

DEMOCRACIA BRASILEIRA, NO MOMENTO DAS ELEIÇÕES DE 2002

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Texto escrito em 27.10.2002, logo após as eleições presidenciais, e não publicado. Disponível em www.bresserpereira.org.br.

No dia do segundo turno das eleições presidenciais brasileiras o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmava que “a democracia está consolidada no Brasil”, enquanto Lula assegurava: "Quero ficar na historia como o presidente que mais dialogou com empresários, sindicalistas e com todas as forças políticas". Ao fazer tal afirmação o candidato já praticamente eleito confirmava e completava a frase do presidente: uma democracia consolidada é aquela em que predominam a argumentação e o compromisso. Sugiro, entretanto, que as eleições de 2002 significam mais do que a consolidação da democracia no Brasil: indicam que o Brasil passou da democracia de elites para a democracia de opinião pública.

A democracia de 1946 não era ainda uma democracia consolidada. Ocorreu em meio à fase final da sua revolução capitalista – a revolução industrial. Diferente é o caso da democracia brasileira que ressurge em 1985, depois da campanha das Diretas Já: ela nasceu forte, como uma conquista do povo. O Brasil já terminara sua Revolução Capitalista há algum tempo, de forma que a apropriação do excedente econômico deixara de se realizar principalmente através da força ou do controle do estado, para ocorrer através do mercado, na forma de lucros para os empresários e salários elevados para uma parte da classe média profissional ou tecnoburocrática. Assim, regimes autoritários não faziam mais sentido para estas classes, que podiam ver seus interesses e direitos melhor assegurados nos quadros do regime democrático. Como o autoritarismo nunca serviu ao povo, o regime democrático que então se afirma como uma conquista da sociedade já surge consolidado.

A primeira forma histórica de democracia é sempre elitista. O regime já pode ser considerado democrático porque todos os requisitos mínimos para a democracia já estão presentes, mas o povo está mudo, e a sociedade civil apenas dá seus primeiros

passos. Já estão em vigência o estado de direito, a liberdade de pensamento e de associação, e eleições livres e competitivas para os cargos principais do governo, mas, na prática, os políticos só ouvem os eleitores no momento da eleição. Uma vez eleitos passam a governar segundo suas convicções e interesses. Nossa primeira democracia, a de 1946, era tipicamente uma democracia de elites.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do Brasil já tínhamos uma democracia consolidada, mas ele será lembrado como um grande presidente porque presidiu a transição da democracia de elites para a democracia de opinião pública. Estava muito claro para ele que um governante tem que olhar para duas restrições quando governa. Tem tanto que se pautar pela ‘restrição econômica’, que lhe impõe severos limites, quanto para a ‘restrição democrática’ que o obriga a considerar sempre o povo. Lembro-me de uma frase que ele me disse, no final de 1998, quando sua popularidade despencava em virtude da crise de balanço de pagamentos em que o país mergulhava: “Com esses índices, meu poder está diminuindo”. Foi neste quadro que ele tomou sua decisão mais corajosa e mais acertada no plano econômico: a de desvalorizar o real.

Fernando Henrique governou sempre atento ao que lhe dizia a sociedade, e está terminando seu governo prestigiado por ela. O êxito maior ou menor de suas iniciativas, porém, dependeu em grande parte da clareza que a própria sociedade tinha em relação à matéria. E esta clareza dependia da complexidade do problema e do grau de debate público havido e de consenso alcançado. A sociedade lhe dizia, a uma voz, que educação e saúde eram fundamentais, que era preciso enfrentar o problema da pobreza, e que a reforma agrária era necessária – e por isso ele investiu uma parte considerável dos seus esforços nessas direções. Escolheu seus melhores auxiliares para assumir a direção dos respectivos ministérios. E realizou uma obra notável nessas áreas.

A sociedade dizia-lhe também que as reformas institucionais eram necessárias – e procurou avançá-las. Como, porém, o conteúdo das reformas não estava suficientemente discutido, como não havia uma posição clara da opinião pública a respeito, como não havia se formado um consenso nacional, algumas das reformas não foram adiante. Havia consenso, por exemplo, sobre a necessidade de uma reforma tributária, mas seu conteúdo variava de cabeça para cabeça. O mesmo ocorreu com a reforma da previdência. O desenho que os técnicos do setor partilhavam era essencialmente incompetente. Só no seu segundo período como presidente os caminhos em relação a essas duas reformas se tornaram suficientemente claros, mas já não havia mais tempo ou mais condições políticas para levá-los adiante.

Finalmente, havia um consenso na sociedade de que, controlada a inflação, era necessário e possível retomar o desenvolvimento. Entretanto, diante da natural limitação dos recursos internos, não mais a opinião pública, mas os economistas e empresários sob influência externa chegaram a um quase-consenso de que esse

desenvolvimento teria que se basear na poupança externa. E se caminhou nesse sentido. Esta, entretanto, era uma visão equivocada e mal discutida, explicando-se, assim, os resultados econômicos pouco satisfatórios que obteve.

