

Crise de governabilidade abala a economia

■ Mário H. Simonsen

É necessário criar uma base partidária que permita ao presidente Collor governar o país



Em primeiro lugar, há o aspecto histórico. Tivemos no Brasil, na última eleição, um fato absolutamente inusitado na história dos povos: a eleição de um presidente da República sem partido político. E, mais ainda, essa eleição não significou a rejeição dos partidos políticos. Quando se chegou à eleição para o Congresso em 1990, o PMDB continuou a ser o primeiro partido, o PFL permaneceu como o segundo maior partido, e o PRN confirmou-se um partido sem significação alguma. O que faltou, desde o início, foi uma articulação que indicasse como funciona um regime com um presidente sem partido e um Poder Legislativo onde há partidos estabelecidos com pesos que não variaram muito de uma eleição para outra.

O problema é um pouco diferente da cogestão, que ocorreu com frequência na França, onde o presidente não tinha apoio integral do Congresso e precisava fazer uma aliança com a Oposição. Também é diferente do que aconteceu nos Estados Unidos, onde o Congresso em geral tem maioria democrata e o presidente pertence ao Partido Republicano, um imenso partido por trás dele.

No caso brasileiro, criou-se um fenômeno absolutamente anômalo na história dos regimes presidencialistas. O que foi, de fato, o regime de funcionamento do Brasil no ano de 1990, primeiro ano do governo Collor? O Brasil se comportou, em 1990, como se fosse uma monarquia absoluta. O presidente da República, com o embalo da legitimidade e do peso dos 35 milhões de votos, conseguiu tudo o que queria do Congresso, do Judiciário e da sociedade. Sob o prisma formal da Constituição, adotou-se o regime do *L'Etat c'est moi*, que durou enquanto durou a esperança do Plano Collor. Desfeita essa esperança, veio a contra-reação que levou, dada a falta de uma base partidária do presidente, a esta crise de governabilidade que está aí.

Crise de governabilidade é simplesmente a reação da classe política, da sociedade em geral, a uma tentativa do governo que não era apoiada por nenhum partido político e

que não deu certo. Se tivesse dado certo, os partidos políticos certamente teriam aderido. Como não deu certo, pura e simplesmente surgiu esse impasse, em que nos encontramos hoje. Os problemas de governabilidade não estão na área econômica. E mudar a equipe econômica seria uma absoluta tontura. Como, então, se sai desse impasse?

Evidentemente, se um presidente da República tem muita força no início de seu mandato e conta com um partido político forte, esse partido, de alguma forma, reduz a sua força individual, pois o presidente tem que dividir o poder com seu partido político. Em compensação, na hora de queda de popularidade e força, esse mesmo partido político sustenta o presidente. A importância de o presidente da República ter em torno dele um partido político forte é que esse partido, mesmo que não seja majoritário, serve de amortecedor às ondas de popularidade e de poder efetivo do presidente.

É exatamente isso que falta hoje ao Brasil. O presidente Collor, dado seu isolamento no quadro político-partidário, não conta com esse amortecedor. E qualquer tentativa de se restabelecer a governabilidade no Brasil passa pela criação desse amortecedor. Tem-se que criar uma base partidária que permita ao presidente governar. Não importa se essa base se dá dentro de um regime presidencialista ou parlamentarista.

Esse é o ponto focal. Precisa haver um sistema onde o presidente da República necessariamente consiga apoio parlamentar. A primeira coisa que o Brasil deve fazer é se enquadrar num modelo político normal. Foi isso que a Argentina fez, com uma diferença em relação ao Brasil: Menem já possuía um imenso partido político por trás dele. O Partido Peronista não era o PRN. O primeiro ponto, então, é estabelecer esses princípios fundamentais de coordenação de poderes que permitam que haja governo. Não há possibilidade de governabilidade no país enquanto o presidente da República não conseguir uma base parlamentar.

