

'Nem neoliberal nem coerentemente social-democrata'

Fernando Luiz Abrucio

• O Brasil não será o mesmo depois do governo Fernando Henrique Cardoso. Muitas transformações foram realizadas, as idéias dos atores políticos já não são mais as mesmas — inclusive na cabeça dos que foram oposicionistas — e até no que não aprovou ou em suas escolhas equivocadas, Fernando Henrique deixou um legado que não pode ser ignorado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A grande questão é como distinguir os efeitos e a importância das medidas tomadas nos últimos oito anos. Por enquanto, a discussão está seguindo um roteiro de paixão futebolística: ou se é fervorosamente a favor do que foi feito, ou se discorda de tudo que tenha a marca da era tucana. Com o fim de um ciclo e começo de outro, chegou a hora de fazer um balanço mais objetivo e sereno dos fatos.

Para realizar esta avaliação, parto das conclusões do livro "O Estado numa era de reformas: os anos FHC", organizado por mim e por Maria Rita Loureiro, da FGV-SP e da USP. Nele, constatamos que o eixo principal do período Fernando Henrique foi a tentativa de substituir o padrão varguista de intervenção estatal por uma nova forma de orientar as ações governamentais nos campos econômico, político e social. Propunha-se a construção de um modelo mais adequado às transformações do cenário internacional e capaz de resolver os problemas que assolavam o país desde a década de 80.

Qual foi o resultado efetivo deste processo? Constituiu-se, na verdade, um Estado multifacetado, nem sempre coerente na combinação de suas peças. Em alguns pontos houve a construção de novas instituições, em outros foram dados passos que levaram à mudança da agenda e ocorreram, ainda, escolhas mal sucedidas ou erros de implementação. Definitivamente, a crítica aos anos FH não tem nada a ganhar ao tachar seu modelo de neoliberal. O aparelho estatal permaneceu atuando diretamente em áreas como a petrolífera, administrando uma empresa estatal em expansão — algo que deixa os fundamentalistas de mercado indignados — e mesmo com a privatização manteve sua intervenção por meio de agências regulatórias. Os bancos federais continuaram sendo fonte essencial de financiamento da economia brasileira — em termos de crédito, o BNDES tem hoje um porte similar ao do Banco Mundial. Algumas políticas sociais, especialmente na saúde, tornaram-se mais universalistas, ampliando o estado de bem-estar a parcelas da população antes abandonadas. E as capacidades burocráticas da máquina administrativa foram aprimoradas, com o fortalecimento de instituições como o Ipea e o IBGE, a contratação de mais funcionários para as carreiras estratégicas e a melhora na qualificação dos servidores, com

mais treinamento e aumento da escolaridade. Em vez de dismantlar o Estado, Fernando Henrique o reconstruiu em várias partes, de modo que o presidente Lula vai ter em suas mãos uma máquina administrativa bem melhor do que a existente na posse de FH.

Se o governo Fernando Henrique não foi neoliberal tampouco conseguiu ser coerentemente social-democrata, objetivo inscrito no nome do seu partido. A redução drástica da inflação e o sucesso de algumas políticas sociais foram medidas que melhoraram a vida da população, mas que foram nubladas pelos resultados nefastos da política macroeconômica do primeiro mandato. Mais especificamente, a sobrevalorização cambial somada às altas taxas de juros redundaram numa elevação da dívida pública que diminuiu a capacidade de investimento governamental. O pior deste modelo estava em sua (falsa) premissa: o Brasil se financiaria predominantemente por capitais externos, que seriam abundantes *ad infinitum*. O rotundo fracasso desta aposta teve efeitos bastante negativos no crescimento econômico e no nível de emprego, aumentando a insatisfação social, particularmente nos grandes centros urbanos, os quais também foram negligenciados quase que por completo pelo governo federal nos últimos oito anos.

