

A esquerda em um país democrático, globalizado e desigual: Uma análise do Brasil de Lula

Daniela Campello
Department of Political Science
University of California, Los Angeles
danicamp@ucla.edu

Cesar Zucco
CSDP-Woodrow Wilson School
Princeton University
zucco@princeton.edu

Introdução

Com os chamados novos governos de esquerda no poder já há alguns anos na América Latina, a discussão das possibilidades e limites destes governos em sociedades capitalistas, pobres, desiguais e abertas ao mundo exterior torna-se central. Assim como a maior parte dos observadores informados vem constatando e os cidadãos latino-americanos experimentando diariamente, há inúmeras tensões entre democracia e globalização, particularmente no que tange ao atendimento de demandas de redistribuição, tanto entre grupos historicamente dominantes e marginalizados, mas também entre os novos ganhadores e perdedores da globalização¹.

O presente texto esboça uma matriz analítica para se pensar as diferentes restrições impostas a governos que se pretendem de esquerda, utilizando o recente caso brasileiro para ilustrar estes limites. O argumento é que governos democráticos em países economicamente abertos, mas que apresentam forte desigualdade interna, estão sujeitos a pressões muitas vezes contraditórias de três grupos, bastante distintos na suas demandas, composição e organização, mas que não podem ser ignorados.

Há, primeiramente, a massa de eleitores responsável pela definição do resultado das eleições, que, por ser de maioria pobre, tende a demandar redistribuição de renda. Existem também elites políticas já estabelecidas que, por ocuparem um espaço

¹ RODRIK, Dani. (2000) "How Far Will International Economic Integration Go?", in *The Journal of Economic Perspectives*, 14/1, Winter, p.177-186.

significativo tanto no congresso nacional quanto nos inúmeros postos elegíveis ou não de todos os níveis de governo, detêm a chave da governabilidade no dia-a-dia político. Por fim, há o nem sempre anônimo “mercado” – composto tanto de investidores locais quanto estrangeiros – o qual, por sua capacidade de realocação de investimentos para outros países, “disciplina” governos, induzindo-os a implementar políticas que muitas vezes contrariam os interesses dos grupos anteriores. Governar neste cenário é, pois, equilibrar-se entre as demandas e as exigências desses três grupos.

Iniciamos com uma breve discussão acerca da idéia de governabilidade, na qual identificamos com mais precisão as três “arenas” onde incidem diferentes tipos de limitações às ações dos governos. Nas três seções subseqüentes analisamos dados e discutimos o panorama atual brasileiro no que tange à governabilidade em cada uma dessas arenas. Concluimos com uma interpretação mais geral da situação política brasileira e com hipóteses para nortear futuros trabalhos.

Os limites à atuação de governos democráticos

Vivemos hoje, na América Latina, o mais longo período de “estabilidade” democrática da história, mas não o primeiro. Cabe, assim, uma breve digressão para lembrar as tensões que marcaram o período democrático que se estendeu até os anos 60 e 70 do século passado, e que eventualmente levaram à sua derrocada.

Naquele tempo, vivia-se, também, em vários países da região, um período de relativa estabilidade institucional aliada à expansão do sufrágio; e a teoria da modernização preconizava que a crescente prosperidade seria acompanhada de um aprofundamento da democracia formal. O que se observou, porém, foi que o próprio processo de urbanização e industrialização produziu, além de prosperidade, uma massa de eleitores com demandas próprias e com representação política eficaz. À medida que a classe trabalhadora foi ganhando poder, e exercendo-o de forma mais loquaz, passou a haver crescentes incompatibilidades entre a acumulação capitalista e a ordem democrática.

O'Donnell² foi, talvez, o primeiro a formular esta interpretação das crises dos anos 60 e 70, que tanto nos ajudou a compreender a proliferação de regimes autoritário-burocráticos pela região. No período inicial do processo de industrialização, em que as classes urbanas, trabalhadoras e proprietárias, estiveram tácita ou explicitamente aliadas, o sistema político funcionou com certa eficácia. No entanto, à medida que se aproximava o esgotamento do modelo de substituição de importações, e que governos populares e/ou de esquerda eram eleitos para atender às demandas da massa de eleitores, as contradições entre regime democrático e acumulação capitalista ficaram evidentes. As elites intelectuais e econômicas da época, então, retiraram seu apoio à democracia, e recorreram à força para implementar políticas econômicas que desejavam.

Os atuais governos latino-americanos, ao contrário de seus correspondentes análogos nos anos 60, não foram eleitos para *continuar* um processo de gradual melhoria nas condições de vida e de consumo das massas, e sim como resposta a duas décadas de políticas que tiveram o efeito de aumentar a desigualdade e a informalização da economia. Note-se que, ao contrário do que ocorreu nos anos 60, a possibilidade de recorrer a governos militares, tanto como mediadores da política entre grupos civis quanto para implementar modelos econômicos de mais longo prazo³, tem se tornado cada vez mais remota na região. Em outras palavras, enquanto na década de 60 as tensões que ameaçavam a governabilidade foram resolvidas com a supressão da democracia em si, hoje os atores e as tensões são distintos, assim como os métodos de resolução desses conflitos, os quais, até o momento, têm se mostrado menos radicais. Neste novo contexto, governos deparam-se com o desafio de mediar os interesses de pelo menos três grupos bastante distintos no que concerne à sua composição, organização e interesses: eleitores, elites políticas e mercados.

É importante notar que a relevância desses três grupos, assim como a forma pela qual exercem seu poder político, varia enormemente tanto entre países quanto entre os grupos.

² O'DONNELL, Guillermo. (1973) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, serie Studies in South American Politics, Berkeley, University of California Press.

³ STEPAN, Alfred. (1971) *The Military in Politics*, Princeton NJ, Princeton University Press.

Em termos muito gerais, crises de governabilidade podem surgir em qualquer dessas arenas, designando, assim, processos bastante distintos.

No Brasil, por exemplo, a questão da governabilidade leva, geralmente, a pensar na formação de coalizões para garantir maiorias legislativas, as quais são importantes não somente para a aprovação de projetos de interesse do governo, mas também para a eleição de cargos legislativos, assim como na “defesa” do governo em Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's). Na maioria dos outros países da região, a relação com elites políticas também é relevante. Na Argentina, por exemplo, se não a oposição propriamente dita, mas a acomodação dos interesses de elites provinciais é essencial para o exercício de governo⁴. Nesse sentido, Chávez *hoje* talvez possa ser considerado uma exceção, já que conseguiu alijar do poder completamente as antigas lideranças políticas. Note-se, no entanto, que à exceção dele, nem mesmo Evo Morales, ainda que com um mandato claro para mudança e com maioria legislativa forte em nível nacional, pode ignorar completamente os grupos que detêm a representação de certas regiões do país.

A necessidade de acomodar os interesses de elites políticas, contudo, não é o único limite imposto à atuação de governos. Para citar um exemplo recente, o governo boliviano de Sánchez de Lozada gozou de maioria legislativa mesmo no período em que a situação nas ruas deteriorava-se consideravelmente. Poucos dias antes de renunciar, Goni ainda conseguiu atrair a NFR de Reyes-Villa para o governo. Neste caso, ainda que enfrentasse dificuldades, o seu governo caiu não por falta de maioria legislativa, mas sim pela força – tanto política quanto física – dos movimentos sociais bolivianos. Foram as ruas, e não o palácio, que derrubaram Sánchez de Lozada⁵.

Assim como no caso da Bolívia, nas três últimas décadas a pressão da sociedade civil organizada foi crucial na derrubada de um grande número de presidentes eleitos na

⁴ CALVO, Ernesto; MURILLO, Maria Victoria. (2004) “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”, in *American Journal of Political Science*, 48/4, October, p.742-757.

⁵ [Em que pesem, ainda](#), as crescentes tensões sociais “extra-sistema”, durante os vinte anos que antecederam a queda de Goni todos os governos bolivianos gozaram de maiorias legislativas quase que permanentes, o que levou à caracterização do sistema político boliviano como uma democracia pactada. Ver MAYORGA, Rene. (2006) “Bolivia's Democracy at the Crossroads”, in *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, ed. Frances Hagopian and Scott Mainwaring Cambridge, Cambridge University Press, Chapter 5, p. 149-178.