Em todo o seu governo, porém, o que vimos, sempre, foi a prática reiterada da governança democrática. O respeito à lei e à opinião pública. A observância de princípios éticos rigorosos. A busca do diálogo e da negociação. Havia sempre quem aconselhasse uma atitude mais executiva, que em certas circunstâncias era inevitável, mas esta era a exceção. Como notável sociólogo que é, e democrata convicto, o presidente preferia ouvir a todos, e buscar em meio às idéias desencontradas um vetor que melhor representasse a perspectiva da sociedade. Contribuiu, assim, decisivamente para o avanço da democracia brasileira.

Lula nos promete coisa semelhante. Afirma que seu governo será marcado pelo diálogo e pela negociação. E enfatiza a negociação que marcou toda a sua vida, desde que assumiu a liderança dos metalúrgicos do ABC, nos anos 70.

Agora a negociação terá que ser feita com toda a nação. Sugiro, entretanto, que mais importantes do que a negociação serão o debate público e a argumentação que nele ocorrer. Na política a negociação é fundamental: através dela fazemos compromissos, cedendo um pouco para conseguir outro tanto. As democracias avançadas, porém, combinam os compromissos com os consensos, que são alcançados através da argumentação nas diversas arenas do debate público.

Para governar o PT terá uma grande vantagem relação a partidos mais conservadores. Não precisa recorrer ao populismo para ter o apoio do povo porque boa parte desse povo sabe que as decisões que estão sendo tomadas são o que melhor se pode fazer pelos pobres. Isto, porém, não elimina o desafio que é o de todos os políticos democráticos – o de convencer a maioria de que está no caminho certo.

Através da argumentação no debate público não apenas se logra persuadir o outro, mas também se encontram terceiras soluções inovadoras que permitem que afinal as duas partes ganhem.

Lula tem insistido que não governará sozinho – e este fato hoje está já suficientemente claro para todos –, mas para que seu governo tenha o êxito que todos nós desejamos é necessário que o debate público e a argumentação se transformem em uma prática generalizada. E que as reformas e as políticas públicas sejam fruto não apenas do que foi assegurado na campanha eleitoral mas principalmente desse debate público intenso que as democracias de opinião pública permitem e exigem. Ficou bastante claro no governo Fernando Henrique que a qualidade das decisões depende desse debate. Da mesma forma, no governo Lula o bom desenho das reformas e a competente definição das políticas que se quer implementar melhorarão muito com ele.

Muitos ainda, especialmente os espíritos naturalmente conservadores, se preocupam com o fato de que, pela primeira vez, um candidato nitidamente de esquerda assume a presidência. De fato, o Brasil terminou sua revolução capitalista há não mais que 30 anos, e é democrático há apenas 18 anos. Os países desenvolvidos realizaram sua revolução capitalista no início do Século XIX, mas apenas se tornaram democráticos cem anos mais tarde, depois de um longo período liberal mas não democrático. E os primeiros governos de esquerda nesses países só aconteceram a partir de meados do Século XX.

É compreensível, portanto, a preocupação mas, dada a natureza da democracia brasileira, já de opinião pública, acredito que há aí um infundado temor. Se Lula falhar como presidente não será por ser de esquerda, mas porque os problemas surgidos foram desproporcionais à sua capacidade de resolvê-los. Não há razão, porém, para supor que falhará. Pelo contrário, sua história pessoal nos sugere o contrário.

É essencial, entretanto, neste momento, quando desejamos de alguma forma prever o que será o governo Lula, compreender que nas democracias modernas ninguém governa sozinho. Nas democracias de opinião pública governar não é uma ação individual mas um processo coletivo, que envolve toda a sociedade. É um processo permanente de formação de consensos, e, quando estes não são possíveis, de compromissos. Lula, durante a campanha, fez declarações insistentes nesta direção porque aprendeu esta verdade na prática, na medida que viveu e participou ativamente da transição democrática e dos 18 anos da segunda democracia brasileira.

O governo, em uma democracia de opinião pública, já é um governo de muitos. Não apenas o presidente, não apenas os ministros e os deputados e senadores, não apenas os tribunais superiores, não apenas os governadores, não apenas os altos servidores públicos participam do governo, mas todos os que, manifestando aspirações e emitindo opiniões, formam a sociedade civil. Para expressar esse fato surgiu inclusive uma palavra nova, ‘governança’, que significa este processo coletivo e impessoal através do qual caminha politicamente uma nação democrática. A governança de um país é o resultado das idéias e interesses, das pressões e contra-pressões que ocorrem na sociedade civil e a nível internacional, da dinâmica do aparelho de estado, e da liderança dos políticos ocupando os cargos-chave. Ao presidente da república cabe a liderança deste processo complexo de governo, mas é preciso não sobreestimar esse papel.

