

TEXTO 1

PARA ALÉM DAS CAMPANHAS

Pablo Ibañez *

Concluído o pleito eleitoral de 2014, o sentimento de polarização na democracia brasileira nunca esteve tão em alta. O cidadão se manifestou acintosamente nas redes sociais, imbuído de grande certeza quanto a seu voto e suas prerrogativas, mas muitas vezes com pouco conhecimento da diversidade e complexidade territorial desta imensa nação. É certo que, no primeiro turno, muitos eleitores decidiram seus votos de última hora, assim como houve alta abstenção, mas, como resultado final, pudemos observar um mapa do país em vermelho e azul, alta e baixa renda, regiões mais e menos desenvolvidas, enfim, dividido. O mais curioso é que apesar da polarização ter tido, teoricamente, bases assertivas claras nos eleitores das duas frentes, o volume de confusões e debates estranhos também se consubstanciou como tônica desse processo. Atribuições dos entes federativos, papel da mídia, participação popular, reforma política, modelos de desenvolvimento, funcionamento institucional, políticas de inclusão social e até mesmo pilares macroeconômicos tiveram relevante destaque, mas pouca profundidade. Em tal sentido, um olhar mais apurado para algumas dessas e outras questões, que não apareceram em destaque, parece ser fundamental na consolidação de um debate para além de apontamentos puramente eleitoreiros, bem como para a compreensão do funcionamento político-territorial do Brasil e das questões geopolíticas, pouco ou quase nada mencionadas nos debates.

Sem a menor pretensão de esgotar esses temas, mas trazê-los à luz para um diálogo pós-eleitoral, este texto procura se estruturar em torno de duas grandes questões. Em primeiro lugar, discutir sobre as divisões do poder e a enorme vinculação do cenário político à esfera federal. Em segundo, refletir sobre algumas discussões que pouco tiveram visibilidade nas eleições, mas nem por isso podem ser consideradas de menor

* Professor Adjunto, Departamento de Geociências - UFRRJ. E-mail: ibanez.pablo@gmail.com

importância, sobretudo no que diz respeito à polarização entre os dois principais partidos que vêm seguindo na ponta das disputas presidenciais há duas décadas.

Confusões e polarização

As bases da divisão do poder formal em nosso país são duas, uma dada pela clássica distinção entre os poderes legislativo, judiciário e executivo, e a outra territorial, o federalismo, que marca três esferas, a União, os estados e os municípios. Nos dois casos, a superexposição da figura do presidente é patente. Uma leitura mais desatenta poderia levar à indagação sobre a obviedade de tal afirmativa. Contudo, não é o que se verifica na prática. No caso dos três poderes, ainda se mantém uma postura de fiscalização extremamente centrada na figura do executivo e, em particular, do presidente, dando atenção ao legislativo apenas em casos de denúncias pontuais de corrupção, fato que contribui pouco para o avanço das instituições democráticas e para a construção de uma nação que se preocupa com suas bases territoriais de poder. O trabalho cotidiano de cobrança em relação à atuação dos deputados e vereadores, muitas vezes eleitos com apelo à melhoria das condições de suas localidades, ainda é pouco expressivo, mantendo essas figuras com mandatos de alto grau de autonomia e ações de pouca transparência. Neste sentido, ainda avançamos lentamente. Salvo raras exceções, como é o caso de organizações não-governamentais que fiscalizam o legislativo, grande parte do eleitorado não acompanha o trabalho de seus candidatos e muitas vezes sequer sabe dizer qual plataforma serviu de base para sua candidatura.