América Latina. Apesar da quase completa ausência dos militares do cenário político, presidentes ainda caem com relativa frequência, e protestos de rua sempre são um componente central dessas quedas⁶.

Dados os inúmeros problemas inerentes à mobilização e à organização populares, protestos desta magnitude são geralmente fenômenos esporádicos. Ainda assim, mesmo quando não estão organizados a ponto de forçar a renúncia de um presidente, eleitores constituem um elemento crucial na governabilidade. A simples ocorrência periódica de eleições permite às massas expressar, ainda que dentro de inúmeros limites, apoio ou rechaço a políticas e políticos, enquanto a popularidade de presidentes inegavelmente os auxilia no trato com as elites políticas nos períodos entre eleições.

Um elemento complicador desta dinâmica resulta do fato de que hoje, ao contrário do que ocorria nos anos 60 e 70, mudanças na estrutura econômica e a expansão do sufrágio fizeram com que trabalhadores urbanos organizados passassem a representar somente uma pequena parcela da massa de eleitores. Por toda a América Latina, a maioria dos eleitores é composta por pessoas muito pobres, na maioria das vezes não ligadas a sindicatos ou outras organizações, o que força uma mudança de estratégia política por parte daqueles que visam representá-las – ou, ao menos, conquistar seus votos.

Por fim, há um terceiro e importante limite à atuação de governos, e portanto outra possível acepção para o termo “crise de governabilidade”, que se torna dominante, de tempos em tempos, quando ameaças de “pânico nos mercados”, “fuga de capitais” ou meramente de “elevação do risco-país” colocam-se no centro da agenda econômica e política, limitando a capacidade de governos de responder a demandas eleitorais.

Exemplo extremo deste tipo de fenômeno foi a crise financeira ocorrida ao longo da campanha eleitoral de 2002, e que produziu impactos significativos sobre o perfil e a agenda política do primeiro mandato de Lula.

Duas décadas de neoliberalismo deixaram todos os países da região mais expostos aos “mercados,” e, assim, nos maiores países da região, os índices de bolsas de valores e as

⁶ HOCHSTETLER, Kathryn. (2006) “Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America”, in *Comparative Politics*, 38/4, July.

medidas de risco país são hoje apresentadas tão regularmente nos noticiários quanto a previsão do tempo. Mesmo onde os “mercados” propriamente ditos não têm o mesmo nível de desenvolvimento nem a mesma relevância que no Brasil ou na Argentina, há sempre a “necessidade” de atrair capital, e para isso é necessário atender às demandas dos “investidores.” No entanto, há condições que contribuem para aliviar a escassez de divisas e alterar a relativa importância – e poder – dessas elites econômicas. O aumento da liquidez internacional ou, para os países produtores, o aumento do preço de recursos naturais como petróleo e gás, são exemplos dessas condições.

A existência dessas diferentes classes de limites à atuação de governos sugere que a idéia de governabilidade, e, mais especificamente, a expressão “crise de governabilidade”, pode – e freqüentemente é – utilizada para referir-se a fenômenos bastante diversos. Marcar a distinção entre as diferentes acepções do termo nos permite não apenas estruturar melhor a análise política, mas também viabilizar análises comparativas mais sistemáticas. Assim, propomos a análise dos limites impostos por *elites políticas*, pelas *ruas* e por *elites econômicas*, como eixos estruturantes do entendimento da política latino-americana neste início de século. No restante deste artigo, analisamos o Brasil de Lula à luz desta matriz analítica.

A pressão das ruas

Conquistar o apoio da maioria da população é condição necessária para alcançar o governo em sistemas democráticos; manter este apoio é, por sua vez, a forma mais segura de enfrentar dificuldades surgidas nas demais arenas de governabilidade. Nas três últimas décadas, a pressão da sociedade civil organizada foi crucial na derrubada de um grande número de presidentes eleitos na América Latina⁷. No atual cenário brasileiro, no entanto, nada indica que a governabilidade possa vir a ser ameaçada pelas “ruas”, uma vez que existem no país poucos movimentos sociais que possam ser classificados como “anti-sistema”. Isso não implica negar a existência de uma vasta rede de movimentos sociais no país, mas tão-somente a constatação de que tais movimentos, nem individualmente nem em conjunto, representam uma “ameaça” real ao sistema político do país.

⁷ *Idem.*

Assim, na falta de sinais evidentes de perigo na forma de manifestações, protestos, greves e outros atos políticos mais violentos e visíveis, a análise dos resultados eleitorais torna-se importante termômetro para a análise da governabilidade nas ruas brasileiras. Neste contexto, os resultados eleitorais de 2006 puseram em evidência um fenômeno muito importante: a nítida e acentuada mudança na base eleitoral de Lula em direção às regiões menos desenvolvidas do país e a aparente polarização entre as preferências eleitorais dessas regiões e dos centros urbanos do país.

Este movimento tem levado muitos analistas ao uso do termo “país dividido”, o que poderia constituir um prenúncio de crises futuras. No entanto, tal caracterização nos parece prematura. Se analisada num contexto mais amplo, a evidência que se retira desses dados não é a de um país dividido ideologicamente, mas simplesmente de um eleitorado que responde de forma previsível ao formidável poder e capilaridade da máquina federal.

A mudança

Como mostra a primeira coluna da Tabela 1, que Lula tenha obtido mais votos do que obteve o PT nas eleições legislativas não é fato novo, nem surpreendente. Além do voto pessoal em Lula, há também um simples efeito mecânico: a quantidade de partidos que disputam as eleições legislativas é muito maior do que o número de partidos com candidatos a presidente.

Tampouco é novidade o fato de que o partido tenda a se aproximar da votação de seu candidato a presidente nos estados com maior desenvolvimento socioeconômico, como mostra a Tabela 1⁸.

<<<FIGURA 1 AQUI>>>

Figura 1: Desempenho de Lula e Alkmin por Estado: 1o turno, 2006

O que pode ser considerado novo é que, pela primeira vez desde 1994, o voto em Lula **não ajuda a prever** o voto no PT para a câmara federal (Tabela 1). Na verdade, até onde

⁸ Note-se que com estes dados não é possível realizar inferência sobre o comportamento individual de eleitores.

se pode dizer (ainda que não se possa dizer com clareza), a tendência é que o partido tenha tido uma performance negativamente associada ao voto de seu líder.

Tabela 1: Votação do PT, votação em Lula e nível socioeconômico				
	Voto no PT (% do voto em Lula)	Voto no PT e PIB <i>per capita</i>	Voto em Lula e voto no PT	Voto em Lula e PIB <i>per capita</i>
1994	34.83	0.69 (0.00)	0.60 (0.00)	0.36 (0.06)
1998	40.93	0.48 (0.01)	0.53 (0.00)	0.25 (0.20)
2002	40.81	0.41 (0.03)	0.47 (0.01)	0.28 (0.17)
2006	29.99	0.48 (0.01)	-0.32 (0.10)	-0.46 (0.02)

Notas: A primeira coluna mostra a votação no PT para a Câmara de Deputados como proporção da votação total de Lula em todo o país. As colunas subsequentes mostram correlações simples, utilizando-se a porcentagem dos votos obtidos por Lula e pelo PT para a Câmara de Deputados *em cada estado* e o PIB *per capita* estadual no ano da eleição, segundo o IPEA. Para as eleições de 2006, utilizou-se o último ano disponível. O p-valor da estatística é exibido entre parênteses.

Esta dissociação entre o voto obtido por Lula e pelo PT é reflexo de um processo ainda mais interessante: a considerável mudança na base eleitoral do atual presidente. Enquanto o candidato tradicionalmente obtinha melhor desempenho eleitoral em estados com maior renda *per capita*, nas eleições de 2006 essa associação teve direção contrária; sua votação, além de dirigir-se aos estados menos desenvolvidos do país, teve uma mudança de rumo que pôde ser observada de forma nítida dentro dos estados. A Figura 2 simplesmente compara a votação de Lula no interior e na capital de cada estado e mostra que enquanto Lula teve um rendimento bastante superior nas capitais, em 2002, o oposto ocorreu em 2006.

