



**O Governo Lula e o Sistema  
Político: inércia econômica,  
ativismo social e inação  
política - avaliando e  
buscando hipóteses**

Carlos Alberto Furtado de Melo



Copyright Insper. Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução parcial ou integral do conteúdo deste documento por qualquer meio de distribuição, digital ou impresso, sem a expressa autorização do Insper ou de seu autor.

A reprodução para fins didáticos é permitida observando-se a citação completa do documento

## **LASA 2009**

"Preparado para apresentação no Congresso de 2009 da LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), no Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de junho de 2009."

### **O Governo Lula e o Sistema Político: inércia econômica, ativismo social e inação política -- avaliando e buscando hipóteses**

Para a sessão: A Era Lula - Cinco aspectos sob análise, sábado dia 13/06.

Track Code: ECO

**Prof. Dr. Carlos Alberto Furtado de Melo, cientista político; professor do Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa (Ex Ibmecc São Paulo).**

## **O Governo Lula e o Sistema Político: inércia econômica, ativismo social e inação política -- avaliando e buscando hipóteses**

Carlos Melo<sup>1</sup>

Em 2002, ano da primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República do Brasil, o ainda eventual governo do Partido dos Trabalhadores era visto sob a ótica de enorme desconfiança e divergentes expectativas. Adversários anunciavam o caos; aliados diziam que a experiência inauguraria um novo tempo e uma nova forma de fazer política no Brasil. Os mais esperançosos apostavam na total reformulação da política e das relações de riqueza e poder no país; os pessimistas imaginavam uma reedição das frustradas e decepcionantes experiências de Fernando Collor de Mello (15/03/1990 – 29/12/1992) ou de Fernando De la Rúa, na Argentina, (10/12/1999 – 20/12/2001), ambos presidentes de mandatos incompletos. Os céticos apontavam para mais um “Fernando”, com a impressão de que o que viria pela frente seria apenas “mais do mesmo”: a continuação do governo Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 – 01/01/2003), seus dilemas e impasses.

O primeiro mandato (2003-2006), porém, não comprovou nenhuma dessas expectativas. Sob vários pontos de vista, Lula não se conformou dentro de nenhum desses prognósticos, e isto surpreendeu a muitos: tantos aqueles que apostavam no caos, como os que apostavam na “revolução” perderam.

Sob o aspecto econômico Lula não cometeu nem os erros de Collor e nem os de De la Rúa. Em relação a FHC, o que houve foi um aprofundamento de seu modelo, na medida em que foi imperativo readquirir a credibilidade do país, sobretudo, em relação à desconfiança que setores financeiros (nacionais e internacionais) nutriam em relação ao PT e às manifestações históricas de seu, desde sempre, candidato Lula.

O presidente, no entanto, cumpriu apenas em certa medida o itinerário liberal delineado nos anos de Fernando Henrique Cardoso e, no que tange às

---

<sup>1</sup> Cientista político, Professor do. Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa.

políticas sociais, empreendeu programas distributivos que deram cara de uma dinâmica mais ativa e comprometida do governo em relação aos mais pobres, ainda que muito do que foi feito, Fernando Henrique já o fizesse em menor medida. O fato é que a continuidade do liberalismo anterior, conciliado ao ativismo social trouxeram credibilidade e popularidade ao governo de Luiz Inácio da Silva. O novo presidente implementou gastos, mas nem por isso, rompeu com a noção de “responsabilidade fiscal” ou com as promessas de produção de superávits primários, exigidos pelo chamado “mercado” (SALLUM JR, 2008).

No mais, buscou equilibra-se entre diferenciados e contrastantes grupos de pressão dentro e fora de seu partido, na sociedade e no sistema econômico do país. Buscou equacionar o que era de mais emergencial que fora garantir a estabilidade da economia e o controle inflacionário. Rapidamente – mesmo antes da posse – Lula compreendeu o valor político do fim da inflação e, quando pôde, complementarmente (e de certo modo até paradoxalmente), começou também a fixar as bases de um discurso desenvolvimentista.

Em paralelo, obteve a valorosa ajuda de uma conjuntura econômica mundial realmente extraordinária – ainda que o tempo a mostrasse artificial em grande medida. A financeirização e o estupendo crescimento econômico do planeta -- ao lado de escolhas internas coerentes com este contexto – contribuíram para que o processo, assim conduzido, pudesse ter seqüência de uma forma relativamente exitosa para o governo. O país voltou a crescer, aumentou sua arrecadação e conseguiu promover renda e cidadania, por meio da implantação de uma série de políticas de inclusão social, como o “Bolsa Família” ou o “ProUni”; e por meio do “desenvolvimento sem inflação”, que criou empregos e renda.

