



LUIZ DULCI

Um salto para o futuro

Como o governo Lula colocou o Brasil
na rota do desenvolvimento



EDITORA FUNDAÇÃO
PERSEU ABRAMO

Luíz Dulcí

Um salto para o futuro

Como o governo Lula colocou o Brasil
na rota do desenvolvimento

2ª reimpressão



EDITORA FUNDAÇÃO
PERSEU ABRAMO

Fundação Perseu Abramo
Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann
Vice-presidente: Iole Iliada
Diretores: Arianne Chagas Leitão, Artur Henrique Santos,
Fátima Cleide, Joaquim Soriano

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial
Rogério Chaves

Assistente editorial
Raquel Maria da Costa

Preparação editorial
Jorge Pereira Filho

Revisão
Ana Cristina Teixeira

Projeto gráfico e diagramação
Patrícia Jatobá

Imagem de capa
Stock.XCHNG

2ª reimpressão: junho de 2013

Este livro obedece às regras do
Novo Acordo da Língua Portuguesa.

Direitos reservados à Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224
04117-091 – São Paulo – SP – Brasil
Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910
Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo
www.fpabramo.org.br
www.efpa.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D881s Dulci, Luiz.

Um salto para o futuro : como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento / Luiz Dulci. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
128 p.

ISBN 978-85-7643-145-9

1. Brasil - Política e governo - 2003-2010. 2. Brasil - Desenvolvimento econômico.
2. Brasil - Desenvolvimento social. I. Título.
CDU 32(81) CDD 320.981

(Biblioteca responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

Para Anita
(1925 - 1998),
que, modestamente,
ajudou a construir



Este livro é um ensaio interpretativo com elementos de testemunho pessoal. Começou a ser escrito em dezembro de 2010, mas só pude concluí-lo quase dois anos depois. Analisa o novo modelo de desenvolvimento nacional adotado pelo governo Lula e as razões do seu êxito. Atém-se a questões chave e aspectos estruturais, sem a pretensão de ser exaustivo nos temas que aborda.

Ao escrevê-lo, contei com o apoio de diversos amigos e amigas que me deram valiosas informações e sugestões. Agradeço, em especial, a Iraneth Rodrigues, Júlia Marinho, Andrea Belo, Renato Martins, Vilnês Henriques, Antônio Alonso, Nina Santos, Carlos Gabas, Admilson Teixeira, Cristina Dulci, Geraldo Melo, Mila Frati, Rogério Chaves, Miguel Jorge, Gislaine Rodrigues, Pedro Eugênio, Jorge Viana, Alessandro Teixeira e Tereza Spyer.

As opiniões, naturalmente, são de minha inteira responsabilidade.



Sumário

Capítulo 1
Um novo Brasil 11

Capítulo 2
Estabilidade *versus* crescimento 25

Capítulo 3
Exportação *versus* mercado interno 31

Capítulo 4
Mercado *versus* Estado 39

Capítulo 5
Econômico *versus* social 55

Capítulo 6
Capitalismo de ponta *versus* desenvolvimento regional 69

Capítulo 7
Integração subalterna *versus* isolamento internacional 81

Capítulo 8
Democracia representativa *versus* participação social 105

Nota do Editor 126

Sobre o autor 127



Capítulo 1

Um novo Brasil



O governo Lula foi, sem dúvida, um grande sucesso. Seu êxito é universalmente reconhecido e admirado. Graças a ele, o Brasil voltou a acreditar em si mesmo, venceu cruciais desafios internos e externos e deu um impressionante salto rumo ao futuro, conquistando um novo lugar no mundo.

Lula e sua equipe fizeram o Brasil retomar o caminho do desenvolvimento, gerando 15 milhões de novos empregos e promovendo vasta distribuição de renda e inclusão social. O país é, hoje, incomparavelmente mais próspero e justo. Sob a liderança de Lula, seu crescimento superou – e muito – o do período anterior, mesmo sendo obrigado a enfrentar a maior crise do capitalismo mundial desde a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929. Antes, a cada final de ano, o Brasil percorria o mundo pedindo socorro para cobrir o déficit da sua balança de pagamentos. Em troca, comprometia-se a adotar políticas danosas ao país, sob supervisão externa, abrindo mão de sua soberania econômica e do direito a

um projeto próprio de desenvolvimento nacional. Hoje, possuímos reservas de US\$ 377 bilhões, não devemos nada ao Fundo Monetário Internacional nem a nenhum organismo congênere, tomamos livremente as decisões econômicas e sociais que interessam ao povo brasileiro e podemos, inclusive, prestar solidariedade a nações mais pobres em épocas de crise.

E o que é mais importante: de 2003 a 2010, 28 milhões de pessoas saíram da pobreza e 39 milhões foram incorporadas à classe trabalhadora e às classes médias, no maior processo de ascensão social que o Brasil já conheceu. Além disso, houve enorme expansão das oportunidades educacionais, em todos os níveis, da pré-escola à pós-graduação; e a produção científica brasileira mais do que dobrou, estimulando a inovação tecnológica e o incremento da produtividade. Em diversas áreas, da agricultura à indústria aeronáutica, dos fármacos aos biocombustíveis, o país está criando cada vez mais a sua própria tecnologia de ponta. A descoberta, pela Petrobras, de gigantescas jazidas de petróleo no chamado pré-sal não é um fato isolado, mas reflete a pujança sistêmica do país. E tudo isso apoiado em uma política externa independente, ativa e cooperativa, que recuperou a nossa plena soberania e nos tornou um influente ator mundial.

Pode-se dizer que o governo Lula cumpriu, a um só tempo, uma dupla missão histórica. De um lado, resgatou

boa parte da imensa dívida social herdada dos séculos anteriores, proporcionando a dezenas de milhões de excluídos, que viviam em condições sub-humanas, os direitos básicos de cidadania. De outro, respondeu às urgências do século XXI, modernizando e democratizando o país, liberando suas potencialidades reprimidas, dando-lhe condições de competir no mundo globalizado e impulsionando-o na direção da sociedade do conhecimento.

Contra as previsões catastróficas de muitos, a esquerda democrática, ao assumir pela primeira vez o comando político do país, soube fazê-lo com forte responsabilidade institucional e competência administrativa, a serviço de um projeto emancipador inspirado em nosso melhor pensamento humanista. Lula enfrentou e venceu, com incrível tenacidade, toda sorte de preconceitos, revelando-se notável estadista, capaz de realizar, pacificamente, uma verdadeira revolução produtiva e solidária no país. É o que explica, em última análise, a popularidade recorde de Lula – e do seu governo – bem como a inédita projeção internacional do Brasil.

Mas, afinal, qual foi o motivo desse sucesso? Por que razão Lula e o PT tiveram êxito onde outros não conseguiram afirmar-se ou simplesmente fracassaram? O que mudou *realmente* no Brasil, de 2003 a 2010, de modo que ele tenha deixado de ser o eterno

“país de futuro” e avance a passos largos para tornar-se uma potência econômica e política internacional? E uma potência, além do mais, que não abre mão de compartilhar suas conquistas, nem de continuar lutando por uma nova ordem mundial que assegure a todos os povos condições dignas de vida? O que o governo Lula fez de tão diferente para que o Brasil, enfim, deslanchasse?

É claro que o país não daria tamanho salto de qualidade, alcançando um novo patamar socioeconômico e um lugar de destaque no mundo, se o governo Lula, como teimam em repisar os seus adversários, tivesse apenas “mantido” as principais políticas da gestão anterior. É uma questão de elementar bom senso: se as políticas fossem as mesmas, os resultados econômicos e sociais do governo Lula não poderiam ser tão diferentes – e, sobretudo, tão superiores!

Não há dúvida de que o Plano Real, controlando a inflação, deu ao então chanceler e depois presidente Fernando Henrique Cardoso grande prestígio e poder. As condições eram propícias para desenvolver o país. A estabilidade dos preços, contudo, tornou-se um fim em si mesmo e não foi acompanhada por nenhuma política efetiva de crescimento econômico, geração de empregos e redução das desigualdades sociais. Com isso, aquele capital foi sendo progressivamente

dilapidado, a começar pelo malogro do populismo cambial (a insustentável paridade real/dólar) e a súbita maxidesvalorização da moeda. Seu segundo mandato, como se sabe, terminou de maneira decepcionante, fruto da estagnação econômica e crise social. De 1998 a 2002, apesar da inflação baixa, a vida brasileira foi marcada por elevados índices de desemprego, queda na renda dos trabalhadores, deterioração das contas públicas e crescente vulnerabilidade externa. A insatisfação popular e a ausência de perspectivas desgastaram o governo e o próprio Fernando Henrique, inviabilizando seu candidato à sucessão.

Com Lula, ocorreu exatamente o inverso. Ao final dos seus oito anos, o Brasil havia ingressado em um ciclo consistente de desenvolvimento, objetivamente sustentável, cujos benefícios são apropriados pelo conjunto da população – o nível de emprego nunca foi tão alto e a renda cresceu para todos, mas cresceu o triplo para os mais pobres –, que vê o país no rumo certo, orgulha-se dele e, segundo as mais diversas sondagens de opinião, jamais confiou tanto em seu futuro. A eleição da presidenta Dilma Rousseff, além de seus méritos pessoais e compromissos transformadores, foi uma consequência natural desse amplo respaldo popular.

Nem por isso os conservadores ressentidos deixam de negar o óbvio. Democratizar a sociedade nunca

será uma operação consensual. E já dizia Tocqueville que preconceitos de classe são antolhos formidáveis! Impossível disfarçar o constrangimento, e a agressividade reflexa, daqueles que torceram contra o governo Lula (mesmo que isso significasse torcer contra o Brasil), convencidos de que ele não passaria de um medíocre interregno na perene hegemonia das elites. Não espanta que se recusem a admitir o êxito desse plebeu impenitente. No entanto, a imensa maioria da população e os observadores de boa-fé não hesitam em considerar os oito anos de Lula como um período excepcional da vida brasileira, no qual o país reencontrou-se consigo mesmo, promovendo uma extraordinária aliança entre o progresso e a equidade. A pergunta, portanto, se impõe: qual é o segredo de seu sucesso?

Penso que ele reside, ao contrário do que se propala, justamente na *originalidade* do governo Lula. Na sua determinação de evitar os caminhos previsíveis e ineficazes que conduziram às chamadas “décadas perdidas”; mas, sobretudo, na capacidade de tirar o Brasil da letargia, da mesmice, levando-o a buscar – e encontrar – soluções marcadamente inovadoras para os seus problemas. No condão de surpreender e entusiasmar a sociedade brasileira, fazendo-a redescobrir sua identidade coletiva e a força dos ideais compartilhados; de instigar sua imaginação histórica;

de despertar sua autoestima e alegria empreendedora, dando-lhe um horizonte concreto de dignidade e bem-estar social. Em uma palavra: de torná-la novamente sujeito do seu próprio destino. Sem fazer *tabula rasa* de experiências anteriores, mas integrando os elementos aproveitáveis em uma lógica completamente nova, em outro projeto de nação.

Com efeito, o governo Lula inovou – e inovou profundamente. No conteúdo e na forma de governar. Implementou, na verdade, um novo modelo de desenvolvimento, inteiramente distinto do neoliberal, ainda que não tenha se preocupado em teorizá-lo, e outra modalidade de inserção do Brasil no mundo. Instaurou também uma nova relação do Estado com a sociedade, de intenso envolvimento e participação nas decisões. Mas não o fez de modo abrupto, com rupturas, e sim de maneira gradual, com transição criteriosa e sagaz, sempre levando em conta a correlação de forças e as possibilidades reais de alterá-la a favor das classes populares. E não cometeu o erro de substituir a ortodoxia neoliberal por outra ortodoxia de signo contrário. Afastou-se resolutamente do neoliberalismo, por considerá-lo equivocado no econômico e perverso no social, mas não caiu na tentação de adotar uma alternativa rígida, sectária, igualmente incapaz de superar nossos verdadeiros obstáculos.

Lula e seus colaboradores nunca acreditaram que o país conseguiria libertar-se da pesada herança neoliberal da noite para o dia, como num passe de mágica. Nunca se iludiram que, para suplantá-la na prática e não apenas no discurso, fosse suficiente a mera vontade política do novo governo e menos ainda a negação puramente doutrinária do modelo anterior. Lula sabia, sem ter lido o filósofo, mas por experiência própria, que “nenhuma época se deixa afastar pela simples negação. A negação absoluta elimina apenas o negador”. Já na campanha eleitoral de 2002 – e esse era o sentido maior, ético-político, da “Carta ao Povo Brasileiro”, que muitos preferiram ignorar – não se cansou de advertir que a transição para um novo modelo, de caráter democrático-popular, não poderia ocorrer de modo voluntarista, confundindo desejo com realidade. Deveria dar-se de forma processual, “com paciência e perseverança”, à medida que o próprio esforço coletivo da sociedade brasileira criasse condições para isso. Não se tratava de algo pronto e acabado, a ser aplicado mecanicamente ao país. Seria necessário explicitá-lo de modo criativo no cotidiano da ação governamental, com base nos princípios e diretrizes propostos pelo PT e seus aliados e amplamente sufragados pela população.

Se queríamos virar a página insensata do neoliberalismo e, por meio de uma alternativa viável, inaugurar

uma nova época na vida do país, não podíamos ficar aferrados, como tantos de nossos adversários, a visões estreitas e clichês ideológicos. A complexidade do Brasil e a magnitude de seus desafios exigiam de nós outra postura mental, aberta, sem preconceitos, de autêntica humildade metodológica. Demandavam uma disposição não só crítica mas também autocrítica, experimental, saudavelmente empírica, apanágio daquela “esquerda positiva” que San Tiago Dantas já propugnava, faz quase meio século, no seu belo e lúcido *Ideias e rumos para a revolução brasileira*. Ciosos de nossos valores libertários e de nossos compromissos com a igualdade social, deveríamos ser capazes de traduzi-los em um projeto flexível, versátil, que des-travasse realmente o país.

Era preciso transcender não somente o dogmatismo neoliberal, que tantos males causara ao povo brasileiro, mas também o maniqueísmo reativo de certas formulações oposicionistas, nas quais seria impossível fundar um governo democrático e sustentável de transformação social. Impunha-se descartar com firmeza toda uma série de falsos dilemas que dominavam o debate nacional desde o início da década de 1990, interditando o futuro e fraudando as legítimas aspirações da sociedade. Um conjunto de dualismos artificiais, estéreis, emanados direta ou indiretamente

do chamado “Consenso de Washington”, que muitas vezes acabavam pautando e condicionando, pelo avesso, a própria oposição, aprisionando-a em contradições imaginárias, inibindo as suas iniciativas, desviando-a de sua verdadeira missão: propor caminhos factíveis de reforma social.