<<<FIGURA 2a AQUI>>>

a) Eleições de 2002

<<<FIGURA 2b AQUI>>>

b) Eleições de 2006

Figura 2: Desempenho de Lula nas Capitais e no Interior

Utilizando-se dados desagregados em nível municipal, a mesma tendência pode ser percebida de forma ainda mais clara, já que este novo padrão socioeconômico do voto em Lula verifica-se também dentro de quase todos os Estados. Em 22 dos 26 estados⁹, há uma associação negativa no nível municipal entre desenvolvimento socioeconômico e a votação de Lula; uma associação ainda mais forte é a que se verifica entre o IDH-M e a *variação* da votação no candidato do PT entre 2002 e 2006: Em 24 dos 26 estados, o avanço de Lula foi maior nos municípios de menor desenvolvimento socioeconômico.

Esses dados evidenciam o avanço do governo em direção às regiões mais pobres. Dado o histórico do PT, um partido nascido em São Paulo, que se expandiu pelas cidades de maior nível socioeconômico e que encontrava dificuldade para avançar nas regiões menos desenvolvidas, este resultado representa uma ruptura importante. Por tudo isso, tem-se comentado que um dos legados do primeiro governo Lula seja a criação de um “país dividido”. No entanto, essa divisão eleitoral não tem maiores implicações políticas; é muito mais um produto de condições estruturais que afetam governos democráticos em países muito desiguais do que um deliberado esforço de polarização ideológica. Além disso, essa mudança da base eleitoral de Lula não é tão surpreendente ao se considerar que a maior realização do governo, segundo o próprio, foi o programa Fome Zero, e seu principal componente: o Bolsa Família.

O “voto econômico”

O Bolsa Família é um gigantesco programa social do governo Lula que distribui benefícios diretos, pagos através de cartão magnético, para famílias com renda mensal até R\$120. Segundo dados do PNUD e do Governo Brasileiro, o número de domicílios atendidos alcançou 11,12 milhões em julho de 2006, ou seja, mais do que o número de lares pobres estimados pelo Ministério de Desenvolvimento Social¹⁰, e uma parcela significativa dos pouco mais de 56 milhões de domicílios brasileiros (IBGE, dados de 2004).

⁹ O Distrito Federal foi excluído desta análise por não estar subdividido em municípios.

¹⁰ PNUD. (2006) “Bolsa Família supera número de pobres: Número de beneficiados pelo programa federal é maior que estimativa de domicílios com renda per capita inferior a R\$ 120 por mês”, August, Obtido de www.pnud.org.br em 30/08/2006.

A análise de dados em nível municipal indica que Lula obteve melhor desempenho nos estados onde se verificou maior alcance do Bolsa Família. A Figura 3 ilustra o fato, mostrando que o alcance do Bolsa Família tem uma relação fortíssima com o resultado eleitoral de Lula, enquanto que a relação entre a votação de Lula em 2002 e 2006 é quase inexistente. Uma análise multivariada revela uma situação semelhante, e demonstra que cada 1% a mais de famílias cobertas no município aumenta a votação de Lula entre 0.4 e 0.8 pontos percentuais¹¹.

<<<FIGURA 2a AQUI>>>

a) Voto em Lula in 2002 and 2006

<<<FIGURA 2b AQUI>>>

b) Bolsa Família e o voto em Lula 2006

Figura 3: Voto em Lula em 2002, 2006 e Bolsa Família por Município

Governos para os grotões

É digno de nota que durante o governo Lula a queda da renda média do trabalhador foi estancada, houve queda no desemprego e um aumento considerável do salário mínimo real. Como consequência, houve também uma significativa redução na parcela da população considerada pobre ou indigente. Assim, o Bolsa Família não é a única razão para que Lula tenha vencido as eleições por ampla margem nos municípios mais pobres, mas não há dúvida de que o programa teve um impacto importante.

Ainda há muitas controvérsias sobre o caráter assistencialista (ou não) do Bolsa Família, e estamos longe de poder afirmar se programas como este têm efeitos positivos no longo prazo. Do ponto de vista estritamente político, no entanto, em democracias altamente desiguais, a distribuição de recursos em larga escala para as parcelas mais pobres da população é uma estratégia quase que imbatível no curto prazo.

Com grande parte da população ainda abaixo ou próxima da linha de pobreza, o retorno eleitoral para cada real assim investido é enorme e não existe nenhuma entidade com a capacidade de distribuição de recursos para fazer frente ao Governo Federal. Por definição, uma nova força de oposição surge sem recursos governamentais para

¹¹ ZUCCO JR., Cesar. (2007) “The President's ‘New’ Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Election”, Inédito, Working Paper, Political Science Department, UCLA, March.

distribuir. A tendência neste caso é oferecer “ideologia” aos eleitores, e promessas para um futuro governo¹². Governos, no entanto, têm a possibilidade de distribuir recursos para os eleitores, e essa distribuição será tão mais efetiva quanto mais pobres forem os beneficiários. Isso vai ao encontro da moderna literatura sobre clientelismo¹³, que identifica um retorno eleitoral de gasto público decrescente com a renda dos eleitores.

Considere os dados apresentados na Tabela 2, que mostra a associação entre os votos dados aos candidatos do PT e do PSDB a presidente desde 1989. O padrão que emerge é que os candidatos da situação obtêm melhores resultados eleitorais nas regiões menos desenvolvidas do país, enquanto que o contrário é verdade para os candidatos da oposição.

A principal exceção a esta regra ocorreu no primeiro turno das eleições de 1989. Cabe, no entanto, notar que esta eleição foi bastante peculiar, por uma série de motivos. Era a primeira eleição em mais de 20 anos, e ambos os partidos aqui analisados eram “oposição” ao então governo Sarney. A correlação negativa entre a votação de Lula e o nível socioeconômico dos eleitores pode ser explicada, também, pelo fato de que, naquelas eleições, o voto da esquerda se dividiu quase que igualmente entre o PT e o PDT de Brizola, tanto que no segundo turno a associação teve a esperada direção positiva, ainda que desprovida de significação estatística.

	1989		1994	1998	2002		2006	
	1ºturno	2ºturno			1ºturno	2ºturno	1ºturno	2ºturno
Corr	-0.20	0.10	0.16	0.30	0.34	0.29	-0.74	-0.71
p-	0.32	0.62	0.42	<0.01	<0.01	<0.01	<0.01	<0.01

¹² SAMUELS, David. (2004) “From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers’ Party in Brazil”, in *Comparative Political Studies*, 37/9, Nov, p.999-1024.

¹³ DIAS-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz; ESTÉVEZ, Frederico (2003) “Electoral Risk and Redistributive Politics in Mexico and the United States”, Trabalho apresentado na reunião da Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, Abril. DIAS-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz. (2003) “The politics of public spending. Part I - The logic of vote buying”, Trabalho apresentado como ‘Background Paper’ para o World Bank World Development Report. Fevereiro. SCHADY, Norbert R. (2000) “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES) 91-95”, in *American Political Science Review*, 94/2, June, p.289-304.

	value								
	Corr	0.40		-0.44	-0.16	-0.03	-0.29	0.69	0.71
	P-value	0.04		0.02	<0.01	0.06	<0.01	<0.01	<0.01
	n	27		27	5502	5504	5504	5504	5504

Notas: Números indicam a correlação entre o IDH-M e a porcentagem de votos obtida em cada eleição pelos candidatos do PT e do PSDB, e o nível de significância estatística do resultado. Números em **negrito** indicam candidatos governistas. De 1998 em diante foram utilizados dados em nível municipal; todavia, para 1994, apenas dados em nível estadual estavam disponíveis

Este padrão de “oposição para as capitais” e de “governo para os grotões” é característico do ciclo de ascensão e queda de todas as principais forças políticas brasileiras das últimas décadas. Por exemplo, o PMDB nos anos 80 nasceu e cresceu nas capitais até tornar-se governo, quando então se interiorizou. O PSDB, cujos resultados na Tabela 2 corroboram esta tese, nasceu no final dos anos 80 confinado a São Paulo, mas quando Cardoso (FHC) se reelegeu, em 1998, foi graças aos votos da parcela mais pobre do interior do país.

