
Artigos

ECONOMIA E POLÍTICA DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA

José Carlos Martines Belieiro Junior
Professor do Departamento de Ciência Sociais na Universidade Federal de Santa Maria
(UFSM)

RESUMO

O objetivo principal do trabalho é contribuir aos estudos de economia e política nas ciências sociais, com foco de análise na transição democrática brasileira e no debate sobre a relação entre redemocratização política e crise econômica. O artigo se concentra na análise dos governos FHC, Lula e Dilma, buscando analisar aspectos políticos e econômicos dos três diferentes governos, como a política econômica, a questão da inflação, o papel do Estado na economia, estabilidade econômica e a crise final do governo Dilma, ocorrida em abril de 2016. O trabalho sugere que a crise final do governo Dilma e o impeachment representam um ponto de inflexão no processo de transição democrática e a uma crise nas promessas da Constituição de 1988. O trabalho foi elaborado especialmente para o seminário Transição Democrática: aspectos sociológicos e políticos, que ocorreu na UFPel em novembro de 2015.

Palavras-Chave: Crise econômica e democracia; Economia e política da transição democrática; Governos FHC, Lula e Dilma.

ECONOMY AND POLITICS OF BRAZILIAN DEMOCRATIC TRANSITION: AN ANALYSIS OF FHC, LULA AND DILMA GOVERNMENT'S

ABSTRACT

The main objective of this work is to contribute to economics and politics studies in the Brazilian social sciences. The focus is analysis about Brazilian democratic transition and the debate about the relationship between economic crisis and political democratization. The article focuses on the analysis of the FHC government, Lula and Dilma, trying to understand political and economic aspects of three different governments, such as economic policy, the issue of inflation, the State's role in the economy, economic stability and the end of government crisis Dilma, which took place in April 2016. The work suggests that the final crisis of government Dilma is a turning point in the democratic transition process in Brazil. And a crisis in the promises of the 1988 Constitution.

Keywords: Economics crisis and democracy; Economy and politics of democratic transition; Governments FHC, Lula and Dilma.

Introdução

A proposta básica deste trabalho tem como objetivo, a análise do processo de transição democrática brasileira a partir das relações entre economia e política, nos anos 90 e anos 2000. O foco específico se concentra nos governos FHC, Lula e Dilma, considerando aspectos gerais da política econômica, a questão da inflação e do crescimento econômico a partir de uma abordagem política dos temas econômicos. Embora pretensioso, as razões do artigo são modestas e visam apenas retomar alguns aspectos relevantes e já tratados, da abordagem política dos problemas econômicos da democracia brasileira recente. De modo geral, esse trabalho é tributário de uma importante tradição de estudos de economia política no Brasil, tais como Sallum Jr. (1999), Sola (1993), Sallum Jr. e Kugelmas (1993), Sola e Loureiro (2011) Diniz (1997) e Diniz e Boschi (2007) entre outros.

Importante analisar as complexas questões econômicas da transição democrática brasileira a partir do olhar das Ciências Sociais, de modo a enriquecer e ampliar o escopo da análise, incorporando a dimensão social e política na tomada de decisão sobre a economia brasileira e a política econômica. Essas decisões sobre a economia ocorrem num contexto institucional, social e político específico que devem ser observados pelo analista, sem a qual, a compreensão da realidade se torna limitada. Em geral, os economistas acabam por negligenciar os fatores políticos e sociais na análise da realidade, perdendo a compreensão de dimensões fundamentais no capitalismo, como a relação com o regime político, a estrutura de classes etc.

A transição democrática no Brasil ocorreu num momento histórico de grande crise econômica. A alta inflação e a explosão do endividamento externo contribuíram para a colocar o país numa dinâmica de instabilidade econômica e política nos anos 1980. Depois de um período de crescimento econômico e modernização social relativamente contínua e rápida, pelo menos entre os anos 1940-1979, a economia experimentou crescimento médio de 5% ao ano (Gonçalves, 2003), guiada pelo chamado Estado nacional-desenvolvimentista e suas políticas de intervenção econômica que efetivamente permitiu impulsionar o projeto de industrialização brasileira.

No período pós-1930, as políticas implementadas pelo Estado desenvolvimentista foram responsáveis pela implantação do projeto industrial capitalista no país, cujo período de maior auge foram os anos 1950 e 1970, com as políticas do chamado milagre econômico 1968-73. Essas políticas de modernização econômica de tipo capitalista promoveram na sociedade e a economia brasileira a uma nova complexidade nas relações sociais e econômicas e políticas. A sociedade brasileira que apareceu no processo de transição democrática tornou-se sem dúvida, uma sociedade

Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma

mais complexa e conflituosa. Demandas por bem-estar e conflitos distributivos são agora cada vez mais relevantes na cena política e reconhecidos como sujeito de direitos.

