

## Desenvolvimento e Democracia: uma análise comparada do modelo Gerencial e modelo Societal

DOI: 10.15175/1984-2503-202214103

José Antônio Ribeiro de Moura\*

Everton Rodrigo Santos\*\*

Sueli Maria Cabral\*\*\*

### Resumo

O objetivo central deste artigo é analisar a relação existente entre políticas de desenvolvimento e a democracia no Brasil, tendo por base histórica os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, no período compreendido entre 1995 a 2010, nos quais houve tanto a implantação do modelo de política pública gerencial, no primeiro governo, quanto societal, no segundo. Busca-se responder ao seguinte problema de investigação: As diferentes políticas de desenvolvimento vivido pelo Brasil nos governos FHC e Lula guardaram alguma relação com o apoio dos brasileiros à democracia? A metodologia aplicada no presente trabalho é quantitativa, tipo *survey*, tendo como base a análise dos resultados de pesquisa do banco de dados do Latinobarómetro, bem como os indicadores de PIB, Gini e IDH. Os resultados obtidos apontam que políticas de desenvolvimento e democracia apresentam certa relação à medida que os índices de PIB, IDH aumentam e o Gini declina, havendo um aumento do apoio e satisfação com a democracia no país.

**Palavras-chave:** capital social; democracia; desenvolvimento; políticas públicas.

---

\* Professor e pesquisador da Universidade Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo (Feevale), Rio Grande do Sul. Doutorado em Diversidade e Inclusão - Linha de Pesquisa Inclusão Social e Políticas Públicas - pela Universidade Feevale/RS (2021). Graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Finanças e Administração de São Paulo (1990), Especialização em Economia de Empresas FAAP (1991), Especialização na Implementação e Gestão de EAD, pela UFF (2013), Especialização em Gestão Pública pela Universidade Católica Dom Bosco (2017) e Mestrado em Administração pela Universidade Metodista de São Paulo (2001). E-mail: [mourareis@uol.com.br](mailto:mourareis@uol.com.br).

<http://lattes.cnpq.br/7485615451216168>. <https://orcid.org/0000-0003-2316-4836>

\*\* Professor e pesquisador da Universidade Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo (Feevale), Rio Grande do Sul. Atua no Programa de Pós-graduação em Diversidade e Inclusão Social, integrante da linha de pesquisa inclusão social e políticas públicas. Graduado em Ciências Sociais pela Unisinos (1992) e mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1996). Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005). E-mail: [evertons@feevale.br](mailto:evertons@feevale.br).

<http://lattes.cnpq.br/3598722578796147>. <https://orcid.org/0000-0002-6270-3196>

\*\*\* Professora e pesquisadora da Universidade Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo (Feevale), Rio Grande do Sul. Atua no Mestrado Acadêmico em Psicologia, integrante da linha de pesquisa Vulnerabilidades e Processos Psicossociais. Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1989) e mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2001). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale dos Sinos - UNISINOS. E-mail: [suelicabral@feevale.br](mailto:suelicabral@feevale.br).

<http://lattes.cnpq.br/9830638938591251>. <https://orcid.org/0000-0001-8975-3620>

Recebido em 21 de março e aprovado para publicação em 15 de outubro de 2021.

## Desarrollo y democracia: un análisis comparado del modelo dirigente y societario

### Resumen

El objetivo central de este artículo es analizar la relación que existe entre las políticas de desarrollo y la democracia en Brasil tomando como base histórica a los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, entre 1995 y 2010, período durante el cual se produjo la implantación del modelo de política pública dirigente, durante el primer gobierno, y del societario, a lo largo del segundo. Se busca responder al siguiente problema de investigación: ¿las diferentes políticas de desarrollo vividas en Brasil con los gobiernos FHC y Lula guardan alguna relación con el apoyo de los brasileños a la democracia? La metodología aplicada en el presente trabajo es cuantitativa, tipo encuesta, y se basa en el análisis de los resultados de búsqueda en el banco de datos del Latinobarómetro, así como en los índices PIB, Gini e IDH. Los resultados obtenidos indican que las políticas de desarrollo y democracia presentan cierta relación a medida que los índices de PIB, IDH van aumentando y el Gini descendiendo, ya que en tales circunstancias se produce un aumento del apoyo y el nivel de satisfacción con la democracia en el país.