Estabilidade *versus* crescimento; exportação *versus* mercado interno; mercado *versus* Estado; econômico *versus* social; capitalismo de ponta *versus* desenvolvimento regional; integração subalterna *versus* isolamento internacional; democracia representativa *versus* participação social – eis algumas das principais ciladas doutrinárias que o governo Lula precisou vencer para que o país retomasse sua “construção interrompida” e abrisse caminho rumo ao êxito econômico e social. Não bastava denunciar essas dicotomias como simplistas, enganosas. (O saudoso Paulo Freire, aliás, já nos ensinara que a verdadeira política libertadora deve combinar denúncia e anúncio, mas é principalmente o anúncio encarnado que mobiliza um povo). Tampouco seria possível tangenciá-las, ignorando a sua real e perniciosa influência na vida brasileira.

Tais falácias só seriam de fato abolidas, historicamente ultrapassadas, se tivéssemos a capacidade de construir soluções integradoras para os problemas brasileiros, sem exclusivismos nem panaceias unilaterais,

equacionando todas as suas dimensões relevantes. Em outras palavras: se déssemos conta de produzir *sínteses criativas* aptas a resolvê-los.

E foi o que fez o governo Lula, dando respostas heterodoxas, híbridas, por isso mesmo originais, às mazelas crônicas e aos desafios estratégicos do país. Se esse não é o único, é com certeza um dos grandes segredos do seu sucesso.



Capítulo 2

Estabilidade *versus* crescimento



Dizia-se que o Brasil não podia ter um crescimento vigoroso, à altura de suas necessidades, sem provocar a volta da inflação. Ainda que nenhuma evidência prática a comprovasse, essa ideia tornou-se um dogma da elite dirigente e de boa parte dos órgãos de comunicação. Difundiou-se como verdade inquestionável a teoria pseudocientífica do PIB potencial de 3%, que seria o limite máximo à elevação de nossa atividade econômica sem pressões inflacionárias insuportáveis. Se crescesse mais do que isso, o país colocaria em risco o controle da inflação e a própria saúde da economia. Estávamos, portanto, condenados à estagnação ou, na melhor das hipóteses, a níveis medíocres de crescimento. Em mais de uma ocasião, ao longo do período neoliberal, o país teve condições internas e externas para acelerar de modo sustentado a sua expansão – mas não o fez, preferindo frear a economia com restrições ao crédito, cortes drásticos dos investimentos públicos, altas imotivadas dos juros etc. Daí os recorrentes “voos de galinha” que tanto

frustravam os setores produtivos e as classes populares. Quando a economia, a duras penas, começava a ganhar força, adquirindo verdadeiro dinamismo, sua ascensão era tolhida por desnecessárias e injustificáveis políticas contracionistas.

O país caiu, assim, em uma armadilha ideológica. Ou desistia de crescer para não perder a estabilidade, ou aceitava uma inflação mais alta para ter efetivo crescimento. Na ânsia de livrar-nos da estagnação e de desbloquear nosso progresso econômico e social, alguns economistas de oposição chegavam até mesmo a admitir patamares inflacionários anuais de 15% ou 20%, introjetando os termos distorcidos da equação conservadora, tornando-se, sem percebê-lo, reféns da mitologia monetarista.

Diante desse quadro, o que fez o governo Lula? Para escapar da armadilha, redefiniu o problema, apostando decididamente no *crescimento com estabilidade*. Tão logo conseguiu criar as condições estruturais para isso, acelerou o ritmo da atividade econômica, ampliando o crédito e os investimentos, expandindo a produção de bens e serviços, dinamizando o consumo, sem abrir mão, em momento algum, de um rígido controle da inflação. Desse modo, foi aos poucos demonstrando na prática que o país podia, sim, crescer 4%, 5% e até 6% ao ano com inflação baixíssima, desde que perseguisse de

forma coerente, sem tréguas, ambos os objetivos, e que o governo tivesse coragem e determinação para resistir às pressões imediatistas de certos segmentos empresariais e de setores menos maduros de sua própria base.

Lembro-me de ouvir, em janeiro de 2003, Lula dizendo na Coordenação do Governo: “O clamor pelo crescimento é justo. Ninguém mais do que eu gostaria de reduzir, de uma tacada só, cinco ou seis pontos na taxa de juros. Mas não posso fazer uma coisa dessas. Não seria responsável, nem construtivo. Se eu fizer algo assim, comprometo todo o nosso esforço para sanear a economia, para superar a crise que herdei. Se eu baixar os juros agora, antes de criar as condições para isso, serei obrigado a aumentá-los novamente daqui a três ou quatro meses, atrasando a retomada do crescimento”.

E não me esquecerei de vê-lo acrescentar com sua inconfundível lucidez e simplicidade: “Se eu errar a mão, por voluntarismo, não perderei apenas o controle da inflação. Posso perder também a governabilidade política do país. Vamos, primeiro, reconquistar a estabilidade. A partir daí, cuidaremos do crescimento. Quando esse país voltar a crescer, não vai ser só por alguns meses, vai ser por muitos anos. E não será apenas para alguns, será para todos”.

Essa sabedoria peculiar, refratária a esquemas abstratos, sempre vinculada aos problemas palpáveis das

classes populares e do país, interessada acima de tudo em resolvê-los, está na base da estratégia gradualista mas indutora do crescimento que o governo Lula adotou com tanta eficácia. Deve-se a ela, em larga medida, o crescimento vigoroso que o Brasil passou a ter, com a inflação perfeitamente controlada. Lula provou que o controle da inflação não precisa sacrificar o crescimento. A estabilidade é premissa inalienável do novo Brasil, mas deixou de ser um objetivo excludente. A melhor maneira de preservá-la e de torná-la irreversível é justamente fazendo o país crescer; e crescer de um jeito novo, com geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social.

Capítulo 3

Exportação *versus* mercado interno



Para os adeptos do “pensamento único”, seria impossível expandir ao mesmo tempo as exportações e o mercado interno. Se o tentássemos, fracassaríamos inexoravelmente nos dois objetivos. O realismo nos obrigava a escolher o mais importante: exportar. Já não era de bom tom mencioná-lo, mas continuava pairando sobre a vida brasileira o insidioso *slogan* do regime militar: “exportar é o que importa”.

Em novembro de 2002, já eleito, Lula reuniu-se em São Paulo com um representativo grupo de exportadores, que foram unânimes em dizer-lhe: “Presidente, não caia na tentação de apostar simultaneamente nas exportações e no mercado interno. O país não tem fôlego para isso. Não tem capacidade de financiamento suficiente. A opção é inevitável. Aposte nas exportações, presidente. Elas são o único caminho para a retomada do crescimento. Mais adiante, se for o caso, o senhor poderá cuidar do mercado interno”.

Na saída, Lula comentou: “Não há dúvida de que é preciso fomentar as exportações. Temos que apoiar os exportadores, diversificando e multiplicando as nossas parcerias comerciais. Nisso eles estão certos e podem contar totalmente conosco. Mas se esquecem de que há vários estados brasileiros que não são exportadores, estados que têm milhões de habitantes e não exportam um alfinete sequer. Muito do que se produz nas regiões mais ricas do país também não é exportável. Se eu cuidar somente das exportações, dando as costas ao mercado interno, condeno metade do Brasil ao atraso e à pobreza definitiva. Ao contrário do que eles estão propondo, é imprescindível combinar as duas coisas. Temos que fazer isso. Uma não pode esperar a outra. Quem disse que é impossível conciliá-las? O Brasil tem um segmento exportador dinâmico, competitivo e devemos alavancá-lo ao máximo. Mas também tem um importante mercado interno, hoje atrofiado, com enorme horizonte de expansão. Ele pode crescer, sim, por que não? Além disso, as grandes empresas é que exportam, as pequenas e médias dependem quase sempre do mercado interno. Nem por isso são menos decisivas para o país. Basta ver os milhões de empregos que geram”.

Na verdade, Lula estava argumentando a favor de um dos principais compromissos programáticos do PT: o de reduzir a um só tempo a nossa vulnerabilidade

externa e interna, por meio de consistentes superávits comerciais e da criação de um amplo mercado interno de consumo popular, elevando o poder de compra dos assalariados e incorporando à cidadania e à vida econômica cerca de 50 milhões de brasileiros que viviam abaixo da linha de pobreza.

Para expandir as exportações, o governo Lula implantou uma arrojada política de fomento, baseada em incentivos tributários, novas linhas de crédito com juros mais baixos e maiores prazos de carência, modernização da infraestrutura, assistência técnica e apoio logístico às empresas do setor, bem como a outras, que também quisessem exportar. Além disso, garantiu a presença constante da produção brasileira em feiras e exposições internacionais e investiu fortemente na publicidade da marca Brasil em dezenas de países. Mas, acima de tudo, adotou uma incisiva estratégia diplomática e comercial voltada para a diversificação de parceiros e a abertura de mercados aos nossos produtos. A política externa brasileira, corajosamente multilateral, sem dúvida favoreceu o êxito dessa estratégia. Mas a conduta proativa do governo e do próprio presidente teve um papel fundamental. Sem dar a menor importância à zombaria provinciana da oposição e da imprensa conservadora, Lula tornou-se, assumidamente, um “mascote” do Brasil, percorrendo os quatro cantos do mundo para vender nossos

produtos. “Se queremos ampliar realmente as nossas exportações e nos livrarmos dos déficits comerciais – alertava –, o Brasil não pode ficar deitado em berço esplêndido esperando que venham comprar de nós, nem pode restringir-se aos seus parceiros tradicionais, por importantes que sejam. Os mercados dos países ricos são os mais disputados e tendem a crescer menos, sem falar nas barreiras protecionistas. Há mais oportunidades junto às nações em desenvolvimento e aos países pobres, que querem aprofundar relações conosco”.

Nunca um presidente brasileiro liderou tantas missões político-comerciais ao exterior, nem recebeu pessoalmente um número tão grande de delegações empresariais de outros países. Por menor ou mais distante que fosse o país, lá estava Lula estreitando relações políticas, sociais e comerciais. Os obstáculos, longe de desanimá-lo, o estimulavam. Em oito anos visitou mais países que os seus quatro últimos antecessores somados (sem deixar de ser, para escândalo dos bem pensantes, o presidente que mais viajou pelo interior do Brasil). Expandiu os acordos comerciais existentes e firmou novas parcerias com países para os quais antes quase não exportávamos. Seu entusiasmo contagiou intensamente o empresariado, e os resultados falam por si. De 2003 a 2010, nossas vendas à Rússia cresceram de US\$ 1,5 bilhão para US\$ 4,2 bilhões; à Índia, de US\$ 554 milhões para US\$ 3,5 bilhões; à China de US\$ 4,5 bilhões

para US\$ 30,8 bilhões; à África do Sul, de US\$ 774 milhões para US\$ 1,3 bilhão; ao Irã, de US\$ 869 milhões para US\$ 2,1 bilhões; à Indonésia, de US\$ 257 milhões para US\$ 1,7 bilhão, à Arábia Saudita de US\$ 673 milhões para US\$ 3,1 bilhões.

Sem afetar nossas tradicionais relações com a Europa e os Estados Unidos, ampliamos fortemente o comércio bilateral com a África, a América Latina, a Ásia e o Oriente Médio. O fluxo com essas regiões cresceu de quatro a sete vezes entre 2003 e 2010. No caso da Ásia, saímos de US\$ 21 bilhões para US\$ 112 bilhões. Um dos resultados mais expressivos foi obtido com a América Latina e o Caribe: o fluxo total passou de US\$ 23 bilhões para US\$ 79 bilhões, com predomínio de produtos manufaturados. No caso da África, o avanço não foi menos impressionante: passamos de US\$ 6 bilhões para US\$ 21 bilhões.

Nosso saldo comercial agregado, de 2003 a 2010, foi de US\$ 261 bilhões contra déficit de US\$ 9 bilhões nos oito anos anteriores. Quando Lula assumiu a Presidência, o Brasil tinha apenas US\$ 38 bilhões de reservas internacionais; ao transmiti-la a Dilma Rousseff, em janeiro de 2011, nossas reservas já haviam ultrapassado os US\$ 350 bilhões.

E o melhor de tudo é que o sucesso das exportações não se deu em prejuízo do mercado interno, cuja

expansão durante o governo Lula também foi extraordinária. A estratégia que a possibilitou – redefinição da política econômica, sólidos e ousados programas sociais e um novo papel do Estado – será tratada nos próximos capítulos.

Hoje ninguém mais duvida, exceto os recalcitrantes de plantão, do acerto de investir ao mesmo tempo e de modo articulado no mercado interno e nas exportações. Em 2008, quando eclodiu a crise financeira internacional, provocando recessão nos países ricos e reduzindo à metade as exportações dos emergentes, o que sustentou o crescimento da economia brasileira foi justamente a força do mercado interno e a diversificação do nosso comércio exterior.

Capítulo 4

Mercado *versus* Estado



Na década de 1990, o Brasil foi regido pelo dogma do “Estado mínimo”, fruto de uma suposição falsa, mistificadora: tudo o que é privado é necessariamente bom e tudo que é estatal é fatalmente ruim.

Por definição, o mercado seria honesto, eficiente, inovador e, sobretudo, capaz de autorregular-se. O Estado, ao contrário, seria por natureza desonesto, irracional, inepto, conservador e, principalmente, impossível de controlar. Nada de bom poderia provir do Estado. Repetido à exaustão, martelado dia e noite nos discursos oficiais, nas televisões, rádios e jornais, ganhou foros de verdade o estulto mote neoliberal: “Quanto menos Estado, melhor”. A presença do Estado junto ao mercado, mesmo que fosse apenas de fiscalização e supervisão, era condenada *a priori*. E o que é mais grave: até os serviços públicos essenciais, previstos na Constituição (saúde, educação, assistência social), ainda que financiados pelo Estado, seriam melhor executados pela iniciativa privada. Algumas administrações municipais

tucano-pefelistas chegaram ao absurdo de “terceirizar” os sistemas locais de educação.

Confiscando as bandeiras da moralidade e da modernidade, o mercado acabou por apossar-se de atribuições e instrumentos que, em qualquer democracia que se preze, cabem exclusivamente ao poder público. Tornou-se o senhor absoluto da existência coletiva, o novo deus da vida social. Quem não se ajoelhasse diante do bezerro de ouro era estigmatizado como “dinossauro” e remetido às catacumbas da história (história essa que – vaidade das vaidades – teria chegado ao seu glorioso fim). As empresas públicas, inclusive aquelas que sempre possuíram invejável padrão técnico-gerencial, como a Petrobras, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, eram, no fundo, consideradas uma anomalia, um resíduo nacional-desenvolvimentista, a ser, mais cedo ou mais tarde, extirpado.