Octávio Costa

Vulneráveis há vários anos e vários choques, chegou a vez de os economistas atirarem pedras na vidraça alheia. A inflação continua em alta e parece fugir ao controle, mas eles consideram que o problema agora é de natureza política. O Brasil vive uma crise de governabilidade, pois o presidente Fernando Collor está isolado e não possui base parlamentar, o que reduz a possibilidade de êxito na gestão da economia. Enquanto o governo não recuperar sua capacidade de governar, qualquer política econômica será inapelavelmente rejeitada pela sociedade. Essa análise da conjuntura, apesar de seu conteúdo ostensivamente pessimista, marcou as intervenções de todos os participantes do *Balanco Mensal do JORNAL DO BRASIL*, que reuniu os economistas Mário Henrique Simonsen, da FGV, Antônio Barros de Castro, da UFRJ, o deputado federal César Maia (PMDB-RJ), e o cientista político Sérgio Abranches, da SócioDinâmica Aplicada.

O *Balanco* é um espaço para a discussão de temas econômicos, mas, nesta edição, os debatedores concentraram-se espontaneamente no que identificaram como uma crise de governabilidade. O professor Mário Henrique Simonsen, por exemplo, surpreendeu os demais participantes ao expor seus dotes de analista político. Na opinião de Simonsen, "o Brasil se comportou, em 1990, como se fosse uma monarquia absoluta. O presidente Collor, com o embalo da legitimidade e do peso de 35 milhões de votos, conseguiu tudo o que queria do Congresso, do Judiciário e da sociedade. Sob o prisma formal da Constituição, adotou-se o regime do *L'Etat c'est moi*." Esse regime de governo, segundo ele, durou enquanto durou a esperança do Plano Collor. "Desfeita essa esperança, veio a contra-reação que levou, dada a falta de uma base partidária do presidente, a esta crise de governabilidade que está aí".

Simonsen afirma que "a crise de governabilidade é simplesmente reação da classe política, da sociedade em geral, a uma tentativa do governo que não era apoiada por nenhum partido político e que não deu certo". Se o Plano Collor tivesse dado certo, ele acredita que os partidos políticos teriam aderido ao presidente da República. Deu errado, o impasse surgiu e Simonsen só vê uma saída: "Não há possibilidade de governabilidade no país enquanto o presidente não conseguir uma base parlamentar." Mais cético, o deputado César Maia descarta a possibilidade de o governo reassumir o controle da situação. "A saída é criar uma referência de poder, que não pode ser o governo. Uma referência que tenha credibilidade junto à sociedade." Para ele, essa é uma decisão política, preliminar a todas as outras.

Maia sugere que o presidente Collor abra mão de parcela de seus poderes, voluntariamente, passando a coordenar, transitoriamente, um gabinete de ministros, responsável pela tomada de decisões. O deputado carioca vislumbra o que aconteceria na prática: "Os repórteres, ao invés de entrevistarem o presidente na Casa da Dinda durante o *cooper* dominical, vão querer saber o que aconteceu na reunião do gabinete. Muda-se a referência política e quem governa é o gabinete, por decisão do presidente da República." Certo de que essa é a solução ideal, Cesar Maia diz que "quanto mais cedo o governo Collor abrir mão de parcela de poder, melhor para todos nós".

Ao contrário de Maia e Simonsen, o cientista político Sérgio Abranches prefere não apontar saídas. "Não existe uma regra para dissolver essa situação. Não há uma instância que possa arbitrar esse conflito", explica. Ele destaca que "quanto mais essas crises se repetem, mais o tecido social se esgarça, mais os agentes econômicos se tornam superdefensivos, e mais difícil se torna a busca de uma solução pertinente." Abranches chega a prever o pior: "Se olharmos a etiologia das crises institucionais que terminaram em golpe, vamos concluir que a origem do mal está exatamente na paralisia provocada pelo jogo de empurra-empurra entre o Legislativo e o Executivo."