Entretanto, a crise fiscal e financeira do Estado desenvolvimentista e a crise do regime militar-autoritário no final dos anos 1980 legaram ao processo de democratização política, uma agenda econômica de restrições e problemas complexos a serem enfrentados, como a inflação. A explosão da inflação no Brasil e a necessidade de seu efetivo controle como sinônimo de estabilidade social, econômica e política, acaba por se converter no principal problema da agenda dos governos da transição democrática. A implementação da melhor política econômica de combate a inflação, também se converte em objeto de disputas políticas, conflitos sociais e distributivos, politizando o debate em torno de propostas e medidas de controle. De outro lado, as falências dos planos de estabilização, como foram o Plano Cruzado e o Plano Collor, produziram frustrações sociais num contexto de alta instabilidade e incerteza.

De 1979 a 1994, a inflação brasileira acumulada foi de 1.77000% (Leitão, 2011), além de quatro reformas monetárias em 4 diferentes moedas. Foram pelo menos quatro planos econômicos de combate ao processo inflacionário, desde o Plano Cruzado, passado pelo Plano Bresser, Plano Verão e Plano Collor, e finalmente o Plano Real, que conseguiu com sucesso vencer a alta inflação no país. Nesse período economicamente crítico, a política econômica se alternou entre medidas radicais de inspiração heterodoxa, como congelamento de preços e salários, como foi o Cruzado, bem como o congelamento de ativos da poupança promovido pelo Governo Collor nos anos 1990. Todos sem sucesso no controle da inflação.

A partir de 1994, o governo FHC obteve apoio político ao plano URV/Real. Foram tomadas medidas de caráter ortodoxo, com ênfase na questão fiscal e adoção de medidas de cortes de gastos públicos e ajuste fiscal. O chamado Fundo Social de Emergência e o Fundo de Estabilização Fiscal no início do Plano Real foram medidas adotadas de modo a dotar o Estado brasileiro de condições fiscais e financeiras para superar a prolongada crise inflacionária. De fato, a inflação alta, vinha produzindo baixo crescimento econômico e deterioração da renda, configurando para muitos interpretes, a década de 80 como uma década perdida do ponto de vista econômico e a necessidade de retomada do crescimento econômico, vista como essencial para o equilíbrio das relações Estado e sociedade.

Embora num contexto social e econômico marcado por conflitos e incertezas, o processo de transição conseguiu com sucesso uma nova pactuação social entre Estado e sociedade, consubstanciada na Constituição de 1988, a chamada “Constituição cidadã”. Além de consagrar a democracia presidencialista e a separação de poderes como modelo de governo para o Brasil, a nova

ordem constitucional pós-88 consagrou também um tipo de Estado social no Brasil, ou seja, uma ordem legal que impõe relevantes obrigações sociais ao Estado brasileiro nas áreas de saúde e educação como nunca jamais observado nas constituições anteriores. Ao mesmo tempo que se reconhece esse avanço na carta constitucional de 1988, de outro lado tempo, o volume de obrigações sociais ao Estado também coloca desafios constantes às finanças públicas e a gestão dos recursos públicos.

A expansão do gasto social (Bresser-Pereira, 2004) a ampliação dos serviços sociais com vistas a ampliar direitos de cidadania é um fato notável do processo de redemocratização, processo que ocorreu paralelo ao esforço pela estabilização da economia. Nesse sentido, a nova Constituição de 88 fortaleceu o Estado social no Brasil, que vem sendo aperfeiçoado ao longo dos diferentes governos da transição, FHC, Lula e Dilma. A crise econômica e social do momento presente convida a essa revisão do processo de transição democrática e seus pilares econômicos e políticos que lhe dão sustentação. É o que se propõe esse artigo, em tentativa de contribuir com a revista NORUS, recuperando o conteúdo e temas discutidos no seminário “Transição Democrática: Aspectos Políticos e Sociológicos”, realizado em novembro de 2015 na Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

O período 1985-1994 foi de grande instabilidade no processo de redemocratização política brasileira. Um misto complexo e problemático de inflação alta, baixo crescimento econômico e fortes incertezas políticas representam a primeira fase crítica da transição para a democracia. Essa primeira fase corresponde ao final do governo Figueiredo, em 1985, até o fim do governo Itamar Franco, em 1994. O segundo momento da transição democrática corresponderia aos anos 1994-2010, ou seja, os dois mandatos de FHC (1994-98 e 1998-2002) e os dois mandatos de Lula (2003-2006 e 2006-2010), marcados por maior estabilidade econômica e política. Esse contexto de estabilização econômica e democracia política começa a entrar em crise a partir do primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff, eleita em 2010. Esse processo de instabilidade e crise econômica ocorre no contexto das eleições de 2014 e finalmente, no seu auge no impeachment presidencial, iniciado em maio de 2016, na Câmara Federal. As eleições presidenciais de 2014 encerrariam a fase de estabilidade econômica e política que caracterizou os 16 anos de governos FHC (PSDB) e Lula (PT), na alternância do poder político do país.

Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma

O Governo FHC

O governo FHC através da política econômica Plano Real conseguiu efetivamente promover a estabilização das condições econômicas e inflacionárias no país. De inspiração inercialista e concebido pela mesma equipe de economistas do Plano Cruzado, o plano venceu a longa luta contra a inflação alta e descontrolada que vinha ocorrendo na economia e sociedade brasileira. A luta contra a inflação não é apenas uma agenda de medida econômica e da melhoria das condições de investimento para empresas e empresários no mercado mas afeta aspectos de bem-estar de toda a sociedade, impactando na vida de trabalhadores e consumidores, afetando processos de cooperação, confiança e conflito na sociedade. Importante considerar a dimensão sócio-política da inflação como forma de compreender as múltiplas facetas de um fenômeno social e politicamente complexo como a inflação, questão que os cientistas sociais não devem negligenciar na análise da sociedade brasileira contemporânea.

Com a estabilização dos preços e das condições macroeconômicas proporcionado pelo Plano Real, lançando oficialmente como Plano URV em meados de 1993, as condições para uma maior estabilidade das condições políticas foram criadas. O governo FHC conseguiu legitimidade e condições políticas favoráveis, seja para a implementação da política econômica, que mesmo, sob enormes custos e divergências, conseguiu construir um consenso em torno do valor positivo da estabilização de preços e de uma inflação controlada. De outra parte, a articulação política do governo FHC com o Congresso Nacional na aprovação de medidas de reforma de inspiração neoliberal, denotam os aspectos da governabilidade sob FHC e das relações Executivo-Legislativo (Limongi e Figueiredo, 2001).

O consenso político e social construído no Brasil pós-1994 em torno da necessidade da inflação baixa permite considerar aspectos positivos relevantes. Depois de quase duas décadas de inflação alta e descontrolada, a estabilidade de preços representa uma melhoria das condições materiais e um novo patamar nas relações Estado e sociedade, e Estado e mercado. Relações sociais baseadas em confiança e previsibilidade se tornam possíveis numa situação de estabilidade econômica, permitindo decisões alocativas de longo prazo para empresários e consumidores, reduzindo a incerteza e a desconfiança sobre o futuro.

No entanto, o projeto político do governo FHC não se restringiu apenas na política econômica voltada para a estabilização da economia brasileira. As reformas orientadas para o mercado e a adesão às políticas de inspiração neoliberal, principalmente as mudanças no papel do Estado na economia e maior abertura da economia ao exterior, foram efetivamente implementadas,

fazendo parte do projeto político reformista do governo FHC para o Estado e para a economia brasileira. As privatizações de empresas estatais do setor de infraestrutura produtiva, a facilidade de entrada para o capital estrangeiro e maior exposição da economia ao exterior e à dinâmica dos mercados globais, se constituíram nos pilares centrais do projeto reformista do governo FHC.

As reformas de inspiração neoliberal não representam impacto apenas no mercado e nas relações econômicas internas e da economia brasileira com o exterior. Seus impactos sociais são profundamente relevantes, estimulando relações sociais mais competitivas e individualizadas, alterando lógicas sociais e criando outras novas. Situações de precarização do mundo do trabalho, insegurança econômica e outras dinâmicas sociais provocadas pela globalização econômica e instabilidade dos mercados, representam um conjunto complexo de mudanças sociais provocadas pelas reformas orientadas pelo mercado nos anos 1990.

De outro lado, FHC conseguiu lograr êxito na implementação das medidas de reforma econômica a partir de uma condição política favorável com o Congresso Nacional e sua base partidária de apoio parlamentar. Como mostraram Limongi e Figueiredo (2001), as relações executivo e legislativo no governo FHC foram mediadas por uma boa condução política das lideranças partidárias com um executivo atuante e com domínio da agenda pública. Esse aspecto político relevante confere maior estabilidade institucional e de governabilidade na democracia presidencialista brasileira, sinal positivo para uma experiência recorrente de crises políticas, como foram as crises de 1986 no governo Sarney e 1992 com o governo Collor.

Nesse sentido, os oito anos dos dois mandatos consecutivos de FHC foram anos de estabilidade política combinado com relativa estabilidade econômica. Relativo porque as crises financeiras do Plano Real, em 1998 e 2001, representaram um forte risco econômico ao processo de estabilização, expondo as fragilidades, limites e contradições do projeto de estabilização econômica e política do governo FHC.

O desempenho econômico do governo FHC, assim como todo o desempenho econômico dos governos da democracia brasileira pós-1988 não chega a representar um sucesso. Em relação ao crescimento econômico da democracia populista de 1945-64, em média de 5,0% ao ano, e comparado com o crescimento econômico da ditadura pós-64, com índices superiores a 6,0% ao ano, o desempenho do regime democrático sob FHC foi bastante inferior, em média de apenas 2,0% de crescimento do PIB, com estagnação da renda per capita e dos salários (Bresser-Pereira, 2004). Para economistas como Bresser-Pereira, o modelo de política econômica adotado a partir de 1999, baseado no tripé formado por câmbio flutuante e livre, regime de metas de inflação e superávit

Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma

primário das contas públicas ajudou a limitar o crescimento da economia e a melhora na distribuição de renda.