Em suas periódicas expedições ao Brasil, com o objetivo de monitorar a obediência do governo ao receituário neoliberal, os auditores do FMI não se cansavam de exigir que o país “acelerasse e aprofundasse” o seu programa de privatizações. Considerando “insuficiente” a vasta alienação de empresas públicas já realizada – em muitos casos a preço vil e com o concurso das chamadas “moedas podres” –, recomendavam que ela se estendesse a todos os âmbitos, inclusive o financeiro e o

petrolífero, de modo a assegurar “a plena desestatização” da nossa economia. Tais reprimendas eram acolhidas pela imprensa conservadora com enfáticos editoriais de autocontrição. Se esse novo atentado ao patrimônio nacional não se consumou foi devido à indignação popular e à campanha de resistência liderada pelos partidos de esquerda e o movimento sindical.

Por outro lado, alguns segmentos da oposição sustentavam a tese diametralmente oposta, e também infundada, de que a condição estatal é, em si mesma, superior à condição privada, garantindo automaticamente uma destinação mais justa da riqueza social.

A experiência prática já nos havia ensinado a desconfiar desse absolutismo contraposto. O mercado não é, evidentemente, o modelo de lisura, eficiência e responsabilidade social que tentam nos impingir. Nada garante, porém, que basta ser estatal para ser público, isto é, para estar verdadeiramente a serviço da sociedade. Tanto o privado quanto o estatal podem ser eficientes ou ineficientes, e nenhum dos dois está isento de contaminações e de “captura” por interesses particularistas, corporativos ou escusos, em prejuízo do bem comum.

O mercado pode, sim, ser um fator de dinamismo e criatividade. Há com certeza dimensões positivas no que já foi chamado de “energia animal do mercado”. A concorrência estimula a inovação tecnológica e os

ganhos de produtividade, além de gerar novas riquezas, evitando a acomodação e o burocratismo. Nessa medida, o mercado cumpre um papel saudável, construtivo. Não raro propicia descobertas e invenções científicas que revolucionam a vida no planeta, descortinando novos horizontes para a experiência humana. Mas esse mesmo mercado, quando entregue à obsessão do lucro fácil e da rentabilidade a qualquer custo, quando abandonado à anarquia especulativa que está no seu código genético, torna-se irresponsável e predatório, pondo em risco a sua própria sobrevivência e as condições de vida de populações inteiras. A recente crise financeira internacional demonstrou pela enésima vez que o mercado não quer e não pode autorregular-se. Com frequência sua emulação negativa se exacerba e sai dos trilhos, provocando verdadeiras catástrofes econômico-sociais e ameaçando conquistas civilizatórias obtidas mediante enormes sacrifícios, ao longo de décadas, como está acontecendo atualmente na Europa com o brutal desmonte do Estado de bem-estar social.

Nem as economias nacionais, nem a economia global podem estar sujeitas exclusivamente à lógica do mercado, sob pena de viverem em crise permanente. Tornou-se óbvio até para os conservadores mais empedernidos, quando não são completamente cínicos, que o Estado, como expressão democrática

da sociedade, precisa regular e fiscalizar o mercado, sem engessá-lo, naturalmente, incentivando-o em sua esfera própria, apoiando seu desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, garantindo que ele não extrapole o seu espaço específico, não açambarque atribuições alheias, não subverta a vida econômica e social, como ocorreu, em 2008, com o Lehman Brothers e outros grandes bancos norte-americanos e europeus, cuja ambição criminosa quase quebra a economia mundial, obrigando os estados a se endividarem perigosamente para salvá-los.

Tanto a mercantilização absoluta quanto a completa estatização sempre foram consideradas indesejáveis pelo PT. Desde sua fundação, em 1980, o programa do partido já vinculava o pluralismo político ao pluralismo econômico, propondo um sistema de *economia mista* para o país. Essa concepção, amadurecida nas décadas seguintes, alicerçou o projeto estratégico do governo Lula. O neoliberalismo, como se sabe, é privatista, tem como finalidade reduzir drasticamente o papel do Estado, afastando-o da atividade produtiva e desregulamentando a economia. O modelo adotado pelo governo Lula não tinha nada de privatista, ao contrário: supunha a ampliação do papel regulador e fiscalizador do Estado, dando-lhe ao mesmo tempo a missão de induzir e coordenar o desenvolvimento. Os neoliberais atrofiaram

o setor produtivo estatal, congelando os investimentos e impedindo a expansão das empresas remanescentes; o governo Lula, naquelas áreas de fato estratégicas, o fortaleceu, modernizou e profissionalizou, com base na convicção de que o progresso socioeconômico do país exige um setor privado e um setor estatal igualmente vigorosos. O Estado que se ausenta da atividade produtiva não tem verdadeiro poder regulador e indutor. Torna-se mero espectador do jogo econômico, quando não dócil serviçal de interesses particulares. A indução ao desenvolvimento resulta justamente da dialética virtuosa entre o público e o privado, inclusive pela associação entre os dois naqueles empreendimentos que não geram lucro imediato, mas são indispensáveis ao país.

Foi nessa perspectiva que o governo Lula empenhou-se em resgatar o Estado republicano recuperando, antes de mais nada, a sua capacidade de *planejar*. Submetido a uma lógica puramente mercantil, o Estado havia perdido toda visão de futuro. Carente de um verdadeiro projeto nacional, o Brasil não se pensava mais no médio e longo prazos, não tinha objetivos e metas que transcendessem o período imediato. Na vida dos países, quem não se planeja acaba sendo planejado por terceiros; quem não estabelece seus próprios objetivos termina sendo objeto de desígnios alheios. O planejamento estratégico não é apenas um recurso técnico ou opção metodológica, é

instrumento de soberania nacional. Só com o planejamento é possível enfrentar ao mesmo tempo problemas imediatos e históricos, priorizando os desafios estruturais do país. Ele é que dá racionalidade e coerência às políticas públicas, evitando medidas paliativas e/ou erráticas, que não garantem a sustentabilidade do desenvolvimento. E projetar a evolução do país como um todo – de seus diferentes setores produtivos, suas diversas regiões geográficas, seus variados segmentos sociais, de gênero, étnicos, etários etc. – é tarefa que só pode ser cumprida pelo Estado democrático. Além de favorecer a boa gestão administrativa, assegura a transparência do governo, permitindo ao parlamento e à sociedade acompanharem e avaliarem os avanços reais do país.

A partir de 2003, o Brasil voltou a dispor de autênticos planos setoriais e gerais, elaborados com a mais ampla participação social. Os planos plurianuais, por exemplo, que antes eram mera formalidade legal, sem nenhuma pertinência prática, passaram a traduzir compromissos específicos de ação, com prioridades claramente definidas, quantificadas e escalonadas no tempo, perfeitamente fiscalizáveis pela sociedade. Da política industrial à preservação de florestas, da inovação tecnológica à igualdade racial, da diversificação de exportações aos direitos das mulheres, do mercado de capitais ao combate à homofobia, do saneamento básico à

democratização da cultura, da expansão universitária à defesa nacional, da agricultura familiar à segurança pública, o país definiu, em cada área de atuação, metas de curto, médio e longo prazos, com as respectivas fontes de financiamento.

Esse processo culminaria, em 2007, com o lançamento do PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, o maior e mais consistente plano de investimentos que o país já teve, voltado sobretudo para a infraestrutura produtiva e social. Coordenado pela então ministra Dilma Rousseff – que já havia saneado o setor elétrico, principal vítima da fúria privatista, dando-lhe um novo marco regulatório e severos padrões gerenciais –, o PAC constituiu-se num formidável mobilizador e catalisador de iniciativas, tanto públicas quanto privadas, transformando radicalmente a *qualidade* do desenvolvimento brasileiro. Com recursos de R\$ 420 bilhões, criteriosamente aplicados em todo o território nacional, ele impulsionou o conjunto da economia e da vida social, dando corpo ao admirável salto desenvolvimentista do segundo governo Lula.

Para que o Estado pudesse desempenhar esse novo papel foi preciso redefinir as prioridades e a forma de atuação dos bancos públicos, principalmente do BNDES, que no período anterior se convertera basicamente em um facilitador de privatizações. Ele voltou

a cumprir a sua missão precípua, de financiar a economia real do país, com ênfase na expansão industrial e na modernização da infraestrutura. Seu orçamento foi fortemente ampliado pelo Tesouro Nacional, passando de R\$ 32 bilhões em 2003 para R\$ 160 bilhões em 2009, e suas taxas de juros foram reduzidas em toda linha.

No mesmo sentido, o governo Lula resgatou e fortaleceu diversos órgãos da administração direta e indireta que haviam sido politicamente esvaziados e tinham perdido boa parte da sua capacidade técnico-operacional. Foi o que ocorreu com o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), a Polícia Federal, a Funai (Fundação Nacional do Índio), o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), a Enap (Escola Nacional de Administração Pública), o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e a Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), entre outros. Todos voltaram a ter papel relevante na ação de governo e, para isso, puderam contar com orçamentos maiores, salários melhores, planos de carreira adequados, equipamentos e tecnologias de ponta. Vários deles realizaram, inclusive, concurso público para recompor e/ou ampliar seu quadro de pessoal.

Quando julgou imprescindível, o governo Lula não hesitou em criar novas empresas públicas, estruturantes

e enxutas, a exemplo da Empresa Brasileira de Pesquisa Energética (EPE) e da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores (ABGF). No mesmo sentido, considerou mais adequado que bancos estaduais em crise fossem absorvidos pelo Banco do Brasil. Não teve, porém, nenhum preconceito ideológico de licitar e conceder a gestão de diversos trechos das rodovias federais BR-381, BR-393, BR-153, BR-116, BR-376, desde que preservada a propriedade estatal e garantida a modicidade tarifária. E foi justamente o governo Lula que enviou ao parlamento Projeto de Lei introduzindo no país as Parcerias Público-Privadas (PPPs), para viabilizar investimentos que o setor privado não conseguiria fazer sozinho.

Em maio de 2010, numa entrevista concedida para o livro *Brasil, entre o passado e o futuro* (Editora Fundação Perseu Abramo/Boitempo Editorial), a ministra Dilma Rousseff fez importantes observações sobre o novo papel do Estado que merecem ser reproduzidas na íntegra.

“No governo Lula – dizia a futura presidenta – recomposemos parte da capacidade do Estado de planejar e gerir. Felizmente, nem tudo o que havia de bom no Estado brasileiro foi desmontado. Onde as funções públicas foram mantidas, preservou-se o saber do Estado, questão fundamental em qualquer país. No Brasil, foram

preservados o Itamaraty, as Forças Armadas, a Receita Federal, o Banco Central. Os bancos estatais tiveram um período de muitas dificuldades, por pouco Furnas não foi privatizada, a Petrobras enfrentou problemas – havia, inclusive, proposta de mudar o seu nome para Petrobrax, pois, segundo os proponentes, soaria melhor aos ouvidos dos investidores internacionais. Mas a sociedade reagiu duramente, esses processos foram interrompidos e arquivados. No governo Lula, recomposemos os bancos públicos e seu papel. Valorizamos o seu funcionalismo com planos de cargos e salários adequados, apostamos numa gestão mais eficiente, com mais profissionalismo dessas corporações e maior compromisso com os interesses nacionais. Não foi em vão. Diante da crise, após a quebra do Lehman Brothers, quando o crédito privado nacional e internacional secou, foram instituições como o BB, a CEF e o BNDES que impediram que a economia naufragasse e o setor privado sucumbisse, desempregando milhões de trabalhadores. Agora, na retomada, são esses mesmos bancos que oferecem crédito para a indústria, a agricultura e a construção civil. Tanto é que sua participação no total do crédito de setembro de 2008 a outubro de 2009 revelou um crescimento de 41,2%, contra 2,8% dos bancos privados nacionais e 8,8% dos privados internacionais.”

“Desde o primeiro instante, o governo Lula deu

toda força à Petrobras. Os recursos da empresa destinados à pesquisa e ao desenvolvimento deram um salto de US\$ 201 milhões, em 2003, para quase US\$ 1 bilhão, em 2008. A companhia voltou a investir, aumentou a produção, abriu concursos para a contratação de funcionários, encomendou plataformas, modernizou e ampliou refinarias, além de construir uma grande infraestrutura de gás natural e entrar, com intensidade, na era dos biocombustíveis. Deixamos claro que nossa política era fortalecer a Petrobras e não debilitá-la. Resultado: a companhia – estimulada, recuperada e bem comandada – reagiu de forma impressionante, vive hoje um momento singular, é o orgulho do país, a maior empresa nacional e uma das maiores companhias do mundo ocidental. É um exemplo em tecnologia de ponta, descobriu as reservas do pré-sal, um feito extraordinário que encheu de admiração o mundo e orgulhou os brasileiros. A Petrobras, enfim, voltou a dirigir sua demanda para outros setores da economia nacional, e parou de desviá-la para o exterior, sob a alegação de que não se conseguia produzir aqui, da química à petroquímica, da indústria de equipamentos à reconstrução da indústria naval. Voltamos, depois de décadas, a investir em refino: estão em construção cinco grandes refinarias e convertemos, modernizamos e melhoramos a qualidade das existentes.”

E concluía: “Começamos a articular a universalização dos serviços públicos, algo que as economias desenvolvidas fizeram há muito tempo, mas que não se via no Brasil. O governo Lula realizou, inicialmente, um grande investimento para universalizar a energia elétrica, por meio do programa Luz para Todos. Em seguida, deu prioridade ao saneamento e agora definimos que a habitação também é um direito que precisa ser universalizado. Muitos diziam que só havia um jeito de melhorar essa situação, era através do mercado. E que, se acreditássemos nisso, no final todos seríamos salvos. Mas era impossível realizar política de habitação, porque não se podia subsidiar. Como construir casas para a população com renda de até três salários-mínimos, se o custo da casa não é compatível com a renda? A equação simplesmente não fecha. O mercado jamais resolveria esse problema. Não se promove uma política de universalização sem subsídios: é impossível no Brasil. No saneamento também quem investe é o Estado. O saneamento feito por empresas privadas, na prática, não funcionou. Nós reservamos recursos para as empresas privadas investirem e nada aconteceu. É importante ter consciência disso, tornamos os subsídios novamente legítimos. Durante o primeiro mandato do presidente Lula, fui chamada ao Congresso Nacional para explicar por que estávamos subsidiando o Programa Luz para

Todos, mas até agora não fui chamada para explicar por que subsidiamos hoje o Minha Casa Minha Vida. É sinal dos tempos, o consenso mudou”.

O Estado voltou, assim, como é da sua responsabilidade, a liderar democraticamente o desenvolvimento nacional. Sem omissão nem intervencionismo. Sem substituir nem atropelar o setor privado. Ao contrário, criando as condições para a sua devida expansão. Prova disso é que a economia privada brasileira – pequenas, médias e grandes empresas, dos mais variados segmentos – teve enorme crescimento durante o governo Lula, nitidamente favorecido pela ação promotora e supervisora do Estado. Superou-se dessa forma, sem qualquer viés estatizante, o dogma destrutivo do Estado mínimo.