Ainda assim, um vigoroso processo de reformas estruturais e de medidas de aperfeiçoamento econômico não teve seqüência. Divergências no governo e problemas com a articulação política no Congresso (acompanhada de vários escândalos) paralisaram a agenda reformista e não deram vazão a um desenvolvimento que, de acordo com líderes da oposição e mesmo vários analistas econômicos sem filiação partidária, poderia ser ainda mais pródigo em resultados.

Mas, com este cabedal de crescimento e ação social, e em que pese a série de escândalos que atingiu o Partido dos Trabalhadores e membros do governo, o presidente soube aproveitar o que houve de positivo e desvencilhar-se de desgastes. Do bom momento econômico tirou proveito, do mau desempenho da condução política soube passar ao largo de tudo, sem comprometer-se e, novamente, eleger-se presidente da República do Brasil, em 2006. Ainda que por erros de seu partido e de estratégia eleitoral de seu governo, tivesse que enfrentar uma eleição em dois turnos.

O fato é que o pragmatismo -- político e econômico – deu o tom da ação do governo e este pode ser definido como a mais notável característica de Lula até aqui. Entendendo, é claro, que escolhas econômicas não são somente técnicas, mas, antes de tudo, políticas, Lula fez “escolhas técnicas politicamente orientadas”. E, mais que qualquer outro membro de seu partido, compreendeu o valor político da estabilidade econômica, como também se apercebeu do perigo do desgaste em envolver-se mais profundamente com o sistema político, como este se apresenta neste momento.

Enfim, soube colocar-se ao lado dos anseios do povo mais pobre e acima das trapalhadas de partidos e instituições políticas como o Senado e a Câmara dos Deputados. Conseguiu surpreender positivamente a elite econômica ao deixar de não assustá-la, como também passar a tranquilizá-la. Saiu praticamente ileso de qualquer desgaste ainda que seu PT naufragasse; conseguiu simpatia e apoio popular, diminuiu as resistências e mesmo o preconceito histórico ao seu nome e à sua figura emblemática.

Todavia, quem olha para governo percebe que, à parte do presidente que paira acima disto, o Executivo enquanto poder se enreda numa teia de distorções e trapalhadas políticas: as relações do governo com a política parlamentar são no mínimo sofríveis. Como já foi apontado, o Executivo não consegue programar uma agenda política vigorosa no que tange à aprovação de reformas estruturais pelo menos desde meados de 2004. A operação do governo no Congresso demonstra uma série de atropelos: baixa capacidade de coordenação política, inexistência de um projeto programático e ideológico claro, e alargamento fisiológico da base de apoio parlamentar. Não raro, o governo se vê refém de sua base.

No mais, as formas do “fazer política”, no país, continuam exatamente as mesmas e tão antigas quanto a República, na distribuição de cargos e favores; na cooptação de adversários, na conciliação de interesses, na tentativa de evitar conflitos, num gradualismo tão lento que faz mesmo duvidar de sua produtividade mesmo que a longo prazo. Some-se a isto, um enorme desgaste não apenas do poder legislativo, bem como do próprio status e respeito da atividade política aos olhos da população: justa ou injustamente, não vem ao caso, o fato é que no senso comum e no imaginário popular, a política se tornou coisa de malandros e aproveitadores.

Ainda que Lula prevaleça acima disto tudo, como se de fato possuísse um *teflon* que o protege e no qual nada (de ruim) adere, é inegável que a credibilidade da política e dos políticos atinge níveis baixíssimos e isto é mesmo perigoso para a própria democracia. Uma visão política programática de longo prazo, estadista, como se diz, deveria preocupar-se com isto, o que não tem acontecido de modo mais incisivo e com resultados práticos no país.. Basta consultar os principais institutos de pesquisa e sondagem de opinião (como se verá abaixo) e se perceberá o tamanho do problema.

Baseado no vigor que a economia e as ações sociais passaram a apresentar, independente de tudo o mais, Lula foi reeleito e, passados mais de 50% de seu segundo mandato, ainda goza de históricos índices de popularidade, realmente extraordinário após mais de 6 anos de governo.

### **Bom momento econômico e decadência da atividade política**

Tudo caminhava relativamente bem, com recordes consecutivos de arrecadação, possibilitando mais recursos para políticas públicas populares, às quais, como já foi apontado, surtiram efeito; logravam dinamizar ainda mais a economia de diversas regiões do Brasil e incluíam significativos contingentes ao mercado de consumo, distribuindo renda e promovendo cidadania, aumentando, evidentemente, a popularidade do presidente e a aprovação ao seu governo.