Embora motivo de críticas, esse modelo de política econômica não sofreu alterações desde que foi adotado, sendo amplamente reproduzido nos governos Lula e Dilma. De outro lado, a crise fiscal e financeira do Estado impôs dificuldades para o Estado continuar liderando as políticas de crescimento e modernização produtiva, associado a uma hegemonia ideológica de tipo neoliberal que acabou por esvaziar o conteúdo positivo do papel do Estado na economia, reduzindo suas funções a um mero prestador de serviços públicos e sociais. Nos anos 90, havia uma visão negativa do Estado e uma visão positiva do mercado, isto é, de que o Estado representaria o atraso e o anacronismo histórico, enquanto o mercado era visto como sinônimo de modernidade, impessoalidade e eficiência.

O abandono estratégico do Estado no projeto político de FHC estava condizente com o contexto histórico e das ideias econômicas dominantes nos anos 90. De certo modo, a crítica negativa do Estado e sua afirmação como Estado regulador e fiscalizador das atividades econômicas, num tipo de intervenção indireta na economia, representou uma ruptura com a tradição do nacional-desenvolvimentismo anterior. O nacionalismo econômico e o Estado protetor e interventor direto na esfera produtiva foram objetos de negação do governo FHC, entendidas em função do anacronismo da dimensão nacional num contexto de globalização e do esgotamento fiscal e financeiro do Estado desenvolvimentista.

No entanto, o abandono do Estado na esfera econômica pelo governo FHC não significou maior reforço do caráter social do Estado. Políticas sociais acessórias como o vale-gás e a bolsa escola foram adotadas em caráter eminentemente residual, representando escassos impactos na redução da desigualdade e da pobreza, uma importante promessa da Constituição de 1988. Na verdade, dada as restrições fiscais e da própria lógica do ajuste fiscal promovido, houve pouco espaço para a flexibilização da política econômica e das possibilidades de uma nova expansão de gastos públicos e de benefícios sociais.

O governo FHC foi eficiente na condução da política econômica, reforçando aspectos de responsabilidade fiscal e de uma nova cultura pública, porém, do ponto de vista da adoção de uma clara estratégia de desenvolvimento econômico e social, e da articulação com grupos empresariais nacionais envolvendo Estado, mercado e trabalhadores, não ocorreu, dando a impressão de um governo desarticulado da sociedade civil e dos interesses organizados. A rejeição do Estado como parte central de um projeto político de desenvolvimento pelo governo FHC, condizente com seu ideário neoliberal de abandono do Estado acabou também por trazer consequências negativas. A

crise energética de 2001 e a percepção de colapso do planejamento para novos investimentos públicos, mostrou claramente as fragilidades e limites da agenda neoliberal.

O Governo Lula

Eleito em 2002, Lula chegou à Presidência da República num contexto de esgotamento da agenda neoliberal e sob uma perspectiva de mudança nas políticas, especialmente a política econômica e a política social. O PT, partido fundado no final da ditadura militar em berço operário e sindical, vinha construindo sua trajetória política a partir de baixo, baseado nos interesses organizados de movimentos sindicais, estudantis e religiosos (Meneguello, 1989) e (Keck, 1988). Depois das derrotas consecutivas nas eleições de 1989, 1994 e 1998, o PT saiu-se finalmente vitorioso nas eleições presidenciais, consagrando a figura carismática e popular do seu principal líder político, Lula. De outro lado, a conquista de prefeituras relevantes em cidades médias brasileiras por parte do partido, representava uma importante experiência dos desafios e os complexos problemas da administração pública no Brasil, como o clientelismo, o patrimonialismo e a ineficiência. Portanto, embora 2002 represente a chegada do PT no posto máximo do poder político no país, a experiência do partido com o poder político não era nova, uma vez que vinha acumulando essa experiência em inúmeras prefeituras, principalmente nas cidades industriais do ABC paulista. Algumas dessas experiências não foram necessariamente exitosas, mas fonte de problemas e conflitos para o PT, como foi a gestão Luíza Erundina na prefeitura de São Paulo nos anos 90 (Couto, 1995).

A posição política e programática do partido em relação à estabilidade econômica e o Plano Real sempre foram dúvidas, inspirando incertezas nos mercados e no empresariado quanto a continuidade da política econômica. O lançamento da chamada Carta ao Povo Brasileiro durante a campanha presidencial de 2002 teve essa função de dialogar com o sistema econômico de que a gestão petista na economia seria de responsabilidade e respeito aos contratos anteriormente celebrados (Pallocci, 2007). De fato, como se confirmou, a gestão petista na economia realmente adotou a continuidade e não a ruptura, com a política econômica anterior. Com Antônio Pallocci no Ministério da Fazenda, a política econômica do governo Lula adotou e aprofundou as medidas do tripé macroeconômico da estabilização.

A elevação das taxas de juros para combater a inflação, medida clássica e altamente penosa para o setor produtivo e consumidores, foi adotada para conter a aceleração inflacionária, que vinha ocorrendo desde 2002, provocado pelo medo dos mercados e agentes econômicos com eleição de Lula. Medidas fiscais e de economia de gastos nos três primeiros anos do governo Lula

Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma

evidenciaram uma política econômica de continuidade com as medidas do tripé macroeconômico, uma continuidade conservadora e prudencializada, influenciada por um contexto de risco e incerteza econômica e política no ambiente da transição entre os dois governos.