**Palabras clave:** capital social; democracia; desarrollo; políticas públicas.

## Development and Democracy: A comparative analysis of managerial and societal models

### Abstract

The central focus of this article is to analyze the relationship between development policies and democracy in Brazil, taking the governments of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio da Silva as a historical basis in the period running from 1995 to 2010, which underwent both the implementation of the managerial public policy model during the first government term and the societal model, during the second. The article seeks to respond to the following research problem: did the different development policies experienced by Brazil under the FHC and Lula governments bear any relation to Brazilians' support for democracy? The methodology applied is quantitative, in the form of a survey, based on an analysis of research results from the Latinobarómetro database, as well as the indicators of GDP, Gini, and HDI. The results obtained reveal that development and democracy policies bear a certain connection as the GDP and HDI increase while the Gini declines, with a rise in support and satisfaction with democracy in the country.

**Keywords:** social capital; democracy; development; public policies.

## Développement et démocratie : une analyse comparée des modèles gestionnaires et sociétaux

### Résumé

L'objectif central de cet article est d'analyser la relation existante entre politiques de développement et démocratie au Brésil, en prenant pour base historique les gouvernements de Fernando Henrique Cardoso et Luiz Inácio Lula da Silva, entre 1995 et 2010, qui ont vu s'implanter le modèle de politique publique gestionnaire lors du premier et le modèle sociétal lors du second. Notre recherche tentera ici de répondre à la question suivante : les différentes politiques de développement mises en œuvre au Brésil par les gouvernements FHC et Lula ont-elles conservé une relation quelconque avec le soutien des brésiliens à la démocratie ? La méthodologie appliquée au présent travail est quantitative, de type *survey*, et se base sur l'analyse des résultats des recherches menées dans la base de données « Latinobarómetro », mais également sur les indicateurs de PIB, Gini et IDH. Les résultats obtenus montrent que les politiques de développement et la démocratie conservent un certain lien, dans la mesure où les indicateurs de PIB et IDH ont augmenté tandis que le Gini déclinait, provoquant ainsi un accroissement du soutien et de la satisfaction envers la démocratie dans le pays.

**Mots-clés :** capital social ; démocratie ; développement ; politiques publiques.

## **发展与民主：管理模式与社会模式的比较分析**

### **摘要**

本文的主要目的是分析巴西发展政策与民主制度之间的关系，以费尔南多·恩里克·卡多佐政府(1995-2003)和路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦政府(2003-2011)为分析对象。在1995年至2010年期间，两位总统的执政模式具有如下共同特点：在第一届任期内，他们都采用管控公共政策的模式；在第二届任期内，他们都采用了福利社会模式。本文试图回答以下问题：巴西在卡多佐政府和卢拉政府采用的发展政策是否与巴西人民对民主制度的支持有关？本项研究采用的方法是定量的调查，基于对拉丁美洲晴雨表(Latinobarómetro)数据库的研究结果以及GDP指标、基尼指数(GINI)和人类发展指数(HDI)的分析。我们得到的结果表明，随着GDP和HDI指数的增加和基尼系数的下降，经济政策和民主制度具有一定的正相关，人民对本国的民主制度的支持度和满意度会有相应的增加。

**关键词：**社会资本；民主；发展；公共政策

### **Introdução**

De uma forma geral, o conceito de desenvolvimento geralmente está associado a uma melhoria, à passagem de um estado atual, não satisfatório, para um estado futuro, que consideramos desejado. Nesse sentido, é fundamental notar que ele não se refere a um estado final único, fixo, mas sim a um processo que está em constante transformação. Assim, o desenvolvimento é um conceito polissêmico, ou seja, o termo pode assumir diversos sentidos de acordo com quem o enuncia. Assim, é preciso compreender algumas das visões mais importantes sobre o desenvolvimento em nossa sociedade e recorrer às abordagens científicas sobre o tema.

Conforme Boisier (2006), o conceito de desenvolvimento está intrinsecamente ligado à ideia de transição entre a antiga concepção acerca do crescimento econômico e da nova concepção.

Nesse contexto, identificam-se pelo menos duas perspectivas gerais que disputam espaço teórico. A primeira, dominante na grande maioria dos países do mundo de hoje, é bastante influenciada pela visão que prevalece na economia, na qual o desenvolvimento é sinônimo de crescimento econômico. A segunda perspectiva, tida aqui como a que é partidária de formas de desenvolvimento alternativo, é bastante ampla e implica algum nível de insatisfação com o modelo dominante, utilizando os Indicadores de Desenvolvimento Humano – IDH e o da Distribuição de Renda – o Índice de Gini. Ambos os indicadores são elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da ONU. Nesta segunda perspectiva, temos a forte influência de Amartya Sen (2000), para

quem o desenvolvimento significa a ampliação das capacidades humanas em, pelo menos, quatro perspectivas, ou seja, uma sociedade é mais desenvolvida se as pessoas podem viver mais (saúde), tiverem mais instrução (educação), tiverem dignidade de vida (economia) e participarem mais da vida em comunidade (política).