Antes mesmo de o PT repetir este ciclo, Wanderley Guilherme dos Santos celebrizou o termo “grotões” ao argumentar que ainda que o PT continuasse crescendo, seu futuro sucesso eleitoral dependeria da sua interiorização. O governo Lula percebeu esta situação com clareza e agora governa para e avança com os votos desses grotões. A mudança da base eleitoral de Lula é interessante, mas não é surpreendente, nem é causada por uma alteração da lógica política brasileira, e muito menos por um acirramento da luta de classes ou do aumento da polarização ideológica. A existência do Bolsa Família, com seu tamanho sem precedentes e com a grande dose de marketing que o cerca, é somente o último avanço dessa “tecnologia política”, herdada de governos anteriores e que encontra casos análogos em outros países da região. Pode-se, ainda, especular que a crescente restrição orçamentária no período pós-estabilização tenha aumentado a pressão para que se busque uma alocação mais efetiva de recursos. Por esta lógica, o Bolsa Família e programas análogos serão elementos certos e seguros para as próximas décadas da política brasileira, independentemente de que partido ocupar o Planalto.

A pressão das elites políticas

No Brasil, as relações entre executivo e legislativo têm sido, já há algum tempo, quase sinônimo da idéia de governabilidade. Depois de duas décadas e muitas crises, o entendimento da dinâmica entre esses dois poderes também avançou bastante.

Constatou-se, por exemplo, que as normas internas de funcionamento do legislativo são de fundamental importância. O trabalho de Figueiredo e Limongi¹⁴ tem mostrado que a “desordem” e a “fragmentação” eleitoral brasileira não é observada dentro do legislativo, onde regras altamente centralizadas colaboram para estruturar o processo legislativo. Neste contexto, a despeito dos incentivos individualistas do sistema eleitoral brasileiro, Figueiredo e Limongi afirmam que “o curso de ação racional é o de atuar por meio dos partidos” pois só assim são “capazes de ter influência sobre a política pública e, dessa forma, pleitear mandatos junto ao eleitorado”¹⁵.

Há, porém, outra corrente dentro da literatura especializada que ressalta a importância da ação individual de legisladores. Preocupados com seu futuro eleitoral, legisladores buscariam conseguir programas e obras federais para as “suas regiões,” e assim teriam grandes incentivos para agir individualmente. Este ramo da literatura começou com a análise da “conexão eleitoral” no legislativo brasileiro¹⁶ e tem-se concentrado na análise da provisão de “pork” pelo executivo aos legisladores através do orçamento¹⁷. Neste contexto, a utilização do controle do executivo sobre o orçamento é tida como essencial para a construção e a manutenção de bases legislativas¹⁸.

Ambas as correntes podem ser utilizadas como chave do entendimento das estratégias políticas dos últimos governos brasileiros. Cardoso (FHC) e Lula tiveram práticas

¹⁴FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, FGV.

¹⁵FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. (2002) “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”, em *Dados*, 45/2, p.303-344, (p.306)

¹⁶AMES, Barry. (2001) *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: University of Michigan Press. SAMUELS, David. (2003) *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁷PEREIRA, Carlos. (2002) *What are the conditions for the presidential success in the legislative arena? The Brazilian Electoral Connection*, Ph.D. Thesis, New School for Social Research, April.

¹⁸PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. (2004) “The cost of governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process”, in *Comparative Political Studies*, 37/7, September, p.781-815; ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. (2006) “Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil”, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22/1, p.87-114.

bastante distintas no que tange ao “manejo” das coalizões de governo, e em ambos os critérios Cardoso foi mais eficiente que Lula.

Durante o governo de FHC, as eleições para as mesas diretoras foram tratadas com extrema atenção em todas as ocasiões, e a divisão dos cargos legislativos entre os partidos aliados foi parte central da política de coalizões do governo. Isso não implica que seu governo esteve livre de turbulências no congresso, mas evidencia que FHC tinha total consciência da importância das regras internas da câmara. Em relação aos pleitos individuais dos legisladores, há evidências de que se instituiu uma gestão “eficiente”, com o fortalecimento da coordenação política do governo e a centralização de informações orçamentárias e de comportamento dos deputados em um sistema denominado SIAL¹⁹. Condicionando-se a “liberação” de emendas ao *efetivo* apoio legislativo, FHC teria conseguido economizar recursos e manter a base legislativa do governo funcionando.

Por outro lado, grande parte dos problemas do governo Lula se deveu a graves erros na gestão da coalizão de governo. De início, o PT foi claramente sobre-representado na distribuição de cargos no executivo. Por exemplo, no início do governo Lula, o PT detinha menos de 30% da base parlamentar do governo, mas estima-se que ocupava quase 70% dos cargos políticos²⁰. Ainda assim, a situação do governo foi consideravelmente estável enquanto controlou a presidência da Câmara com o deputado João Paulo Cunha (PT). No que foi talvez o seu maior erro estratégico, o governo negligenciou a eleição para a presidência da Câmara no início de 2005; não usou os recursos que tinha à disposição e permitiu que o cargo lhe escapasse ao controle.

Não chega a ser surpreendente que o breve período de Severino Cavalcanti (PP) à frente da câmara coincidiu com a explosão do escândalo do “mensalão”. A renúncia de Cavalcanti, em setembro de 2005, proporcionou ao governo a inesperada chance de corrigir o erro cometido na eleição anterior. Desta vez, o governo utilizou os recursos à sua disposição e elegeu Aldo Rebelo (PCdoB), um aliado fiel. A partir daí, a crise, que

¹⁹ *Idem.*

²⁰ FRANCO, Ilmar; VASCONCELOS, Adriana; LIMA, Maria. (2005) “A boca grande do PT”, in *O Globo*, 13 de março.

em determinado momento pareceu poder levar à queda do governo, diminuiu consideravelmente de intensidade. Com um aliado do governo na presidência da Câmara, o estrago deste – ou de qualquer outro escândalo – provavelmente teria sido menor²¹.

Note-se ainda que o governo teve os recursos necessários para eleger um aliado no meio de uma gravíssima crise política, no momento em que parecia mais vulnerável e com menor apoio popular de todo o mandato. Isso sugere que o fracasso, menos de um ano antes, quando as condições eram muito mais favoráveis, deveu-se mais a um erro de estratégia do que à falta de recursos.

Apesar de dois anos com seguidos escândalos que envolveram vários dos seus membros mais proeminentes e de uma importante cisão no partido, o PT não se desintegrou. Ao contrário, elegeu praticamente o mesmo número de deputados que tinha ao final do mandato e re-elegeu seus dois senadores cujos mandatos terminavam em 2006²². Mesmo que tenha havido uma interrupção da trajetória de crescimento contínuo do PT na câmara federal, observada desde 1982, o resultado não chegou a ser trágico para o partido.

	Câmara de Deputados				Senado			
	Eleições 2002	Outubro 2006	Eleições 2006	Março 2007	Eleições 2002	Outubro 2006	Eleições 2006	Março 2007
PMDB	74	79	89	91	20	15	20	20
PT	91	81	83	82	14	11	12	11
PSDB	71	58	66	58	11	15	16	13
PFL	84	64	65	59	18	18	16	17
PP	49	50	41	42	2	--	1	1
PSB	22	27	27	29	4	3	2	3
PDT	21	20	24	23	4	5	4	4
PL-PR	26	36	23	39	3	3	3	4

²¹ Cabe mencionar que a própria idéia de “mensalão” faz sentido quando se constata a sobre-representação do PT e o desmanche do SIAL, constatado *in loco* pelo autor.

²² Em 1998 o PT elegeu três Senadores, mas em 2002 Heloísa Helena já havia deixado o partido.

PTB	26	43	22	21		2	4	4	5
PPS	15	15	22	15		1	--	1	--
PC do B	12	12	13	13		--	1	2	1
PV	5	7	13	13		--	--	--	
Outros	17	21	25	28		2	1	1	1
Notas: A Câmara tem 513 deputados, e o Senado 81 senadores. O tamanho de cada partido varia após as eleições devido a afastamentos/suplências, migrações partidárias e fusões.									

O traço mais marcante do resultado eleitoral para a Câmara de Deputados foi um leve aumento da fragmentação, onde o PMDB foi o único dos cinco grandes partidos cuja bancada cresceu em relação a 2002. No Senado, a imagem não é muito diferente em termos de fragmentação, mas a margem do governo é menor e, nesta casa, o PMDB será mais uma vez de fundamental importância.

Na construção de alianças para assegurar a governabilidade na arena legislativa, a distribuição de recursos em troca de apoio é – para o bem ou para o mal – crucial. Do ponto de vista do cientista político, será extremamente interessante observar qual a nova estratégia do governo para administrar a coalizão de governo. Como bem argumentam Pereira *et al.*²³, o presidente dispõe de uma série de recursos, entre cargos, verbas e projetos de diversos tipos, que compõem um *portfólio* para ser empregado na conquista e manutenção da governabilidade. Cabe agora observar e analisar o quanto o governo será capaz de aprender com os erros cometidos no primeiro mandato.