Em um regime presidencialista como o nosso, não é o presidente quem detém maior soma de poder? Sem dúvida o é, mas esse poder é menor do que se julga. Seu poder maior está em nomear e demitir seus auxiliares – seus ministros e o segundo escalão – mas, depois disto, não lhe resta outra alternativa senão dirigir o barco do estado com cuidado em direção ao rumo a que se comprometeu nas eleições. Este rumo está claro – é o rumo do emprego para todos e da justiça social –, mas para atingir esses dois objetivos muitos são os caminhos.

Como defini-los? Como percorrê-los? Lula não terá outra alternativa senão ouvir a todos, e, mais do que isto, contar com todos para que esses caminhos sejam encontrados e percorridos. Uma amiga minha, que, como eu, foi derrotada nas eleições presidenciais, disse-me: “Deixa estar, que na próxima eleição vou fazer campanha na rua pelo meu candidato”. Ótimo que o faça, mas isto é pouco. Em um país democrático os cidadãos não participam do governo apenas nas eleições, para elegê-lo. Esta é a concepção elitista da democracia. Em um governo que não atingiu ainda o estágio da democracia deliberativa mas já é uma democracia de opinião pública, cada cidadão participa do governo, ainda que limitadamente, a cada dia.

Quando não há crise, quando os problemas estão relativamente bem equacionados, os cidadãos das democracias modernas tendem a se afastar do dia-a-dia da política. Analistas têm interpretado erroneamente que isto significa que a democracia nesse país esteja em crise. Só estará se, não nos momentos de calma, mas no de dificuldades, os cidadãos estiverem indiferentes.

O governo Lula será, afinal, aquele que Lula, seu partido, as elites políticas, econômicas e intelectuais, e, mais amplamente, toda a sociedade civil brasileira forem capazes de, juntos, construir. Será o governo de todos, como ele promete, mas terá que ser também o seu governo. E ele só passará para a história se, em momentos difíceis, tiver a visão e a firmeza para, mesmo contrariando seus eleitores e ameaçando sua reeleição, decidir de acordo com o que julgar o melhor para o país. Se a democracia exige a participação de todos, requer também que o dirigente político tome as decisões necessárias no momento certo, principalmente nos primeiros meses de seu governo.

Mas não há o risco do radicalismo? Ou do populismo? Não creio nem em um, nem no outro, exatamente porque o governo será obra coletiva. Ora, como a sociedade brasileira não aceita radicalismo, não aceita também populismo. Lula sabe perfeitamente dos riscos envolvidos em ambos. Não estamos mais no tempo em que se acreditava na transição rápida para o socialismo, e todos já têm bem presentes os riscos representados pelo populismo econômico. Neste caso, não é apenas a restrição democrática que funciona, é também a econômica. Qualquer político hoje sabe – e Lula não é um político qualquer – que o populismo tem pernas curtas. Que envolver-se em uma política populista é desastroso não apenas no plano econômico mas também no político.

É verdade que a brutal concentração de renda vigente no país favorece o populismo. Como, entretanto, Getúlio Vargas há tantos anos demonstrou, é possível ser populista no plano político sem sê-lo no plano econômico. Ser populista no plano político significa falar diretamente ao povo, sem a intermediação dos partidos. Ora, esta pode não ser a forma ideal de comunicação política, e certamente não é nem será a única, mas está longe de ter os efeitos negativos do populismo econômico.

Lula presidirá necessariamente um governo de coalizão, e esta coalizão será de centro-esquerda. Seu desafio, como o de todos os governos de esquerda, será o de governar o capitalismo de forma mais competente que os capitalistas. Terá que realizar essa tarefa em um momento em que a economia brasileira se encontra particularmente vulnerável. Mas os caminhos para a superação da crise já estão à vista, dada a desvalorização do real. O país logrou afinal uma taxa de câmbio que lhe permite, com sobra, superar seu problema econômico mais grave – o do desequilíbrio externo. Se nossos credores externos nos derem um tempo, e se o novo governo mantiver seu compromisso com a austeridade fiscal e com um câmbio real entre R\$3,00 a 3,50, equilibraremos nossas contas externas e sairemos da crise. Em 2004 já estaremos retomando o desenvolvimento.

Creio, portanto, já ter deixado claro que não estou pessimista com o que nos espera no governo Lula. Estou antes esperançoso. A força da democracia brasileira, confirmada de maneira tão expressiva nestas eleições, e a própria natureza coletiva do governo democrático moderno me levam a adotar esta atitude. Lula será o timoneiro de um barco que navega por águas revoltas, mas está preparado para sua tarefa. Sabe que não será o único a dirigi-lo. Sabe das fraquezas e das forças daqueles que participarão da navegação, dos seus interesses pessoais e do seu eventual espírito republicano. Nós, cidadãos, da nossa parte, estamos aprendendo como funcionam as democracias, e não o deixaremos sozinho. Seja com nosso apoio, seja com nossa crítica, estaremos também participando desta grande aventura que é a de construir uma nação mais justa e mais próspera.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, 68, é professor da Fundação Getúlio Vargas. Foi ministro da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado, e da Ciência e Tecnologia.
[bresserpereira@uol.com.br/](mailto:bresserpereira@uol.com.br) www.bresserpereira.org.br/