Por outro lado, o respeito às prerrogativas constitucionais aponta para a necessidade de se observar nosso pacto federativo, principalmente no que tange às atribuições de cada ente da federação. Para consubstanciar essa análise, retomaremos brevemente nosso processo de redemocratização recente. A Constituição de 1988 marcou um momento claro de criação de mecanismos de descentralização do poder nas mãos do governo federal, que outrora haviam sido tão concentrados na esfera federal, viabilizando governos nacionais de caráter fortemente autoritário, a exemplo dos militares. Assim, democratização e descentralização tornaram-se bandeiras consensuais desse período de intensas transformações no quadro político nacional,

sem, no entanto, termos dado a devida atenção à fundamental cobrança dos outros níveis de governo no que se refere a importantes temas do cotidiano como saúde, educação, transporte e segurança pública. Ainda que tais perspectivas apareçam nesses pleitos, a agenda eleitoral parece alçar a figura do presidente a uma posição de monarca absoluto com plenos poderes de transitar sobre as políticas subnacionais, fato que vai de encontro àquilo por que tanto lutamos em 1988.

Neste ponto, o debate presidencial perde muito em um de seus principais focos, mesmo quando o contempla: o modelo de desenvolvimento que temos e que queremos alcançar, em detrimento de uma conjugação de anseios muitas vezes não concernentes exclusivamente ao executivo nacional. A educação de base, a segurança pública ou até mesmo o transporte urbano servem de excelentes exemplos desse leque de compartilhamento federativo que termina encarnado na figura da União. Candidatos acabam tomando para si maiores intervenções em áreas de competência subnacional. Por mais elementar que pareça, essa é uma questão de extrema pertinência para um país que propôs uma descentralização pautada em princípios, dentre os quais a maior autonomia dos entes federados, expressos por suas efetivas necessidades de base local.

Se observarmos mais atentamente o pleito de 2014, muito se debateu acerca dessa exacerbada responsabilização do presidente por todos os problemas, incluindo aqueles de fora de sua alçada direta. Não que se possa afirmar de maneira incisiva, mas as manifestações iniciadas contra o aumento no preço das passagens de ônibus parecem ter tido um papel importante no acirramento desse fenômeno. O questionamento sobre quais as medidas cabíveis ao governo federal foi uma das tônicas, dentre muitas, incluindo a corrupção. E desse ponto, não é demais afirmar que boa parte das estratégias de campanha, sejam de ataque ou de defesa, surgiu e ganhou força mencionando a tal insatisfação popular que precedera o ano eleitoral.

Além disso, um fato inédito pôs fogo nas eleições: a morte de Eduardo Campos (PSB) e a subsequente confirmação da candidatura à presidência de Marina Silva, originalmente vice da chapa. Ela surgiu como uma 'terceira via' possível à polarização

PT x PSDB, levantando bandeiras que iam ao encontro de muitos reclamos presentes nos confusos manifestos de rua que se seguiram ao longo de 2013 e 2014. A ideia de uma 'nova política' tomou força, aliada à potente figura da antiga senadora e ministra, que tinha no seu currículo a defesa do meio ambiente e sua lisura pessoal, nunca vinculada a um caso de corrupção. Assim como sua meteórica ascensão, foi sua queda. A tal 'nova política' pouco conseguiu contribuir para firmar a candidatura, ainda que muitos tenham atrelado seu fracasso às campanhas midiáticas do PT contra as propostas de Marina Silva. O fato é que ficou clara a dificuldade de um 'azarão', com base em um 'novo', ter qualquer chance de conquista real da presidência, ainda muito dependente de vultuosos financiamentos, apoio parlamentar, bases militantes, histórico de conquistas à frente do executivo federal e, mesmo apresentando idiosincrasias, modelos de desenvolvimento.

Na realidade, são basicamente esses últimos aspectos que têm colocado a política federal no atual grau de polarização do debate. Não há como negar que PT e PSDB aglomeram essas características e dividem o eleitorado. Do ponto de vista do financiamento, chega a ser desnecessário mencionar a discrepância entre suas receitas de campanha e as de outros partidos. Já no que tange ao apoio parlamentar, para mais ou para menos, as duas casas, Congresso e Senado, sempre acabam polarizadas em torno dessas duas chapas. A militância, por sua vez, tem tido relevância fundamental para alavancar o PT em momentos de crise, e, no caso do PSDB, este começou a contar com maior participação de seus adeptos, assim como, diferentemente das últimas três disputas, passou a revogar os méritos de suas conquistas quando no governo, a exemplo do plano real, fato não verificado com tal magnitude nas eleições anteriores. A despeito do bombardeio midiático em torno das denúncias contra a atual situação, a força da militância petista trabalhou no sentido de ressaltar mais ganhos do que perdas, tendo sido de extrema importância para a reeleição de Dilma Rousseff. Em contrapartida, a militância tucana angariou significativa votação, alcançando a eleição mais acirrada de todo o período de polarização entre os dois.