Ao tempo de finalização deste artigo, todos os indícios são de que esta questão será respondida de forma positiva. Logo após as eleições, Lula agiu rápido para garantir o máximo de apoio possível entre os governadores recém-eleitos e, considerando-se tanto o número absoluto de governadores quanto o peso eleitoral de cada um, o apoio de Lula se tornou consideravelmente maior em 2006/2007 do que era quando iniciou seu primeiro governo. Some-se a isso o resultado bastante favorável nas eleições para as mesas

²³ PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. (2006) “The Presidential Toolbox: Generating Support in a Multiparty Presidential Regime”, Trabalho apresentado no encontro da American Political Science Association Meeting, Philadelphia.

diretoras das casas legislativas. Ainda que não tenha podido evitar uma acirrada competição para a Presidência da Câmara, em fevereiro de 2007, desta vez os *dois* principais candidatos eram governistas, e o governo conseguiu minimizar o desgaste que ocorreu durante a disputa.

Finalmente, mesmo tendo levado um tempo talvez excessivamente longo para compor seu novo gabinete e finalizar as alianças, Lula não mediu esforços para incluir o PMDB na sua base de apoio nem para expandi-la ao máximo. Para lograr esse objetivo, aceitou reduzir consideravelmente a participação do PT no ministério e ofereceu todos os cargos de liderança do governo no congresso aos partidos aliados. Ao fim e ao cabo, praticamente todos os partidos, à exceção do PSDB, PFL²⁴ e PPS, estão hoje apoiando o governo.

A pressão das elites econômicas

As limitações impostas por investidores à capacidade de governos de atender a demandas eleitorais é um tema dos mais tradicionais na Ciência Política moderna. Nesta seção, oferecemos um breve resumo do estado do debate a respeito deste tema, e ilustramos alguns dos principais argumentos tomando como exemplo a crise financeira que se estabeleceu no Brasil durante a campanha presidencial de 2002, assim como suas notáveis conseqüências políticas e econômicas para a governabilidade do primeiro mandato de Lula.

Posição privilegiada do capital

A noção de que sistemas capitalistas conferem a investidores um poder estrutural para influenciar escolhas políticas encontra-se estabelecida na literatura de economia política, e remonta às primeiras análises comparativas entre socialismo e capitalismo²⁵ bem como

²⁴ O PFL recentemente mudou seu nome para Democratas, ou simplesmente DEM.

²⁵ PRZEWORSKI, Adam. (1985) *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

às primeiras críticas ao pluralismo norte-americano²⁶. Se, em antecipação a novas regulações, investidores decidem reduzir seus investimentos em um determinado país, eles efetivamente punem o governo, sem que haja necessidade de conluio ou de qualquer espécie de orquestração entre eles. A recente crise enfrentada pelo governo da Tailândia, ao anunciar novas regras para o investimento estrangeiro, bem como a queda dramática da Bolsa de Valores chinesa, pela mesma razão, ilustram esse mecanismo. Essa natureza “espontânea” é o que diferencia “greves de capital” da ação política organizada, e que as torna mais efetivas, por exemplo, do que greves de trabalhadores.

Conforme o estabelecido pela literatura que estuda o voto retrospectivo²⁷, a melhoria de condições materiais dos eleitores aumenta significativamente as chances de que um presidente ou seu partido permaneçam no poder em sistemas democráticos. Em economias de mercado, por outro lado, o crescimento econômico depende do investimento privado e, com isso, da “confiança” de agentes econômicos para investir. Isto é o que torna governos, não importando seus matizes ideológicos, constantemente preocupados em antecipar o impacto de suas decisões políticas sobre investidores. Essa lógica, por sua vez, coloca investidores em uma posição privilegiada para influenciar decisões de governo, em relação a outros grupos econômicos e sociais.

A noção de uma posição privilegiada de investidores desencadeou um amplo debate acadêmico e, apesar de críticas²⁸ e refinamentos bastante pertinentes²⁹ permanece uma

²⁶ LINDBLOM, Charles. (1977) *Politics and markets: the world's political economic systems*, New York, Basic Books.

²⁷ FIORINA, Morris. (1981) *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press. LEWIS-BECK, Michael. (1988) *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, University of Michigan Press. REMMER, Karen. (1993) “The Political Economy of Elections in Latin America”, in *American Journal of Political Science*, 87/2, June, p.393-407. LEWIS-BECK, Michael; STEGMEIER, Mary (2000) “Economic Determinants of Electoral Outcomes” *Annual Review of Political Science*, 3/2, p.183-219. STOKES, Susan C. (2001) *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press. SAMUELS, David. (2004) “Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective”, in *American Political Science Review*, 98/3, August, p.425-436.

²⁸ VOGEL, David. 1984. “A Case Study of the Clean Air Legislation: 1967-1981”, in *The Impact of Modern Corporation*, ed. Betty Bock New York, Columbia University Press, p.309-386. VOGEL, David. (1987) “Political Science and The Study of Corporate Power: A Dissent from the New Conventional Wisdom”, in *British Journal of Political Science* 17/4, October, 385-408. ORREN, Karen. (1986) “Union Politics and Postwar Liberalism in the United States, 1946-1979”, in *Studies in American Political Development*, ed. Karen Orren and Stephen Skowronek, New Haven, Yale University Press, p.215-256.

referência analítica para o estudo das relações capital/governo. Neste contexto, alguns autores argumentam que essa “posição privilegiada” constitui uma barreira ao exercício democrático, pelo fato de limitar a capacidade de governos de responder a demandas de eleitores em circunstâncias em que elas conflitam com as preferências de investidores³⁰.

Mercados financeiros oferecem excelentes condições para o estudo da posição privilegiada de investidores em economias capitalistas, por serem, em geral, mercados altamente dinâmicos e competitivos, onde a informação é processada rapidamente e reações se produzem quase que imediatamente. Essas reações, imediatas e freqüentemente homogêneas, produzem, por sua vez, resultados econômicos que podem ser identificados claramente, mais ainda à medida que mercados financeiros tornam-se mundialmente integrados e as alternativas de investimento avançam para além da economia doméstica.

Saídas repentinas de capital financeiro pressionam o valor da moeda de um país, os preços de produtos importados e exportados, assim como taxas de inflação. Uma vez que fluxos de mercadorias reagem mais lentamente a essas mudanças de preços, as chamadas “fugas de capital” potencialmente levam a crises no Balanço de Pagamentos. No caso de sistemas de câmbio fixo, essas crises podem levar a “corridas especulativas” que, além de exaurir reservas internacionais, podem culminar em desvalorizações desorganizadas da moeda.

Em países altamente endividados (ver Tabela 4) e que possuem uma parcela significativa de passivos denominados em dólar ou em taxas de juros pós-fixadas, como era o caso brasileiro em 2002, saídas súbitas de capital financeiro produzem efeitos ainda mais relevantes, uma vez que aumentam o endividamento público em grandes proporções,

²⁹ ROGOWSKI, Ronald. (1989) *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press. FRIEDEN, Jeffrey. (1991) *Debt, Development and Democracy*, Princeton, Princeton University Press. HISCOX, Michael J. (2002) *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility*, Princeton, Princeton University Press.

³⁰ LINDBLOM, Charles. (1982) “The Market as prison”, in *The Journal of Politics*, 44/2, May, p.324-336. MITCHELL, Neil J. (1997) *The Conspicuous Corporation: Business, Public Policy, and Representative Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

dificultando a capacidade do governo de pagar suas obrigações financeiras e cumprir qualquer agenda redistributiva.

Tabela 4: Indicadores Financeiros Comparados					
	Dív.Ext.	$\frac{\text{Dív.Ext.}}{\text{PIB}}$	$\frac{\text{Serv.Dív.Ext.}}{\text{PIB}}$	Mercado de Capitais	Risco País
Argentina	169,2	141	33	61,5	277
Brasil	222,0	44	58	474,6	142
Chile	44,1	55	32	136,4	80
Colômbia	37,7	45	38	46,0	117
México	138,7	22	25	239,1	75
Peru	31,3	52	21	36,0	100
Venezuela	35,6	38	20	6,5	259
África do Sul	28,5	18	8	565,4	62
China	248,9	15	5	780,8	na
Índia	122,7	21	16	553,1	na
Rússia	197,3	45	13	548,6	96
Turquia	144,8	67	45	718,2	202

Fontes: Dados de dívida externa e mercados de capitais, “Economist Intelligence Unit 2007”; Risco-país (spread do JP Morgan EMBI+), “Latin Focus Forecast - Junho 2007”.

