branco definió las fronteras territoriales, los principios diplomáticos y el alineamiento internacional que —con matices y ajustes— regirían desde entonces. Sólo la historia podrá confirmar si la gestión de Celso Amorim, entre 2003 y 2010, fue tan decisiva para su país; en cualquier caso, el canciller de Lula logró dos hechos inéditos: en el ámbito nacional, sus ocho años con Lula más los dos en que integró el gabinete de Itamar Franco (1993-1995) lo transforman en el ministro de Relaciones Exteriores más longevo de la República, superando incluso al mítico barón; en el internacional, la influyente revista *Foreign*