Agora, quanto aos modelos de desenvolvimento e de governo, muitos se questionam se há de fato essa polarização toda. São efetivamente dicotômicos?

Em primeiro lugar, é importante que se diga que nenhum dos dois partidos parte de posturas revolucionárias em relação ao capitalismo. Posto isso, emparelhar as duas vertentes, pelo fato de no primeiro governo Lula os tripés da economia terem sido mantidos, é recorrer a um reducionismo sem propósito. Isto se dá, dentre outros, por temas que acabaram não pautando os debates e exatamente por esse fato, muito chamam a atenção¹. Vejamos.

O mundo conheceu, ao longo do século XX, processos de industrialização tardia de duas regiões distintas. De um lado, países asiáticos que promoveram um modelo conhecido como 'plataforma de exportação'. De outro, países latino-americanos que se basearam na denominada 'substituição de importações'. O Brasil fez parte desse segundo grupo. O mais importante nesse caso foi a criação de mecanismos institucionais promotores do desenvolvimento industrial, que, mesmo apresentando diferenças entre os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek e militares, colocaram em funcionamento estruturas de promoção da indústria, quer seja pela formação de grandes empresas estatais, quer seja pela atração de multinacionais ou mesmo do fortalecimento da indústria de capital nacional. Como resultado, nosso país passou de clássico exportador de produtos agrícolas a exportador de manufaturas, movimento que, para ser concretizado, dependeu de forte intervenção estatal.

A crise que assolou o país em 1980, assim como sua inserção na globalização, colocou em xeque esse modelo, já desgastado pelo estrangulamento dos gastos públicos e pela perda de competitividade dada por políticas radicalmente protecionistas. Neste cenário, entramos na década de 1990 com uma clareza quase consensual de que a

¹ Em recente entrevista ao blog Viomundo, Carlos Lessa, economista que ocupou a presidência do BNDES no primeiro governo Lula, lembrou os ensinamentos de Ulisses Guimarães sobre a premência das questões que não aparecem em discursos políticos. Em sua visão, faltaram confrontos em relação a questões como: crise internacional e seus desdobramentos para o futuro governo; cenário geopolítico mundial e **(a questão da)** exploração do pré-sal, ou seja, a importância estratégica do Atlântico Sul; e privatizações, já que os dois governos, ainda que distintamente, as tenham promovido, a despeito dos petistas terem uma visão mais estatizante da economia. No nosso caso, a abordagem se dará por outros elementos também não tratados durante o pleito, como será exposto a seguir. Acesso em 27/11/2014: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/a-politica-nao-esta-definida-mas-as-pecas-centrais-estao-na-mesa-entrevista-especial-com-carlos-lessa/537900-a-politica-nao-esta-definida-mas-as-pecas-centrais-estao-na-mesa-entrevista-especial-com-carlos-lessa>.

intervenção era perniciosa e que necessitávamos de mudanças contundentes nessa referida estrutura institucional. Assim foram os primeiros governos de voto direto. Enquanto Collor/Itamar promoveram uma abertura comercial pouco responsável, as duas gestões FHC, além da equiparação dólar/real, muito favorável à importação, pouco fizeram no que diz respeito às clássicas políticas industriais. Nas palavras do próprio ministro da Fazenda na época, Pedro Malan, ‘a melhor política industrial é não ter política industrial’. Um dos principais focos era a manutenção de condições favoráveis ao investimento para que as decisões ficassem mais a cargo do setor produtivo e, assim, este fosse capaz de induzir o crescimento de setores estratégicos. Tal foi o modelo característico do período em que o PSDB ficou no poder.