Partindo-se do pressuposto de que este desenvolvimento seja perseguido pelos diferentes governos aqui em tela, tanto FHC quanto Lula, é sabido que ambos seguiram “caminhos” e políticas diferentes de desenvolvimento. O primeiro seguiu a política gerencial, enquanto o segundo seguiu a política societal.

Essas políticas de desenvolvimento estão vinculadas à própria ideia de democracia, regime este que permite que os membros de uma comunidade possam ter ampla liberdade para a participação e contestação (DAHL, 2001). Todavia, a democracia não se resume a estes aspectos procedimentais, mas abrange também os aspectos culturais (ALMOND; VERBA, 1968). Nesse sentido, o conceito de democracia inercial, formulado por Baquero (2018), que enfatiza o aspecto da inércia da democracia latino-americana, em especial a democracia brasileira, tem acentuado o aspecto de que ela não tem avançado, que está estagnada. De fato, o conceito chama a atenção para os investimentos sociais insuficientes para reverterem as necessidades básicas da sociedade, levando a um baixo apoio dos cidadãos à democracia, corroborando com a ideia de Baquero (2018).

Definidos os conceitos básicos que trabalharemos neste artigo, nosso objetivo central é analisar a relação existente entre estas políticas de desenvolvimento recentemente implantados no Brasil nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (1995/2010) e a democracia. Destacamos a escolha pelos governos de FHC e Lula, dado que o primeiro realizou a transição econômica e o segundo a transição social, e estes foram períodos de grande fertilidade de crescimento e desenvolvimento econômico. Buscamos responder ao seguinte problema de investigação: As diferentes políticas de desenvolvimento vividas pelo Brasil no transcorrer deste período guardaram alguma relação com o apoio dos brasileiros à democracia? A metodologia aplicada no presente trabalho é quantitativa, tipo *survey*, tendo como base a análise dos resultados de pesquisa do banco de dados do Latinobarómetro (2018), bem como os indicadores de PIB, Gini e IDH. Este artigo está dividido em três partes. Num primeiro momento, “O processo de desenvolvimento em dois modelos” começamos por definir e discutir as políticas desenvolvimento gerencial e societal. Em seguida, em “Desenvolvimento socioeconômico”, explicaremos o desenvolvimento socioeconômico do país no período estudado; e

posteriormente, em “Desenvolvimento e Democracia no Brasil”, demonstraremos que as diferentes políticas de desenvolvimento vividos pelo país guardaram relação com o apoio dos brasileiros à democracia.

## **1 O processo de desenvolvimento em dois modelos: gerencial e societal**

Após a 2ª Guerra Mundial, a visão de que o processo de desenvolvimento poderia ser induzido por ações centralizadas dos Estados, com o apoio de Agências de Desenvolvimento Internacionais, como o Banco Mundial, ganhou espaço. No contexto da reconstrução dos países devastados pela guerra e da busca pela redução das desigualdades entre os países do terceiro mundo, em julho de 1944, representantes de 44 países se reuniram em Bretton Woods, New Hampshire, convocados pelo então presidente norte-americano Franklin Roosevelt, para planejar e assinar os Artigos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Mesmo com a continuidade da guerra, os representantes de Estado dos Aliados preocupavam-se com as necessidades econômicas, especialmente com o pleno emprego após o fim do conflito, que segue o pressuposto de Keynes que imaginava um sistema em que as grandes nações não fossem obrigadas a colocar o cumprimento de acordos comerciais acima dos objetivos do progresso social, particularmente o do pleno emprego (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010).

Desconfiados do desastre econômico do período entre guerras, eles queriam planejar um sistema monetário internacional que levasse ao pleno emprego e à estabilidade de preços e, ao mesmo tempo, permitisse que os países obtivessem o equilíbrio externo sem ter de impor restrições ao comércio internacional, influenciado pela condição da Guerra Fria. Essa lógica promoveu-se e traduziu-se rapidamente em práticas de promoção do desenvolvimento mundo afora. A visão de desenvolvimento embutida nessa ideia tem o sinônimo de crescimento econômico, sendo que as ações do Estado deveriam se concentrar em fazer a economia crescer e funcionar. Essa perspectiva enfatiza a interferência dos atores externos ao território no seu desenvolvimento (ações de “fora para dentro” ou de “cima para baixo”).

O movimento internacional situa-se no contexto de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos e floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan, segundo Paula (2005).

Para a mesma autora:

No Brasil a crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005, p. 3).