Antônio Barros de Castro, porém, aponta um lado positivo na crise de governabilidade, na medida em que trouxe dois avanços importantes. "Em primeiro lugar, está mudando a consciência do público brasileiro em relação a quem comanda a economia. A inflação liquidou com o Estado e fica evidente que quem governa é o público." O segundo avanço é que o efeito restritivo da inflação abateu-se também sobre estados e municípios. "Todos os segmentos do Estado brasileiro estão ficando solidários ao câncer." Esses avanços não são suficientes, mas, segundo Castro, podem contribuir para que a sociedade faça a travessia para a única utopia alcançável a curto prazo: "A utopia é a estabilidade, com toda a feiúra, vícios e distorções do país".

■ César Maia

Mudar o ministro da economia agora será uma burrice cavalgar. A questão atual é política



Já vimos este tipo de situação na história recente do Brasil, no final do período João Goulart, no último ano do governo Figueiredo e no último ano do governo Sarney. O governo deixa de governar do ponto de vista macropolítico e macroeconômico. Governa a administração, mas não governa a sociedade, porque deixa de ser referência. Se aumenta os juros achando que, com isso, vai contrair a demanda, o que a sociedade entende é que o governo está sinalizando um aumento da inflação.

Porém, pela primeira vez na história do país, chegamos a este ponto no início de um governo. A situação é grave e está saindo de controle. Se estivessemos no final do governo, se nomearia o Maitland para ministro da Fazenda, empurrando os problemas com a barriga, no arroz com feijão, até trocar de governo. Mas estamos no começo do mandato e não existe mais governo como referência política. O governo não serve como referência nem mesmo para sua base de apoio formal.

Nessa situação, o racional seria um pacto de governabilidade, que permitiria enfrentar a situação a um custo social muito menor. Mas para haver pacto é necessário representatividade. Quem sentar em torno da mesa deve ter representatividade. Quem representa o presidente da Confederação Nacional da Indústria? Como disse Delfim Netto, o pai do Albano não deixa ele entrar na empresa da família para não atrapalhar. Ele não representa ninguém. Quem representa o presidente da Confederação Nacional do Comércio? Quais são as lideranças civis?

O líder de partido mais capaz no Congresso Nacional, que consegue botar todo mundo no bolso, é o líder do PMDB, deputado Genebaldo Corrêa. Será que ele tem representatividade fora dos municípios que o elegem? Se o Genebaldo disser "aceito o sacrifício", a sociedade, certamente, dirá "não tenho nada a ver com isso". E estou falando de um político muito habilidoso. O governador Leonel Brizola serve de referência no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. Fora daí, nada. O ex-governador Orestes Quêrcia é referência parcial

somente em São Paulo. Logo, não existe representatividade de lideranças políticas e sociais. Não há saída via pacto.

A saída é criar uma referência de poder, que não pode ser o governo. Uma referência de poder que tenha credibilidade junto à sociedade, que assumiria atitude convergente com os sinais emitidos. Essa é uma decisão política, preliminar de todas as outras. Mudar o ministro da economia, agora, é uma burrice cavalgar. Quem entrar pode adotar medidas excelentes, mas elas não vão dar certo, sejam quais forem.

Quais são as alternativas? Uma delas é do senador José Richa. Antecipa-se o plebiscito para o início de 1992, porque o presidente da República quer ou está de acordo. Independentemente do resultado do plebiscito, o presidente da República será o coordenador de um período de transição até a nova institucionalização do regime de governo, seja um novo parlamentarismo, seja um novo presidencialismo. O presidente da República será coordenador de um gabinete, que terá o poder de tomar decisões. Os repórteres, ao invés de entrevistarem o presidente na Casa da Dinda durante o *cooper* dominical, vão querer saber o que aconteceu na reunião de gabinete. Muda-se a referência política e quem governa é o gabinete, por decisão do presidente da República, que abre mão de poder voluntariamente.

Outra alternativa foi adotada pelo presidente da Argentina. Menem abriu mão de parcelas importantes de poder e engessou a economia argentina por lei, com câmbio fixo e paridade entre a base monetária e as reservas de ouro e divisas. Ele passou, assim, a ser um escravo do engessamento que promoveu na política econômica. A sociedade entendeu que era para valer. E o governo Menem obteve dividendos políticos extraordinários. Provavelmente, vai ganhar as eleições desse domingo.

