

Em regimes presidencialistas, aos presidentes cabe o papel de arautos, fiadores e aríetes do desenvolvimento. A eles compete anunciar a intenção e as formas de se desenvolver o país. Sobre eles recaem as expectativas e pressões advindas do esforço e dos custos do desenvolvimento – desenvolver um país, no longo prazo, custa caro no curto prazo. Em torno dos presidentes, aliam-se a eles ou insurgem-se contra eles os atores políticos favoráveis ou contrários às suas intenções programáticas. Finalmente, a eles cabe dedicar força e energia à tarefa de romper bloqueios que se interpuserem.

A maneira como os presidentes entenderam o que seria desenvolvimento mudou bastante ao longo do tempo. No século XIX, desenvolvimento era a expansão da economia do café. Na Primeira República, desenvolvimento era garantir bons preços para o café no mercado internacional, importar mão de obra assalariada, espalhar ferrovias, telégrafos e cabos submarinos, eletrificar e sanear as capitais. A ideia de desenvolvimento estava então subsumida pela noção de progresso, absoluta ao ponto de estar inscrita na bandeira nacional. Com as presidências paulistas de Prudente de Moraes (1894-1898) e Campos Salles (1898-1902), garantir a estabilidade econômica e a responsabilidade fiscal agregaram-se aos requisitos de “país sério”, um esteio do pensamento liberal que se manteve como diretriz para a ordem da política macroeconômica de várias presidências.

A partir dos anos 1930, a agenda de desenvolvimento abraçou objetivos como os de modernizar a agricultura, promover a colonização agrícola, proteger a indústria da concorrência estrangeira, nacionalizar a mineração, garantir direitos trabalhistas básicos e organizar o serviço público. Nos anos 1940 e 1950, a agenda se concentrou em construir indústrias de base, principalmente a siderúrgica, eletrificar o país em grande escala, construir rodovias e criar estatais.

Nas décadas de 1960 e 1970, a agenda do desenvolvimento envolveu substituir importações, buscar fontes alternativas de energia e combustíveis (a nuclear e o etanol, que já era adicionado à gasolina desde o final dos anos 1930) e pavimentar o caminho a ser trilhado por empreendedores privados com obras estatais de infraestrutura. Nos anos 1980, na síntese institucional expressa pela Constituição de 1988, desenvolver o país passou a significar que a promoção do desenvolvimento econômico teria como finalidade garantir direitos sociais com igualdade e equidade.

Nos anos 1990, prevaleceu a orientação de que, para desenvolver-se, era preciso globalizar-se. A economia foi orientada a desfazer boa parte da estrutura e das instituições criadas nas décadas anteriores, supondo-as obsoletas. Mais claramente, a partir da segunda metade dos anos 1990, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, a agenda presidencial passou a priorizar a privatização das estatais, a liberalização das relações econômicas e trabalhistas e, acima de tudo, a estabilização da economia – com controle da inflação, redução de gastos e elevação da carga de tributos.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Na década de 2000, coincidindo com a presidência de Lula da Silva, a agenda de desenvolvimento orientava-se em torno dos objetivos de retomar e acelerar o crescimento econômico e, concomitantemente, reduzir fortemente as desigualdades sociais, sem comprometer a estabilidade macroeconômica. Uma combinação complexa demandou uma nova arquitetura das políticas. As “ofertas” federais passaram a ser organizadas de forma mais concentrada em torno de programas como o Bolsa Família, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Minha Casa, Minha Vida, entre outros. Possibilitou-se assim também a concentração de um maior volume de recursos financeiros e a racionalização tanto do trabalho de interlocução da União com estados e municípios quanto das regras de implementação,¹ permitindo que os programas mais rapidamente se expandissem de forma descentralizada.