A observação de reações a eventos políticos e de impactos dessas reações sobre resultados econômicos torna a análise do poder político de investidores financeiros um “experimento estilizado” da forma como investidores em geral reagem e influenciam a agenda política. Neste sentido, eleições provêm uma oportunidade singular para o estudo da influência política de investidores financeiros em sistemas democráticos, constituindo um período crucial em que as futuras políticas de governo são divulgadas. Por essa razão, o movimento de mercados financeiros no período eleitoral potencialmente revela as preferências políticas de investidores.

Espera-se que governos de distintos matizes ideológicos tenham prioridades distintas e venham a implementar políticas de acordo com essas prioridades. A antecipação dessas

políticas desencadeia reações entre investidores, proporcionais ao impacto produzido por elas sobre a rentabilidade dos investimentos³¹. A eleição brasileira de 2002 constitui um caso paradigmático dessa capacidade de mercados de “votar” em plataformas políticas e, por conseguinte, nos candidatos que as representam³², bem como do efeito desse “voto” sobre as decisões políticas do governo recém-eleito. Neste sentido, ela ilustra de forma clara a noção de governabilidade no mercado e a capacidade de investidores (neste caso financeiros) de atuar como “pontos de veto” a decisões políticas governamentais.

A crise pré-Lula

Depois de oito anos de um governo de centro-direita que promoveu um processo ambicioso de liberalização da economia brasileira, a emergência de Lula como candidato viável de uma coligação de centro-esquerda desencadeou uma reação substancial no mercado de capitais. O risco-país dobrou nos seis meses anteriores à eleição, chegando a 1.936 pontos no mês do pleito, o nível mais alto em dez anos, superando em muito os 1.100 pontos registrados no auge da crise “russa”. A fuga de capitais ocorrida no período levou a uma desvalorização substancial do Real, de US\$2,31 em janeiro para US\$3,89 em setembro de 2002. Índices inflacionários atingiram patamares significativamente superiores à média dos anos anteriores, e a taxa de inflação anualizada chegou a 10%, levando a especulações a respeito da sobrevivência do processo de estabilização econômica ocorrido no país nos dez anos anteriores.

³¹ Estudos de caso sugerem que investidores reagem distintamente em face da eleição de governos de diferente matizes ideológicos nos Estados Unidos (YANTEK, T.; COWART, A.T. (1986) “Elections and Wall Street - Taking Stock of Parties and Presidents”, *The Western Political Quarterly*, 39/3, September, p.390-412), no Canadá (MAUSER, Gary A.; FITZSIMMONS, Craig. (1991) “The Short-Term Effect of Election Polls on Foreign Exchange Rates: The 1988 Canadian Federal Election”, *The Public Opinion Quarterly*, 55/2, Summer, p.232-240), na Inglaterra (HERRON, Michael. (2000) “Estimating the Economic Impact of Political Party Competition in the 1992 British Election”, in *American Journal of Political Science*, 44/2, April, p.326-337) e na Bélgica (VUCHELEN, Jef. 2003. “Electoral Systems and the Effect of Political Events on the Stock Market: The Belgian case”, in *Economics and Politics*, 15/1, March, p.85-102). Campello analisa 125 casos e mostra que mercados reagem sistematicamente a eleições nacionais e que essas reações variam com a mudança ideológica antecipada por agentes financeiros. Investidores reagem negativamente a mudanças à esquerda, tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento. O momento em que essa reação ocorre é, por sua vez, decorrente da previsibilidade dos resultados eleitorais (CAMPELLO, Daniela. (2006) “International Finance and Domestic Politics: Portfolio Investors and the Election of the Left”, Inédito, <http://danicamp.bol.ucla.edu>).

³² SANTISO, Javier; MARTÍNEZ, Juan. (2003) “Financial markets and Politics: The Confidence Game in Latin American Emerging Markets”, in *International Political Science Review*, 24/3, July, p.363-395.

A crise não impediu a vitória de Lula, apesar de contínuas referências ao “medo” de Lula como o grande causador da desestabilização econômica de 2002, mas limitou consideravelmente a implementação de políticas historicamente defendidas pelo PT e anunciadas durante a campanha eleitoral.

Notável neste processo foi a rapidez com que a crise financeira se instalou no país, aparentemente sem qualquer mudança concreta no que se convencionou chamar de “fundamentos” econômicos, reforçando a tese de que tenha se tratado apenas de uma crise de expectativas. No início de 2002, as “sólidas condições econômicas” do Brasil eram celebradas pelo mercado financeiro internacional, e relatórios insistiam no “descolamento” ocorrido entre as economias argentina, recém-saída de um *default* sem precedentes, e a brasileira, que aparentemente nenhum contágio sofreu por conta desse evento³³. Enquanto a Argentina encontrava-se no meio de uma renegociação de sua dívida, o presidente do banco central brasileiro e anteriormente executivo do Salomon Brothers e do Soros Fund Management, Armínio Fraga, era eleito “Homem do Ano” pela revista Latin Finance Magazine, referido como “o homem que salvou o Brasil”. Neste mesmo mês, em uma conferência de investidores organizada pela Merrill Lynch, os participantes reafirmavam sua tranquilidade em relação à economia brasileira e à expectativa de que o candidato da coalizão de governo ainda era o mais provável sucessor do presidente Cardoso (Merrill Lynch, citado em Santiso, p.310). Apesar das preocupações usuais com o alto nível de endividamento do país e sucessivos déficits em conta corrente, as perspectivas de longo prazo eram consideradas promissoras.

Um mês depois dos eventos acima descritos, no final de abril desse mesmo ano, o Real já havia sofrido uma desvalorização substancial, e o risco-Brasil atingira níveis nigerianos. Por que os mercados financeiros experimentariam tamanha mudança, em tão curto espaço de tempo, depois de celebrar as perspectivas favoráveis do Brasil?

Analistas sugerem que a mudança crucial ocorrida nesse mês decorreu das primeiras indicações de que o candidato da situação José Serra não iria vencer a eleição presidencial. No final de maio, a BCP securities divulgou um relatório intitulado “Da

³³ *Idem.*

Lula Monster”, descrevendo o senso de pânico difundido entre agentes econômicos assim que eles começaram a perceber que Lula seria eleito presidente do Brasil. O temor associado ao candidato refletia as expectativas de que ele fosse descontinuar as políticas econômicas de Cardoso, aumentar gastos sociais e até mesmo suspender o pagamento da dívida pública brasileira. Enquanto relatórios eram publicados pelo BBA e o J.P.Morgan Chase, com os detalhes do programa de governo do PT ou com a descrição dos partidos políticos e candidatos presidenciais, a Goldman Sachs desenvolveu o “Lulameter” – um modelo cujo objetivo seria o de quantificar as chances eleitorais de Lula através dos índices do mercado financeiro brasileiro.

A magnitude das reações do mercado em 2002 fica ainda mais evidente quando comparada com a situação nos meses que precederam a eleição de Cardoso em 1994. Naquele ano, entre janeiro e outubro, o S&P Brasil cresceu 94%, muito superior à variação do índice S&P América Latina, que cresceu 25% no mesmo período, o que revela as perspectivas positivas associadas a um potencial governo Cardoso, do ponto de vista do mercado financeiro (Figura 4(a)). Em 2002, ao contrário, enquanto o índice latino-americano caía 8% entre janeiro e outubro, o índice Brasil caía impressionantes 52% (Figura 4(b)).

<<<FIGURA 4a AQUI>>>

a) Cardoso em 1994

<<<FIGURA 4b AQUI>>>

b) Lula em 2006

Figura 4: Comportamento do Mercado Financeiro em duas Eleições Brasileiras

Notas: Gráficos mostram o comportamento da Bolsa de Valores brasileira, comparado a um índice composto de Bolsas de Valores de países emergentes (fonte:Datastream), no período em torno das eleições de Cardoso (1994) e Lula (2002). A data da eleição encontra-se identificada pela linha vertical em ambos os gráficos.