Pode-se afirmar que o país viveu (e em certa medida ainda vive) uma fase de euforia, sobretudo, se comparado com vários exemplos situados na América Latina e mesmo entre os chamados BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Não apenas por este quadro político-social, mas também por ter atingido o status de “grau de investimento” das agências de risco internacionais, bem como por, mesmo em face da derrocada do sistema financeiro mundial e da desmoralização dessas mesmas agências, ter mantido relativa tranquilidade diante de abalos e turbulências praticamente gerais. Investidores internacionais com frequência emitem comentários elogiosos e favoráveis ao país; nos fóruns internacionais de que participa, Lula é saudado como grande liderança política.

Todavia, o bom momento parece ser sempre um mau conselheiro. Não só a agenda de reformas não foi implementada como também se permitiu o gradativo desgaste da atividade política e da imagem de partidos e políticos. O país carente de reformas nessa área protelou e ainda protela o quanto pode embates nesse campo. O *status quo* não foi atingido e regras que favoreciam jogadores ineficientes não foram alteradas. A disfuncionalidade política não apenas não permitiu avanços em outras áreas, também propiciou que proliferasse uma série de conflitos e guerras dos mais diversos agentes do Estado, tais como magistrados, promotores, Polícia Federal, entre si, e destes contra políticos, empresários, prestadores de serviços do Estado e financiadores de campanha.

E assim, já no último quartel de seus dois mandatos, deve-se entender que Lula até poderá passar para a história como grande liderança política nacional; certamente, o político mais popular da história do país. Entretanto, a estrutura política que deixará a seu sucessor (ou sucessora) será anacrônica e absolutamente enrijecida por disfuncionalidades às quais não foram sequer tocadas por seu governo e pela ação política de sua liderança.

Aliás, levanta-se aqui a hipótese de que a inegável liderança e a popularidade estupenda do presidente sejam efeitos *também* da precariedade do sistema político e da pouca credibilidade que a política nacional inspira quando comparada a outros temas; este é o ponto central deste trabalho.



Os quadros abaixo contribuem para esta opinião:

### **ORGULHO DE SER BRASILEIRO**

<b><u>TER ORGULHO DO BRASIL</u></b> <i>Motivo</i>	<b>JUN 07 %</b>
<b>Riquezas naturais</b>	25,7
<b>Solidariedade do brasileiro</b>	19,5
<b>Ausência de guerras</b>	18,4
<b>Praias / Belezas naturais</b>	10,2
<b>Futebol / Esportes</b>	6,0
<b>Hino Nacional</b>	5,7
<b>Música / Cultura</b>	4,3
<b>Comida brasileira</b>	2,9
<b>Carnaval</b>	1,2
<b>Economia</b>	0,9
<b>Política</b>	0,3
<b><i>Outros/Nenhum/NS/NR</i></b>	5,3
<b>Total</b>	100,0

Fonte: Pesquisa CNT/Sensus – 18 a 22 de Junho/2007

Como se pode notar, o índice de aprovação/orgulho em relação à política é baixíssimo: 0,3%. Dos temas presentes na sondagem, nenhum é detentor de tão pouco prestígio. Nem mesmo o Hino Nacional, com seus versos difíceis e suas expressões em desuso, conseguiu tal façanha. A política enquanto atividade humana, digna e necessária é solenemente deixada de fora do rol das preferências dos jovens e do orgulho dos cidadãos do país.

É evidente que, recebendo tal nível de atenção e respeito, seja de se esperar que os resultados futuros tornem-se tão ruins ou ainda piores, dados que o ingresso à atividade política torna-se mais raro e com menor grau de qualidade. Dada a ação da gravidade, prevalecendo a inércia, o movimento será sempre para baixo, com é óbvio.

O resultado parece absolutamente coerente com o quadro abaixo, o qual registra o índice de confiança nas instituições do país:

### **CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES**

<b><u>INSTITUIÇÕES</u></b> <i>Qual mais confia</i>	<b>FEV 08 %</b>
<b>Igreja</b>	39,4
<b>Forças Armadas</b>	16,5
<b>Imprensa e Meios de Comunicação</b>	12,7
<b>Justiça</b>	11,3
<b>Governo Federal</b>	4,4
<b>Polícia</b>	4,1
<b>Congresso</b>	0,5
<b>Nenhuma/NS/NR</b>	11,2
<b>Total</b>	100

Fonte: Pesquisa CNT/Sensus – 11 a 16 de Fevereiro/2008

Em que pese os avanços dos últimos anos, é inegável que se trata de um país carente de transformações e atualizações no seu sistema político. Instituições da Sociedade como a Igreja ou os Meios de Comunicação gozam de imenso prestígio se comparadas às organizações do Estado. Dentre essas, apenas as Forças Armadas – em que pese os anos de ditadura militar – gozam de relativo prestígio, ao lado da Justiça (esta apenas relativamente), alcançando patamares superiores a 10%, mas não maiores do que 17%.