É melhor avaliar o período que está terminando por outras três vias. A primeira diz respeito aos sucessos do governo FH. Como o espaço é curto, apenas algumas medidas serão citadas. Incluem-se aqui o ataque à desordem financeira da Federação, com o fim dos bancos estaduais e a renegociação das dívidas subnacionais, eliminando um mal que se alastrara desde o ocaso do regime militar. Como corolário desse processo, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, além de disciplinar melhor as contas públicas de todos os níveis de governo, representa uma mudança na cultura administrativa da sociedade e dos políticos brasileiros. A justiça em relação aos que sofreram diretamente com a ditadura também foi feita, num acerto de contas do presidente com sua geração. No campo das políticas sociais, destaca-se a maior aproximação do Estado em relação à comunidade, aprofundando os mecanismos de participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. Ademais, políticas como o PAB na Saúde e o Fundef na Educação induziram processos de descentralização orientados por metas e pela busca da equidade, ao que se somaram programas de distribuição direta de renda, como o PETI e Bolsa-Escola, que juntaram a redistribuição dos recursos com medidas de emancipação da população atingida, vinculadas à escolaridade. O BNDES aperfeiçoou sua gestão e hoje é uma instituição modelo, contribuindo decisivamente para a competitividade das empresas nacionais.

*"O novo presidente
precisará aperfeiçoar
o que deu certo e
corrigir os caminhos
equivocados"*

de o ocaso do regime militar. Como corolário desse processo, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, além de disciplinar melhor as contas públicas de todos os níveis de governo, representa uma mudança na cultura administrativa da sociedade e dos políticos brasileiros. A justiça em relação aos que sofreram diretamente com a ditadura também foi feita, num acerto de contas do presidente com sua geração. No campo das políticas sociais, destaca-se a maior aproximação do Estado em relação à comunidade, aprofundando os mecanismos de participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. Ademais, políticas como o PAB na Saúde e o Fundef na Educação induziram processos de descentralização orientados por metas e pela busca da equidade, ao que se somaram programas de distribuição direta de renda, como o PETI e Bolsa-Escola, que juntaram a redistribuição dos recursos com medidas de emancipação da população atingida, vinculadas à escolaridade. O BNDES aperfeiçoou sua gestão e hoje é uma instituição modelo, contribuindo decisivamente para a competitividade das empresas nacionais.

Também houve os casos em que apenas a agenda foi modificada, embora fundamentos mais sólidos ainda não tenham sido conquistados: A questão da inflação inscreve-se aqui, e não por acaso a oposição adotou preocupações mais firmes quanto a este tema. Outras propostas não foram aprovadas, seja por erro de estratégia seja por falta de vontade política. Na primeira, está a reforma da Previdência; na segunda, as mudanças tributárias e na ordem política. Determinadas ações ficaram no meio do caminho, já que passos importantes foram dados, porém não completados. Um dos melhores exemplos é o das agências regulatórias, que tiveram trajetórias muito distintas, algumas bem encaminhadas (como a Anvisa e a Anatel), enquanto outras redundaram em desastre (como a Anel e a Ancine). De qualquer modo, todas elas são embrionárias ainda, e o seu destino será decidido pelo governo Lula.

Por fim, ocorreram escolhas equivocadas e erros de implementação. A lista é grande, mas fico nos principais aspectos. Do lado econômico, além da "aventura cambial" do primeiro mandato, a ausência da reforma tributária e de uma política mais articulada voltada à exportação constituíram-se nos maiores problemas do período. O exagero no fiscalismo da equipe econômica atrapalhou a adoção de uma modernização administrativa de mais longo prazo, bem como a realização de gastos estratégicos que nos trariam bons retornos socioeconômicos, em áreas como o saneamento (contabilizado na conta da dengue) e a energia (contabilizada na conta do "apagão"). A fragmentação de certas políticas sociais afetou seus resultados em termos de eficiência e efetividade. Medidas para correção das disparidades regionais perderam-se no caminho da corrupção e na falta de um modelo alternativo ao clientelismo. Mas o maior equívoco, juntamente com a aposta no financiamento irrestrito por poupança externa, foi a ausência de políticas urbanas, levando ao crescimento das mazelas das periferias metropolitanas, como a criminalidade e a piora das condições de vida, sobretudo das crianças e adolescentes. É este Brasil da "Cidade de Deus" o principal pólo descontente com os anos FH.

Todo este legado influenciará o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O novo presidente precisará continuar a aperfeiçoar o que deu certo, adotar estratégias diferentes para aprovar as agendas montadas por FH — especialmente a previdenciária — e corrigir os caminhos equivocados, particularmente em relação à reforma tributária, à exportação e às políticas regionais e urbanas. Para tanto, a reforma do Estado, normalmente pela via das emendas constitucionais, continuará sendo a árdua trilha que Lula terá de percorrer.

FERNANDO LUIZ ABRUCIO é doutor em Ciências Políticas pela USP e professor da PUC-SP e FGV-SP