Capítulo 5

Econômico *versus* social



“O maior obstáculo ao crescimento é o gasto público”, proclamavam os arautos do neoliberalismo. Não poderia haver expansão econômica sem corte da despesa social (deliberadamente confundida, para efeito de propaganda, com o “custeio” da burocracia). O incremento produtivo deveria ser financiado sobretudo pela desoneração tributária, isto é, pela eliminação ou drástica e generalizada redução de impostos. Nenhuma outra forma de estímulo à economia, como o crédito mais abundante, por exemplo, ou os juros mais baixos, seria tão desejável quanto a pura e simples “renúncia” fiscal. Até porque, neste caso, o dinheiro público é transferido ao setor privado sem nenhuma condicionalidade. Daí a permanente luta política, apoiada em faustosas campanhas publicitárias, contra a chamada (e não por acaso) “carga” fiscal. Segundo os defensores dessa tese, ao arrecadar os tributos previstos em lei e com eles cumprir suas obrigações constitucionais, prestando serviços básicos à população e fomentando o desenvolvimento, o Estado seria pouco menos do que um algoz da vida econômica.

Multiplicaram-se os rótulos pejorativos para o orçamento público, repleto de “gorduras”, “inchaços” e “desperdícios”. A capacidade de cortar gastos sociais tornou-se o paradigma do bom governo. Um semanário paulista não teve pejo de resumir a questão, imitando os gibis de outrora, ao empolgante duelo entre o mocinho do investimento privado e o bandido do gasto público. Só um deles, é claro, poderia sobreviver. No primeiro caso, tratava-se de recurso bem empregado, com critério, profissionalismo e retorno garantido para o país; no segundo, não passava de dinheiro mal utilizado, “a fundo perdido”, sem gerenciamento nem resultados palpáveis, praticamente jogado fora.

Impossível combater a fome e a pobreza em escala massiva sem provocar a explosão do déficit público. A participação dos trabalhadores na renda nacional não poderia crescer para não prejudicar a poupança interna. Se o salário-mínimo aumentasse, a Previdência Social quebraria. Os fundamentos macroeconômicos corriam perigo caso não fossem congeladas as verbas de saúde, educação, meio ambiente, cultura etc. Nada de políticas públicas universais; no máximo, programas focalizados, efêmeros, de caráter paliativo. Em suma: entre a criação e a distribuição de riquezas haveria um antagonismo insuperável. “Economia não rima com filantropia”, afirmou de modo lapidar um prestigiado consultor financeiro.

Primeiro é preciso fazer o bolo crescer para depois, se for o caso, distribuir. No futuro talvez haja algum tipo de confluência entre o econômico e o social, mas no presente isso é impossível. Entre os dois nunca haveria síntese, apenas mediação. Já que é inviável ignorar as necessidades de sobrevivência das classes populares, deve-se provê-las com o menor dispêndio possível, para que o grosso dos recursos seja aplicado no que realmente interessa. Com base nessa visão distorcida, e a despeito da celebrada “responsabilidade social”, o país atrofiou e fragilizou as suas políticas públicas, com os resultados conhecidos: aumento da pobreza e da exclusão, escalada do desemprego, deterioração dos serviços essenciais. E o que é pior: sem crescimento, ou com um crescimento medíocre.

O governo Lula não poderia, obviamente, seguir no mesmo rumo. Se o fizesse, o país não conseguiria libertar-se da paralisia econômica e da degradação social. Embora derrotada nas urnas, a oposição neoliberal pretendia continuar governando o país “de fora para dentro”, vale dizer, impondo a pauta e as escolhas do governo por meio de seus instrumentos de comunicação de massa. O governo preferiu driblar as armadilhas ideológicas, evitando enredar-se em polêmicas inúteis, e dedicou toda a sua energia e criatividade a construir justamente aquilo que os opositores diziam ser impossível: uma verdadeira síntese entre o

social e o econômico. Rechaçou, desde logo, o elitismo inscrito nos conceitos de “*investimento produtivo*” e “*gasto social*”. Mas foi além: colocou as políticas sociais no centro da estratégia de desenvolvimento nacional. O PT e Lula sempre acreditaram que a inclusão social, além de ser um imperativo ético, é também uma necessidade econômica. A distribuição de renda, elevando o poder de compra dos pobres e dos trabalhadores, dando-lhes acesso a bens e serviços que antes não podiam adquirir, melhora a vida de milhões de pessoas e, ao mesmo tempo, incrementa a produção e o investimento, fazendo o país crescer. Criando novos cidadãos, cria também novos consumidores, gerando uma demanda inédita na economia. O Bolsa Família, por exemplo, ao beneficiar quase 50 milhões de pessoas que viviam na extrema pobreza, tornando menos precária e mais digna a sua existência, tem um profundo significado humano, que já bastaria para justificar a criação do programa e o dinheiro nele aplicado. Mas cumpre também um importante papel macroeconômico, na medida em que passou a injetar na economia real, a cada ano, pelo menos R\$ 10 bilhões (em 2012 já são R\$ 19,3 bilhões), favorecendo o comércio, a indústria, a agricultura. O dinheiro que as famílias recebem garante as despesas básicas (alimentos, vestuário, material

escolar, medicamentos etc.) e vai todo para o comércio local ou regional, expandindo o mercado interno, inclusive nas regiões mais longínquas e carentes do país, interiorizando o desenvolvimento.

A Política de Valorização Permanente do Salário-mínimo é outro exemplo dessa fecunda aliança do social com o econômico. Negociada pelo governo com as centrais sindicais, foi instituída em 2007 e assegura ao salário-mínimo ganho real equivalente ao crescimento do PIB, beneficiando diretamente 47 milhões de trabalhadores (29 milhões de ativos e 18 milhões de aposentados). Durante as décadas perdidas, o salário-mínimo havia sido estigmatizado como o inimigo nº 1 da Previdência Social e do custo de vida. No governo Lula, passou a ser tratado como o poderoso fator de desenvolvimento e de justiça distributiva que realmente é. Entidades empresariais calculam que, em apenas quatro anos, os reajustes do mínimo agregaram mais de R\$ 60 bilhões ao consumo das famílias e ao mercado interno. Em 2010, seu valor real já havia sido elevado em 62%, com forte impacto na qualidade de vida dos trabalhadores e no nível da atividade econômica. E sem que isso acarretasse qualquer prejuízo à Previdência. Ao contrário: devido à retomada do crescimento e à geração de novos empregos, bem como aos programas de incentivo às micro e pequenas empresas, o que se verificou foi

um aumento expressivo da formalização do trabalho e, consequentemente, da contribuição previdenciária de empregadores e empregados.

O mesmo vale para o programa Minha Casa Minha Vida que, ao viabilizar a construção de 1 milhão de moradias populares, nas mais diversas regiões do país, reduziu o déficit habitacional e, simultaneamente, contribuiu para reativar a indústria da construção civil, muito deprimida no período anterior. O governo se associou ao setor privado para conceber e executar o programa. A União financia os empreendimentos e subsidia parcialmente a aquisição dos imóveis pelas famílias de baixa renda. As empresas privadas realizam as obras, seja por encomenda das prefeituras, seja por sua própria iniciativa, valendo-se de condições especiais de crédito. A construção de casas populares cresceu 500%. O setor se recuperou rapidamente. Em 2002, o seu PIB encolheu 2,2%; em 2004 já crescia a 10,7%, chegando a 15,2% em 2010, com a geração de 1 milhão e 268 mil novos postos de trabalho. Antes, havia milhares de engenheiros desempregados no país; hoje, nossos profissionais são insuficientes para atender à demanda e as empresas brasileiras estão contratando engenheiros no exterior.

Diversos outros programas exitosos do governo Lula possuíam idêntico sentido socioeconômico. É o caso do Luz para Todos que, ao levar energia para 3 milhões

de famílias pobres, transformou estruturalmente o cotidiano e as condições de vida de 12 milhões de pessoas e dinamizou a cadeia produtiva de materiais elétricos e a própria indústria de eletrodomésticos. Também é o caso do Programa de Financiamento da Agricultura Familiar (Pronaf), que elevou de R\$ 2,4 bilhões (em 2002) para R\$ 15 bilhões (em 2010) o crédito subsidiado à pequena agricultura, em benefício de 2,8 milhões de famílias, mais de 10 milhões de pessoas, dando-lhes um poder econômico e social que nunca tiveram. Basta dizer que, atualmente, 70% dos alimentos consumidos no país vêm da agricultura familiar. Durante a crise internacional de 2008, em vez de restringir o crédito ao setor, como queriam os fiscalistas ortodoxos, o governo dobrou a aposta: aumentou o dinheiro disponível e ainda lançou um novo programa, o Mais Alimentos, para financiar, via BNDES, a compra de tratores de pequeno porte pelas famílias camponesas. Em menos de três anos, já haviam sido adquiridos 30 mil tratores, elevando a produção de alimentos e evitando a retração da indústria de máquinas e equipamentos agrícolas. E o que é melhor: tudo isso foi feito sem prejuízo da agricultura empresarial, que também contou com pleno apoio de Lula e teve um crescimento exponencial ao longo do seu governo, consolidando a posição do Brasil como um dos maiores e mais avançados produtores agrícolas do

planeta. Ficou evidente que o preconceito conservador contra a agricultura familiar (que deveria ser abolida por um “choque de capitalismo” no campo) é tão descabido quanto o sectarismo ideológico contra o agronegócio (que representaria uma ameaça à própria sobrevivência da agricultura familiar). O zoneamento agroecológico do país, aperfeiçoado em 2008, também garante a coexistência e complementariedade das duas agriculturas. Em outra esfera, cabe destacar o Programa de Crédito Consignado, com juros mais baixos e desconto na folha de pagamento, que o governo negociou com os bancos e as centrais sindicais. Lançado em 2005, quatro anos depois já havia posto à disposição dos assalariados mais de R\$ 120 bilhões, concretizando legítimas aspirações populares e impulsionando o crescimento econômico.

Na verdade, essa integração do social com o econômico passou a orientar o conjunto das políticas públicas, afirmando-se como uma lógica geral de governo. O econômico deixou de ser um fim em si mesmo, particularista e excludente, a serviço de uma parcela minoritária da população, e ganhou um sentido coletivo muito mais abrangente e justo. O social, por sua vez, deixou de ser meramente assistencialista, focalizado e compensatório, para articular-se organicamente com a vida produtiva do país, tornando-se de fato emancipador.

Além disso, o governo Lula fez um esforço notável

para tornar mais eficiente a gestão das políticas sociais. “Queremos investir muito mais nos pobres – dizia Lula – mas também queremos investir melhor”. Toda a área social foi profissionalizada. Os cadastros foram refeitos e ampliados, e pela primeira vez o país sabe exatamente quem são os beneficiários dos programas sociais. O controle das condicionalidades (principalmente a saúde e a educação dos filhos) tornou-se mais ágil e rigoroso. Pessoal especializado e tecnologia de ponta foram incorporados ao gerenciamento dos programas; todos eles passaram a ter metas definidas e prestação de contas periódica. A transparência é total: qualquer cidadão pode verificar em tempo real a execução orçamentária do setor, permanentemente acompanhado pelas organizações populares e o Ministério Público. Os resultados práticos foram tão positivos que as políticas sociais brasileiras tornaram-se uma referência internacional.

Sustentado pelos aumentos reais do salário-mínimo, a geração de novos empregos, os programas de transferência condicionada de renda, a expansão do crédito popular e uma vigorosa política de investimento produtivo, o mercado interno tornou-se a âncora do desenvolvimento brasileiro. É ele que garante a estabilidade, ele é que puxa o carro do crescimento e atrai, inclusive, a maior parte do investimento estrangeiro. As nossas exportações, como já foi dito, também se expandiram – e muito.

Mas o crescimento, agora, é mais consistente, porque não é puramente exógeno, subordinado ao fluxo de capitais externos e às oscilações dos mercados consumidores dos países centrais, mas sobretudo endógeno, com base na expansão sustentada do consumo e da demanda, fruto da melhoria de vida da população. “Se o povo tem mais renda – explicava Lula –, ele compra mais e, vendendo mais, o comércio faz novas encomendas à indústria, que, para atender a demanda adicional, precisa aumentar a produção, ampliando os investimentos – e tudo isso faz girar a roda da economia, gerando empregos e prosperidade”.

Neste novo modelo, completamente distinto, como se vê, do modelo neoliberal, e muito mais eficaz inclusive do ponto de vista estritamente econômico, é a ampliação da cidadania e do direito ao consumo responsável que alicerça a estabilidade e o crescimento.

Em 2002, os recursos totais destinados ao desenvolvimento social não chegavam a R\$ 4,5 bilhões; em 2010, só o orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome já era de R\$ 39 bilhões! Os recursos (bem) aplicados no social foram fundamentais para livrar da miséria 28 milhões de brasileiros e levaram 39 milhões para a classe trabalhadora e a classe média. Mas também foram decisivos para vencer a prolongada estagnação econômica e inaugurar um novo ciclo de crescimento

sustentado no país. Essa autêntica conquista civilizatória seria impossível sem superar a falsa contradição entre crescer e distribuir. Ela simplesmente não aconteceria sem ousadas políticas públicas de distribuição de renda. O governo Lula provou que não apenas é viável crescer distribuindo, mas que esta é a maneira mais sólida e duradoura de crescer. Talvez o seu maior “achado” tenha sido justamente estabelecer essa simbiose do social com o econômico, no qual, longe de se hostilizarem, eles se alimentam e fortalecem mutuamente. Economia pode, sim, rimar com dignidade humana.



Capítulo 6

Capitalismo de ponta *versus*
desenvolvimento regional



Quem não se lembra da feroz cruzada neoliberal contra o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA)? Da progressiva descapitalização das duas instituições, de seu deliberado sucateamento? Quem não se recorda do implacável combate à Sudene e à Sudam, afinal extintas? Políticas federais de desenvolvimento para as regiões economicamente mais defasadas e socialmente mais vulneráveis do país – o Norte e o Nordeste, sobretudo – eram sumariamente descartadas como “paternalistas”, “anacrônicas”, “perdulárias”. E o que é mais grave, *desnecessárias*, já que o mercado, por si só, acabaria assegurando o progresso de todas as regiões. Houve até quem considerasse o desequilíbrio inter-regional um falso problema. Nosso verdadeiro desafio seria o de inserir o Brasil na economia mundial globalizada. Para isso, os escassos recursos públicos deveriam ser destinados a prover de infraestrutura e tecnologia os setores de ponta do capitalismo brasileiro. De novo, o vazo do dualismo excludente: o apoio aos setores (e regiões) mais

avancados seria inconciliável com o respaldo aos setores (e regiões) de menor dinamismo. Mesmo que essa opção por algumas regiões em detrimento de outras – flagrantemente arbitrária – pudesse acarretar a fratura definitiva entre o Brasil autoproclamado “moderno”, plenamente integrado ao mundo, e o Brasil supostamente “arcaico”, condenado ao isolamento e à penúria crônica.