A partir da década de 80, já havia a ideia de reforçar a ideologia que já estava presente com maior potencialidade do indivíduo e menor participação do Estado. Transportar modelos de outros países implica na cultura.

Nessa perspectiva, Secchi (2011) mostra que, desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública (PGPs) e no desenho de organizações programáticas (DOPs). Essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado e os usam como *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo. A magnitude dessas reformas: “estratégias aclamadas de reforma têm vindo diretamente do setor privado numa onda que talvez possa ser considerada a mais profunda redefinição da administração pública desde que esta emergiu como uma área de especialidade identificável” (HAYS; PLAGENS, 2002 p. 327 apud SECCHI, 2011, p. 348).

De uma forma geral, essas ações também possuem um caráter cíclico e dinâmico, que inclui estágios de definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação e seleção das opções, implementação e avaliação. Souza (2006, p. 28) aponta a existência de quatro tipos básicos de políticas públicas; políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas construtivas.

Entre as Políticas Públicas, destacam-se algumas de cunho social. No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu um tripé básico de políticas sociais voltadas ao acesso à saúde, à educação e à assistência social. Isso posto, contextualizam-se a administração pública e as principais formulações quanto às políticas públicas (econômicas e sociais) nos quatro governos de FHC (1995-1998 e 1999-2002) e Lula (2003-2006 e 2007-2010).

Nesse contexto serão apresentadas as principais políticas públicas e programas socioeconômicos, na ótica do pesquisador, dos governos de FHC e Lula.

### ***O Modelo gerencial: desenvolvimento socioeconômico no primeiro e no segundo governo FHC (1995-1998/1999-2002)***

Adotado no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, um dos focos principais desse modelo gerencial era a criação de polos de desenvolvimento urbano, que promoveriam o desenvolvimento de todo o território. O objetivo do então governo era o de remover as barreiras que reservavam ao governo federal (seja por administração direta ou por meio de empresa estatais) o domínio monopolista de uma série de atividades econômicas. Cada quebra de monopólio exigiu a privatização de empresas estatais ou mais reformas constitucionais, pelas quais o setor privado ganhava autorização para investir capital de risco (ARAÚJO; PEREIRA, 2012).

Assim, fomentado pelo capital financeiro internacional e intensa fala do mercado competitivo, o governo fortaleceu as grandes empresas internacionais. Importante no campo da economia, por conta da ausência do Estado, este seria o problema do gerencialismo.

Lechner (1993) afirma que este modelo liberal preconizava a eliminação do intervencionismo estatal e a imposição de uma economia de mercado, tanto interna (liberação dos preços e mercados), como externamente (abertura comercial e financeira), alcançando resultados positivos em termos macroeconômicos, diminuindo o déficit fiscal e a inflação, embora a eficiência econômica não seja medida somente por esses critérios.

Já a década de 90 foi marcada pelo alto endividamento externo e a queda de investimentos públicos. Nessa perspectiva, os investimentos em serviços públicos, como em educação e saúde, eram despropositados, já que se supunha que, com o desenvolvimento dos mercados, as necessidades básicas da população acabariam sendo supridas por serviços privados de qualidade superior aos públicos, conforme Secchi (2011).

Paula (2005) mostra que, nesse sentido, em janeiro de 1995, o ex-ministro Bresser Pereira apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado e foi viabilizada pela promulgação da emenda constitucional de 1998: a) as atividades exclusivas do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado; e b) as “atividades não-exclusivas” do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio (por exemplo, saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados pela iniciativa privada. Ou seja, colocariam em prática ideias e ferramentas de gestão

utilizadas no setor privado, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional, adaptadas nos três níveis do setor público: federal, estadual e municipal.

Cabe ressaltar que FHC participou como Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, quando foi implantado em 30 de junho de 1994, um novo plano monetário que garantiu a queda da inflação nos seus quatro primeiros anos de governo e também garantiu, pela primeira vez, um período de estabilidade financeira que perdura até hoje.

O Plano Real foi tão bem-sucedido que Fernando Henrique Cardoso conseguiu se eleger presidente da República em 1994. A inflação passou a ser controlada e diminuiu significativamente com o passar dos anos. Até hoje o Brasil colhe os frutos desse plano econômico, pois temos a inflação perto de 3,5% ao ano.

### *Desenvolvimento socioeconômico no primeiro governo de FHC (1995-1998)*

Fernando Henrique Cardoso toma posse da presidência da República do Brasil em 1995, em um período em que o país se encontrava em plena transformação, em um mundo altamente globalizado. O governo compromete-se a reestruturar e reformar setores como educação, saúde, previdência social, saneamento básico, trabalho e assistência social.

