

## Brasil: uma agenda de reformas

Sonia Fleury\*

Após cerca de duas décadas de restauração do regime democrático e 15 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, o sistema político brasileiro dá mostras de consolidação das instituições democráticas, com a eleição, sem traumas, de um governo que representava uma alteração das elites políticas tradicionais.

Esse desejo de mudanças decorre, em primeiro lugar, da incapacidade das políticas macroeconômicas em superar o ciclo de declínio das taxas de crescimento, iniciado com a crise de 1980. Enquanto a variação média do PIB foi de 5,3%, entre 1948 e 1978, nos últimos 10 anos essa média ficou em 2,9%, tendo caído para 1,6% nos últimos cinco anos.

Em segundo, a característica mais marcante do processo de crescimento experimentado pelo Brasil no século XX foi a capacidade de conciliar um ritmo espetacular de crescimento com a preservação de um dos mais elevados padrões de desigualdade e exclusão social do mundo. Enquanto a riqueza produzida no país, medida pelo PIB, multiplicou-se 110 vezes de 1901 a 2000, a desigualdade, medida pelo índice de Gini, teve uma ligeira alta desde que começou a ser medida, sendo de 0,5 em 1960 e elevando-se para 0,59 em 1999.

Esse padrão de crescimento sem inclusão levou a uma enorme concentração da renda, sendo que, em 2001, enquanto os 50% mais pobres se apropriavam de apenas 14,3% da renda nacional, o 1% mais rico apropriava-se de 13,3% do total de rendimentos. A concentração da terra é ainda pior, já que, do total de imóveis rurais cadastrados, apenas 1,61% detinha, em 1998, 52,90% da área total destinada à agropecuária, sendo que 40% desse total são mantidos improdutivos, como reserva de valor.

---

\* Professora da Ebape/FGV e coordenadora do Programa de Estudos da Esfera Pública (Peep), <[www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep)>. Endereço: Ebape/FGV — Praia de Botafogo, 190, sala 518 — Botafogo — CEP 22250-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: [sfleury@fgv.br](mailto:sfleury@fgv.br).

O Brasil experimentou, no século XX, um processo intenso e muito rápido de transformações, passando de uma sociedade tradicional organizada em torno da economia agroexportadora de produtos como a cana-de-açúcar e o café, nos anos 1930, à 8ª economia industrial do mundo, na década de 1980.

A concretização desse salto para uma sociedade urbana e uma economia industrializada foi capitaneada por um Estado desenvolvimentista, que fundamentou seu poder na manutenção de uma ampla coalizão conservadora e na capacidade dos dirigentes de usar o aparato estatal para incluir e cooptar as frações urbanas da classe trabalhadora e da emergente burguesia industrial, por meio de mecanismos institucionais que consolidaram o pacto corporativo. A impossibilidade de romper com os interesses do tradicional setor agroexportador, de cujo excedente dependia o projeto de industrialização, teve implicações profundas na manutenção de uma cultura política e uma institucionalidade excludentes.

Os historiadores apontam como singularidade do processo de formação do Estado brasileiro o fato de o Estado ter precedido a nação, no sentido de construção precoce de estruturas de poder administrativo, não correspondentes com a baixa complexidade e organização social existente no país. A peculiaridade do processo de industrialização capitalista que prescinde de uma cultura burguesa e de uma classe burguesa fortalecida, ou seja, o capitalismo politicamente orientado institucionaliza um tipo de domínio cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo (Faoro, 1991:733), demonstrando a persistência secular da estrutura patrimonial, sua compatibilidade com a produção capitalista e sua transformação de patrimonialismo pessoal em patrimonialismo estatal.

Esta estrutura oligárquica de poder só vem a ser questionada nas décadas de 1910 e 1920, devido à complexidade da sociedade urbana, em decorrência tanto da expansão do modelo exportador quanto do início da industrialização substitutiva, levando à presença de novos atores na cena política, representados pelas classes médias, pelo operariado e pela burguesia industrial emergentes, além das dissensões no seio da própria oligarquia. Não se trata de uma crise do poder oligárquico, mas do início de sua transição e da recomposição das estruturas de poder, ainda sob sua hegemonia, que marca o início da modernidade no Brasil. A ampla coalizão formada em torno do líder Getúlio Vargas conduziu o processo de transição a uma nova ordem, cuja linha divisória foi a Revolução de 1930, que instaurou um novo modelo de articulação Estado/sociedade. A centralização do poder nas mãos do governo nacional e a modernização do aparato estatal aparecem como condições imprescindíveis para transitar de uma economia agroexportadora para uma economia industrial. As transformações do aparelho estatal inauguram o Estado moderno, condição essencial para permitir deslanchar o projeto de industrialização por substituição de importações, sob a condução estatal. Posteriormente, sob a ditadura Vargas, foram lançados os fundamentos do planejamento estatal e, sob a égide do Estado, a construção do tripé que seria responsável pela infle-