As variações das agendas de desenvolvimento corresponderam a fases diferentes da configuração socioeconômica do país e às diferentes coalizões de grupos sociais e políticos que as impulsionaram. Mas, qualquer que fosse a noção de desenvolvimento preponderante e as coalizões formadas a seu redor, em âmbito muito maior que o estritamente econômico, coube aos presidentes a tarefa de montar ou manter regimes políticos e suas respectivas políticas públicas capazes de alimentar os processos de desenvolvimento. Para tanto, sua tarefa essencial era a de formar coalizões governantes, desmontar entraves dos regimes anteriores e construir toda uma nova arquitetura estatal, com novas funções, novas políticas, novos programas, novos poderes para agentes e agências governamentais. Dessa maneira os ciclos de desenvolvimento de fato estiveram intimamente associados aos ciclos presidenciais de formação, exuberância, declínio e queda de regimes políticos nacionais.

A discussão sobre as instituições políticas do desenvolvimento nem sempre esteve plenamente presente no debate econômico brasileiro. Mesmo após o aparecimento da teoria neoinstitucionalista (North, 1981, 1989, 1990) e sua afirmação como *mainstream* da teoria econômica sobre o desenvolvimento, tal debate se manteve, no Brasil, focado nas instituições estritamente econômicas, muito embora as decisões que conformam as instituições sejam eminentemente políticas. O mais próximo que se chega ainda hoje a este respeito concentra-se na permanente insistência por uma agenda de reformas econômicas (previdenciária, trabalhista e regulatória).

Trabalhos como os de Wilson Suzigan (Suzigan e Villela, 1973; Suzigan, 1974; Suzigan, 1975), Eli Diniz e Renato Boschi (1978) e Sônia Draibe (1985) foram, por muito tempo, não só exceção à regra como também precursores, no Brasil, de uma abordagem institucional do desenvolvimento, antes mesmo do surgimento do aparato teórico mais robusto do neoinstitucionalismo. Estes pesquisadores expressaram uma compreensão comum sobre a dimensão política das instituições do desenvolvimento e seu papel fundamental para o impulso, a coordenação e a gestão dos incentivos empregados para o avanço econômico do país.

Os trabalhos citados de Suzigan foram produzidos no Ipea, no início dos anos 1970. Sua tese central, desenvolvida e retomada ao longo de outros trabalhos, consistiu em explicar a industrialização como resultante não de um padrão de periodicidade cíclica inerente ao processo econômico, mas, sim, propiciada ou interrompida por fatores políticos, marcadamente, nas políticas econômicas governamentais.

1. Inovações institucionais como o cadastro único dos programas sociais, o Sistema de Convênios (Siconv) e a Portaria Interministerial nº 507/2011 são alguns dos exemplos a esse respeito.

A industrialização se tornaria possível, primeiro, indiretamente, até os anos 1940, e depois direta e deliberadamente, a partir dos anos 1950. Na primeira fase, a política econômica permitiu o desenvolvimento industrial. Na segunda, o promoveu. Por sua vez, as dificuldades do desenvolvimento da indústria no Brasil decorreram da “falta de intenção de promover o desenvolvimento industrial por parte dos formuladores da política econômica” (Suzigan, 1975, p. 439).

De forma bastante inovadora, Suzigan associou os ciclos de desenvolvimento industrial e seus retrocessos a uma periodização presidencial. Concluía que apenas com o “desenvolvimentismo” do governo Kubitschek se implantaria uma política visando deliberadamente a promover o desenvolvimento industrial” (Suzigan, 1975).

Diniz e Boschi (1978) deram relevo ao alto grau de autonomia da Presidência da República na definição das grandes linhas da política econômica nacional. O Executivo funcionou como arena privilegiada para o encaminhamento e a negociação de demandas empresariais, transformadas em política econômica.

Draibe (1985) salientou o papel do presidente no núcleo dirigente da ação estatal, dando a ela sentido social e político, ao mesmo tempo em que a gestão macroeconômica, politicamente determinada e estabelecida pela Presidência, representava a direção econômica do Estado. Diante da fragmentação de interesses e de dissensões burocráticas, o presidente seria o tomador de decisão final capaz de garantir um sentido global às orientações estatais.

De fato, as decisões tomadas pelos presidentes brasileiros deixaram claras suas agendas e estratégias de governança, tanto no sentido de contribuir quanto no de titubear em relação aos custos do desenvolvimento do país. Tais decisões se tornaram verdadeiras impressões digitais do que fizeram ou deixaram de fazer.