Dentre as principais políticas implementadas no primeiro mandato do governo FHC, destacam-se:

- A principal, sem dúvida, foi a de instituir o Plano Real para a estabilidade macroeconômica, no que se refere à estabilidade de preços, controle da inflação, eliminação do imposto inflacionário, entre outros benefícios, condições que foram fundamentais para o crescimento e desenvolvimento sustentável do país.
- Na área da educação, a redução da taxa de analfabetismo, o aumento do número de crianças matriculadas no Ensino Fundamental, e o Programa Bolsa Escola são exemplos de sucesso nessa área, e ainda com a efetiva ampliação de recursos para o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola.
- A partir de 1996, intensificaram-se as iniciativas de reorientação do modelo assistencial por intermédio de estratégia e expansão da atenção básica da saúde, que teve nos programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de

Saúde e na instituição do Piso de Atenção Básica seus principais instrumentos.

A parceria entre políticas setoriais no combate à pobreza fez com que vários programas se distanciassem da concepção, gestão e controle da assistência. Entre eles destacam-se: o Bolsa-Alimentação vinculado ao Ministério da Saúde, o Auxílio-Gás vinculado ao Ministério de Minas e Energia, o Bolsa-Escola vinculado ao Ministério da Educação, e o Programa Cesta de Alimentos vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BRASIL, 2019). Por isso, interesses expressos em conferências nacionais de assistência social reivindicavam, sem êxito, ao órgão da assistência social coordenação exclusiva das ações.

A primeira gestão de FHC beneficiou-se da estabilização conseguida por meio do Plano Real. Nesse período também ocorreram liberalizações comerciais e financeiras, renegociação da dívida externa e início do processo de privatizações.

#### *Desenvolvimento socioeconômico no segundo governo de FHC (1999-2002)*

No segundo mandato, na área da educação, foi extinto o Crédito Educativo, substituído pelo Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), em 1999, para assegurar o preenchimento de parte das vagas da rede privada aos estudantes carentes, através de um fundo autofinanciável.

O Programa Bolsa Escola beneficiou 4.794.405 e 5.106.509 famílias, com gasto na ordem de 409.800 e 1.532.200 em milhões de reais, para os anos de 2001 e 2002 respectivamente.

Já na Administração das Organizações Públicas, é significativo destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (SECCHI, 2011). Assim, constituiu o controle dos gastos públicos das três esferas do governo, condicionando-os à arrecadação tributária. Outro objetivo muito importante dessa lei é a Responsabilidade Social. A partir desses objetivos são previstas a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos.

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Fcep) foi criado em 2000, e seus recursos são direcionados a programas que tenham como alvo famílias ou indivíduos cuja

renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza e populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis.

Com relação ao emprego, dados os problemas decorrentes do alto custo de contratação, o governo FHC procurou avançar no sentido da flexibilização trabalhista, visando a diminuição da informalidade. Entre as ações têm-se a instituição do “banco de horas” e o contrato de trabalho por prazo determinado. Já o grande impulso para as políticas públicas de emprego foi determinado pelo surgimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que tinha como objetivo financiar o programa de seguro-desemprego, abono salarial e desenvolvimento econômico, via BNDES.

Em 2002, também foi criado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT – Empreendedor Popular, buscando expandir a capacidade do financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil.

Para Caldeira (2017), isso levou a população brasileira a acreditar que a democracia estava de fato ganhando um significado maior.

### ***O Modelo Societal: Desenvolvimento socioeconômico no primeiro e no segundo governo Lula (2003-2006/2007-2010)***

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, vem acompanhada da premissa desse modelo societal, que foi iniciada na década de 1980 e incluída na Constituição posteriormente, cujos Conselhos e Conferências Nacionais foram retomadas a partir de 1985, e que preconizam uma maior participação social nas questões públicas. Aliado ao desempenho econômico e a facilitação do crédito, o Governo Lula estabeleceu uma série de programas sociais, que reduziram as desigualdades sociais e inseriram uma larga parcela da população no mercado de consumo (ANDERSON, 2011).

Nesse contexto, emerge uma alternativa priorizando os pobres e o Brasil, ganhando imensa popularidade, mantém a política econômica do governo anterior, o que lhe garantiu apoio dos empresários. Reacendendo a esperança de implementar um projeto que se diferenciava, o governo de Lula derivava da administração pública societal e buscava aproximação com reivindicações populares junto ao poder público.

