

# Crise de Governabilidade no Brasil?

By Emir Sader | July 20, 2005

O PT está no limite de sofrer a pior das derrotas: sem sair do modelo neoliberal, não consegue promover a prometida prioridade do social, nem retomar um ciclo de desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, sofre denúncias reiteradas de envolvimento com a corrupção e de incompetência. Seria um final pífio e precoce da história do que surgiu como o mais importante partido da esquerda brasileira, referência internacional como um “partido de novo tipo” – democrático, vinculado aos movimentos sociais etc., etc. O PT e Lula vão se resignar a isso, caminhando como se fosse um destino trágico e inevitável para uma derrota da esquerda de proporções históricas, que preparará o retorno da direita ao governo por um longo tempo no Brasil?

O governo Lula enfrenta sua primeira crise geral, em que se combinam a desaceleração da economia, denúncias contínuas de corrupção e de incompetência, rupturas na base de sustentação política do governo e acentuação da perda de apoio por parte de Lula e de seu governo na população. Tudo em uma tendência a que esses elementos sigam se deteriorando e colocando sérias interrogações sobre a possibilidade que a experiência de governo do PT se prolongue por dois mandatos. Quanto, principalmente, que um governo de um ou dois mandatos, tenha alterado positivamente a situação do Brasil, nos dois temas históricos do PT: ética na política e prioridade do social.

Tanto os argumentos para a continuidade nas políticas econômicas por parte de Lula, quanto as críticas da oposição sobre o funcionamento do governo, tentam apoiar-se em supostas “ingovernabilidades”. O governo gastaria demais, cobraria impostos em excesso, Lula seria incompetente, o PT se valeria do governo para contratar seus quadros e para fazer finanças. O tema tornou-se recorrente, como se apontasse um limite absoluto, como um elemento mais do Consenso de Washington, embora com interpretações diferentes.

O que tornaria o Brasil ingovernável? Que exemplo se dispõe de ingovernabilidades? Ingovernabilidades para quem, produzida de que forma, por que e por quem?

## As raízes do conceito

O termo “crise de governabilidade” entrou em voga a partir dos estudos da Comissão Trilateral – da qual fazia parte, entre outros, Samuel Huntington – nos anos 1970. No momento em que o capitalismo saía do mais profundo ciclo longo expansivo da sua história, a preocupação dos ideólogos desse tipo de sociedade era o de teorizar a

retração do atendimento dos direitos sociais, quando a capacidade da economia capitalista seguir atendendo a reivindicações sociais visivelmente se reduzia.

O conceito vinha à baila no momento em que o capitalismo terminava seu maior ciclo longo expansivo – começado no segundo pós-guerra – e ingressava em um ciclo longo recessivo – do qual ainda não saiu. Nesse momento ganhava destaque a preocupação do sistema capitalista para a diminuição sensível da sua capacidade de seguir atendendo demandas – como o pleno emprego na Europa, que terminava naquele momento. O fim da convergência do crescimento dos EUA, da Europa e do Japão anunciava um desencontro entre demandas sociais e capacidade da economia de satisfazê-las.

Ao mesmo tempo, nas transições de ditaduras a democracias – que incluiria o cone sul da América Latina –, essas posições tinham um significado claramente minimalista. Buscava-se reduzir esses processos à restauração da institucionalidade política liberal, separada dos direitos sociais – reprimidos juntamente com os direitos políticos. Era a primeira expressão do tema da governabilidade, que seria retomado fortemente pelo modelo neoliberal.

O esgotamento do ciclo longo expansivo do capitalismo, para a América Latina significava mais do que isso: representava o fim do projeto “desenvolvimentista”, tal qual havia existido nas décadas anteriores. A “ingovernabilidade” ganharia outros nomes: inflação, hiperinflação, déficit público. O “Consenso de Washington” se impôs em nome do combate à ingovernabilidade. Esta seria evitada com a substituição da prioridade do desenvolvimento pela do saneamento fiscal, da estabilidade monetária, do ajuste fiscal – condições prévias à retomada de um desenvolvimento que acaba não chegando nunca.