Também aqui o governo Lula recusou o clichê ideológico, o impasse artificial, para ficar com os problemas reais, procurando resolvê-los de modo objetivo, sem anátemas nem sacrifícios injustificáveis.

Ao mesmo tempo em que investia fortemente nos setores econômicos de ponta, com vistas a torná-los cada vez mais competitivos em escala global – e essa foi a principal finalidade da política industrial lançada em 2004 e um dos eixos prioritários da nova política de ciência, tecnologia e inovação implementada a partir de 2005, para citar apenas duas importantes iniciativas –, o governo pôs em prática um ousado conjunto de medidas a favor do desenvolvimento regional que abriram perspectivas inéditas para o Nordeste e o Norte.

Considere-se, a título de exemplo, o caso do Banco do Nordeste. Em 2002, ele dispunha de irrisórios R\$ 240 milhões para financiar a atividade econômica de oito estados que, somados, possuem mais de 40 milhões de habitantes. Em 2009, esse mesmo BNB, com sua

inteligência estratégica e sua capacidade operacional reconstituídas, e capitalizado pelo Tesouro Nacional, já emprestava nada menos que R\$ 9 bilhões às pequenas, médias e grandes empresas nordestinas!

De 2003 a 2010, o BNB ajudou a viabilizar milhares de novos empreendimentos, expandindo e diversificando o parque produtivo regional. O Banco da Amazônia, por sua vez, havia emprestado R\$ 4,1 bilhões em 2002; em 2010, investiu R\$ 14,4 bilhões. E tudo isso foi realizado sem prejuízo do saneamento moral e administrativo das duas instituições que, como se sabe, no período anterior estiveram envolvidas em diversas irregularidades.

Criar oportunidades de desenvolvimento para todas as regiões do país foi, durante os seus oito anos na Presidência, uma verdadeira obsessão de Lula. Logo na primeira reunião ministerial, em fevereiro de 2003, ele declarou: “O que nós queremos é construir um país menos desigual, mais justo e equilibrado. Isso vale tanto para o aspecto social quanto para o regional. Nenhuma região do país é tão avançada que possa prescindir do apoio do governo. Aliás, as regiões mais ricas também têm seus bolsões de pobreza. E nenhuma é tão atrasada que não mereça a nossa solidariedade. Quem está dentro tem que ser valorizado. Quem está fora tem que ser incluído. Não queremos ilhas de primeiro mundo num

país de carentes. E também não queremos socializar a pobreza. É por isso que o Brasil precisa crescer, voltar a se desenvolver. Se soubermos despertar a autoestima e a energia empreendedora dessa gente, temos tudo para nos tornar uma potência econômica e política no mundo. Mas isso só tem sentido se beneficiar todas as pessoas e regiões, inclusive as mais simples, as mais longínquas, as mais esquecidas”.

E, para que não houvesse nenhuma dúvida sobre as implicações práticas de suas palavras, fez questão de acrescentar: “Não queremos ações que sejam nacionais só de nome e acabem discriminando determinadas regiões, e sim ações que deem conta de toda a nossa diversidade territorial. Que sejam capazes de contemplar, simultaneamente, os vários *Brasis*. Por isso não me tragam esses números agregados, redondos, essas médias abstratas, esses índices nacionais *per capita* que quase nunca refletem as distorções e os desequilíbrios do país real. Quero tudo detalhado: região por região, estado por estado, se possível até município por município. De preferência, com os investimentos distribuídos no mapa para podermos visualizar tudo direitinho e checar se a alocação de recursos está sendo equitativa. E nada de concentrar nas regiões mais ricas todos os projetos de ponta enquanto as outras ficam só com ações compensatórias. Vamos fazer investimentos *estruturantes* também

nas regiões menos desenvolvidas. Não queremos somente compensá-las pela eterna desigualdade, como se o seu atraso fosse insanável. Queremos proporcionar a elas as mesmas oportunidades de desenvolvimento que as outras regiões de alguma forma já tiveram”.

Lula reafirmava, desse modo, uma das convicções mais profundas do PT e das forças populares. A esquerda brasileira sempre acreditou que a unidade nacional, para ser consistente e duradoura, não pode ser apenas formal, deve ser substantiva. Cada região precisa sentir-se parte – e não vítima – do desenvolvimento do país. O Brasil será tanto mais forte e menos vulnerável quanto mais compartilhado for o seu progresso. Agudos desequilíbrios regionais, além de moralmente condenáveis, causam tensões e dificuldades de toda ordem, restringindo o nosso potencial como nação. Por isso, políticas de desenvolvimento para as regiões mais fragilizadas beneficiam o conjunto do país. Elas são indispensáveis ao novo Brasil que estamos construindo.

Essa determinação ética e política tornou-se um critério permanente de governo. Não se tratava de adotar programas específicos, segmentados, para o Norte o Nordeste, como se tais regiões estivessem à margem do país, mas, sim, de garantir-lhes o devido lugar nas políticas nacionais. Suas necessidades particulares deveriam ser consideradas no âmbito da estratégia geral de desenvolvimento. Com isso, todos os programas federais

passaram a incorporar, não como apêndice mas em sua própria lógica, a dimensão regional. Só assim a sua execução era autorizada. Qualquer que fosse o seu foco – infraestrutura, indústria, agricultura, serviços, desenvolvimento social, cultura, democracia participativa etc. –, todos deveriam ter a marca registrada da descentralização. O PAC, o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Família, o Luz para Todos, o programa de novas universidades federais, o de novas escolas técnicas, o Prouni, o Projovem, o programa de financiamento da agricultura familiar, os Pontos de Cultura, o programa de inclusão digital, todos eles, antes de serem lançados, foram submetidos ao crivo da equidade inter-regional. A política para as rodovias, portos, aeroportos e ferrovias contemplou como nunca o Norte e o Nordeste. Da mesma forma, os planos de investimentos da Petrobras e da Eletrobrás, assim como as carteiras de financiamento do BNDES, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.

Além de um extraordinário volume de recursos aplicados na área social, essa prioridade traduziu-se em grandes projetos industriais e de infraestrutura destinados ao Norte e Nordeste, que estão mudando qualitativamente o seu perfil socioeconômico. Basta mencionar alguns dos empreendimentos em execução no Nordeste (e o mesmo poderia ser dito quanto à Amazônia): construção da Ferrovia Transnordestina;

ampliação dos portos de Itaqui e Suape; integração das bacias do rio São Francisco; duplicação da BR-101; implantação das siderúrgicas do Ceará e do Maranhão; instalação do Gasene na Bahia e da nova fábrica da Fiat em Pernambuco; construção das novas refinarias da Petrobras no Maranhão, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Lula e sua equipe empenharam-se a fundo no diálogo com os governadores, prefeitos, empresários, trabalhadores urbanos e rurais, movimentos sociais, cientistas, intelectuais, pastorais e entidades juvenis do Norte e do Nordeste. Discutiram francamente os méritos e limites de experiências anteriores e sustentaram a necessidade de outra ótica para o desenvolvimento regional. Sem nenhum paternalismo, assumiram e cobraram responsabilidades, estimulando a participação popular e uma nova postura das lideranças regionais e locais.

Os resultados desse processo foram analisados pela economista Tânia Bacelar, discípula de Celso Furtado e uma das maiores especialistas brasileiras em desenvolvimento regional. Eis algumas de suas conclusões: “A marca do governo Lula – afirma – foi a retomada gradual das políticas nacionais, valendo destacar que elas haviam sido um dos principais focos de desmonte da presença do Estado no auge do neoliberalismo. As políticas sociais em geral, com destaque para a política

de combate à fome e à pobreza, a política de reajuste real do salário-mínimo e a de ampliação significativa de crédito, são algumas que tiveram impacto muito positivo no Nordeste. Elas dinamizaram a demanda na região – que liderou, junto com o Norte, as vendas no comércio varejista do país entre 2003 e 2009. E o dinamismo do consumo atraiu investimentos para a região (redes de supermercados, grandes magazines, indústrias de alimentos e de bebidas, entre outros, expandiram sua presença no Nordeste). Por sua vez, mudanças na política da Petrobras influíram muito na dinâmica regional, como a decisão de investir em novas refinarias e em patrocinar – via suas compras – a retomada da indústria naval brasileira, o que levou o Nordeste a captar vários estaleiros. A política de ampliação dos investimentos em infraestrutura – foco principal do PAC – também beneficia o Nordeste com investimentos que, somados, tem peso no total dos investimentos previstos superior à participação do Nordeste na economia nacional. A política de ampliação das universidades federais e de expansão da rede de ensino profissional também atingiu favoravelmente o Nordeste, em especial as cidades médias do seu interior, ajudando a combater a tendência à forte concentração de investimentos públicos no litoral da região. Mas o resultado talvez mais importante foi sobre o emprego formal, que cresceu no Nordeste

5,9% ao ano entre 2003 e 2009, taxa superior à de 5,4% registrada para o Brasil como um todo, e aos 5,2% do Sudeste, segundo dados da Rais/Caged. Como se vê, as políticas nacionais setoriais, ao levarem em conta a dimensão regional, favoreceram muito o Nordeste (e o Norte)”.



Capítulo 7

Integração subalterna *versus*
isolamento internacional



A política externa foi, sem dúvida, um dos destaques do governo Lula. Ao resgatar nossa plena soberania e diversificar nossas relações econômicas e políticas, ela deu importante contribuição para que o país retomasse o caminho do desenvolvimento e conquistasse um novo lugar no mundo. Seu caráter ao mesmo tempo autônomo e solidário, transformador mas isento de sectarismo, teve notável impacto na comunidade internacional, granjeando para o Brasil o respeito generalizado de povos e governos. Os analistas a consideram um dos indutores da nova correlação de forças e da nova ordem multipolar que estão emergindo no cenário global. Junto com a consistente expansão econômica e os formidáveis avanços sociais, a política externa “ativa e criativa” constitui uma das marcas do Brasil no século XXI. Tanto por seus princípios como por seus resultados tornou-se um verdadeiro orgulho nacional.

No entanto, para que pudesse adotá-la, o governo Lula teve que superar preconceitos arraigados de

nossas classes dirigentes quanto ao papel subalterno do Brasil no mundo.

O bordão ideológico era sempre o mesmo. Estaríamos, realisticamente, condenados a optar entre dois rumos antagônicos, sem espaço para “tergiversações”. Aceitar o *status quo* internacional e o lugar destinado ao Brasil pelas grandes potências, renunciando assim a questionar a estrutura de poder vigente no mundo, ou sofrer um radical isolamento econômico e diplomático, que nos levaria fatalmente ao desastre. Se queríamos manter nossas boas relações com os países do G-8, líderes do capitalismo mundial, deveríamos acatar sua hegemonia e sua condução dos destinos do planeta. Ao Brasil não convinha pugnar pela reforma da ordem econômica e política internacional. Deveria, isso sim, acomodar-se da melhor maneira possível no interior das hierarquias de poder já estabelecidas. Mesmo diante de uma globalização assimétrica e excludente, que prejudica o desenvolvimento de tantos países e condena centenas de milhões de pessoas à miséria e à fome, não nos caberia qualquer iniciativa – a não ser puramente retórica – para torná-la mais justa. Poderíamos, no máximo, reivindicar para o Brasil, dadas as suas dimensões territoriais e populacionais e a sua importância na América do Sul, a condição “privilegiada” de sócio menor, de coadjuvante. Nossa credencial para tanto seria

uma espécie de confiabilidade bilateral com os Estados Unidos (e seus aliados), secundando na prática a posição norte-americana em todos os domínios.

Essa concepção levou o país, durante a década de 1990, a amesquinhar voluntariamente sua política externa, atrofiando seus horizontes doutrinários e políticos, restringindo a abrangência e o significado de suas iniciativas, proibindo-se de exercer qualquer papel relevante na esfera mundial. Abrimos mão, sem que nada ou ninguém nos obrigasse a isso, de tratar temas “alheios” ao nosso subcontinente, de realizar o menor movimento fora de nossa “órbita natural”. Desse ponto de vista, as relações internacionais dão-se em níveis segregados e herméticos de poder, sem vasos comunicantes entre eles. Apenas as potências mundiais teriam a prerrogativa de atuar nas questões globais. Caberia a elas, e somente a elas, definirem o que é e o que não é de interesse geral. Um país periférico como o Brasil deveria abster-se de opinar – de agir, nem pensar – sobre a ordem global em seu conjunto, limitando-se aos seus interesses “imediatos” ou de sua “região”. Jamais deveria extrapolar o seu “âmbito próprio”, sob pena de ser rotulado – e punido – como dissidente.

Ao assumir a Presidência, Lula e sua equipe fizeram justamente o contrário do que predicavam as forças conservadoras. O novo governo pôs em prática, desde

o seu primeiro dia, uma política externa com duplo e declarado objetivo: defender as legítimas aspirações do país e da região e, ao mesmo tempo, lutar pela reforma da ordem econômica e política mundial, com vistas a torná-la mais democrática e equitativa.

E o fez sem nenhuma atitude hostil em relação às potências dominantes (ao contrário: intensificou nossas relações com elas em todos os níveis). E sem substituir o alinhamento automático com os Estados Unidos por qualquer postura antinorte-americana. Raras vezes na história as relações bilaterais do Brasil com os EUA foram tão francas e amistosas, como fizeram questão de ressaltar os líderes de ambas as partes. Os Estados Unidos continuaram a ser, inclusive, o maior investidor estrangeiro no Brasil. Sem que isso implicasse nenhum compromisso *a priori* do Brasil com as posições daquele (ou de qualquer outro) país.

A nova política externa brasileira baseou-se em valores essencialmente libertários e universalistas, resgatando o que havia de mais fecundo no memorável projeto de Afonso Arinos e San Tiago Dantas. O PT, como se sabe, já nasceu combatendo o autoritarismo e todas as formas de nacionalismo xenófobo. Sempre julgamos equivocados e inviáveis os projetos nacionais autarquizantes. Nunca acreditamos que, para ser independente, o Brasil devesse adotar uma posição reativa

frente ao mundo e menos ainda fechar-se a ele. Como também seria um erro grave diluir-se de modo acrítico e ingênuo no mundo, alienando a nossa identidade, abdicando de nossas convicções humanistas e contribuindo para manter uma ordem global injusta. A soberania de um país afirma-se justamente na relação aberta e criativa com os demais.