Nesse sentido, a política econômica do governo Lula durante os anos 2003-2005 se orientou pelos mesmos princípios e diretrizes adotadas no governo FHC, aprofundando até mesmo o escopo dessa política. De certa forma, embora a política adotada por Palocci tenha obtido alguns sucessos relativos no combate à inflação e no ambiente de incerteza que marcou a transição para o governo Lula, tendo efetivamente ganho a confiança dos mercados nessa decisão, os resultados econômicos do primeiro mandato de Lula, isto é, um novo ciclo de crescimento econômico não foi satisfatório, com recessão da economia em 2002, num cenário de juros elevados e estagnação produtiva. As críticas a essa decisão de política econômica, vindas essencialmente do próprio Partido dos Trabalhadores e dos economistas acadêmicos, foi ampla.¹ Muitas dessas críticas apontavam a necessidade de uma revisão da política “macroeconômica da estagnação”, e do tripé macroeconômico da estabilidade, defendendo outra política monetária e sobretudo, uma política cambial alternativa ao modelo adotado (Bresser-Pereira, 2004).

De outro lado, o consenso em torno do combate à inflação, incorporado nas duas principais forças políticas do país, PT e PSDB, que vem rivalizando as disputas presidenciais desde 1994, revelou um grau de maturidade e convergência entre os dois partidos que não deve ser desprezado. As constantes falas do ex-presidente Lula de que o combate “à inflação é prioridade, custe o que custar” revela bem o lugar do controle da inflação na agenda do governo. Seja para um governo de centro, seja para um governo de esquerda, combater e controlar a inflação é prioridade, independente dos custos sociais e econômicos imediatos. Talvez esse tenha sido o principal resultado positivo da experiência com a inflação dos anos 1980 e início dos 90, isto é, a responsabilização política de que medidas excepcionais devem ser evitadas. Perspectiva que acaba esvaziando o conflito em torno de posições antagônicas e polarizadas em torno da luta contra a inflação no interior do sistema político.

A partir de 2006, com a chegada de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda no lugar de Palocci, que deixou o governo em função da crise de legitimidade provocada pela divulgação de grampos telefônicos, a chamada crise dos grampos, foi possível adotar maior flexibilização na política econômica. De perfil desenvolvimentista, Mantega permaneceu no governo Lula no final do primeiro mandato e todo segundo mandato, entre 2006-2010. No governo Dilma Rousseff,

¹ Ver Paulani (2014), De Paula (2003) e Gonçalves (2007).

conduziu a política econômica no primeiro mandato, entre 2010-2014. O segundo mandato de Lula acabou revelando que algumas apostas da política econômica de Guido Mantega, voltada para numa direção buscando maior crescimento econômico, adotando medidas fiscais e creditícias para a expansão do consumo e da renda, potencializaram o mercado interno. Aliada a um contexto econômico internacional favorável com o chamado ciclo de supervalorização das commodities agrícolas e minerais liderado pela demanda chinesa, o Estado brasileiro recuperou margem de manobra suficiente para adotar políticas alternativas, sem rupturas com o modelo de estabilidade adotado.

A retomada do papel do Estado como promotor de grandes obras de infraestrutura, aglutinadas em torno do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), representam claramente o retorno de um Estado de tipo desenvolvimentista no país e da opção política pelo aumento e expansão do gasto público e do investimento estatal. Embora limitado pelas restrições financeiras e fiscais colocadas pelos mercados e instituições financeiras internacionais, o governo Lula conseguiu adotar uma agenda política alternativa, que acabou sendo responsável pela retomada do crescimento econômico e pelo bom desempenho do PIB nos anos 2005-2010. Além do um amplo programa de investimentos públicos, o projeto de um capitalismo popular e de consumo no “Brasil de Lula” (Anderson, 2011) também incorporou os interesses da classe trabalhadora organizada, principal base política e aliado histórico do PT, principalmente o sindicalismo cutista. A política de valorização do salário-mínimo ao longo do governo Lula, acabou produzindo impactos na renda popular, elevando-se 54% acima da inflação, no mercado de trabalho e depois, na elevação do custo do trabalho e da força de trabalho.

Ao lado de uma política de expansão do gasto, do consumo e da renda popular, o governo Lula adotou medidas de política social que obteve bons resultados na redução das desigualdades sociais. Reconhecida como uma das sociedades mais desiguais do mundo, a política de transferência direta de renda, conhecido como Bolsa Família (BF) já teve seus méritos e resultados comprovados por inúmeras pesquisas e trabalhos.