Portanto, quanto mais cedo o governo Collor tiver a consciência de que precisa antecipar, como preliminar, a questão política, abrindo mão de parcela de poder, melhor para todos nós.

■ Sérgio Abranches

Todo mundo no país fica prisioneiro de suas artimanhas. Não há ninguém que abra mão dos interesses



O que está acontecendo não é novidade. A inflação começa a subir fora de controle. O governo começa só a reagir e a administrar topicamente a curto prazo e o que ele faz acaba gerando mais incerteza e aumentando as expectativas de inflação. Então, descobre-se uma alíbi: "Vamos fazer um acordo". Fazer um acordo significa, na verdade, o pedido que os empresários levaram ao presidente Collor de reduzir os impostos para que os preços não aumentem. Mas vão aumentar. Os empresários desejam mais crescimento e menos impostos, sem se importar muito com o impacto sobre a taxa de inflação. Essas iniciativas, evidentemente, erodem a base política de qualquer governo.

O quadro, portanto, não é novo, porém com um agravante: nós, agora, estamos mais decadentes. A situação é pior. Quanto mais essas crises se repetem, mais o tecido social se esgarça, mais os agentes econômicos se tornam superdefensivos, e mais difícil se torna a busca de uma solução pertinente. Esse agravamento da crise política transborda numa crise institucional, que é o que o Brasil vive hoje.

"Por que vivemos uma crise institucional? Em parte, porque se faz em política mais ou menos o que se faz em economia. Transforma-se o país em laboratório de regras, de mecanismos político-eleitorais, como se fossem funcionar na prática como ensinam os livros-textos de ciência política. A eleição em dois turnos nasceu assim. Todo mundo dizia que servia para dar sólida maioria ao presidente da República, para que sua autoridade não fosse contestada. Não deu certo e provavelmente esse será o resultado de qualquer experiência pouco amadurecida de parlamentarismo, de voto distrital e de outros mecanismos. É semelhante ao que acontece com os choques na economia. As pessoas não são como as maçãs da Física. As pessoas aprendem, pensam, interagem e mudam seu comportamento. Elas têm um componente imprevisível.

Não há nenhuma regra de solução de conflito para operar no atual grau de dissensão da sociedade brasileira. Existe uma con-

vergência enorme de diagnóstico e receita, mas ninguém quer entrar primeiro com sua quota de sacrifício. Nessa situação, a teoria não funciona. Se, acho que meu interesse é ferido pelo outro, vou esperar que o outro entregue seus interesses. Isso gera um fenômeno chamado de "dilema do prisioneiro". Fica todo mundo prisioneiro de suas próprias artimanhas, o que está acontecendo no Brasil com todas as forças políticas, e não só com o presidente da República.

Não existe uma regra para dissolver essa situação. Não há uma instância que possa arbitrar esse conflito. O próprio Judiciário está-se transformando, não numa instância de apelação suprema, mas numa instância de apelação quotidiana, para liberar os cruzadinhos de cada um de nós. Ou seja, foram tornadas rotineiras instâncias de apelação que fazem parte do necessário mecanismo de equilíbrio numa democracia.

A ideia de fazer um acordo é mais um artifício desse jogo de empurra-empurra. É querer que, de repente, todo mundo que está discordando de tudo venha a concordar com tudo, sem que nada de extraordinário tenha acontecido. Além disso, não há representatividade dos interlocutores, nem políticos, nem sociais, para conduzir um acordo. Não há autoridade em lugar algum. Não há um partido neste país que obrigue qualquer segmento do eleitorado a concordar com sacrifícios que nasçam de um acordo fechado em Brasília.

O fato é que, dada a gravidade da crise, estamos no vértice de um movimento que pode levar à hiperinflação e à crise institucional, onde não haja mais o que fazer. Se olharmos a etiologia das crises institucionais que terminaram em golpe, em dissolução de governos, vamos concluir que a origem do mal está exatamente na paralisia provocada pelo jogo de empurra-empurra político, meio farsesco, entre o Legislativo e o Executivo. É preciso levar essa possibilidade a sério e assumir responsabilidades. Quantos anos mais vamos precisar de decadência, de crise, e de provocações recíprocas entre o Legislativo e o Executivo?