Já com a entrada do primeiro governo Lula, a política industrial teve uma quinada mais intervencionista. Logo em 2004 foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Dentre suas propostas estavam a escolha de setores estratégicos e áreas portadoras de futuro, a saber: semicondutores; software; bens de capital; fármacos e medicamentos; biotecnologia; nanotecnologia; biomassa, energias renováveis. A política pretendia combinar incentivos, financiamentos e mecanismos institucionais de promoção dessas áreas não apenas com base na questão produtiva, mas também no aumento da competitividade via desempenho inovativo. Ou seja, foi uma política marcada pelo foco inovador e, para sua consecução, mecanismos legais, como a Lei de Inovação e Lei do Bem, foram combinados com financiamentos a juros inferiores aos de mercado e linhas de subvenção econômica, baseadas em créditos não-reembolsáveis. Esse modelo foi seguido pelos outros dois governos PT, durante os quais foram lançados o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACT&I) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), ainda no segundo governo Lula; e o programa Brasil Maior, com a eleição de Dilma.

A execução dessas políticas contou com importantes mudanças institucionais. A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), antes focada nos financiamentos para universidades e empresas públicas, passou a disponibilizar recursos não-reembolsáveis à empresas privadas. Foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Por sua vez, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

também passou a contar com linhas específicas para inovação, além de uma série de focos em setores específicos, alguns dos quais pertencentes às diretrizes das políticas industriais.

Esse banco de desenvolvimento² é outro exemplo da diferença dos modelos nos dois partidos. Enquanto no período FHC as operações do banco se concentraram, em grande medida, em aportes para as privatizações das empresas estatais e até mesmo na contratação de consultorias internacionais de administração e gestão, nos governos petistas, suas funções se aproximaram mais das políticas industriais, apoiando as empresas nacionais, tendo aumentado consideravelmente seu tamanho e importância na política de desenvolvimento, incluindo nesse rol razoáveis aportes à inovação tecnológica, a exemplo de alguns programas que tiveram impactos positivos em setores estratégicos, como o Profarma. Em relação aos desembolsos, outro importante fator foi o aumento considerável de suas operações voltadas para o fortalecimento das exportações brasileiras nos governos petistas, que nos leva a uma última consideração sobre os temas não tratados, a visão geopolítica desses dois governos.

Pouco ou quase nada foi mencionado no que tange aos posicionamentos estratégicos do Brasil no âmbito internacional. Nos debates, praticamente o único ponto que foi paulatinamente martelado, diz respeito às obras financiadas pelo BNDES no porto de Mariel em Cuba. Esta menção inseriu-se em um contexto crítico quanto às parcerias travadas pelo PT com governos ditatoriais. Além de impertinente, pois FHC também realizou empréstimos para a aquisição de ônibus em Cuba, reduzir a geopolítica brasileira desses dois partidos a empréstimos e parcerias com tais ou quais países seria outro reducionismo. Para muito além das parcerias, os posicionamentos ao longo dos cinco últimos mandatos se mostraram em parte bem distintos.

Um interessante estudo acerca da análise dos discursos internacionais de FHC e de Lula pode nos esclarecer mais sobre as distinções entre ambos. Segundo Vilela e

² O papel dos bancos públicos também é peculiar na dicotomia dos dois partidos. Em suas declarações como possível ministro da Fazenda da candidatura de Aécio Neves, Armínio Fraga deixou claro que a postura de um futuro governo tucano em relação aos bancos públicos seria de diminuição de sua relevância.

Neiva³, é importante mencionar que não há um consenso em relação às diferenças entre as administrações desses dois governos. No que tange às análises sobre o posicionamento internacional, pode-se observar basicamente um grupo que pontua a atuação de Lula/Dilma como de continuidade às ações de FHC e outro que vê rupturas substanciais. Porém, como continuidade o que se verifica mesmo é o respeito a questões como direitos humanos e organismos internacionais. Por outro lado, é inegável que houve mudanças visíveis nos temas tratados e nas posturas críticas. De acordo com esses autores, pelo menos três grandes grupos de discursos foram díspares.