Lula sempre procurou ilustrar para o cidadão comum o sentido ético e a necessidade prática dessa política independente. “Ninguém respeita quem não se respeita – dizia ele. O Brasil tem que se livrar desse absurdo sentimento de inferioridade, desse complexo de viralata. Não faz sentido hostilizar as grandes potências, mas nem por isso precisamos nos ajoelhar diante delas. Essa postura miúda, defensiva, só agrava os nossos problemas. Ela bloqueia o desenvolvimento do país e nos desqualifica perante o mundo. A cabeça colonizada é o pior dos males. A mania de achar que os outros podem tudo e nós, nada. O que vem de fora é sempre bom e o que é nosso nunca presta. O Brasil é um país extraordinário, mas a mentalidade de certas elites não está à altura dessa grandeza. Se queremos, legitimamente, exercer a nossa independência, traçando com liberdade um caminho próprio, elas são as primeiras a objetar: o império não permitirá! Ora, os impérios nunca permitiram nem permitirão nada. E, no entanto, as mudanças

acontecem, o mundo se transforma, apesar dos impérios. E acontecem quando os povos, e os seus líderes, acreditam nelas e as fazem acontecer. Nunca caem do céu. São conquistadas com esforço e determinação. Não tenham dúvidas: se queremos um Brasil e um mundo mais justos, temos que batalhar por eles”.

Sua própria trajetória de vida e a experiência de lutador social haviam dado a Lula uma profunda convicção transformadora. A vitória pessoal sobre a pobreza e a exclusão, assim como a defesa dos direitos dos trabalhadores em plena ditadura militar, ensinaram-lhe que os destinos individuais e coletivos podem ser reinventados. Não por simples atos de vontade, mas com a firmeza de objetivos e o perseverante acúmulo de forças que tornam possíveis as mudanças de fato qualitativas. Poucas vidas como a sua encarnam tão bem o lúcido dístico de Antônio Machado: “Caminhante, não há caminho. O caminho se faz ao caminhar”. Daí sua recusa de todo realismo paralisante, conservador, bem como de qualquer visão messiânica da história.

A experiência da esquerda brasileira nas últimas décadas também havia demonstrado que a ousadia transformadora pode e deve conjugar-se com um forte sentido de responsabilidade. Se fôssemos temerários, não teríamos chegado democraticamente ao comando do país. Mas se fôssemos medrosos ou tíbios, muito

menos. Quanto mais arrojados os nossos sonhos, maior a necessidade de discernimento e competência para concretizá-los. O realismo não deve servir de álibi para a omissão. Os verdadeiros realistas não são aqueles que renunciam à luta porque nada pode ser feito; são os que encontram a forma adequada e eficiente de lutar.

O mundo atual, por outro lado, é completamente distinto daquele que existia em 1945/1946, quando foram criadas as estruturas de poder ainda vigentes. Naquela época, a China estava em guerra civil, a Índia não existia como país independente, grande parte da África era constituída de colônias europeias, a América Latina não possuía nem de longe a sua pujança atual. Tudo isso mudou. Além da descolonização africana e asiática, muitos países do Sul se industrializaram, modernizaram a sua agricultura, e alcançaram, apesar de todos os obstáculos, notáveis progressos educacionais, científicos e tecnológicos. Com isso, adquiriram um peso muito superior no cenário mundial. Basta dizer que, hoje, os países que estão fora do G-8 representam mais de 60% da economia do planeta. A governança global precisa refletir essa nova realidade. Se não o fizer, será cada vez menos legítima e eficaz.

“Queremos contribuir para reformá-la – aduzia Lula. A partir de agora, o Brasil vai opinar sobre as questões que julgar relevantes, sejam elas regionais, continentais

ou globais. E, sempre que possível, tomará iniciativas a respeito, buscando as parcerias necessárias. Aliás, no mundo de hoje, não há como defender os interesses nacionais sem incidir de alguma forma na ordem global. As nações pobres e os países emergentes não conseguirão ampliar os seus espaços comerciais e políticos sem torná-la menos assimétrica. Além de propor a democratização dos órgãos multilaterais – ONU, FMI, Banco Mundial –, nós mesmos devemos criar mecanismos que expressem as necessidades e as posições dos países do Sul, dando voz aos excluídos.”

Contudo, antes de nos dedicarmos à parte criativa dessa política, foi preciso neutralizar uma séria ameaça à soberania do Brasil e de toda a América Latina. Tratava-se de evitar que o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), já em fase final de negociação, fosse consumado. Longe de propiciar uma verdadeira integração, esse acordo, nos termos em que estava concebido, significaria a virtual anexação das economias latino-americanas pelos Estados Unidos. Sem arrogância nem subserviência, o Brasil e seus aliados fizeram ver às autoridades norte-americanas que a proposta era descabida e não contribuiria, de modo algum, para estreitar os desejáveis laços de amizade e cooperação entre as três Américas.

Para o governo Lula, a inserção soberana do Brasil no mundo deveria passar, antes de mais nada, pela

unidade de nossa própria região. A exemplo, inclusive, do que haviam feito os países da Europa e da América do Norte, criando poderosos blocos econômicos e políticos. Nesse sentido, começamos por apostar decididamente no Mercosul e na integração sul-americana. As razões para isso eram – e continuam sendo – não apenas socioeconômicas, mas também geopolíticas e estratégicas. Cada um de nossos países, isoladamente, tem reduzida influência nas negociações internacionais e estará sempre à mercê dos desígnios de terceiros; unidos, temos uma força muito maior tanto para defender a soberania e os interesses da região quanto para favorecer a mudança da ordem global.

Tratamos, por isso, de reativar e consolidar o Mercosul. Depois de sua vigorosa etapa inicial, na década de 1980, o bloco havia caído no marasmo burocrático, sobretudo pelo desinteresse dos governos neoliberais, que privilegiavam os acordos de livre comércio com as grandes potências. A partir de 2003, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai promoveram um autêntico *relançamento* do Mercosul, incrementando a sua dimensão comercial, avançando na institucionalização do bloco e, principalmente, dando-lhe forte conteúdo político. As cúpulas de chefes de Estado, antes meramente protocolares, quando não folclóricas, passaram a discutir os desafios substantivos da região e do mundo. As chancelarias estreitaram

seus contatos. Instaurou-se uma verdadeira “diplomacia de presidentes”, com consultas regulares entre eles e frequentes iniciativas conjuntas. Mais do que um clima de respeito, estabeleceu-se uma efetiva relação de confiança entre os nossos países. Avançou-se bastante no rumo de uma política externa coordenada. Sem hegemonismo de nenhuma espécie, o Brasil empenhou-se em superar antigas (e injustificáveis) rivalidades, notadamente com a Argentina, que se tornou um de nossos principais parceiros econômicos e políticos.

De lá para cá, o Mercosul teve uma expansão impressionante. Os resultados comerciais do bloco, por exemplo, são simplesmente espetaculares. Sua corrente interna de comércio cresceu 460%, tornando-se um dos sustentáculos de nossas economias. O comércio intrabloco passou a funcionar como verdadeira âncora para os países da região, compensando em boa medida os efeitos danosos do protecionismo e das crises nas economias centrais. O intercâmbio Brasil-Argentina, que era de US\$ 7 bilhões em 2002, saltou para US\$ 33 bilhões em 2010! (No mesmo período, o intercâmbio Brasil-EUA passou de US\$ 25 bilhões para US\$ 46 bilhões, mas com saldo negativo para o Brasil, ao contrário do que ocorre no Mercosul). O caso do Uruguai, mesmo sendo uma economia menor, também é sintomático. Em 2002, seu fluxo comercial com o Brasil era

de US\$ 825 milhões; em 2010, já havia atingido os US\$ 2,9 bilhões. Com a Venezuela, que acaba de tornar-se membro pleno do Mercosul, a corrente bilateral de comércio cresceu nada menos que 1.300% e nossas exportações para aquele país, que eram de US\$ 500 milhões em 2002, chegaram a US\$ 6 bilhões em 2010.

E esse sucesso não ficou restrito ao aspecto comercial. Somente na Argentina, de 2003 a 2010, empresas brasileiras investiram mais de US\$ 13 bilhões (Loma Negra, Quilmes, Banco Patagônia, Gerdau, Brasil Foods, Vale etc.). No mesmo período, empresas argentinas investiram US\$ 7 bilhões no Brasil (IMPESA, Cartelone, Corporación América etc.). Recentemente, aportando US\$ 2,5 bilhões, o Grupo Techint tornou-se acionista majoritário da Usiminas, uma das maiores siderúrgicas brasileiras. No setor automotivo, com um acordo específico, conseguiu-se avançar ainda mais, integrando a cadeia produtiva entre Brasil, Argentina e Uruguai. Além disso, estão sendo feitos na região expressivos investimentos binacionais, como é o caso da cimenteira Concretex-Mix, o maior empreendimento industrial da história do Paraguai, em parceria com o grupo brasileiro Camargo Corrêa.

Considerando que a relação entre os países associados deve ser benéfica para todos, o Brasil, mesmo tendo feito a maior parte do investimento na construção da usina de Itaipu, reconheceu o direito paraguaio à

metade da energia que ela produz. A criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) foi outro passo importante para reduzir as assimetrias no interior do bloco. O Focem tem viabilizado diversos projetos estratégicos no Uruguai e no Paraguai. Durante o ano de 2010, o valor de sua carteira quintuplicou, passando de US\$ 200 milhões para mais de US\$ 1 bilhão. Além de novas indústrias, o Fundo financia estradas e linhas de transmissão elétrica. Também apoia iniciativas de cunho marcadamente social, como a construção de moradias populares, redes de saneamento básico, escolas e bibliotecas, sem falar na transferência de tecnologia para cooperativas de agricultores familiares e catadores de resíduos sólidos.

Nos últimos anos, houve também um forte crescimento da participação social no Mercosul. A sociedade civil engajou-se intensamente no processo de integração. O objetivo é criar o que já foi chamado de “Mercosul dos Povos”, como um complemento indispensável ao Mercosul dos governos e ao Mercosul das empresas. O movimento sindical, por exemplo, já conseguiu incluir na agenda do bloco temas cruciais como os da integração produtiva, geração de empregos e trabalho decente. Multiplicam-se as parcerias entre as redes de organizações sociais dos diferentes países. Entidades feministas, étnicas, ambientais, culturais, agrárias, de direitos

humanos, de juventude articulam-se cada vez mais de modo supranacional. Toda essa mobilização está fazendo com que o Mercosul deixe de ser um bloco apenas comercial para assumir, progressivamente, dimensões econômicas, sociopolíticas e comunitárias mais profundas, que já se expressam em políticas articuladas de educação, saúde, emprego, migração, previdência etc.

Aos poucos, a própria institucionalidade do bloco vai sendo ampliada para incorporar os novos atores e adequar-se a um projeto de integração mais abrangente. Recentemente, foram criados a Coordenação de Ministros da Área Social (CCMAS), a Unidade de Participação Social (UPS) e o Instituto Social do Mercosul (ISM). Desde 2006, realiza-se semestralmente a Cúpula Social do Mercosul, reunindo centenas de lideranças populares da região, cujas conclusões são apresentadas diretamente à cúpula de chefes de Estado.

O exemplo mais evidente dessa nova diretriz foi a aprovação, na Cúpula de Chefes de Estado de Foz do Iguaçu, em dezembro de 2010, do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS). Prevendo a gradual integração das políticas sociais, estabeleceram-se dez objetivos prioritários: erradicar a fome e a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; universalizar a saúde pública;

universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; promover a sustentabilidade ambiental; assegurar o diálogo social e criar mecanismos de cooperação regional para o financiamento e a implementação de políticas sociais.

É óbvio que ainda existem – e sempre existirão – contradições e/ou tensões no interior do bloco, o que aliás acontece em qualquer processo dessa natureza (basta observar os conflitos internos da União Europeia). Em todos os países há grupos oligárquicos que resistem à integração. Hoje, no entanto, nos defrontamos com problemas de outra qualidade. Não decorrem da paralisia, mas justamente dos avanços do Mercosul. E nossos atuais líderes têm verdadeira disposição de resolvê-los.

Da mesma forma, adotamos uma política de aproximação com o conjunto dos países da América do Sul. Sem nenhuma clivagem ideológica, estreitamos os laços com todas as nações do subcontinente. O aspecto comercial sempre esteve incluído, mas nunca nos restringimos a ele. No próprio terreno econômico, fomentamos os investimentos produtivos, a ampliação da infraestrutura e a integração física e energética. Quando solicitados, compartilhamos com os nossos vizinhos os exitosos programas sociais brasileiros. Aprofundamos a cooperação universitária e

estabelecemos parcerias científico-tecnológicas. E, sobretudo, impulsionamos as nossas relações políticas, enfatizando também aqui o diálogo direto entre os chefes de Estado. Constituiu-se, dessa forma, um espaço político e diplomático de toda a região, e não apenas do Cone Sul, dos Andes ou da Amazônia. Sem prejuízo das legítimas articulações sub-regionais, nossos países conseguiram afirmar uma esfera de consulta e decisão efetivamente sul-americana, novidade tremenda para povos que viviam, na prática, “de costas uns para os outros”, cada qual buscando solitariamente relações “preferenciais” com os países ricos. A criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, refletiu esse novo patamar de diálogo e cooperação. A Unasul patrocina programas integrados nas áreas de saúde, educação, cultura, finanças públicas, combate às drogas, entre outras. A organização cumpriu um papel-chave na solução das crises institucionais da Bolívia, em 2008, e do Equador, em 2010, e não se omitiu ao condenar o recente golpe de Estado no Paraguai, que resultou na destituição arbitrária do presidente Fernando Lugo. Um dos maiores feitos da Unasul foi criar, em 2009, o Conselho Sul-Americano de Defesa.

A política brasileira para a América do Sul, por sua vez, sempre esteve inserida em um projeto mais amplo, de forte sentido histórico-cultural: o da unidade latino-Americana. Nessa perspectiva, a criação

da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em março de 2011, congregando 33 nações, foi um acontecimento da maior transcendência. De alguma forma, começou ali a materializar-se aquela “Pátria Grande” almejada por tantos próceres da independência e com a qual sonharam, durante dois séculos, sucessivas gerações de pensadores, artistas, líderes políticos e militantes sociais de nossos países. Governos das mais variadas orientações ideológicas deixaram de lado as suas divergências e resolveram, em nome de um patrimônio civilizatório comum e de um promissor horizonte de intercâmbio, avançar na construção da unidade continental. Ninguém ignora a complexidade desse desafio, mas existe uma inédita vontade de enfrentá-lo.