De fato, é possível afirmar que mesmo sob custo financeiro baixo, o BF expande a cidadania e a segurança financeira para milhões de pessoas no Brasil, alterando lógicas sociais marcadas pela dependência e clientelismo político. Centrado nas mulheres e sem a intermediação de outras instâncias, a novidade do programa foi justamente a relação direta do Estado com os beneficiários, sem a mediação de outros atores interessados, sobretudo no plano da política local. Embora o programa BF permita considerar contradições, limites e desafios a sua implementação e continuidade, e o fato positivo de renda mínima aos mais pobres e vulneráveis, a política do BF

Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma

nunca foi objeto de completo consenso no país, gerando críticas e rejeição de muitos que o consideram uma nova forma de dependência econômico ao Estado, e por seu viés eleitoral e de aglutinação de novos apoiadores ao PT.

A combinação de políticas de incentivo ao consumo e a renda ajudou a incrementar o acesso aos mercados de bens de consumo abertos a novos grupos sociais que ascenderam a uma nova cidadania de consumo. A retomada do crescimento econômico a partir de 2009, criou um ambiente de otimismo econômico e de relativa convergência política em torno do projeto político liderado por Lula. De personalidade política popular e carismática, o ex-presidente conseguiu minimizar conflitos e receios, com um governo de aliança social ampla, incorporando demandas de grupos populares e de trabalhadores, e do empresariado nacional. Setores econômicos e grupos empresariais foram diretamente beneficiados com o apoio de recursos públicos via BNDES para a expansão de seus projetos no país e no exterior. Essa política levou a uma maior internacionalização de empresas brasileiras no exterior, beneficiando grupos empresariais de vários setores da economia. E de outro lado, a valorização do salário-mínimo acabou proporcionando condições para os trabalhadores negociarem melhores condições salariais, tal como de fato ocorreu.

O otimismo econômico e político do segundo mandato de Lula fortaleceu sua capacidade política e de autoridade máxima do país. Com índices de aprovação popular acima dos 70%, a transição democrática e a democracia brasileira viveu um momento positivo e mesmo de euforia quanto às capacidades do país em conseguir construir uma democracia política social, promessa da Constituição de 1988. As boas condições econômicas e políticas da segunda metade dos anos 2000 criaram um otimismo inédito na geração recente, acostumados a uma vivência social marcada pela instabilidade e incertezas da economia e do mundo do trabalho. Ao mesmo tempo, a internacionalização do otimismo econômico do país, criou uma imagem positiva e talvez exagerada sobre o modelo econômico e a estratégia de política econômica que criou essas condições.

O Governo Dilma

As boas condições econômicas e políticas do governo Lula favoreceram diretamente a eleição de Dilma nas eleições presidenciais de 2010. De perfil reconhecidamente técnico e de menor experiência política, Dilma foi escolhida por Lula para liderar e continuar seu projeto político e social de capitalismo popular baseado num Estado com capacidade financeira de realizar investimentos e atender demandas de vários setores sociais. O PT conquistaria o terceiro mandato presidencial seguido, feito raro no processo político brasileiro. Aliado do maior partido do país, o PMDB, e com outros partidos menores, as perspectivas políticas a respeito do governo Dilma ainda

eram otimistas. Ampla maioria parlamentar e apoio popular nas eleições de 2010 indicavam uma hegemonia desse grupo político no país e um cenário positivo nas relações parlamentares e aprovação das políticas de interesse do poder executivo. Economista de formação desenvolvimentista e ex-guerrilheira durante a ditadura militar, havia a expectativa de que Dilma poderia aprofundar o projeto econômico e social lulista.

A continuidade da política econômica de Lula se manteve com Dilma e Mantega e no caso da política monetária, a ocupação da presidência do Banco Central por um economista indicado pela presidente da República, Alexandre Tombini, sugeria forte convergência da política econômica em torno das diretrizes esboçadas pelo projeto do governo Dilma para a economia brasileira. Tratava-se de criar condições para uma nova alavancagem de investimentos públicos e privados, apoiados na continuidade das políticas sociais e de expansão da renda e do consumo. Nesse sentido, a continuidade do modelo lulista exigia um Estado com capacidade financeira de financiar projetos de infraestrutura e políticas sociais e de crédito para o consumo como forma de liderar o crescimento econômico e maior apoio popular. No interior dessa estratégia de continuidade e aprofundamento de medidas amplas para criar um ambiente econômico condizente com uma expansão mais vigorosa da economia, medidas de redução das taxas de juros e desoneração dos custos da produção, como forma de proporcionar a ao capital privado nacional, melhores condições de competitividade e novos investimentos no país.

O governo Dilma procurou atender às demandas de redução de custo do empresariado nacional, na suposição de sucesso na ativação de um novo ciclo de investimentos. A política monetária atendeu a esse objetivo e a redução das taxas de juros foi realizada ao longo do primeiro mandato presidencial, numa redução sistemática da trajetória dos juros da economia, referendada pela taxa Selic, objeto de decisão do COPOM (Conselho de Política Monetária). A taxa Selic funciona como uma taxa de referência da economia e para outros indicadores financeiros e sua redução significa impacto no custo do capital e do consumo. Desde a adoção do Plano Real e do modelo consagrado no tripé macroeconômico que as taxas de juros do BC não atingiram patamares tão baixos no país, cerca de 7,5% ao ano. Medida que demonstrava grande ousadia mas também a aposta na adesão dos agentes econômicos ao seu projeto político.