O governo brasileiro possui a confiança de apenas 4,1% dos pesquisados, ainda assim, uma confiança incomparavelmente superior em relação ao que se deposita a respeito do Congresso Nacional, com desanimadores 0,5%.

Assim, é justo afirmar que poderes, instituições **políticas** e mesmo **a política**, em geral, passam por crises de confiança e credibilidade. Além de crises e conflitos internos, cotidianamente noticiados pelos meios de comunicação. Naturalmente, é de se admitir que um conjunto de medidas que poderia modernizá-las – da reforma política à reforma administrativa, tributária e trabalhista; da modernização dos partidos à valorização do sentido de política – se fazem necessárias.

No entanto, durante os últimos anos esses temas têm resistido a qualquer tipo de reforma, num jogo de interesses, desinteresse e protelações. São questões que, embora, muito repetidas e comentadas, não foram sequer tocadas, por vários motivos que poderiam ser sistematicamente levantados aqui neste espaço, mas o principal deles é que nada foi feito porque simplesmente não interessa fazer.

Note-se que aqui não se levanta a questão tão batida quanto superficial da vontade política. Não se trata de vontade ou da falta de força ou poder para fazê-lo. A hipótese a se levantar neste ensaio é que esse enfraquecimento da política e das instituições é mesmo fonte de parte do poder e da popularidade de Lula. De modo que temas como “reforma política”, “mobilização da opinião pública”, “articulação de pactos” e que tais transformaram-se em truísmos, constrangedores para, nós, os analistas e cientistas políticos que os repetimos.

A reforma política, chamada por Ulysses Guimarães como a “mãe de todas as reformas” por reorganizar um sistema capaz de reorganizar todas as outras questões tornou-se uma necessidade incontestável. Mas, ainda assim, pergunta-se: e daí? No contexto do jogo político não vale mais do que um mero esforço retórico, um arrimo para toda e qualquer tergiversação nas rodas de políticos e analistas. Assunto sobre o qual se fala muito, mas que pouco se faz a respeito.

Enquanto isto, o ambiente se deteriora. Pior, cotidianamente, acompanha-se no noticiário a evolução de crises que mais confundem do que esclarecem o eleitorado: conflitos na Política Federal, CPIs sem objetos e objetivos claramente definidos, magistrados sob suspeita, parlamentares surpreendidos no tráfico de influência e no mau uso de verbas públicas.

Com carga tributária elevada, deficiência dos serviços prestados, gargalos de infra-estrutura, indefinições regulatórias, e ambiente político permanentemente envolto de escândalos, é natural que o cidadão não apenas se mostre contrariado, como também esvazie a importância da política e mesmo da democracia. Termine, por fim, por valorizar a imagem carismática e personalista de Lula, dando-lhe ainda maior importância do que já é naturalmente comum aos presidentes nos sistemas presidencialistas. A

popularidade explode, como resultado não apenas disto, mas com grande parcela de colaboração desse fenômeno. A fé na política e nas instituições decresce. O presidente popular ocupa plenamente o palco da política, assume a centralidade.

Esse protagonismo de Lula lhe trazer saldos mais que positivos, tanto de modo absoluto como também na comparação com demais atores políticos. Pesquisa realizada em associação entre a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Ibope (CNI/Ibope), em 20/03/2009 indica que a *popularidade pessoal do presidente Lula* encontra-se no patamar de extraordinários 78%. Já a sondagem promovida pelo *Instituto Datafolha*, também em Março/2009, aponta que 65% dos entrevistados consideram o *governo do presidente Lula* ótimo/bom; 27% o consideram regular e apenas 8% o qualificam como ruim ou péssimo.

Em que pese o fato desta sondagem indicar certa queda no índice de aprovação do governo (em novembro/2008, a aprovação estava na casa dos 70%) e mesmo da popularidade pessoal do presidente (em dezembro de 2008, encontrava-se em 84%) quando comparada à popularidade do Congresso Nacional demonstra-se diferença bastante larga em favor presidente e do Executivo: apenas 16% avaliam Deputados e Senadores como ótimos ou bons; 39% como regulares; 37% como ruins ou péssimos e 8% não souberam opinar a respeito.

#### **Aprovação do Governo comparada a aprovação do Congresso<sup>2</sup>**

Grau de aprovação	Governo Lula	Cong. Nacional
Ótimo/Bom	65%	16%
Regular	27%	39%
Ruim Péssimo	8%	37%

Com base nas pesquisas, até aqui, é possível afirmar que o presidente e seu governo são um sucesso, mas as instituições e a política nem tanto. Os sinais

<sup>2</sup> Dados obtidos no site: <http://datafolha.folha.uol.com.br> (em 28/04/2009)

de perda de credibilidade no sistema político, quando analisados os índices de aprovação de Senadores e Deputados, são eloqüentes: ao contrário do que faz em relação a Lula, o povo não referenda seus representantes no Congresso Nacional. Percebe-se a fragilidade das lideranças políticas com um simples olhar na pauta de jornais e noticiários políticos da mídia eletrônica; escândalos e conflitos desgastantes se sucedem até mesmo no âmbito do Poder Judiciário.