O governo Lula contribuiu para acelerar esse processo dialogando e cooperando diretamente com as nações da América Central e do Caribe. Em duas décadas, os presidentes brasileiros praticamente não haviam visitado os países da região. Lula esteve em quase todos eles, aprofundando as relações políticas e firmando acordos de investimentos e transferência de tecnologia. Como fazer parcerias efetivas sem presença institucional e material? O interesse pelos outros povos, quando não é meramente protocolar, deve traduzir-se em medidas concretas. Ao visitar os países

daquela região, Lula levava consigo representantes do empresariado e dos movimentos sociais brasileiros. E não se limitava a dialogar com os chefes de Estado; mantinha contatos com os trabalhadores e empresários locais, com a intelectualidade, as igrejas, a juventude, debatendo as novas relações bilaterais e continentais, mas também os problemas globais, compartilhando, inclusive, informações e análises do G-20, dos Brics e de outras articulações às quais os países menores nem sempre têm acesso. De volta ao Brasil, monitorava pessoalmente, junto aos ministérios e órgãos do governo, o cumprimento das obrigações assumidas. A Embrapa, por exemplo, está ajudando a desenvolver a agricultura de vários países centro-americanos; o BNDES passou a financiar projetos conjuntos; empresas brasileiras investem em novas plantas industriais e participam do esforço para modernizar e expandir a infraestrutura regional (hidrelétricas, portos, estradas, ferrovias, hidrovias); nossos técnicos assessoram a implementação de políticas de transferência de renda e inclusão social; centrais sindicais e ONGs brasileiras apoiam a auto-organização popular e a democracia participativa em diversos países da área. Esse investimento estratégico nas relações com a América do Sul e toda a América Latina seguramente fortaleceu e qualificou a nossa inserção no mundo.

No cenário global, a atuação do Brasil foi ainda mais marcante. A nova política externa brasileira notabilizou-se pela sua consistência e versatilidade. Não há quem não admire a capacidade brasileira de propor soluções inovadoras e construir alianças amplas e plurais para sustentá-las. Mas, sobretudo, o Brasil de Lula surpreendeu o mundo pela originalidade dos instrumentos de negociação que propôs e ajudou a construir, junto com a China, a Índia, a África do Sul e outros grandes países emergentes, tornando irreversível a instauração de mecanismos mais democráticos de governança mundial. O G-20 é o principal deles, mas o G-4, o Ibas, as cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes e as reuniões dos Brics também foram muito importantes.

Impossível promover mudanças substantivas na ordem global somente a partir das estruturas de poder existentes. Por outro lado, era preciso superar a fase das queixas retóricas (e sabidamente inócuas) contra o anacronismo do G-8 e de instâncias similares. Junto com outros grandes países “periféricos”, o Brasil trocou o lamento pela ação transformadora. O conformismo dos neoliberais cedeu lugar ao ativismo dos emergentes. Nosso Norte estava ao Sul.

O G-8 é um condomínio fechado que exclui os países detentores de 70% da população e 60% da economia

do planeta? Suas decisões perpetuam e não raro agravam a desigualdade entre os povos? Não nos limitemos a reclamar – tomemos a iniciativa de propor a criação do G-20 para mostrar como as coisas podem e devem ser, reunindo também nações da África, da Ásia e da América Latina. A comunidade internacional passou a contar, pela primeira vez, com um foro de decisão constituído pelas potências tradicionais e os novos atores do Sul. A Índia e a África do Sul estão fora de nossa região e, por isso, não devemos nos articular politicamente com elas? Criemos o Ibas para tratar de interesses e preocupações comuns. A África não é prioridade econômica para o Brasil, como declarou um ex-presidente da República, e por isso não se justifica o forte investimento diplomático, produtivo e social do governo Lula naquele continente? Mas é prioridade ética para um país como o nosso que deve à África grande parte de seu rosto, de seus braços e de sua alma. A França de Chirac tem posições relativamente autônomas no que se refere à solução dos conflitos internacionais? Façamos causa comum com ela em defesa da paz. Os Estados Unidos estão dispostos a rever os termos distorcidos do mercado agrícola mundial, que tanto sacrificam os países pobres, especialmente os da África? Propõem-se a retomar em bases mais equilibradas o diálogo com a América do Sul e a América Latina? Querem promover

uma aliança continental contra o flagelo comum do narcotráfico? Sentemo-nos com eles à mesa para traçar estratégias conjuntas em todas as matérias possíveis. O último governante brasileiro a visitar o Oriente Médio foi o imperador D. Pedro II, em 1862? Quem sabe não está na hora de Lula corrigir essa omissão histórica, marcando presença direta e solidária na região?

Não queremos ser eternos coadjuvantes? Sejamos capazes de pensar – e agir – como protagonistas. Se o fizermos de modo independente e, ao mesmo tempo, sereno e agregador, não haverá motivo nem possibilidade de retaliação. Principalmente se o Brasil não se limitar à defesa de seus próprios interesses, de sua fatia específica de poder, e continuar lutando para garantir a participação de todos os excluídos nas decisões globais, sejam eles pobres ou emergentes, grandes ou pequenos, da África, da Ásia, da América Latina ou de qualquer outra região. Em suma: se o Brasil continuar pugnando no mundo pela mesma inclusão e democratização que realiza internamente.

Hoje, até organismos como o FMI e o Banco Mundial desceram do olimpo e admitem passar por reformas que deem maior peso, em suas deliberações, aos países pobres e às nações em desenvolvimento. A arquitetura de poder estabelecida na conferência de Breton Woods, em 1945, não é mais intocável e vai aos

poucos sendo reformada pela atuação corajosa e proativa dos emergentes. A correlação de forças já é outra. Começa efetivamente a surgir uma nova ordem multipolar, que conta, inclusive, com o apoio da opinião pública e das forças políticas mais avançadas das potências tradicionais. Nesse processo, a política externa brasileira teve – e continua tendo – grande relevância. O prestígio de Lula junto aos governos e aos povos do mundo decorre, sem dúvida, da verdadeira revolução econômica e social realizada no Brasil, mas também desse esforço vitorioso para transformar a ordem global. Segundo um importante especialista norte-americano, “o que a China conseguiu pela dimensão da sua economia, o Brasil obteve pela coragem e criatividade de sua política”. Juízo idêntico ao do *Financial Times* que, em 2008, considerou o então ministro brasileiro das Relações Exteriores, Celso Amorim, “o chanceler mais respeitado e influente do mundo”.

Ainda falta muito, é claro, para alcançarmos um mundo mais pacífico e justo. Falta muito para que seja abolido o sofrimento imoral e desnecessário de milhões de seres humanos que não vivem, apenas vegetam. Mas uma coisa é certa: avançamos bastante. Se o mundo ainda está longe de ser o que queremos, com certeza já não é o que herdamos. Talvez porque até os donos do mundo sejam obrigados a respeitar quem se respeita.



Capítulo 8

Democracia representativa
versus participação social



Construir uma nova relação do Estado com a sociedade, mediante vasta e substantiva participação social na definição das políticas públicas, sempre foi um dos objetivos fundamentais do projeto histórico coletivo liderado por Lula. Já na campanha presidencial de 1989, Lula havia assumido o compromisso de governar ouvindo e mobilizando a população, fazendo dos movimentos sociais e do conjunto da sociedade civil sujeitos ativos das decisões governamentais, não meros objetos da ação do Estado.

Na verdade, desde seu Manifesto de Fundação, lançado em 1980, cujas teses centrais continuam até hoje pertinentes, o PT já sustentava que a democracia plena reclamada pelo povo brasileiro devia ser ao mesmo tempo representativa e participativa. Essa concepção amadureceu na resistência à ditadura, graças ao esforço para incorporar à vida política setores sociais tradicionalmente excluídos, dando à transição democrática um caráter popular.

Daí resultou uma estratégia transformadora em dupla dimensão.

De um lado, o PT somou forças com outras correntes políticas de oposição na defesa do Estado de Direito, sem o qual não pode existir verdadeira democracia. Engajou-se de corpo e alma na luta pelas liberdades democráticas: liberdade de opinião, de manifestação, de imprensa, de organização sindical e partidária, eleições livres, parlamento livre etc. A campanha das Diretas já foi, sem dúvida, o ápice dessa mobilização compartilhada, que acabaria por levar à derrocada do regime autoritário.

De outro, o partido apoiou vigorosamente a organização da sociedade pela base, nos mais diversos segmentos e em todas as regiões do país, fortalecendo o novo sindicalismo urbano e rural, as Comunidades Eclesiais de Base, as associações de bairro e de luta pela moradia, as ONGs ambientalistas, as entidades de mulheres, de defesa da igualdade racial, de direitos humanos, da juventude, de combate à homofobia etc. Ajudou, enfim, a consolidar todo o pujante mosaico de organizações livres e independentes – analisado com grande acuidade por Eder Sader em seu clássico *Quando novos personagens entraram em cena* – que faria da sociedade civil brasileira o admirável ator pluralista e libertário que conhecemos.

A democracia efetiva, no mundo atual, exige uma profunda socialização da política. Ela não pode ficar restrita aos especialistas e/ou profissionais, ainda que estes sejam obviamente necessários ao funcionamento das instituições e à gestão do Estado. Precisa envolver também os milhões de “amadores” que são a própria razão de ser dos poderes constituídos. Deve garantir ao cidadão comum o direito de opinar sobre decisões que, em última análise, afetam diretamente a sua vida cotidiana.

Mais do que isso: sem a participação social, sem a cidadania organizada e ativa, as próprias instituições representativas correm o risco de perder legitimidade. A saúde democrática dos países não pode depender somente do voto, ainda que este seja fundamental, insubstituível. As eleições são condição necessária mas não suficiente para assegurar a vitalidade da democracia. Aliás, algumas das mais tradicionais democracias do mundo enfrentam hoje crises importantes de alienação cidadã e de negação autoritária da política. Há países, nos quais o voto é facultativo, em que a metade dos eleitores simplesmente não participa da escolha de seus governantes. Essa indiferença pela coisa pública reduz drasticamente a corresponsabilidade social e política.

Para conjurar esse risco, não basta a pregação doutrinária do regime democrático, nem a mera retórica das

obrigações cívicas. É indispensável aproximar o cidadão do Estado, criando canais e instrumentos para que ele acompanhe, fiscalize e, sobretudo, interfira na elaboração e na execução das políticas públicas, opinando sobre as decisões de governo também fora dos períodos eleitorais. Quanto mais ativa a cidadania, maior a força e a legitimidade real da democracia. Nesse sentido, a chamada democracia participativa, longe de competir com as instituições representativas, pode contribuir – e muito – para enriquecê-las e torná-las mais respeitadas. Tanto o Executivo quanto o Legislativo só têm a ganhar com essa “escuta forte” (a expressão é de Boaventura de Sousa Santos) à sociedade, como preceitua a Constituição Federal brasileira.

Um governo de mudanças, por outro lado, requer a mais ampla e diversificada mobilização dos indivíduos e grupos sociais, de modo a criar uma correlação de forças favorável às reformas pretendidas, que não podem depender somente da vontade política dos governantes, por mais autêntica que esta seja. Além da imprescindível governabilidade política, na esfera parlamentar, um governo transformador supõe também aquilo que poderíamos chamar de governabilidade social, ou seja, o respaldo ativo, militante, nos embates com o *status quo*, das maiorias sociais interessadas na abolição de privilégios e na universalização de direitos.

O sucesso das experiências de democracia participativa nas prefeituras progressistas consolidou o nosso propósito de governar o país *com* e não apenas *para* a sociedade, constituindo-se em um dos eixos programáticos de 2002. Durante a campanha que o levaria ao Planalto, Lula não se cansou de enfatizar que, tão importante quanto o conteúdo do novo governo, seria o seu modo inovador de governar.

Desde 2003, a democracia participativa passou a ser adotada também no âmbito federal. Sem prejuízo da necessária e desejável relação com o parlamento e os partidos políticos, e do respeito ao seu papel institucional, decisões fundamentais para o país foram construídas em diálogo com os mais diversos setores da população, seja diretamente, seja por intermédio de suas entidades e movimentos representativos. Ações que mudaram para melhor a vida de dezenas de milhões de pessoas foram concebidas e implementadas em parceria com a sociedade civil.

Tanto as políticas estruturais, nas diversas áreas, quanto as decisões conjunturais mais relevantes foram submetidas à análise da sociedade por meio de canais de interlocução com o Estado – conferências, conselhos, mesas de diálogo, audiências públicas, ouvidorias etc. – que já constituem, na prática, o embrião de um sistema nacional de democracia participativa.

Políticas de desenvolvimento, de geração de emprego e renda, de inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, juventude, segurança pública, direitos das mulheres, igualdade racial, democratização da cultura, entre tantas outras, foram discutidas em 73 conferências nacionais que mobilizaram diretamente, em suas várias etapas, mais de 5 milhões de pessoas em cerca de 5 mil municípios brasileiros – e passaram a ser fiscalizadas e avaliadas pelos conselhos de participação social hoje existentes junto a todos os ministérios.

Nesse processo, o Palácio do Planalto abriu-se – literalmente – para toda a população brasileira. Não apenas para as grandes lideranças empresariais, políticas, religiosas, sindicais, mas para aqueles que nunca haviam sido reconhecidos como interlocutores do poder público, a exemplo dos moradores de rua, dos sem-terra, dos trabalhadores dos lixões, das mulheres camponesas, das prostitutas, dos favelados, dos jovens da periferia, dos homossexuais, das empregadas domésticas, das quebradeiras de coco, dos índios, dos quilombolas, dos ribeirinhos, dos hansenianos, dos atingidos por barragens. E toda essa gente entrou no Palácio não só para pedir, mas para contribuir; não apenas com carências e dores, mas com saberes e convicções; e foi recebida pelo presidente da República e a equipe de governo para apresentar suas legítimas reivindicações mas, sobretudo, para *opinar* sobre os rumos do país.

Conquistas extraordinárias dessa nova forma de governar já foram assinaladas em capítulos anteriores, como o Plano Safra da Agricultura Familiar e a Política de Valorização Permanente do Salário-Mínimo. O primeiro foi elaborado em conjunto com as principais organizações populares do campo – a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A segunda resultou da mesa de diálogo do governo com as centrais sindicais – Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e Nova Central. Foi ela também que propiciou uma tabela mais justa para o Imposto de Renda, de caráter progressivo, isentando totalmente mais 1 milhão de trabalhadores e reduzindo a contribuição dos assalariados médios, assim como o corte de impostos federais sobre alimentos básicos e materiais de construção, com significativa redução de seu preço final.

Da mesma forma, a vitoriosa política de proteção social e transferência de renda para as famílias que viviam abaixo da linha da pobreza foi concebida e está sendo executada em conjunto com centenas de entidades de

ação social, laicas e/ou religiosas, de todas as regiões brasileiras. Três conferências nacionais, em 2003, 2005 e 2007, debateram-na em profundidade e o Conselho Nacional de Assistência Social a acompanha zelosamente. Baseia-se em uma rede integrada de organismos e ações, de grande originalidade na história da administração pública brasileira, cujo carro-chefe é o programa Bolsa Família, que já atende a mais de 50 milhões de pessoas e é considerado pelas Nações Unidas experiência modelar de combate à fome e à pobreza no mundo. Mas também opera por intermédio de outros instrumentos, não menos importantes, de resgate da cidadania, tais como o salário-mínimo pago mensalmente a 3,2 milhões de idosos pobres e pessoas com deficiência, os 5.796 Centros de Referência da Assistência Social (Cras) instalados em 4.327 municípios, o programa de construção de 1 milhão de cisternas, os programas de aquisição de alimentos e da merenda escolar etc.