El Programa de las Américas del IRC

[www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org)

Un Nuevo Mundo de Ideas y Análisis



---

## A ingovernabilidade neoliberal

Para o neoliberalismo, assumido entre nós abertamente pelos governos Collor e FHC, a criminalização dos gastos do Estado – dos salários dos funcionários públicos, dos investimentos das estatais e em infra-estrutura – passou a promover o liberalismo como ideologia política do Estado mínimo. O Plano Real foi a institucionalização no Brasil dessa política que prioriza a governabilidade fiscal.

A estabilidade monetária parecia sinalizar que a governabilidade estaria conseguida. Sinais de que as coisas não eram tão simples tinham chegado da crise mexicana, em 1994. A aplicação ao México dos planos que deveriam levar o país à governabilidade – incluindo o ingresso no Nafta –, produziam os efeitos contrários: a crise cambial, que levou a uma assistência rápida do governo dos EUA, com um empréstimo excepcional para tentar abafar rapidamente as conseqüências da crise.

Logo se revelaram as fragilidades da governabilidade neoliberal: a governabilidade da estabilidade monetária e do ajuste fiscal. A crise brasileira de 1999 e a argentina de 2001 confirmaram que a fragilidade foi imposta à economia dos nossos países pela desregulamentação, que promoveu a hegemonia do capital financeiro e colocando na mão dos capitais especulativos a estabilidade dos países. As fugas de capitais foram os fatores que produziram as ingovernabilidades. De nada adiantaram as políticas de ajuste fiscal postas em prática durante anos, elas não evitaram as crises. Ao contrário, geraram as condições de sua reprodução.

## A ingovernabilidade no Brasil

A ingovernabilidade do governo Lula foi prefigurada na campanha eleitoral. Ela foi produzida pela desconfiança do capital financeiro em relação aos rumos do que seria o governo Lula. A fuga de capitais foi um sinal dessa desconfiança e a solicitação de um sinal de garantia por parte do candidato que surgia como o favorito. A direção da campanha de Lula reagiu com a “Carta aos brasileiros”, que dava garantias de que nenhum compromisso seria rompido. Como estávamos diante de um ataque especulativo de parte do capital financeiro, estava claro para quem se dirigia a Carta e os compromissos a que se referia.

A governabilidade produzida baseou-se nesse compromisso. Um compromisso que não conseguiu com que o chamado “risco Brasil” – chamado “risco Lula” durante a campanha presidencial de 2002 – se mantivesse por

debaixo do de países como a Argentina e a Venezuela. Um compromisso que, no entanto, ao perpetuar a política econômica neoliberal herdada do governo FHC – segundo confissão do próprio Ministro da Fazenda –, bloqueou a possibilidade, prometida durante a campanha eleitoral, de priorizar o social.

A governabilidade conseguida foi feita às custas da base popular de apoio ativo do governo. Desde os primeiros meses do governo o distanciamento dos movimentos sociais em relação ao governo foi se dando, debilitando sua legitimidade popular, às custas do apoio de setores do grande empresariado, entre eles o capital financeiro – principal responsável pelas crises de governabilidade.

## Teria que ser assim? O governo Lula estava obrigado a seguir esse caminho?

Se é certo que a situação econômica herdada era ruim, se é certo que o novo governo não tinha maioria parlamentar, dispunha no entanto de um capital de apoio popular e de um prestígio internacional, que teriam permitido outra linha de ação. Se Lula tivesse invocado o compromisso popular da prioridade do social, teria tido não somente apoio popular, como teria granjeado apoio político das outras forças, interessadas em compartilhar a legitimidade do novo governo.

Ao seguir a “Carta aos brasileiros”, o governo não rompeu compromissos com o capital financeiro – não houve taxaço sobre o movimento desses capitais, não houve renegociação da dívida externa -, mas foram rompidos compromissos com os trabalhadores aposentados, que dispunham de direitos assegurados por lei. Passou a frustrar-se as expectativas dos movimentos sociais em relação a temas essenciais como a reforma agrária, as políticas do meio ambiente, as políticas indigenistas, entre outras.