xão no processo de industrialização: a empresa estatal, o financiamento público e a articulação entre o capital nacional e o capital internacional.

A política em relação à classe trabalhadora combinou repressão, exclusão e incorporação controlada da participação e das demandas sociais, gerando formas híbridas de relação de autoridade, o que possibilitou que a dependência pessoal sobrevivesse e até mesmo desse sustentação aos sistemas legais de proteção social. O formato assumido pela proteção social foi uma combinação de integração negociada e hierarquizada das diferentes frações dos trabalhadores urbanos, mantida a exclusão dos camponeses e trabalhadores do mercado informal de trabalho.

Esse formato foi consequência da heterodoxa composição do bloco no poder que sustentou o processo de industrialização, mas que implicou respeitar os interesses do setor agrário e manter intocadas as condições de exploração do trabalho no campo. Por outro lado, as demandas de industrialização e de melhores condições de reprodução da força de trabalho industrial, bem como as necessidades de legitimação política do governo tornaram a política social a moeda de troca na geração da lealdade necessária à consolidação do exercício do poder. Trata-se de usar as políticas sociais como mecanismo de cooptação, isto é, como formato da integração social e política das camadas populares sob o controle político das classes dominantes por meio do Estado.

Como consequência, o país assistiu a um fluxo migratório contínuo que expulsou a população do campo e a atraiu para as grandes cidades em busca de melhores condições de vida, de modo que, enquanto em 1960 cerca de 70% dos brasileiros viviam na área rural, em 2000 apenas cerca de 20% ainda ali residiam.

Incapaz de expandir a massificação de privilégios que caracterizou o período da democracia populista (1945-64), o país enfrentou, na década de 1960, o acirramento dos conflitos provocados pela insatisfação crescente dos setores dominados, politicamente mobilizados. A ruptura constitucional de 1964 inaugurou um novo período autoritário, que rompeu com o modelo populista de ativação dos trabalhadores, reprimindo sua atividade política e sua participação na gestão das políticas sociais, mas que deu prosseguimento ao modelo econômico desenvolvimentista. O período dos governos militares, que ficou conhecido como o “milagre brasileiro”, completaria o ciclo iniciado por Vargas, de substituição de importações, com base no dinamismo da empresa estatal, na articulação entre capitais nacionais e internacionais e no financiamento público.

A criação de uma estrutura industrial altamente desenvolvida, mas sem capacidade de auto-sustentação financeira e tecnológica, fez com que o Estado recorresse a uma estratégia permanente de fugir do enfrentamento desses problemas, usando recursos do endividamento ou da inflação para sustentar um projeto de crescimento que, além de vulnerável, foi autoritário e excludente.

Ideologicamente, a sustentabilidade desse processo perverso de crescimento assenta-se em valores particulares da sociedade brasileira, cuja herança do período escravista, relativamente recente, marca a formação de um imaginário que despreza o trabalho (bem como aqueles que o fazem) e atribui maior valor à posição da pessoa na hierarquia social que à igualdade entre os indivíduos.

Desde o final da década de 1970 e durante a de 1980, nos marcos do esgotamento do modelo desenvolvimentista de substituição de importações e com as crescentes tensões ao interior do pacto corporativo de sustentação do poder, foi sendo gerado um consenso em relação à necessidade de inserção das economias regionais na economia globalizada, tendo como requisitos o controle do déficit fiscal e da espiral inflacionária, a redução do tamanho e funções do Estado em relação à provisão, bem como descentralização, fortalecimento do mercado por meio da liberalização econômica, aumento da produtividade e flexibilização das relações laborais.

A perda de poder dos atores tradicionalmente vinculados ao pacto corporativo — sindicatos, burocracia, classe média, militares e partidos políticos — e o surgimento de novos atores no cenário político — agências internacionais, governos locais, organizações não-governamentais, empresários do setor financeiro — alteraram a estrutura de poder que sustentara o processo de construção do Estado brasileiro durante o século XX.