■ Antônio B. de Castro

A inflação liquidou com o Estado e está se tornando mais claro que o público dirige o espetáculo



Os economistas geraram a ideia de que se vence a inflação primeiro, para depois ganhar o embasamento político por ter vencido a inflação. Essa ideia tem uma dose de verdade. Os países onde a inflação está sendo vencida retribuem imediatamente, pagam os governos com êxitos eleitorais espetaculares. O que talvez fosse falso era supor que apoio eleitoral é o mesmo que apoio político. O apoio político é mais complexo, mais estruturado, orgânico, sobretudo em sociedades, como a nossa, em que a volatilidade das opiniões é marcante. Na América Latina, a vitória eleitoral é totalmente efêmera.

Outra parte do equívoco era não perceber que, ainda quando haja planos de grande êxito, como o da Alemanha do final de 1923, jamais há uma vitória no ato. A vitória é sempre um processo. Mesmo na Alemanha, um caso clássico de altíssima velocidade de vitória, de eficiência fulminante, a inflação recrudescceu meses depois até ser vencida novamente. Portanto, há necessidade de enfrentar um processo e, para isso, a sustentação política é absolutamente fundamental, e não apenas o mero resultado eleitoral.

Uma outra questão muito mais complicada está por trás de tudo isso. Quando se pensou que um choque bem urdido matava a inflação no ato, havia, no inconsciente, uma noção profundamente arraigada na cultura brasileira de que o governo comanda os fatos econômicos. As decisões são no mínimo lideradas, mas seguramente comandadas pelo governo. Isso é que está em questão.

Nesse aspecto, há dois avanços importantíssimos. Em primeiro lugar, está mudando a consciência do público brasileiro em relação a quem comanda a economia. A inflação liquidou com o Estado e está sendo demasiado evidente para todos que o público comanda o espetáculo. Quem governa é o público. O governo corre atrás, tentando segurar, usando o freio de mão, e intervindo espasmodicamente. A percepção disso é muito difícil na cultura brasileira. Se há um país com tradição de crer no fato de que o Estado comanda o espetáculo, é o nosso. Essa não é

uma convicção gratuita, é uma convicção historicamente fundada. Para extirpar essa convicção, era preciso que o não comando pelo Estado chegasse ao grotesco. Entende-se cada vez mais que não se trata de um problema de impotência momentânea, localizada na figura de Collor. É muito mais do que isso.

Existe um outro avanço muito importante, recente, recentíssimo. Até meses atrás, o Brasil vivia uma realidade estranhíssima em que o governo central era comido pela inflação enquanto os estados e municípios ficavam à margem desse processo. A Constituição deu uma sobrevida aos estados e municípios, que se mantiveram imunizados, fizeram obras, contrataram gente. Eis um dado absolutamente chocante: entre 1988 e 1990, o gasto com pessoal dos estados e municípios aumentou de 4,7% do PIB para 6,9%, quase 50% em termos reais, neste brevíssimo período. Agora, porém, os efeitos da inflação, com sua restrição financeira, estão se abatendo sobre estados e municípios. Todos os segmentos do Estado brasileiro estão ficando solidários no câncer. Isso era fundamental porque os políticos do Congresso têm raízes nos estados e municípios e, até agora, a inflação não tinha chegado às terras deles.

Esses dois avanços não significam de forma alguma que estejamos preparados para superar a crise. Faltam elementos fundamentais nessa percepção do tamanho, expansão e natureza da crise. Falta, por exemplo, a noção de que é imensa a distância que separa o Brasil legal do Brasil real. Se percebessemos isso, não nos engalinhariamos por legislações que são superadas na prática, como a lei salarial. A segunda questão é que a única utopia alcançável a curto prazo é a da estabilidade, com toda feiúra, vícios e distorções do país. Quanto à consciência de que essa travessia não vai se fazer com este governo como ele está, essa é definitiva. Fraco e incompetibilizado com a opinião pública, este governo não fará a travessia, em hipótese alguma.