A ingovernabilidade tem sua origem na manutenção do modelo econômico, que golpeou duramente o apoio social do governo Lula, inviabilizou a melhoria dos índices sociais, levou o governo a optar por alianças pragmáticas, que incluíram casos de corrupção. Foi a hegemonia do capital financeiro a responsável pelas maiores crises de instabilidade, de ingovernabilidade, no mundo contemporâneo. Foram as fragilidades produzidas pela hegemonia do capital especulativo, com sua volatilidade, sua busca de lucros gigantescos em prazos curtos, com total liquidez, praticamente sem pagar impostos – as raízes diretas dos riscos de ingovernabilidade.

---

Foram crises desse tipo que derrubaram um governo como o de Fernando de la Rúa, na Argentina, que insistiu em manter o modelo econômico herdado de Carlos Menem, prometendo deslocar o eixo do seu governo para as políticas sociais, mas fracassando espetacularmente em prazos curtos, pela inviabilidade dos dois movimentos contraditórios – a manutenção do modelo que prioriza o ajuste fiscal e a estabilidade monetária por um lado, a inviabilidade da promoção prioritária de políticas sociais, por outro.

Ao manter a política neoliberal, Lula foi se debilitando na base social de apoio com que somente ele poderia contar, para viabilizar a prioridade das políticas sociais. Esse teria sido o único instrumento possível para superar as resistências, inclusive para obter maioria parlamentar. Quando Lula era forte, dentro e fora do Brasil, obteve adesões parlamentares, ao projetar a luta contra a fome como objetivo central do seu governo. Conforme este objetivo foi sendo relegado, conforme os índices sociais foram se mantendo, enquanto as taxas de juros seguiam sendo aumentando, Lula foi perdendo apoio à esquerda, nos movimentos sociais, na disposição de apoio ativo de amplas camadas da população a seu governo.

Ganhou o abraço de urso do apoio do grande empresário, do sistema bancário e financeiro, da grande mídia, mediante sua política econômica. Esses setores não mudaram, continuaram apoiando a mesma política que apoiavam anteriormente, segregando-a do resto do governo, limitando seu apoio à equipe econômica. Na troca, perdeu Lula: deixou de causar medo na direita e no capital financeiro, passou a evitar mobilizações populares, nunca convocou o povo para se mobilizar, não apontou os inimigos fundamentais – o capital especulativo. Acabou sendo reduzido a um presidente como outro qualquer, com apêndices do seu governo que inco-modam a esses setores da direita e do capital financeiro.

Estes se deram conta que podem conviver com Lula, contanto que ele mantenha essa quinta coluna – que é sua política econômica –, que joga contra o patrimônio, que representa o capital financeiro dentro do governo do PT. Mas preferem, evidentemente, ser representados por aquela coalizão que organicamente reflete seus interesses – a aliança PSDB-PFL, com gente como FHC, Tasso Jereissati, Jorge Bornhausen, Geraldo Alckmin, César Maia.

## **Adeus, Lula?**

O governo Lula vive seu momento mais importante na crise atual. Da sua atitude agora depende seu futuro, sua possibilidade de reeleição e de redefinir sua natureza. Pode, se não reagir com atitudes à altura da crise que vive, perder definitivamente a capacidade de iniciativa, ser pautado pela oposição até as próprias eleições e ver estas se darem em torno da pauta opositora. Terá de fazer campanha eleitoral na defensiva, tentando explicar que não gasta muito, que não eleva impostos excessivamente, que cuida da estabilidade monetária, que não está comprometido com a corrupção, que não é incompetente etc. etc. Será seu esgotamento e sua derrota, fechando melancolicamente um belo ciclo de lutas do povo brasileiro com uma derrota de longo prazo.