Algumas hipóteses podem ser levantadas:

- I) Vivemos um momento de instituições políticas tão frágeis, no que se refere à sua efetividade e à qualidade de seus membros, que isto as torna (enganosamente) irrelevantes à luz do entendimento e dos interesses da maioria das pessoas. A política passa por um processo de profundo desgaste que, por si só, aponta para a necessidade de sua reestruturação;
- II) O país estaria vivendo sob a imagem de um líder popular que paira acima das instituições; possuímos um sistema político tão fragilizado que, em virtude de interesses difusos, admite colocar-se abaixo da popularidade (e do poder) presidencial.

### **I) Modernização econômica e social com “envelhecimento” das estruturas políticas: a crise da política e da representação**

Mundialmente, os últimos trinta anos foram de profundas transformações tecnológicas, econômicas e sociais. Estabeleceu-se mesmo um novo padrão de desenvolvimento, baseado num mercado praticamente globalizado, liberal e de elevado padrão tecnológico. Um capitalismo novo, ao qual o sociólogo espanhol, Manuel Castells chamou de “Capitalismo Informacional”

“Em escala global nas duas últimas décadas. Chamo-a de informacional e global para identificar suas características fundamentais e diferenciadas e

ênfatizar sua interligação. É *informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. É *global* porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizadas em escala global, diretamente ou mediante a uma rede de conexões entre agentes econômicos. É *informacional e global* porque, sob novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação” (1999:87).

É evidente que tal mudança levaria também a transformações no campo da sociedade: pessoas passaram a se comunicar mais, interagindo mesmo numa estrutura de redes. A informação passou a fluir por um sem-números de meios e a ação política teria necessariamente que se sofisticar. No entanto, a filosofia desse processo, liberal, avessa à ação do Estado e preconceituosamente pouco atenta a questões políticas causou, ao longo dos anos um largo hiato entre economia, sociedade em política. É mais uma vez, o próprio Castells quem aponta para efeitos políticos mais perversos desse padrão:

“As mudanças sociais são tão drásticas quanto os processos de transformação tecnológica e econômica. (...) [No entanto,] Os sistemas políticos estão mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade, periodicamente arrasados por escândalos, com dependência total de cobertura da mídia e de liderança personalizada e cada vez mais isolada do cidadão” (1999: 22-23).

Logicamente, a qualidade da liderança política também se deteriorou. É mesmo possível afirmar que os últimos grandes líderes políticos mundiais foram justamente da geração a quem coube promover a transição de um mundo passado para a consolidação desse novo padrão de desenvolvimento e ideologia: Ronald Reagan, Margareth Thatcher, Helmut Kohl, Mikhail Gorbachev, Mário Soares, Felipe Gonzalez, François Mitterrand, para ficar em poucos exemplos. Seus sucessores esmeram-se em permitir que a visão de um mercado soberano e acima das imposições da política prosperasse; que a importância da política, no entendimento e no cotidiano das pessoas, declinasse.

No Brasil, esse processo não foi diferente, apenas se deu um pouco mais tarde, uma vez que, enquanto o mundo desenvolvido já derrubava suas

barreiras e seus muros, ainda estávamos às voltas com o restabelecimento do mais elementar direito da democracia que é o de eleger representantes. Como se sabe, nossa primeira eleição direta à presidência da República, depois de longo intervalo, se deu somente em 1989, com a vitória de Fernando Collor de Mello.

E foi justamente Fernando Collor, de um modo autoritário e atabalhado (MELO, 2007) quem deu maior vazão a esse processo de transformação e começou a escancarar a abertura de nossa economia.

Com o ocaso de Collor e a assunção de Fernando Henrique Cardoso -- primeiro ao Ministério da Fazenda e depois à presidência do Brasil -- é que esse processo de abertura e modernização assume de fato uma dinâmica mais eficaz e célere; quer seja para que a economia e a sociedade se modificassem, em virtude das transformações tecnológicas, quer para que a visão de um mercado mais autônomo e da política menos prestigiada se estabelecesse.

Os anos FHC foram, inegavelmente, de profundas transformações econômicas e sociais. Com a estabilidade econômica, a racionalidade econômica e o investimento assumiram novo feitiço; instituições ligadas ao campo da economia, como o Banco Central, Agências de Regulação e os mais diversos tipos de Conselhos Econômicos se fortaleceram. As privatizações não apenas diminuíram o tamanho e mudaram o perfil do Estado brasileiro, como também propiciaram um vigoroso processo de transformação social a partir das Telecomunicações, por meio da gradual popularização da Internet e da telefonia celular.