Na vertente societal, retomada por Lula, a ênfase era na dimensão sociopolítica e enfatizava principalmente a participação social. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico,

saúde e creche. A partir da década de 1980, esses Centros Populares, linguagem dos movimentos sociais também passaram a ser conhecidos como organizações não-governamentais (ONGs), fruto da mudança de linguagem em parte oriunda da reforma neoliberal e importação da linguagem norte-americana (NGO), experiências que tentaram romper com a forma autoritária do exercício público. O tema da inserção da participação popular na gestão pública oferecia, em suas propostas, a formulação de um novo referencial das relações entre Estado e sociedade.

A partir da participação social nas propostas inovadoras à gestão pública, experiências foram construídas principalmente nos governos das Frentes Populares, e passou a atuar nos governos municipais e estaduais por meio dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação (JACOBI, 2000). A existência de mecanismos de participação nos quais o cidadão comum pode intervir, verificando após a existência de resultados, pode aumentar o seu sentimento de eficácia política, mesmo que esta eficácia, em alguns momentos, não seja real. Mas saber que “a minha opinião conta” ajuda a melhorar a autoestima de parcelas da população normalmente excluídas do processo político, estimulando-as a interferir (SANTOS, 2002).

Nesse ponto, destaca-se a ação dos governos locais por meio de experiências alternativas de gestão pública, tais como as examinadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, promovido pela FGV-EAESP desde 1996, que possui como objetivo identificar, divulgar e premiar iniciativas inovadoras de gestão pública, estimulando o debate e a reflexão das experiências com a articulação entre o governo e a sociedade civil. E a construção de outros canais como Fóruns Temáticos, voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo, além de eleições para Direção de Escola e Conselho Tutelar.

Diversas experiências fundamentadas nessa concepção democrática têm sido desenvolvidas em todo o mundo. De acordo com elas, as diferentes esferas do Estado devem possuir espaços de participação cidadã, nos quais decisões-chave de governo vão ser tomadas de forma compartilhada com os diversos grupos sociais organizados. No Brasil, a Constituição de 1988 instituiu diversos arranjos participativos que ampliaram a influência de atores sociais na política. Entre as experiências emergentes, as mais conhecidas e que merecem destaque são as do Orçamento Participativo de Porto Alegre e de Belo Horizonte.

González (2007) afirma que o Estado do Rio Grande do Sul é pródigo em exemplos de participação. Desenvolvido desde 1991, o orçamento participativo estadual, promovido pelo Governo Olívio Dutra, do PT (1998-2002), foi organizado por antigos integrantes da equipe responsável pelo OP em Porto Alegre e propunha a realização de assembleias regionais para a escolha de prioridades e delegados, que compunham um conselho responsável pela preparação da proposta orçamentária e acompanhamento da execução.

Sobre o mesmo tema, Damo (2006) alerta que o orçamento participativo pode entrar em choque direto com a Câmara de Vereadores, que tem a competência legal para aprovação da lei orçamentária. E ainda que a definição de prioridades para investimento do OP pode entrar em choque com as definições de linhas para a política municipal em determinada área, segundo as definições de um conselho setorial, como os da saúde ou educação. Por exemplo, em alguns casos, os conselhos podem vir a se constituir em formas de neocorporativismo, como representantes de segmentos da sociedade (GONZÁLEZ, 2007). Portanto, o Orçamento Participativo deve fixar suas linhas de ação por meio do diálogo direto com a população local, ou seja, determinar em conjunto as formas para promover a melhoria das condições de vida no território. Assim, suas estratégias de mudança e suas ações se tornam mais eficazes e geram melhores resultados.

Esta vertente societal não foi completada, pelo centralismo e manutenção do poder, a custas de uma democracia recente, mas produziu avanços significativos na gestão no desenvolvimento de sistemas, nos Editais de grandes obras, que antes dependiam apenas de uma única empresa e hoje são consórcios.

De acordo com Silva (2013), o governo no período de 2003 a 2012 empreendeu uma relação híbrida entre os braços direito (mais ligado às finanças) e esquerdo (ligado às políticas sociais) do Estado, sob as ideias de inclusão social via PAC e desonerações tributárias.

Cabe ressaltar que Lula foi muito pragmático quando trocou o programa de seu partido por uma ampliação do Bolsa Escola, que passou a se chamar Bolsa Família e foi apresentado como presente paternalista do presidente. Ganhou imensa popularidade, mas não apenas por isso, manteve a política econômica do governo anterior, o que lhe garantiu apoio dos empresários, mas irrompeu com as reformas do estado, o que lhe assegurou o apoio dos funcionários públicos e dos interesses corporativistas, aliado aos anos bons de crescimento das exportações brasileiras, aumentando o nível de emprego e de renda, sendo reeleito presidente com facilidade (CALDEIRA, 2017).