Em 2002, as reações do mercado ocorreram sem levar em conta a situação estável dos chamados “fundamentos da economia brasileira”. Por exemplo, em setembro, uma pesquisa eleitoral foi divulgada onde Lula obtinha uma vantagem de 25 pontos percentuais em relação a Serra, em um aumento de 6% desta margem desde a pesquisa anterior, coincidentemente, no mesmo dia em que excelentes resultados comerciais eram apresentados pelo governo. No entanto, a BOVESPA (Bolsa de Valores de São Paulo) apresentou forte queda de 3.5% enquanto o Real perdeu 5% do seu valor em relação ao dólar.

A equipe de Lula foi rápida em protestar quanto aos “exageros” embutidos na reação dos agentes financeiros, assim como em garantir que Lula apontaria um time econômico “crível” e que decerto acalmaria os mercados. Do outro lado do debate, tanto Fraga quanto o Ministro da Economia Pedro Malan chamaram o Partido dos Trabalhadores a, publicamente, esclarecer seu compromisso com políticas econômicas pró-mercado e disciplina fiscal. O esforço de assegurar a continuidade da agenda econômica implementada durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, apesar de um aparente mandato para a mudança conferido pelas pesquisas eleitorais, culminou com a oferta feita pelo Fundo Monetário Internacional de um empréstimo emergencial de US\$30 bilhões a ser pago ao final de 2003, cujo objetivo seria o de “acalmar os mercados”. Em paralelo, o Banco Mundial anunciou intenções de emprestar mais US\$7 bilhões ao país ao longo de 2003. A condição imposta pelo Fundo para a aprovação do empréstimo seria a manutenção de um superávit primário superior a 3,75% do PIB entre 2003 e 2005. Adicionalmente, o governo brasileiro deveria aceitar que o FMI realizasse escrutínios trimestrais do orçamento brasileiro e dar continuidade à agenda econômica adotada durante o governo Cardoso (Global News Wire 2/10/2002). O objetivo oficial do pacote de emergência oferecido pelo FMI era o resgate da confiança do mercado financeiro, mas sua agenda política era clara – prover incentivos e comprometer o futuro governo com a continuidade econômica. Na época, as condicionalidades impostas pelo FMI foram interpretadas como um “teste de realismo” para o Partido dos Trabalhadores, mas não limitadas a ele. Todos os candidatos com alguma chance de vitória no pleito de 2002 foram publicamente requisitados a se comprometerem com os termos do FMI e, à exceção do candidato Ciro Gomes do PPS, todos os demais o fizeram.

O Lula pós-crise

Uma vez eleito, o governo Lula dedicou-se com afinco a “recuperar a confiança dos mercados”. Em todas as oportunidades, procurou enfatizar a “responsabilidade” da nova administração e seu compromisso de respeitar contratos, entre eles o de honrar a dívida pública do país. O esforço foi aparentemente bem sucedido, uma vez que os índices do mercado melhoraram muito alguns meses após o início do governo.

No entanto, a crise deixou marcas profundas no país. A inflação superou os 15%, quase o dobro do registrado no ano anterior, e as taxas básicas de juros da economia chegaram a 26,5%, comparadas aos 18% um ano antes. Importantes setores da economia brasileira, tais como o setor elétrico, cujo endividamento estava indexado ao dólar, foram deixados em situação muito delicada e, pela mesma razão, as contas do governo se deterioraram consideravelmente, forçando um aumento da meta fiscal primária para 5% do PIB em meio a uma recessão econômica. Além disso, o PT teve que renegar posições historicamente defendidas pelo partido e aprovar a implementação de uma reforma do sistema previdenciário que, dentre outras características, incluiu a taxaço de aposentados.

<<<FIG 5 a AQUI>>> a) Inflação e Juros	<<<FIG 5b AQUI>>> b) Crescimento por Presidente
<<<FIG 5c AQUI>>> c) Dívida/Pib	<<<FIG 5d AQUI>>> d) Carga Tributária Federal
<<<FIG 5e AQUI>>> e) “Risco-Brasil” medido pelo EMBI+	
Figura 5: Alguns Indicadores Macroeconômicos	

Como consequência das limitações impostas à redução das taxas de juros (Fig. 5(a)) e por conseguinte dos custos da dívida pública (Fig. 5(c)), o governo Lula superou todos os governos anteriores em termos de ortodoxia fiscal e nível de taxaço da economia (Fig. 5(d)). Apesar da polêmica que envolve o tema do desenvolvimento econômico brasileiro, torna-se impossível desconsiderar o crescimento pífio produzido durante o governo Lula que, não obstante o cenário internacional francamente favorável (Fig. 5(b)), foi tão fraco quanto o obtido durante o período FHC.

Com tudo isso, no entanto, se houvesse alguma dúvida sobre a aprovação dos “mercados” ao governo Lula, ela se dissiparia com a observação do “risco-Brasil”. Depois de chegar a 1.800 pontos no auge da crise de 2002, hoje se encontra na faixa dos 300 pontos, nível bem mais baixo até mesmo do que o registrado durante o governo FHC (Fig 5(e)).

Essas medidas e resultados que, por um lado, produziram uma frustração e até mesmo o êxodo de participantes e fundadores do PT, por outro lado semearam a euforia entre investidores. Graças a essas políticas, Lula é hoje considerado um exemplo de “esquerda

moderada,” e freqüentemente colocado ao lado de Lagos e Bachelet e contrastado com outros “menos moderados” presidentes latino-americanos, tais como Hugo Chavez, Evo Morales ou mesmo Nestor Kirchner. Nas palavras de Myles Frechette, então presidente do Conselho das Américas em Nova Iorque, “existe um enorme senso de alívio pelo fato de que Lula, apesar da retórica de seu partido, possui colaboradores que compreendem como a economia global funciona, e querem ser participantes” (Ottawa Citizen, 18/04/03).

Perspectivas para o Segundo Governo Lula

Ainda que após o primeiro turno das eleições tenha-se argüido que o país está dividido, a principal ameaça à governabilidade no Brasil continuará vindo do “palácio” e não das “ruas” nem dos “investidores”.

Não há nenhuma dúvida de que Lula seja hoje também o candidato da parcela mais pobre da população brasileira e, por conseguinte, o candidato do Norte/Nordeste do país. No entanto, essas clivagens estão longe de ser articuladas enquanto “luta de classes” e muito menos enquanto “regionalismo político.” Na verdade, Lula conseguiu melhorar vários indicadores sociais e econômicos para a parcela mais pobre da população, sem, no entanto, realizá-lo à custa do topo da pirâmide social brasileira.

A falta de reação dos mercados a sua reeleição em 2006 é um sinal de que Lula conseguiu também ser tolerado – se não querido – pelos “mercados”. Taxado de “conservador” e “medroso” pelos críticos, e de “responsável” pelos aliados, o fato é que em termos macroeconômicos houve mais continuidade que ruptura em relação ao governo de FHC. Nas últimas eleições, pelo menos em termos de política econômica, houve poucas diferenças programáticas entre os candidatos do PT e do PSDB.

A compatibilidade entre ser ao mesmo tempo o presidente dos pobres e o presidente dos mercados é retratada, mais uma vez, pelo Bolsa Família. O gasto com o programa em 2006 ficou em cerca de 10 bilhões de reais, o que corresponde a menos de 10% do que

foi gasto com pagamento de juros e a 2% dos gastos do *ano anterior*. Como a receita do governo segue crescendo, o peso relativo do programa no orçamento provavelmente será ainda menor. É essa compatibilidade entre um governo ao mesmo tempo ortodoxo economicamente e capaz de melhorar a vida da parcela mais pobre da população que faz com que a situação brasileira não seja tão explosiva como a boliviana ou a venezuelana; dessa forma, ganha a confiança dos mercados, garante a governabilidade nas ruas e entre investidores.

Cabe a nós, analistas, entender como essa compatibilidade é possível. Uma hipótese poderia ser simplesmente a de que os ventos favoráveis da economia internacional permitiram melhorar as condições dos muito pobres, sem redistribuir renda dos muito ricos. Alternativamente, pode-se especular, também, que é a classe média quem paga o preço dessa política. Tal hipótese seria compatível tanto com o aumento da carga tributária, quanto com o pior desempenho eleitoral de Lula nas capitais e no centro-sul do país.