No entanto, características do presidencialismo brasileiro que definem que o poder do Executivo é compartilhado com o Legislativo – presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) -- não permitiram que aquela onda de transformações e de modernização institucionais também se desse no âmbito das organizações políticas: movimentos, partidos e legislativos. Articulações políticas voltadas para a construção de maiorias e garantia da governabilidade, ao mesmo tempo, estabeleceram um processo de auto proteção ao sistema político, que não permitiu a sua reforma e transformação ao longo do tempo. Nossa forma de escolha de representantes e mesmo o exercício da

representação permaneceu basicamente inalterada ao longo dos anos; hábitos e costumes, digamos assim, pouco republicanos, não foram abandonados – em alguns momentos foram mesmo reforçados.

A necessidade de compor maioria para aprovação de medidas econômicas, a prudência natural de sua personalidade -- e, é possível, o fantasma do exemplo de Fernando Collor – levaram o governo Fernando Henrique a conciliar com as estruturas antigas, anacrônicas e disfuncionais do país, ainda que circunstâncias de disputas meramente eleitorais o pusessem em conflito com algumas oligarquias regionais (Sarney, no Maranhão; ACM, na Bahia).

Com Lula não foi nada diferente. Também por temperamento e cálculo político, o presidente resolveu conciliar e não encarar o desafio do enfrentamento com sua base política e assim recuou sistematicamente ao não tensionar discussões e disputas com vistas a um projeto de reforma política que fosse algo mais do que leis que propunham pequenas e graduais mudanças eleitorais.

Não apenas o temperamento, é claro. As condições políticas que amarraram FHC também cercearam a capacidade de Lula, que mesmo que lhe interessasse, teria ao final, muita dificuldade em patrocinar um processo de mudança e de retirada de vantagens competitivas eleitorais de deputados e senadores. A construção de maioria cobre sempre seus preços, na participação no poder, na ocupação de cargos, na distribuição de verbas e em compromissos políticos que garantam direitos e/ou privilégios.

De modo que, ao contrário da sociedade e da economia que se modernizou, o sistema político continuou o mesmo de 30 anos atrás, com todos seus vícios e até mesmo adquirindo novos. Heranças do período autoritário, vinculadas a um tipo de populismo que se abriga na distribuição de cargos e verbas públicas se aguçaram ao longo do tempo e, com incrível sucessão de escândalos – da compra de votos para aprovação da reeleição (1996) ao mensalão (2004) – acabaram deteriorar a confiança da população em seus representantes, minando-lhes a credibilidade;

Some-se isto ao processo mundial, mais amplo, de supervalorização da economia e do mercado e de desprestígio da política e acabaremos, então, por



se compreender a significativa desmoralização da política como atividade humana, nobre e imprescindível. Naturalmente, a estrutura política que resultou desse processo não poderia ser moderna, democrática e nem eficaz.

Anacrônica, disfuncional, cheio de vícios, frágil na representação e incapaz de legislar para muito além do interesse de seus próprios membros, o sistema político nacional sofre a perda de credibilidade, não consegue interessar a juventude, não mais atrai bons quadros. Passa por enorme crise. Os noticiários e os dados são eloqüentes. Abaixo, alguns deles<sup>3</sup>:

- **Pesquisa da AMB (Associação dos Magistrados do Brasil) – SET-2008 – apontou:**
  - 85% dos brasileiros entendem que os políticos são os principais beneficiados com a política;
  - 82% concordam que os políticos não cumprem suas promessas de campanha;
  - 30% acreditam que as eleições no Brasil ocorrem de maneira idônea.
  
- **Pesquisa da AMB (Associação dos Magistrados do Brasil) - JUL-2008 apontou:**
  - As avaliações da classe política variam entre 3,6 (partidos) e 6,1 (Executivo Nacional)
  - Esferas Executivas – a confiança do brasileiro varia entre 52% no Governo Federal e 47% nos Governos Municipais
  - Esferas Legislativas – a confiança do brasileiro varia entre 24% na Câmara Federal a 39% nas Assembléias Legislativas

---

<sup>3</sup> Agradeço imensamente ao cientista político Humberto Dantas por ter chamado minha atenção para esses dados e também por tê-los fornecido para os fins deste trabalho.