É possível rastrear, comparar e mesmo medir as oscilações presidenciais analisando seus atos presidenciais unilaterais, ou seja, aqueles que dependem exclusivamente de uma canetada presidencial. Estamos falando dos decretos ou, em presidências anteriores, também dos decretos-lei, além das medidas provisórias. Nestes atos, os esforços e a agenda presidencial aparecem ainda em maior detalhe.

Sejam os presidentes do século XIX, seja a presidenta Dilma Rousseff, todos têm em comum o fato de fazerem uso de sua caneta para tomarem decisões que afetam profundamente a vida e a trajetória do país. Todos fizeram escolhas que estão registradas em seus atos mais importantes ou mais comezinhos. Devidamente qualificados, tais atos podem ser compreendidos enquanto arranjos que combinam, de diferentes formas e em diferentes graus, inovações institucionais, mudanças incrementais, atos de gestão ou de coordenação e atos no âmbito das relações internacionais.

Essas cinco modalidades resumem toda a produção institucional dos presidentes e permitem comparar e medir a intensidade e a variedade dos modelos de governança ao longo dos ciclos presidenciais. Mais importante, permitem avaliar as consequências práticas na criação de instituições que até hoje ditam as regras de funcionamento dos governos e as bases de sua relação com a sociedade na distribuição de incentivos e na imposição de restrições ao desenvolvimento.

A utilização desses dados como fonte de pesquisa e análise se sustenta em uma ampla linha de estudos da ciência política internacional, de várias correntes, que passaram a concentrar seu foco na presidência propriamente dita – o presidente enquanto ator; a presidência enquanto organização,

e os ciclos presidenciais enquanto fases de uma trajetória (Skowronek, 2011, 2009, 1997; Balogh, 2009; Cooper, 2002; Mayer, 2002; Howell, 2003; Moe e Howell, 1999; Moe, 2009; 1985).

Em linhas gerais, o pressuposto fundamental é o de que, no presidencialismo, os presidentes são escolhidos para chefiar o Estado e colocá-lo em ação para cumprir objetivos do desenvolvimento em sua mais ampla acepção. São eleitos em função de compromissos que traduzem uma combinação de interesses bastante distintos e em constante disputa. Nesses momentos, velhas repúblicas desapareceram e novas repúblicas (ou novos Estados) surgiram em meio a turbulências e à ebulição de novos atores sociais e políticos que entraram em cena.

A partir de uma abordagem criada especificamente para analisar ciclos presidenciais (Skowronek, 2011; Orren e Skowronek, 2004; Skowronek, 1997), tem sido explorada a hipótese de que presidentes fundadores de novos regimes políticos, “reconstrutores” da política e do Estado, começam com a tarefa de “arrumar a casa” e inovar de modo cauteloso. No caso de algumas presidências brasileiras, tem sido possível perceber que agendas mais inovadoras permaneceram encubadas em atos de coordenação (como comitês, comissões, grupos de trabalho), até que o processo de interlocução houvesse amadurecido e os presidentes pudessem avaliar, diante das alternativas, o impacto de fustigar o *status quo*.

Em pouco tempo, no entanto, a oposição latente de um regime decaído e as pressões no interior da nova coalizão governante fazem com que se passe, cada vez mais agressivamente, a desmontar as bases do regime anterior, extinguindo suas políticas, reduzindo ou cortando seus incentivos, afastando seus dirigentes. Inicia-se um momento de inovação institucional mais intensa, cercado por uma profusão de mudanças incrementais e de atos de gestão que irrigam as novas políticas e empoderam uma nova geração de dirigentes governamentais, políticos e burocratas.

Presidentes reconstrutores são normalmente reeleitos ou sucedidos por presidentes “articuladores”. Estes são mandatados a manter as bases do regime criado e a articular seu processo de expansão. São inovadores comedidos, ou inovadores “ortodoxos” (Skowronek, 1997). São mais do tipo incrementalista e gestores astutos de toda a maquinaria governamental criada para sustentar tais regimes.