Neste cenário, a ameaça à governabilidade não vem de uma possível guinada à esquerda e da adoção da via Chavista, como especula a parte mais “histórica” da oposição. A ameaça real vem, sim, da profunda radicalização da rivalidade entre o PT, por um lado, e o PSDB e PFL, por outro. Tal rivalidade atravessou todo o primeiro governo Lula, mas alcançou níveis jamais vistos durante o processo eleitoral.

No período 2002-2006, a ameaça de uma crise econômica grave serviu de freio à oposição que concordava com a política econômica, esperava uma vitória fácil nas eleições seguintes e não queria herdar uma economia em frangalhos. Além disso, parcelas do PSDB não descartava ainda uma aliança futura com o PT, ou pelo menos a possibilidade de uma coexistência pacífica. Com os acontecimentos do final da campanha eleitoral, todas as pontes possíveis foram queimadas.

O início de seu segundo governo tem-nos mostrado que Lula não quer repetir os erros do seu primeiro governo no que tange ao trato com as demais elites políticas. No entanto, é impossível separar, neste momento, o zelo e a capacidade de Lula em lidar com aliados

da disposição dos aliados em se vincular a um presidente com altas taxas de aprovação, mais de 50 milhões de voto, e quatro anos de controle da máquina pela frente. Essa janela de oportunidade será pequena: por tratar-se de um segundo (e último) mandato de Lula, muito em breve, a lógica que vigorará será a das eleições de 2011.

Em termos mais gerais, conclui-se que as possibilidades de um governo radicalmente de esquerda, em um país capitalista, globalizado e extremamente desigual são bastante limitadas. A existência de uma imensa maioria de excluídos permite a eleição de candidatos comprometidos com redistribuição. No entanto, a dependência em relação aos mercados e a facilidade de investidores retirarem seu capital, exacerbadas pela abertura econômica das últimas décadas, limitam a introdução de políticas que possam verdadeiramente alterar a situação do país. Além disso, a *extrema* privação pela qual passa grande parte da população faz da via assistencialista uma opção quase irresistível para políticos. Cabe esperar (e talvez sugerir) que o assistencialismo que rende tantos frutos eleitorais possa, também, ainda que marginalmente, plantar as bases para um país mais homogêneo e cidadão no futuro, e que governos tomem medidas concretas, ainda que tímidas, na direção de diminuir a sua dependência em relação aos mercados e/ou a possibilidade destes “votarem com os pés.”

Bibliografia

- ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. (2006) “Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil”, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22/1, p.87-114.
- AMES, Barry. (2001) *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CALVO, Ernesto; MURILLO, Maria Victoria. (2004) “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”, in *American Journal of Political Science*, 48/4, October, p.742-757
- CAMPELLO, Daniela. (2006) “International Finance and Domestic Politics: Portfolio Investors and the Election of the Left”, Inédito, <http://danicamp.bol.ucla.edu>.
- DIAS-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz. (2003) “The politics of public spending. Part I - The logic of vote buying”, Trabalho apresentado como ‘Background Paper’ para o World Bank World Development Report, Fevereiro.
- DIAS-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz; ESTÉVEZ, Frederico. (2003) “Electoral Risk and Redistributive Politics in Mexico and the United States”, Trabalho apresentado na reunião da Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, Abril.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. (2002) “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”, em *Dados*, 45/2, p.303-344.
- FIORINA, Morris. (1981) *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.

- FRANCO, Ilmar; VASCONCELOS, Adriana; LIMA, Maria. (2005) “A boca grande do PT”, em *O Globo*, 13 de março.
- FRIEDEN, Jeffrey. (1991) *Debt, Development and Democracy* Princeton, Princeton University Press.
- HISCOX, Michael J. (2002) *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility*, Princeton, Princeton University Press.
- HERRON, Michael. (2000) “Estimating the Economic Impact of Political Party Competition in the 1992 British Election”, in *American Journal of Political Science*, 44/2, April, p.326-337.
- HOCHSTETLER, Kathryn. (2006) “Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America”, in *Comparative Politics*, 38/4, July.
- LEWIS-BECK, Michael. (1988) *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- LEWIS-BECK, Michael; STEGMEIER, Mary. (2000) “Economic Determinants of Electoral Outcomes”, in *Annual Review of Political Science*, 3/2, p.183-219.
- LINDBLOM, Charles. (1977) *Politics and markets: the world's political economic systems*, New York, Basic Books.
- LINDBLOM, Charles. (1982) “The Market as prison”, in *The Journal of Politics*, 44/2, May, 324-336.
- MAUSER, Gary A.; FITZSIMMONS, Craig. (1991) “The Short-Term Effect of Election Polls on Foreign Exchange Rates: The 1988 Canadian Federal Election”, in *The Public Opinion Quarterly*, 55/2, Summer, p.232-240.
- MAYORGA, Rene. (2006) “Bolivia's Democracy at the Crossroads”, in *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, ed. Frances Hagopian and Scott Mainwaring Cambridge, Cambridge University Press, Chapter 5. p. 149-178.
- MITCHELL, Neil J. (1997) *The Conspicuous Corporation: Business, Public Policy, and Representative Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- O'DONNELL, Guillermo. (1973) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, serie Studies in South American Politics, Berkeley: University of California Press.
- ORREN, Karen. (1986) “Union Politics and Postwar Liberalism in the United States, 1946-1979”, in *Studies in American Political Development*, ed. Karen Orren and Stephen Skowronek, New Haven, Yale University Press, p.215-256.
- PEREIRA, Carlos. (2002) *What are the conditions for the presidential success in the legislative arena? The Brazilian Electoral Connection*, Ph.D. Thesis, New School for Social Research, April.
- PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. (2004) “The cost of governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process”, in *Comparative Political Studies*, 37/7, September, p.781-815.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. (2006) “The Presidential Toolbox: Generating Support in a Multiparty Presidential Regime”, Trabalho apresentado no encontro da American Political Science Association Meeting, Philadelphia.
- PNUD. (2006) “Bolsa Família supera número de pobres: Número de beneficiados pelo programa federal é maior que estimativa de domicílios com renda *per capita* inferior a R\$ 120 por mês”, August, Obtido de www.pnud.org.br em 30/08/2006.
- PRZEWORSKI, Adam. (1985) *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REMMER, Karen. (1993) “The Political Economy of Elections in Latin America”, in *American Journal of Political Science*, 87/2, June, p.393-407.
- RODRIK, Dani. (2000) “How Far Will International Economic Integration Go?”, in *The Journal of Economic Perspectives*, 14/1, Winter, p.177-186.
- ROGOWSKI, Ronald. (1989) *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press.
- SAMUELS, David. (2003) *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SAMUELS, David. (2004) “From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil”, in *Comparative Political Studies*, 37/9, Nov, p.999-1024.
- SAMUELS, David. (2004) “Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective”, in *American Political Science Review*, 98/3, August, p.425-436.

- SANTISO, Javier; MARTÍNEZ, Juan. (2003) "Financial markets and Politics: The Confidence Game in Latin American Emerging Markets", in *International Political Science Review*, 24/3, July, p.363-395.
- SCHADY, Norbert R. (2000) "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES) 91-95", in *American Political Science Review*, 94/2, June, p.289-304.
- STEPAN, Alfred. (1971) *The Military in Politics*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- STOKES, Susan C. (2001) *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VOGEL, David. (1984) "A Case Study of the Clear Air Legislation: 1967-1981", in *The Impact of Modern Corporation*, ed. Betty Bock New York, Columbia University Press, p.309-386.
- VOGEL, David. (1987) "Political Science and The Study of Corporate Power: A Dissent from the New Conventional Wisdom", in *British Journal of Political Science*, 17/4, October, 385-408.
- VUCHELEN, Jef. (2003) "Electoral Systems and the Effect of Political Events on the Stock Market: The Belgian case", in *Economics and Politics*, 15/1, March, p.85-102.
- YANTEK, T.; COWART, A.T. (1986) "Elections and Wall Street - Taking Stock of Parties and Presidents", in *The Western Political Quarterly*, 39/3, September, p.390-412.
- ZUCCO JR., Cesar. (2007). "The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Election", Inédito, Working Paper, Political Science Department, UCLA, March.