As maiores entidades da área educacional – a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), o Conselho de Reitores das Universidades Federais (CRUF), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) – tiveram papel destacado na elaboração e na execução da estratégia de resgate do

ensino público brasileiro, depois de duas décadas de acelerada privatização. Projetos decisivos nesse sentido, como a reforma universitária, o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o piso nacional do magistério, resultaram não só de intenso diálogo mas de uma verdadeira aliança conceitual e prática do governo com as mais variadas organizações civis engajadas na defesa da escola republicana. Essa estratégia foi pactuada e qualificada em conferências temáticas (de ensino fundamental, educação indígena, formação profissional) que culminaram, em 2010, com uma inédita conferência geral de educação, da qual participaram ativamente, além de professores, funcionários, alunos, gestores, pais e empresários do setor, uma vasta gama de pesquisadores e estudiosos, bem como os sindicatos e as centrais sindicais, os movimentos de trabalhadores rurais, as organizações de mulheres, entidades étnicas etc. Sem essa aliança e a permanente mobilização dos setores populares, até para neutralizar o poderoso *lobby* privatista, não teria sido possível a elevação do orçamento educacional em 250%, nem o fortalecimento e a expansão das 43 universidades federais existentes, tampouco a criação de

outras 14 novas e menos ainda a instalação de 126 novos *campi* por todo o interior do país. Sem ela, o Prouni não teria aberto as portas da universidade para 1 milhão de jovens pobres da periferia. E teria sido inviável criar, em menos de oito anos, mais escolas técnicas (214) do que em todo o século anterior (140).

Não é o caso de fazer aqui uma análise exaustiva das mudanças sociais em curso no Brasil. Mas seria perfeitamente possível demonstrar que outros grandes avanços do país no último período, em áreas como habitação, saneamento básico, meio ambiente e cultura, também estão diretamente vinculados à participação e à mobilização popular.

Além de conquistas fundamentais quanto aos direitos econômicos e sociais “clássicos” – emprego, salário, proteção social, educação e saúde públicas –, a democracia participativa produziu resultados extraordinários no que se refere aos chamados “novos direitos”, incorporados à pauta emancipatória da sociedade brasileira nas últimas décadas: efetiva igualdade étnica e de gênero, respeito à diversidade sexual, reconhecimento das demandas próprias da juventude, dos idosos, das pessoas com deficiência.

O governo Lula, em estreita sintonia com as entidades feministas, o movimento negro e a rede de organizações LGBT, inovou profundamente nessa área.

Enfrentou, de modo resoluto, preconceitos arraigados e dogmas elitistas sobre a “neutralidade” social do Estado, investindo estrategicamente nas políticas afirmativas. Já em 2003, promoveu uma corajosa reforma na estrutura da administração federal para adequá-la aos desafios dessa agenda emergente. Tal como na década de 1930 quando o Estado brasileiro havia instituído os ministérios de Educação, Saúde e Trabalho, Lula não hesitou em criar, logo no início de seu mandato, órgãos específicos de primeiro escalão para responderem pela nova geração de políticas públicas.

Nesse sentido, a própria criação das secretarias especiais de Políticas para as Mulheres, de Promoção da Igualdade Racial, de Direitos Humanos, com *status* ministerial e diretamente ligadas à Presidência da República, constituiu um enorme salto de qualidade. E seus resultados práticos não foram menos relevantes. Elas têm, de fato, conseguido ampliar o apoio da sociedade brasileira às causas libertárias. Difundindo sistematicamente os valores da tolerância e do direito à diferença, contribuem para elevar o nível de consciência democrática do país. Várias pesquisas de opinião comprovam a crescente valorização popular dos “novos direitos”. As conferências nacionais dessas três áreas mobilizaram centenas de milhares de cidadãos, produzindo consistentes políticas públicas e tornando possíveis

conquistas institucionais verdadeiramente históricas, como a Lei Maria da Penha (lei n. 11.340/2006), que revolucionou o Direito Penal brasileiro no que diz respeito à violência doméstica contra a mulher, o Estatuto da Igualdade Racial, finalmente aprovado pela Câmara dos Deputados, após dez anos de tramitação, e o programa Brasil sem Homofobia, pioneiro na América Latina, para citar apenas alguns exemplos emblemáticos.

Com idêntico propósito, foi criada em 2004 a Secretaria Nacional da Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República. Logo depois, instituiu-se o Conselho Nacional de Juventude, do qual participam as 67 organizações mais representativas do país, escolhidas pelos próprios jovens, da UNE ao Hip-hop, dos trabalhadores rurais aos jovens empresários, da Pastoral da Juventude, ao movimento LGBT. Mais de 500 mil jovens, de todos os 27 estados do país, engajaram-se nas várias etapas da Conferência Nacional da Juventude, construindo uma política global para o setor. O principal fruto dessa política foi, sem dúvida, o Projovem, programa inovador no foco e na metodologia, que atendeu, em menos de quatro anos, mais de 2 milhões de jovens marginalizados, proporcionando-lhes escolaridade, inclusão digital, formação profissional e inserção comunitária.

Essa permanente interlocução Estado/sociedade

não se limitou aos temas considerados específicos dos movimentos sociais. Passou a abranger também questões antes privativas dos setores técnicos, como a das relações exteriores. A política externa do governo Lula foi objeto de frequente debate com a sociedade civil, capaz de agregar importantes dimensões não estatais à batalha pela reforma da ordem econômica e política internacional. Tal como o empresariado, as entidades populares passaram a integrar as delegações brasileiras aos maiores foros multilaterais: Organização Mundial do Comércio (OMC), G-20, conferências da ONU sobre o clima e direitos humanos, e cúpulas do Mercosul, entre outros. Além disso, a cooperação com os países do Sul, em particular da África e da América Latina, passou a ser promovida também pelos movimentos sociais, com vistas a fortalecer a sociedade civil das nações parceiras.

A integração sul-americana foi igualmente terreno privilegiado da participação popular, o que resultou na instalação, em 2007, do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo. Já vimos que quatro grandes cúpulas sociais do Mercosul, com a presença de centenas de lideranças de países-membros e associados (Argentina, Uruguai, Paraguai, Brasil, Venezuela, Chile e Bolívia), reafirmaram a necessidade – e a urgência – de ir além da interação comercial, envolvendo

diretamente as respectivas populações e incorporando à agenda comum os problemas educativos, culturais, ambientais, étnicos etc. No caso brasileiro, o envolvimento da sociedade foi fomentado pelos chamados Encontros com o Mercosul, realizados com sucesso em sete estados: Pernambuco, Bahia, Pará, Minas Gerais, Ceará, Rio de Janeiro e Maranhão.

A própria atitude do Brasil frente à crise financeira internacional foi amplamente discutida com o empresariado e as organizações populares. Estes já haviam opinado, ao longo de todo o governo, tanto em reuniões com Lula e a equipe de ministros como no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), sobre os principais temas produtivos, de infraestrutura, investimentos, geração de empregos etc. E tiveram participação destacada no lançamento da política industrial, assim como contribuíram para a elaboração do PAC, concebido ao mesmo tempo como política anticíclica, para reduzir a vulnerabilidade do país, e projeto de desenvolvimento de longo prazo.

Quando a crise eclodiu, a interlocução Estado/sociedade civil mostrou todo o seu vigor e sentido estratégico. Imediatamente, o governo, o empresariado e as centrais sindicais pactuaram um conjunto de medidas antirrecessivas para neutralizar o pessimismo conservador, sustentar o consumo e a demanda e garantir o emprego. Decidiu-

se, por exemplo, promover forte desoneração tributária da indústria automobilística condicionada à manutenção do emprego. Os bancos públicos foram instruídos a suprir, se necessário, toda a demanda nacional de crédito. Sem falar na decisão ousada de criar, em plena crise, o programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de construir 1 milhão de habitações populares, previamente discutido com a indústria da construção civil e com as quatro grandes organizações de luta pela moradia – Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e Central de Movimentos Populares (CMP).

A participação social tem prestado notáveis serviços ao país. Problemas crônicos, mazelas que pareciam insuperáveis, às vezes podem ser enfrentados e resolvidos pela negociação dos setores interessados, desde que o governo aposte no processo e compartilhe seus desafios políticos e operacionais. A Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar é um bom exemplo. Proposta por Lula e coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência, reuniu trabalhadores, empresários e o governo com a finalidade de tornar mais humano e seguro o cultivo manual da cana e de promover a reinserção dos canavieiros desempregados pela mecanização da colheita.

Após 17 reuniões, que discutiram uma agenda de 56 itens – do fim da terceirização ao transporte seguro, da transparência na aferição da cana cortada à hidratação, da escolaridade aos equipamentos de proteção, do alojamento decente às demandas específicas das mulheres –, chegou-se a um compromisso nacional tripartite que beneficia 500 mil trabalhadores. Trata-se de um acordo voluntário, cujas obrigações superam as exigências legais, ao qual aderiram 330 das 410 usinas em atividade no país.

Ao contrário do que afirmam seus detratores, a democracia participativa não é um processo de cooptação dos movimentos sociais pelo Estado. Participar de conferências, conselhos e mesas de diálogo não implica qualquer subordinação dos movimentos e organizações ao governo, nem afeta em nada a sua autonomia organizativa e política. Nesses foros, cada cidadão ou entidade apresenta livremente suas propostas e, caso elas não sejam aprovadas, tem pleno direito de continuar a defendê-las na sociedade. As organizações populares preservam toda a sua liberdade de crítica e mobilização. Não raro, divergem abertamente do governo, sem prejuízo de aproveitarem ao máximo os canais de participação para avançar nas conquistas. Foi o que ocorreu, aliás, durante o primeiro mandato de Lula, no que se refere a alguns aspectos importantes da política

macroeconômica. Ao mesmo tempo em que apoiavam a política externa independente e as políticas sociais igualitárias, os movimentos cobravam uma inflexão desenvolvimentista na economia (redução dos juros e do superávit primário, expansão do crédito, ampliação do investimento público) que acelerasse o crescimento e permitisse maior geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social.

E o faziam, como sempre fizeram, conjugando pressão institucional e intensa mobilização de rua. Algumas das manifestações populares mais maciças dos últimos vinte anos ocorreram justamente durante o governo Lula, embora o noticiário quase sempre as omita ou desqualifique, talvez porque desmintam na prática o (suposto) refluxo dos movimentos sociais e o (inexistente) atrelamento da sociedade civil ao Estado. Basta lembrar as três grandes marchas da classe trabalhadora, promovidas pelas centrais sindicais, todas com dezenas de milhares de participantes; os Gritos da Terra, realizados anualmente pela Contag; os acampamentos nacionais do MST; as esplêndidas Marchas das Margaridas, que reuniram na Esplanada dos Ministérios cerca de 30 mil camponesas de todo o Brasil; para não falar nas jornadas de luta da juventude, nas mobilizações feministas e do povo negro e nas imensas Paradas Gay que acontecem periodicamente em diversas capitais brasileiras.

Ao romper com a insensatez neoliberal e adotar um novo modelo de desenvolvimento para o país, o governo Lula incorporou, em larga medida, as principais bandeiras da sociedade civil. Se não há mais mobilizações contra a Alca, é simplesmente porque não há mais Alca, e avança a integração soberana dos povos do continente. Se não há mais atos públicos contra as privatizações, é porque não há mais privatizações, e o Estado democrático foi resgatado e fortalecido. Se não há protestos contra o desemprego e o arrocho salarial, é porque o país criou, em oito anos, mais de 15 milhões de novos postos de trabalho e a classe trabalhadora teve expressivos ganhos reais, com forte elevação da massa salarial.

Em suma: os movimentos não estão mais na fase de resistência. Junto com o país, passaram à ofensiva. Obviamente, a sua agenda e as suas bandeiras agora são outras, muito mais avançadas e anunciadoras. Já não lutam apenas para impedir a supressão de direitos, como na década de 1990, e sim para ampliá-los e universalizá-los. Querem manter e intensificar o atual ciclo de crescimento, distribuindo cada vez melhor os seus frutos, democratizando não só a renda mas também o conhecimento e o poder. Lutam, por exemplo, para que as riquezas do pré-sal beneficiem o conjunto da sociedade brasileira e sejam, de fato, destinadas à inclusão social e

à revolução educacional, cultural e científica que o país almeja. Querem consolidar as enormes conquistas obtidas ao longo dos governos Lula e Dilma – e continuar transformando o país.

Nota do editor

Para a construção deste livro o autor utilizou dados públicos, amplamente divulgados, disponíveis no portal do governo na internet. Dos autores e livros citados na obra, destaque para dois livros: *Quando novos personagens entram em cena : Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*, de Eder Sader (São Paulo: Paz e Terra, 1988); *Brasil, entre o passado e o futuro*, de Marco Aurélio Garcia e Emir Sader (orgs.) (São Paulo: Boitempo Editorial e Editora Fundação Perseu, 2010).

Sobre o autor



Luiz Dulci foi ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República durante os oito anos de governo Lula.

Professor de Língua Portuguesa e sindicalista, liderou as grandes greves do magistério mineiro em 1979 e 1980. Tornou-se o primeiro presidente da União dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais, atual Sind-UTE.

Integrante do grupo fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), membro de sua primeira executiva nacional, foi um dos responsáveis pelo Manifesto de Fundação e o Programa do partido. É, até hoje, um dos seus formuladores.

Fez parte da primeira bancada de deputados federais eleita pelo PT (1983-1987) e presidiu a Comissão de Trabalho e Legislação Social da Câmara dos Deputados.

De 1993 a 1997 foi secretário de Governo e de Cultura da administração popular de Belo Horizonte (MG).

No PT, presidiu a Fundação Perseu Abramo (1996-2003) e foi vice-presidente e secretário-geral do partido, função que desempenhou até o início do governo Lula.

Escreve sobre temas políticos, econômicos e sociais, além de praticar eventualmente a crítica literária.

É autor ou coautor, entre outras, das seguintes obras: *Desafios das Administrações Petistas* (1989); *Estratégia, uma saída para a crise* (1991); *Sérgio Buarque de Holanda e o Brasil* (1998); *Antonio Candido: pensamento e militância* (1999); *Atualidade de San Tiago Dantas* (2005); *Brasil, entre o passado e o futuro* (2010).

Atualmente, é diretor do Instituto Lula.

A 2ª reimpressão deste livro foi realizada na cidade de São Paulo em junho de 2013 pela Bartira Gráfica para a Editora Fundação Perseu Abramo. O texto foi composto em Adobe Caslon no corpo 11 entrelinha 15. A capa foi impressa em papel cartão Supremo 250g; o miolo em papel Chambril Avena 80g.