A década de 1980, considerada a década perdida para a economia da América Latina, foi, no entanto, a década da explosão da sociedade civil em múltiplas formas de organização: movimentos sociais, organizações não-governamentais, partidos políticos, novo sindicalismo, organizações eclesiais de base etc. Em cada setor, atores políticos se mobilizaram para formular suas pautas de demandas e reivindicar uma institucionalidade democrática que inserisse seus interesses na esfera pública.

Uma grande coalizão política foi formada em torno da luta pela democracia, indicando o fim do regime autoritário, embora a transição à democracia só fosse possível de uma forma pactuada. Uma vez mais, as mudanças no Brasil se fizeram de forma negociada, buscando conciliar a entrada dos novos interesses com a preservação das elites tradicionais.

A Constituição Federal de 1988 foi a expressão da canalização de todas essas demandas para um novo marco legal. Inovadora na construção de uma nova institucionalidade democrática, manteve, no entanto, a proeminência da posição do Estado, em completa ausência de sintonia com os ditames da nova ordem internacional, globalizada e liberal. A associação entre a luta por uma democracia participativa com a inclusão de toda a população em sistemas universalizados de proteção social e a organização descentralizada das políticas e dos serviços foi a marca da reforma brasileira dos anos 1980, quando os demais países da região já sofriam as conseqü-

ências do predomínio da onda liberal e seus modelos de reforma social orientados pela lógica de mercado.

O fortalecimento do princípio federativo com a orientação descentralizadora incorporou na Constituição Federal o município como esfera de governo, com plena autonomia político-administrativa e obrigação constitucional específica de fazer política social e prover os serviços essenciais. Para tanto, aumentou-se sua competência legislativa, novas responsabilidades lhe foram atribuídas e recursos tributários lhe foram destinados.

A descentralização política, administrativa e financeira reverteu a tendência à concentração dos recursos fiscais no nível central, acentuada nos anos de governo autoritário, e reverteu também a modalidade de repasse desses recursos aos níveis subnacionais por meio de transferências negociadas. Já na década de 1980 observava-se uma progressiva descentralização de recursos da União para os estados e municípios por meio do aumento dos percentuais de repasse automático aos níveis subnacionais, de acordo com critérios de população e renda *per capita*.

Na área social, a Constituição Federal de 1988 representou uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando as pressões democratizantes que já se faziam sentir há mais de uma década. Inaugura-se um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania.

O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela universalidade na cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela afirmação do dever do Estado na sua garantia, pela subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e dos serviços nessas áreas, uma perspectiva publicista de co-gestão governo/sociedade, um arranjo organizacional descentralizado e participativo.

A criação de mecanismos de participação e controle social em nível local permitiu a construção de um modelo de democracia deliberativa, no qual a população anteriormente excluída pelo sistema elitista da democracia representativa passou a ser mobilizada, educada nas práticas da cidadania e capaz de participar como co-gestora das políticas públicas na área social. Floresceram inúmeras experiências inovadoras de co-gestão, como aquela do Orçamento Participativo, na qual foi gerado um sistema de planejamento da alocação dos recursos a serem investidos pela municipalidade, a partir da definição das prioridades estabelecidas pela população.

Paradoxalmente, os anos posteriores à democratização assistiram à adesão dos governos à política ortodoxa conhecida como Consenso de Washington, que propugna a redução do déficit público e das funções estatais por meio de um controle monetário estrito e com um intenso processo de privatização dos ativos estatais. Em outras palavras, a consolidação da democracia no Brasil, ao mesmo tempo em que ampliou direitos sociais e gerou uma nova institucionalidade

democrática, foi simultânea a um processo de redução do papel do Estado e da sua capacidade de investimentos e de redistribuição. Essa tensão está presente até os dias atuais: 15 anos depois de promulgada a Constituição, já foram promulgadas 40 emendas constitucionais, que buscaram adequar os preceitos constitucionais à nova realidade de uma economia globalizada, como redução das funções do Estado, necessidade de estabilização da moeda e redução do déficit fiscal.