- **Pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNT – Sensus – ABR-2008) indicou que:**
  - 50,4% eram favoráveis a alterações na constituição que permitissem um terceiro mandato para o presidente Lula;
  - 51,1% votaria no presidente Lula para um terceiro mandato
  - No quesito Informação:
    - 86% acompanhava o caso “Isabela Nardoni”;
    - 75% acompanhava notícias a respeito da dengue;
    - 24% acompanhava o episódio dos cartões corporativos, que envolveu o governo FHC e a equipe da ministra Dilma Rousseff;
  
- **CNT/Sensus de JUN/2007 - Orgulho de ser brasileiro!**
  - 91,1% têm orgulho. Do quê?
    - 25,7% Riquezas Naturais; 19,5% Solidariedade do Brasileiro; 18,4%; Ausência de Guerras; 10,2% Belezas Naturais (...) 0,3% Política.
  - 8,0% não têm orgulho
    - 41,3% Corrupção; 17,1% Violência; 12,7% Pobreza Miséria, 6,6% Impunidade; 6,1% Política<sup>4</sup>

Evidentemente, essa fragilidade e esse vazio permitem ainda mais a personalização da política e a centralização desse processo nas mãos do Poder Executivo, mais propriamente, nas mãos do presidente da República. Intencionalmente ou não, conscientemente ou não, Lula é favorecido e, em grande medida, sua popularidade reside nessa fragilidade estrutural dos partidos, dos poderes, da própria política.

## **II) Lula: a diferença entre o líder popular e o líder político**

---

<sup>4</sup> Corrupção, Violência, Pobreza e Miséria, e Impunidade de são assuntos algum modo vinculados ao grande tema “Política”. De algum modo, poderiam ser somados.

Evidentemente, isto não quer dizer que o atual presidente da República não possua méritos. Naturalmente, Lula os possui e muitos: é inegavelmente um grande comunicador, goste-se ou não de seu estilo.

Fala às massas, expressando quase sempre um tom paternalista, utilizando analogias envolvendo a família (as duras decisões que um pai toma em relação a um filho) e metáforas do futebol. Sabedor das agruras dos mais pobres – já as sofreu pessoalmente – transmite o sentimento de genuína determinação na defesa de direitos elementares, como a alimentação (Bolsa Família), a educação (ProUni) ou a saúde (as ambulâncias do SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência).

No embate com alguns órgãos de imprensa, comunica-se mal com a classe média. Todavia, sabe bem falar às elites, quando lhe convém: a estabilidade da moeda, o respeito aos contratos, a racionalidade econômica, a modernização do Brasil, as iniciativas de política exterior, a garantia do direito de propriedade; a crítica ao sistema político e aos políticos de um modo mais contundente.

No que se refere à leitura de contextos políticos, econômicos ou sociais, possui inteligência e capacidade de compreensão absolutamente brilhantes. Experiente, sabe exatamente quando abandonar a defesa de um aliado; ou teimar na defesa de um “companheiro”. Quando necessário, radicaliza o discurso: constrange e, veladamente, ameaça adversários com a possibilidade de mobilizar as massas com um discurso contra “as elites deste país”.

Quanto à condução política de seu governo, é importante salientar que, desde antes de sua posse – na verdade, ainda durante a campanha de 2002, com a “Carta aos Brasileiros” –, Lula assumiu uma postura de enfrentamento com setores de seu partido, bem como com os dogmas e a ortodoxia da esquerda. Recusou antigas teses, compôs alianças dentro e fora do Congresso, mais amplas e pragmáticas do que os mais singelos e puros militantes um dia ousariam imaginar.

Na área econômica, descartou quadros políticos que expressassem maior radicalidade e voluntarismo e, eventualmente, pudessem vir a se expor (e expor o presidente) a enfrentamentos com o mercado financeiro. Optou pelo

moderado Palocci e depois pelo obediente Guido Mantega. Na verdade, percebeu melhor do que ninguém a vulnerabilidade com que assumiu o governo e, acercando-se de economistas experientes na Fazenda e no Banco Central, tratou de adquirir a credibilidade necessária para evitar um governo repleto de turbulências nessa área. O reconhecimento do “Grau de investimento” que obteve das agências de risco internacionais foi, em grande medida, por ter mantido fundamentos econômicos sólidos, mas também por afastar o que um dia foi chamado de “risco PT”; reduziu soberbamente a influência do PT nessa área sensível do governo.

Não admira que o PT não tenha alternativa à sua altura, para a sucessão: é o maior e melhor quadro do governo e do partido, sobretudo, após o as denúncias que compuseram o escândalo do “mensalão” atingirem importantes quadros petistas.

Impera praticamente sozinho diante de um partido que, aos poucos, se subordinou ao poder da máquina e à capacidade política de Lula; que se dobrou às exigência de um “projeto de poder continuado”, tão longo o quanto possível. Viver da política e não mais para a política, como um dia disse Max Weber, parece ter sido esta a escolha de pelo menos parte fundamental do PT.

Logo, não se descarta os méritos políticos de Lula quando observados seus interesses mais pragmáticos e de curto prazo. Todavia, ao analisarmos as necessidades e os problemas políticos estruturais do país, cujas soluções se dariam no médio e longo prazos, a postura de Lula tem sido outra.