Evitá-lo exigiria do governo uma visão a respeito dos seus sucessos e fracassos que até agora não mostrou disposição de fazer. O balanço dos dois anos de governo apontou para a política econômica como sua melhor realização, quando na verdade reside aí a raiz da crise atual. Foi sua manutenção que fez Lula perder a popularidade que detinha, que lhe dava força para conseguir maioria parlamentar, respeito dos adversários e passava confiança aos que o apoiavam. A expansão econômica – ao contrário do que foi propalado pela equipe econômica – se revelou de curta duração. Mesmo quando se expandiu, a economia não afetou positivamente os índices sociais. As (contra)reformas propostas e – algumas aprovadas, como a da previdência –, tiraram base de apoio do governo, sem resolver a crise de financiamento da previdência e sem conseguir, com isso, a “confiança dos mercados” que se buscava – daí, entre outras razões, a manutenção das estratosféricas taxas de juros. O continuísmo econômico é a fonte dos fracassos da atual administração. Sem maioria, o governo de Lula apelou para a política de conquista de aliados políticos com concessão de cargos e recursos, levando à crise atual e produzindo uma base de apoio frágil e instável.

Enquanto isso, os maiores sucessos do governo vieram não da continuidade, mas da ruptura com o governo anterior, como no caso exemplar da política externa. Foi um dos campos – junto com a educação, a reforma agrária, a cultura, a política urbana, a Justiça – em que a ruptura foi mais clara. Foi também onde o governo – justamente por essa razão – obteve os maiores sucessos, os mais sólidos e que abrem as melhores perspectivas para o Brasil.

---

Retomar a prioridade do social possibilitaria a Lula reconquistar o apoio dos movimentos sociais, deslocar o centro do seu governo do eixo econômico-financeiro para o das políticas sociais, poderia granjear os apoios que necessita com a legitimidade popular, dispensando formas de barganha política que levaram seu governo à crise atual. Mas isto requer uma atitude de estadista, de quebrar ovos para fazer omelete, que neste caso significa mudar a direção do Banco Central, reordenar os eixos da política governamental, apelar à mobilização popular, retomar a iniciativa, impulsionar um grande projeto de debate político, que redefina a polarização direita/esquerda, que acentue o caráter da integração latino-americana como alavanca para um mundo multipolar, que fortaleça os espaços de imprensa independente e alternativa, que demonstre que nem o PT nem Lula estão dispostos a dar adeus à bela trajetória com que marcaram a história brasileira. Que têm garras de leão e lutarão pela realização dos objetivos que levaram à derrota do governo FHC e à vitória de um projeto que prometia esperança, prioridade do social e mudança radical da política brasileira. Ainda há tempo para isso. O segundo semestre deste ano constituirá o campo político e ideológico da campanha eleitoral de 2006. Portanto, a reação do governo à maior crise que enfrentou até aqui revelará sua disposição para enfrentar as duras batalhas que têm pela frente neste ano e no próximo.

*Emir Sader is Brazilian, coordinator of the Laboratory of Public Policies of the University of the State of Rio de Janeiro, and a contributor to the IRC Americas Program. He is the author, among other books, of La venganza de la Historia (Ed. Clacso).*

Publicado por el Programa de las Américas del Interhemispheric Resource Center (IRC, [www.irc-online.org](http://www.irc-online.org)). ©2005. Todos los derechos reservados.

## **The Americas Program**

“Un Nuevo Mundo de Ideas y Análisis”

Fundado en 1979, el IRC es un centro de estudios políticos, sin fines de lucro, pequeño pero dinámico cuyo objetivo principal es ayudar a forjar una nueva agenda de relaciones exteriores para el gobierno y los ciudadanos de EE.UU.-una que haga de Estados Unidos un líder global y vecino más responsable. Para mayores informes sobre nuestro Programa de las Américas, visite [www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org).

### Cita recomendada:

EmirSader, "Crise de Governabilidade no Brasil?," Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 20 de julio de 2005).

### Dirección en el Internet:

<http://www.americaspolicy.org/am/169>

### Información de producción:

Escritor: Emir Sader

Editor: Laura Carlsen, IRC

Producción y diseño: Rick Davis, IRC