A política macroeconômica vigente tem procurado aumentar a credibilidade da economia brasileira no mercado internacional, dando continuidade às medidas de estabilização e ajuste, ainda que à custa do crescimento econômico e da redução do volume de recursos públicos destinados às políticas de investimento e distribuição da riqueza. A subordinação da política econômica aos interesses do capital financeiro tem representado um processo violento de concentração da riqueza no setor financeiro, em detrimento do setor produtivo. Por outro lado, com as privatizações, foram introduzidos no jogo político atores novos, gerando uma burguesia com vínculos mais para fora que para dentro do país. Esses elementos introduzem novas tensões no pacto de poder, bem como novas possibilidades de provocar mudanças.

Em recente estudo sobre o desenvolvimento da economia mundial, a consultora Goldman Sachs projeta para 2050 um cenário inusitado, no qual as economias emergentes de quatro países — Brasil, Rússia, Índia e China —, nomeados Brics (Goldman Sachs, 1999), se tornarão, em menos de 40 anos, potências mundiais, ultrapassando o desempenho de quatro dos seis países atualmente mais desenvolvidos — França, Alemanha, Itália e Reino Unido —, sendo superadas, apenas, pelo Japão e pelos EUA.

Esses países têm como característica comum a dimensão do seu mercado interno e por isso apresentam um enorme potencial de manutenção de crescimento sustentável caso consigam manter um grau razoável de estabilidade na política econômica e nas instituições políticas, além de investimentos em educação. Progressivamente, sua defasagem em tecnologia e produtividade em relação às economias desenvolvidas será reduzida, até a superação do desempenho destas últimas, medido por indicadores como a magnitude e a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) e sua relação com o número de habitantes (PIB *per capita*).

No caso do Brasil, a manutenção da estabilidade macroeconômica é tida como essencial para o crescimento sustentável, sendo vista como positiva a drástica redução da inflação, cuja taxa média foi de 548% na década de 1990 e agora não ultrapassa os 10%. No entanto, as políticas de controle da inflação por meio da manutenção de elevadas taxas de juros fizeram com que as dívidas pública e externa explodissem, passando de 21,2% do PIB nos anos 1990 para os atuais 57,7%. O estudo ainda aponta a pouca abertura comercial da economia brasileira e o baixo nível de poupança interna como obstáculos ao crescimento, que deverão ser removidos para que as projeções sejam atingidas.

O Brasil possui um enorme potencial de crescimento, representado por sua dimensão continental, pelas riquezas de seus recursos naturais estratégicos, pelas imensas reservas ecológicas de água e floresta, por uma população com características de diversidade e miscigenação racial. A existência de centros produtores de ciência e tecnologia capazes de gerar inovações tem sido responsável, por exemplo, pela adaptação da soja para cultivo nacional, o que permitiu que, em pouco tempo, o país se tornasse um dos maiores exportadores desse produto.

Uma política internacional soberana e estratégica pode levar o Brasil a assumir uma posição de liderança regional na América Latina e no comércio exterior, especialmente em relação a outras economias emergentes. A redução da dívida pública é hoje uma condição imprescindível para a retomada dos investimentos em infraestrutura e em setores-chave da produção industrial, de forma a reassegurar um processo de crescimento sustentável.

No entanto, como procuramos demonstrar, os problemas brasileiros mais profundos são de ordem política e não econômica, como pode parecer a um observador desatento, que apenas tenha em conta a conjuntura atual. Os impasses ao crescimento econômico poderão ser removidos por meio de políticas corretas que permitam a retomada desse crescimento. Mesmo que o gasto social venha aumentando de forma sustentável desde a década de 1990 e que os indicadores de saúde e educação já reflitam melhorias, as políticas redistributivas estão muito aquém dos déficits acumulados. Destaquemos, ainda, que a sociedade brasileira é hoje muito mais complexa, organizada e consciente de seus direitos cidadãos. Essas características, por um lado, fortalecem a adesão à democracia e permitem o fortalecimento de sua institucionalidade e a vigência das regras de substituição do poder. Por outro, a realidade brasileira já não é mais capaz de conviver com um regime democrático que preserva a exclusão social.

As grandes cidades estão cercadas de favelas, nas quais as condições de habitação e saneamento são extremamente precárias e onde proliferam redes criminosas de distribuição de drogas. A violência urbana e no campo, como consequência da mobilização dos camponeses sem terra, é cada dia mais aguda. As desigualdades entre regiões e grupos populacionais impedem a constituição tanto do mercado nacional quanto da própria nação.