### *Desenvolvimento socioeconômico no primeiro governo de Lula (2003-2006)*

Luiz Inácio Lula da Silva toma posse da Presidência da República do Brasil, em 2003, sob uma situação econômica crítica: inflação, juros e risco-país em alta e baixo nível de reservas internacionais.

Embora com os indicadores econômicos ruins, manteve as ações do governo anterior até 2005, com controle inflacionário por meio de taxas de juros elevadas, superávit primário e restrição ao gasto público, que limitou o crescimento. O governo Lula, todavia, não foi uma mera repetição do período FHC.

A política social recebeu prioridade desde o início. Das principais políticas implementadas no primeiro mandato do governo Lula, destacam-se:

- Programa Fome Zero, em que foram utilizados para a definição dos beneficiados os cadastros de programas municipais e estaduais de assistência (ANDERSON, 2011). Inscrita no programa, a família teria de provar que mantém os filhos na escola e os pais deveriam participar de atividades de qualificação profissional para continuar recebendo os cupons. Reavaliações periódicas (semestrais ou anuais) definiriam a continuidade ou não da assistência. O programa beneficiou aproximadamente 4 milhões de famílias, porém perdeu seu vigor e foi substituído pelo Programa Bolsa Família.
- Programa Bolsa Família (PBF), adotado para proporcionar inclusão social e redistribuição de renda para as famílias brasileiras mais pobres. Para isso, o Estado precisou assumir um modelo mais interventor e fomentador nas questões econômicas e sociais, no sentido de ser um articulador de transferência de renda monetária para os beneficiários e, ao mesmo tempo, um papel estruturante, no sentido de proporcionar acesso aos serviços básicos de cidadania, sobretudo educação e saúde públicas. Mobilizava um montante financeiro na ordem de 2,3 bilhões de reais. O Programa Bolsa Família está previsto em lei - Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas (BRASIL, 2019).
- Na política educacional, foi criado, em 2004, o Programa Universidade para Todos (Prouni), que oferece bolsas de estudos em instituições privadas a estudantes de baixa renda e institui política afirmativa em favor de negros e indígenas (CORBUCCI et al., 2009).

Ainda segundo os autores, no campo da Educação, criou a Universidade Aberta do Brasil (UAB), uma rede de instituições públicas de ensino superior voltada para oferecer cursos aos docentes da educação básica. Foi também regulamentado um piso salarial para esses profissionais.

Na política externa, foi criada a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex-Brasil) com o objetivo de promover as exportações de mercadorias e serviços, além de atrair investimento externo para o país e internacionalizar as indústrias brasileiras. A agência sinaliza o caráter da diversificação dos parceiros comerciais, que já em 2003 realizou mais de 410 eventos internacionais.

### *Desenvolvimento socioeconômico no segundo governo de Lula (2007-2010)*

O crescimento econômico voltou a ter destaque no governo, com uma política mais positiva entre as políticas econômicas e sociais. A melhoria no emprego e das contas públicas contribuiu para a ampliação dos gastos sociais e a agenda do Estado mínimo perdeu força.

Dessa forma, contribuiu para o fortalecimento do sistema de crédito dirigido às pessoas físicas, proporcionando acesso ao segmento da população marginalizado do sistema bancário, o que alimentou a cadeia de consumo.

Ampliou o investimento público, notadamente no setor de infraestrutura, por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os investimentos contemplados pelo PAC totalizaram R\$ 503,9 bilhões a serem aplicados em três diferentes áreas: i) infraestrutura energética (petróleo, gás e energia elétrica); ii) infraestrutura social e urbana (habitação e saneamento); e iii) infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) (CARNEIRO, 2008).

No campo do trabalho, foi formulada uma política de valorização gradual do salário mínimo em que, comparado ao início do governo, em 2003, ao seu final, praticamente dobrou em termos reais.

Na área habitacional, em abril de 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, que iniciou com uma meta de 1 milhão de habitações para famílias com renda de até 10 salários-mínimos. (BRASIL, 2020).