Outras medidas de forte apelo popular e no custo das empresas e famílias, como a redução das tarifas de energia elétrica, também foram tomadas na inspiração desenvolvimentista de um Estado que pactua com capital e trabalho na direção de um consenso unificado do projeto nacional de desenvolvimento, num novo tipo de Estado novo racionalizador da economia e das vontades sociais (Werneck Vianna, 2007). Medidas econômicas que implicaram em renúncia fiscal do

Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma

Estado, na contrapartida dos novos investimentos privados. De outro lado, o governo Dilma manteve um programa de obras e gastos públicos num processo de continuidade na expansão dos gastos do governo federal controlado pelo PT. De outra parte, as mudanças na conjuntura econômica internacional, principalmente a redução da demanda chinesa acompanhado de queda nos preços das principais commodities brasileiras reduziram as possibilidades de sustentar o crescimento econômico a partir de exportações, no mesmo modo que reduzia a capacidade financeira do Estado em prosseguir com novos investimentos sociais e produtivos.

Embora o governo Dilma tenha acenado com medidas de uma agenda positiva de reformas, sobretudo no que se refere a um novo regime de concessões públicas e parceiras público-privadas de forma mais intensa e de modo a atrair novos investimentos privados para a infraestrutura e buscar assim, minimizar os graves problemas nessa área. No entanto, mesmo com a sinalização de medidas de flexibilização dos monopólios estatais e das tentativas de produzir na economia brasileira um choque de competitividade e redução de custos de produção para as empresas, não foi suficiente para criar um ambiente econômico propício a novos investimentos privados e assim, um novo período de crescimento econômico e distribuição de benefícios. Se o governo Lula foi exitoso em promover um crescimento do PIB de cerca de 4,0% em média ao ano, superior aos 2,0% observados durante o governo FHC, o desempenho econômico do governo Dilma foi ainda inferior, de cerca de 1,8%, o pior resultado desde a redemocratização. De fato, o governo Dilma não foi capaz conseguir articular junto ao empresariado nacional, condições ideais para novos investimentos, numa perspectiva de confiança e credibilidade.

O perfil pessoal centralizador e pouco afeita à política parlamentar e partidária acabou por impor mais dificuldades ao seu governo, entre 2010-2014. As relações executivo e legislativo num contexto de um sistema presidencialista de grandes coalizões multipartidárias como o sistema brasileiro, exige liderança política e capacidade negocial junto às bancadas e demandas parlamentares, muitas delas de caráter regional e local. O governo Dilma vivenciou enormes dificuldades na relação com o Congresso Nacional e seus aliados em função do estilo presidencial de negociação e das desconfianças entre o PT e seus aliados. A popularidade e carisma de Lula na condução do poder, ajudava a neutralizar situações de crise, como foi a crise do chamado mensalão. A condução política para o sucesso do presidencialismo de coalizão é a capacidade de liderança política do executivo, o que efetivamente faltou no governo Dilma Rousseff.

As eleições de 2014 foram profundamente marcadas pelo contexto econômico e político do governo Dilma, ou seja, muitos dos limites fiscais e financeiros de sua política econômica foram implicitamente colocados na disputa eleitoral com o PSDB. Questões ligadas a continuidade do

financiamento estatal das políticas sociais, os limites e desafios dos constantes aumentos salariais que ajudaram a encarecer a força de trabalho, com salários acima de produtividade da economia e queda os lucros (PRATES, NOVAIS, FREITAS e CAGNIN, 2013), além do aumento dos gastos com pessoal, seja através de aumentos salariais, seja através de extensas contratações via concursos públicos, foram algumas das questões candentes da economia política do modelo lulo-petista que apareceram no final de 2014. Mesmo reconhecendo que o governo Dilma agiu de modo a garantir a continuidade desse modelo econômico, suas políticas não foram capazes de criar condições de sustentabilidade fiscal e financeira de modo a garantir sua continuidade com liderança política entre as classes sociais.

A vitória eleitoral apertada nas eleições presidenciais de 2014 diante do candidato das oposições, representou uma cisão na sociedade brasileira entre vontades e perspectivas conflitantes entre grupos sociais e regiões do país. As manifestações de junho de 2013 e as greves do funcionalismo público em 2012 representaram essa incapacidade política do governo Dilma exercer autoridade legítima e aceita entre diferentes posições políticas e sociais. No pleito de 2014, as classes médias, na perspectiva de perda de seu status social e renda, incorporaram a retórica anti-governo, muitas vezes num radicalismo com as medidas sociais e distributivas da gestão petista, acabando por convergir com outros grupos e classes sociais o sentimento de rejeição ao seu governo, tal como mostravam as inúmeras pesquisas de opinião pública. Essa rejeição ao governo manifestou-se de forma ideologicamente orientada na recusa ao Estado social petista, num novo tipo de consenso neoliberal entre classes médias, empresariado e os grupos de mídia no país. Todo esse somatório de questões contraditórias acabou levando ao início do processo de impeachment em abril de 2016, num episódio claramente dantesco e impressionante, encerrando 13 anos de poder no país e a crise final de um projeto político e de dominação de longo prazo.