O país terá que enfrentar mais do que os problemas do crescimento. Será necessário confrontar, pela primeira vez, o desafio da inclusão social. Mas a solução dessa questão não é de ordem econômica; ela requer uma alteração radical do pacto de poder que possa articular um arco mais inclusivo, com a burguesia industrial abrindo espaço para as demandas das camadas médias e populares. Para isso, será preciso romper com os setores conservadores, tanto os aliados históricos quanto os novos donos do poder. Será necessário, mais do que um regime democrático, a su-

bordinação do poder político aos princípios republicanos, de modo a transformar o Estado em patrimônio da cidadania.

A Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) é fruto dessa história do Brasil, tendo sido criada em meados dos anos 1950, como parte do projeto de modernização do aparelho de Estado brasileiro, formando quadros técnicos capacitados a liderar o processo de desenvolvimento. Em anos mais recentes, a missão primordial de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país levou a Ebape a implantar, nos anos 1980, de forma pioneira, uma modalidade de curso de pós-graduação *lato sensu*, voltada para os altos executivos governamentais, possibilitando, por meio de uma metodologia modular, um processo de educação continuada e atualização nas técnicas de gestão e nas análises da realidade brasileira. O Curso Intensivo de Pós-graduação em Administração (Cipad) formou inúmeros dirigentes governamentais e hoje inclui-se no rol dos cursos de pós-graduação que a Fundação Getúlio Vargas oferece em todo o país, em especial em Brasília, onde tem sido oferecido todos os anos.

Dentro deste curso, a disciplina Sistema Político Brasileiro procura analisar as características do desenvolvimento histórico do Estado e da sociedade, bem como os atores políticos fundamentais, as instituições e os processos de gestão. Esses estudos convergem para a formulação de propostas de reforma do sistema político brasileiro, que são desenvolvidas pelos próprios participantes, a partir da sua experiência profissional e das reflexões desenvolvidas ao longo dos trabalhos do curso.

A turma do Cipad Brasília de 2003 desenvolveu trabalhos que me pareceram muito interessantes. Alguns deles puderam ser agrupados para compor uma agenda de reformas para o Brasil, enquanto outros trataram de temas históricos. Ao propor a sua publicação como um conjunto de propostas visando reformar o sistema político brasileiro, não pretendo mais que reconhecer a riqueza dessas contribuições e a importância da preservação dessa experiência pioneira no ensino da administração pública no Brasil. Atravessando modismos que pretendiam reduzir o tamanho, as funções e o papel do Estado, a manutenção da oferta do Cipad apostou no que hoje voltou a ser um consenso nacional: a necessidade de capacitar o Estado para uma gestão democrática, transparente e eficiente, capaz de planificar e induzir a retomada do desenvolvimento com inclusão social.

Para tanto, muitas são as necessidades de reforma, algumas das quais começaram a ser enfrentadas, como a reforma da Previdência Social e a reforma fiscal. Outras, como a reforma sindical e trabalhista, a reforma política e a reforma do Judiciário já foram incluídas na agenda governamental dos próximos dois anos. Há outras, como a reforma agrária, que estão na agenda há muitos anos, mas ganham nova força por pressão de atores políticos, inconformados com a letargia dos sucessivos governos no tratamento dessa questão. Finalmente há questões emergentes, es-



pecialmente na área da segurança, que exigem urgência devido ao aumento da insegurança da cidadania.

Os textos selecionados para compor esta agenda não são exaustivos, nem mesmo conclusivos. No entanto, apresentam contribuições e sugestões interessantes que mostram como um curso de pós-graduação pode aliar a discussão teórico-conceitual com o comprometimento com a transformação da realidade social.

Os documentos que compõem esta edição são:

- † “Causas da desproporcionalidade na representação dos estados na Câmara dos Deputados”, de Elaine Souza Rosa;
- † “A política de cotas para mulheres no Legislativo, o feminismo e as ações afirmativas”, de Helga Paula Patrício Franco;
- † “O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública”, de Silvério Antonio Moita de Andrade.

#### Referências bibliográficas

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 9. ed. São Paulo: Globo, 1991.

GOLDMAN SACHS. Dreaming with Bricks: the path to 2050. *Global Economics Paper*, n. 99, Oct. 1999. Disponível em: <www.gs.com>. Acesso em: 21 jan. 2005.