A sistemática recusa em se envolver pessoalmente e envolver o Executivo com o embate em torno de uma reforma política, mais profunda do que apenas algumas leis de reforma eleitoral, é um eloqüente exemplo disto. Ainda que tenha tangenciado em diversos momentos o tema e mesmo emitido sinais de que se envolveria com a questão, governo e presidente normalmente se afastaram do problema, naturalmente argumentando ser este um assunto exclusivamente dos partidos políticos. Retórica que foi e retórica que veio em caminho oposto.

Ora, certamente, não seria por desconhecer a dimensão do problema – que lhe custa muito em termos de concessões de cargos, verbas e poder aos aliados;

pressões e chantagens de todo o tipo, sobretudo, de um grande partido como o PMDB -- que Lula assim se comporta. Na verdade, há mesmo uma indisposição de sua parte em lidar com esse tipo de problema.

É claro que qualquer afirmação a respeito das intenções e motivos do presidente para agir de tal modo seria mera especulação e, antes de tudo, impregnada de juízos desnecessários. Às vezes, nem mesmo o ator sabe ao certo os motivos de sua ação. Todavia, no esforço de compreender o quadro político que se apresenta e os interesses de uma figura como Lula – racional, complexo e politicamente bastante sofisticado --, algumas hipóteses podem ser levantadas:

- O temperamento político de Lula não comporta um conflito desse tipo; não admite embate tão direto e tão pouco compensador no curto prazo, que, acima de tudo, comportaria riscos efetivos para a estabilidade política de seu governo. Insurgir-se contra interesses dos partidos e dos parlamentares é sinônimo de um ataque à própria base que lhe dá sustentação;
- Como Fernando Henrique, Lula é um moderado, conciliador e absolutamente pragmático em relação a seus interesses mais claros e imediatos;
- Nos limites de uma lógica de um *projeto de poder* – e não um projeto de sociedade -- desprovido de preocupações programáticas mais profundas e estruturais, a visão de longo prazo e os compromissos com a história são secundários. Ademais, para usar uma expressão do futebol, tão ao gosto do presidente, “em time que está ganhando não se mexe”;
- Lula compartilha com o sistema político uma relação que lhe interessa: na fragilidade de um, reside a fortaleza do outro. Além de todos os riscos apontados acima, a solidez de partidos e de novas formas de representação fariam com que outros elementos pudessem vir a compartilhar do prestígio e da popularidade que hoje apenas Lula possui; a contraface dessa ação seria propiciar abalos, dentro desse raciocínio, desnecessários, em sua liderança solitária; aceitar sócios pouco oportunos.

Se líder político, numa concepção clássica, é aquele que lidera um processo, aquele que conduz seus liderados numa direção clara e num rumo mais amplo e mais longo que os interesses pessoais e de grupo, Lula não é, nesta visão, um líder político. Trata-se de uma liderança partidária de um projeto de poder, mas não de um processo de transformação. Não estaria no panteão de figuras como César Bórgia (o *condottieri* de Maquiavel), Napoleão Bonaparte, Franklin Roosevelt, Ronald Reagan, Margareth Thatcher ou, no caso brasileiro, Getúlio Vargas e até Ulysses Guimarães.

É certamente a maior liderança popular da história do país, um extraordinário comunicador, um encantador das massas. Maior que Getúlio Vargas, que baseou sua popularidade num regime de violência, censura e forte propaganda oficial (o DIP – Departamento de Informação e Propaganda), uma ditadura, em resumo. Mas, menos efetivo na condução de um projeto de transformação mais profunda e estrutural.

Lula consolidada sua popularidade nos marcos da democracia, o que num país como o Brasil, é desde sempre raro e auspicioso. Ainda assim, não conduz um processo claro de transformação das bases políticas do país; não apenas não enfrenta as dificuldades do sistema político que o cerca e que reduz sua potencial ação reformista, como também se pactua com e se beneficia dele. A fragilidade estrutural desse sistema, paradoxalmente, parece ser um dos “pilares” que sustenta sua popularidade.

Carlos Alberto Furtado de Melo

Abril de 2009.

Bibliografia:

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista Dados, Rio de Janeiro, v.31,n.1,1988.

AMORIM NETO, Octávio e COELHO, Carlos Frederico. Brasil em EI 2007: **EI desencuentro entre la economia y la política**. Revista de Ciência Política, Vol. 28, número 1, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1)

MELO, Carlos Alberto Furtado de. **Collor: o ator e suas circunstâncias**. São Paulo. Editora Novo Conceito, 2007.

SALLUM Jr., Brasília. **La especificidad del gobierno de Lula: hegemonia liberal, desarrollismo y populismo**. Revista Nueva Sociedad, número 217. Setembro-Outubro de 2008).