Conclusões

O processo de transição democrática e de expansão dos direitos políticos e sociais no Brasil ocorreu num contexto de crise econômica e de esgotamento do modelo desenvolvimento, conhecido como nacional-desenvolvimentismo. Desde 1994, com a estabilidade inflacionária, que o debate político e acadêmico sobre o modelo de desenvolvimento, papel do Estado na economia e o papel dos mercados ocupam cientistas sociais e economistas. Posições mais favoráveis ao mercado e abertura ao exterior, bem como posições favoráveis a intervenção estatal na economia e sociedade estão em discussão. A experiência dos governos FHC, politicamente alinhados ao centro político e

Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma

dos governos petistas com Lula e Dilma, alinhados a esquerda, mostram claramente um mix dessas visões e concepções.

O governo FHC optou claramente por uma estratégia neoliberal de reformas e os governos do PT reforçaram a dimensão social do Estado, sem abrir mão de políticas de inspiração liberal. Nesse sentido, a experiência de PSDB e PT no poder, dois partidos que nasceram no processo de abertura e redemocratização política, representam aspectos de complementariedade entre o viés econômico e o viés social, com consensos em torno de temas relevantes como a estabilidade da inflação, a questão fiscal do Estado e o combate às desigualdades sociais mediante políticas públicas de transferência de renda. Por essa razão, os oito anos de FHC e os oito anos de Lula no poder representam um momento de estabilidade econômica e política. Os ganhos econômicos e a incorporação ao mercado de consumo nos últimos anos também produziu uma outra sociedade no Brasil, mais plural e consciente dos direitos que possui.

Eleita em 2010 como continuidade ao projeto petista de mudanças sociais e econômicas, Dilma Rousseff, não conseguiu administrar politicamente o legado de Lula. Embora tenha sido reeleita para um segundo mandato nas disputadas eleições de 2014, as dificuldades políticas, somadas a erros da política econômica e ao esgotamento do modelo lulista de ativismo estatal, acabou levando a uma crise econômica e política comparável apenas às piores crises do país, como em 1964. A polarização e radicalização institucional, observado durante o curto segundo mandato da ex-presidente reforça elementos de preocupação quanto a estabilidade da democracia. Ao mesmo tempo, a incerteza, acompanhada de crise econômica e política, coloca a transição democrática no Brasil em mais um momento de apreensão e decepção com a política democrática no Brasil.

Referências

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos Cebrap**, nº 91, novembro de 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo, Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação**. São Paulo, Editora 34, 2007.

COUTO, Claudio Gonçalves. **O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo**. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

DE PAULA, J. A. (organizador). **A Economia Política da Mudança: os desafios e equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte, Editora Autêntica, 2003.

NORUS – v4, n.5, jan - jul 2016.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. **A Difícil Rota do Desenvolvimento:** os empresários e a agenda pós-neoliberal. Rio de Janeiro/Belo Horizonte, Editora da UFMG/IUPERJ, 2007.

DINIZ, Eli. Crise. **Reforma do Estado e Governabilidade.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.

GONÇALVES, Reinaldo. **A Economia Política do Governo Lula.** São Paulo, Contraponto, 2007.

LEITÃO, Mírian. **A Saga Brasileira:** a luta de um povo contra a inflação. São Paulo, Editora Record, 2011.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** São Paulo, Fapesp/ FGV, 2001.

MENEGUELLO, Rachel. **PT:** a formação de um partido. São Paulo, Paz e Terra, 1989.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery.** São Paulo, Boitempo, 2014.

PRATES, Daniela, NOVAIS, Luis Fernando, FREITAS, Maria Cristina e CAGNIN, Rafael. A Gestão Macroeconômica do Governo Dilma 2011-2012. **Novos Estudos Cebrap**, nº 97, 2013.

PALLOCI, Antônio. **Sobre Formigas e Cigarras.** São Paulo, Editora Objetiva, 2007.

SALLUM JR., Brasília. **Labirintos: dos generais à Nova República.** São Paulo, Hucitec, 1999.

SALLUM JR. e KUGELMAS, Eduardo. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, L. (organizadora) **Estado, Mercado e Democracia.** São Paulo, Paz e Terra, 1993.

SINGER, André. Cutucando onças com a varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff 2011-2014. **Novos Estudos Cebrap**, nº 103, 2015.

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo.** São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

SOLA, Lourdes. **Estado, Mercado, Democracia:** economia e política comparadas. São Paulo, Paz e Terra, 1993.

SOLA, Lourdes e LOUREIRO, Maria R. (organizadoras). **Democracia, Mercado e Estado:** o B de Brics. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2011.

KECK, Margareth. **PT:** a lógica da diferença. São Paulo, Editora Ática, 1988.

WERNECK VIANNA, Luiz. **O Estado Novo do PT.** Disponível em acesa.com/gramsci. 2007.