O primeiro está relacionado às menções feitas pelos dois presidentes quanto às regiões mundiais, África, Ásia, Europa, EUA e Canadá, Oriente Médio, América do Sul e, juntos, México, Caribe e América Central. FHC majoritariamente fez referência à Europa, mesmo que o processo de criação do Mercosul tenha sido feito em grande medida em seu governo. Já Lula concentrou-se mais na América do Sul, seguida pela África, mais do que dobrando a ênfase em relação ao governo anterior, e pela Ásia, por razões óbvias de crescimento econômico. Houve efetivamente, por parte do PT, uma guinada das preocupações com os países menos desenvolvidos, que ficou conhecida pela denominação de relações Sul-Sul. Tal mudança também foi observada em fatos econômicos e institucionais. Desde o primeiro mandato petista, o foco saiu do discurso e se efetivou mediante abertura de representações diplomáticas em países africanos e asiáticos e aumento significativo do comércio com essas duas áreas. No caso da primeira, a corrente de comércio saltou de cerca de 110 bilhões de dólares em 2000, para mais de 485 bilhões de dólares, em 2013. Além disso, a África também se consolidou como uma região de fortes relações de cooperação em setores cruciais para a vida da população, como o de produção de vacinas, com a participação da Fiocruz, e de melhorias na agricultura, com a Embrapa.

³ Vilela, E. e Neiva, P. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, n^o 2, Brasília, 2011.

Outra análise feita pelo estudo supracitado foi o posicionamento em relação aos EUA. No período tucano, durante a maior parte do tempo, o governo foi favorável àquele país, seguido de **neutro e, em menor escala**, desfavorável. De maneira distinta, os petistas foram mais neutros e desfavoráveis do que favoráveis, sendo esta última a menor. Neste caso, a mudança da política externa estadunidense, tendo em vista o 11 de setembro, contribuiu em muito para essa perspectiva brasileira, assim como a crise deflagrada em 2008, em virtude da desregulamentação financeira.

Por fim, a citação a grandes temas novamente mostrou-se distinta. Meio ambiente, cooperação internacional, economia (a mais mencionada pelos dois), instituições internacionais e paz/segurança internacional tiveram o número de menções muito próximo, entre os dois; FHC apenas superou Lula nas duas últimas. A grande diferença mesmo foi por conta dos temas democracia/direitos humanos e desigualdade social. Para Lula, esta última foi sua segunda maior preocupação, tendo sido mencionada cerca de 50% mais vezes que por FHC. Já no caso da primeira, sua referência pelo tucano foi o dobro da do petista.

Na questão dos posicionamentos em relação aos organismos internacionais, os governos petistas acabaram se mostrando mais críticos. Servem de exemplo as votações na Organização das Nações Unidas, geralmente desfavoráveis a sanções econômicas e a intervenções militares propostas pelos países mais desenvolvidos, ou mesmo os paulatinos reclamos quanto à maior participação dos países menos desenvolvidos nos grandes fóruns de decisão, como o Conselho de Segurança. O mesmo pode ser dito em relação a temas referentes ao comércio, a postura quanto aos subsídios agrícolas, às cotas de importação, às barreiras fitossanitárias, dentre outros; ainda que já fossem uma vertente da política externa de FHC, acirraram-se ainda mais na gestão petista.

Quer seja por modelos de desenvolvimento, quer seja pela geopolítica, os dois partidos e seus governos mostraram diferenças estruturais em suas posturas e condução política. Portanto, a polarização é justificável e dessa forma requer maior atenção em relação a esses temas que acabam muito sucateados em vista da enorme

visibilidade que se dá à condução macroeconômica e aos eixos muitas vezes não condizentes ao executivo federal. Na realidade, a proposta de debate trazida pelo presente texto, mostra-se mais preocupada com o que ficou à margem ou mesmo foi claramente relegado, embora tenha relevante importância para o entendimento da polarização do recente processo eleitoral.