Em um determinado momento do ciclo, a expansão alcança o topo de suas possibilidades e precisa romper com modelos de governança e com políticas que, antes vigorosas, passam a se tornar barreiras ao desenvolvimento, entraves à modernização e, muitas vezes, mecanismos perversos de ganhos restritos, abominados pelos custos sociais impostos à grande maioria das pessoas e a setores econômicos mais dinâmicos. Os presidentes desta fase do ciclo, quando são continuístas, ainda titubeiam. Resistem a promover mudanças e se afeem à esperança de que ainda haveria fôlego suficiente nas velhas formas de se fazer política. São momentos em que são vendidas ilusões que resultam em grandes frustrações. Os presidentes desta espécie são “disjuntivos” (Skowronek, 1983; 1997), desagregadores. Suas inovações são parcas, ou permanecem soltas, desamparadas de ajustes necessários e sem a infantaria de uma boa gestão, o que lhes impinge a imagem de incompetentes, negligentes, fracos ou todas estas qualificações juntas.

Os ciclos não se comportam de forma linear. As decisões dos presidentes não são automáticas ou inexoráveis. Por isto mesmo, o desgaste de um regime, mesmo que não definitivo, pode ser interrompido por presidentes que representam novas coalizões, mas que ainda não têm força suficiente para desafiar os modelos anteriores de governança presidencial. São presidentes

opositores, mas que, muitas vezes, seguem as linhas do governo anterior. Presidentes “precoces” (“*preemptive*”), eleitos antes do tempo de declínio dos regimes, representam, normalmente, presidências muito instáveis.

Que uso pode ser feito dessa linha de investigação? Basicamente, possibilita saber que direção tem tomado a agenda governamental e até que ponto os presidentes estão sendo efetivos e ostensivos em uma determinada orientação. Permite compreender como os presidentes constroem paulatinamente as marcas de governo pelas quais se tornam conhecidos na posteridade.

Presidentes que visualizam sua função e seu papel histórico em um ciclo presidencial se tornam mais aptos a tirar melhor proveito de suas circunstâncias. Se combinam *virtù* e *fortuna* em sua governança presidencial, tornam-se o principal ator político responsável por dar impulso ao desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

- BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A. V. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. Pesquisa e planejamento econômico, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, dez. 1973.
- BALOGH, B. A government out of sight: the mystery of national authority in nineteenth-century America. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 414 p.
- COOPER, P. J. By the order of the president: the use and abuse of executive direct action. Lawrence: University Press of Kansas, 2002. 320 p.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. Empresariado nacional e Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978. 207 p.
- DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.
- HOWELL, W. G. Power without persuasion: the politics of direct presidential action. Princeton: Princeton University Press, 2003. 280 p.
- MAYER, K. With the stroke of a pen. Princeton: Princeton University Press, 2002. 312 p.
- MOE, T. The politicized presidency. In: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Eds.). The new direction in American politics. Washington: Brookings Institution, 1985. 409 p.
- _____. The revolution in presidential studies. Presidential studies quarterly, Washington, v. 39, Washington, D.C., , p. 701-724, 4 Dec. 2009.
- MOE, T; HOWELL, W. G. Unilateral action and presidential power: a theory. Presidential Studies Quarterly v. 29, Washington, D.C., Dec 1999 pp. 850-873.
- NORTH, D. C. Structure and change in economic history. New York: W. W. Norton & Co., 1981. 240 p.
- _____. Institutions and economic growth: a historical introduction. World Development, v. 17, n. 9, p. 1.319-1.332, Sept. 1989.
-

_____. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 159 p.

ORREN, K.; SKOWRONEK, S. The search for American political development. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 246 p.

SKOWRONEK, S. Presidential leadership in political time. 2nd. ed. Lawrence: Kansas University Press, 2011. 224 p.

_____. Mission accomplished. *Presidential studies quarterly*, v. 39, n. 4, p. 795- 804, 2009.

_____. The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush. 2nd edition. Cambridge: Harvard University Press, 1997. 546 p.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A; SILVA, S. R. Aspectos do crescimento da economia brasileira, 1889-1969. In: _____. SUZIGAN, W.; VILLELA, A. Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945. 2^a. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 1973. (Série Monográfica, n. 10).

SUZIGAN, W. Crescimento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1974. 281 p. (Relatório de Pesquisa, n. 26).

_____. Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 5, n. 2, dez. 1975.