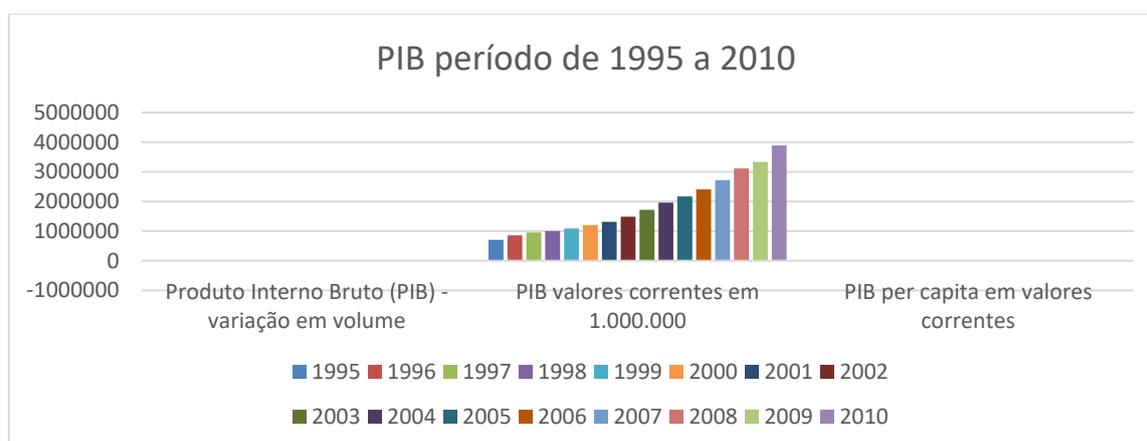
Apresentadas as principais políticas econômicas e sociais do período dos governos FHC e Lula, é inegável que as transformações sociais indicam visões mais amplas como de participação popular e que vêm ganhando força. Essas concepções propõem uma forma

de aperfeiçoar a convivência humana por meio da organização da relação existente entre a sociedade e o Estado, de forma aberta, indeterminada. A participação não se restringe aos processos eleitorais somente. As regras de convívio social devem ser definidas com a participação direta dos atores sociais organizados dos territórios, reduzindo-se, assim, a autonomia do Estado e dos governantes. Isso significa reconhecer que a legitimidade das ações do Estado não é construída pela simples eleição democrática dos governantes, mas por meio de um amplo processo de participação dos cidadãos nas decisões-chave que afetam sua vida e no controle social das ações do Estado.

## 2 Desenvolvimento socioeconômico

Vimos anteriormente, as principais formulações quanto às políticas públicas (econômicas e sociais) para o desenvolvimento, destacando seus principais programas durante os governos de FHC (gerencial) e Lula (societal). Contemplando a ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, o Gráfico 1 retrata o período abrangendo os 4 mandatos dos governos FHC e Lula.

**Gráfico 1 – PIB – período de 1995 a 2010**



*Fonte: Elaborado pelos autores.*

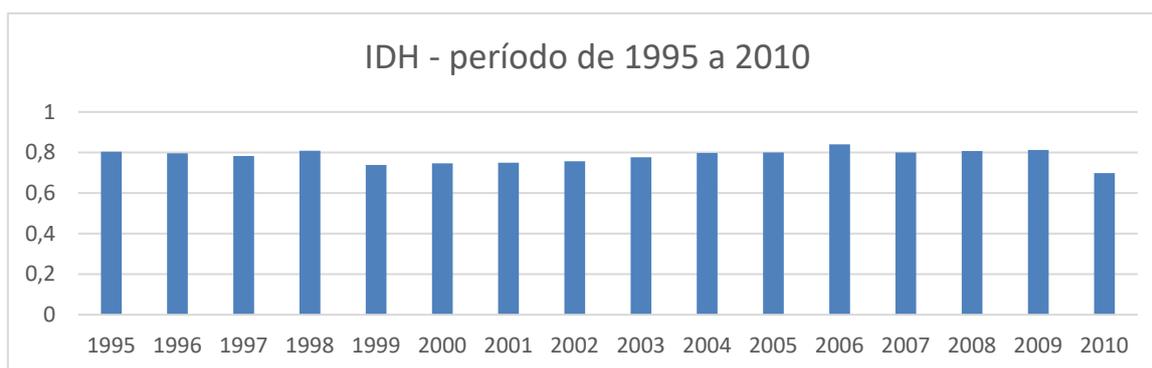
O Gráfico 1 mostra uma evolução nominal do PIB ano após ano no período de 1995 a 1998, com evolução significativa do PIB/per capita, que é um indicador utilizado como mensuração da qualidade de vida. No período de 1999 a 2002, os indicadores de PIB nominal e PIB/per capita continuam crescendo, assim, o indicador sofreu um aumento expressivo da ordem de 110,87% no PIB no período do mandato de FHC de 1995 a 2002.

No período de 2003 a 2006, o Gráfico 1 mostra que o PIB evoluiu no período do 1º mandato do governo Lula, denotando um aumento de 13,89% no primeiro ano de governo em comparação ao último ano do governo anterior. Já para o período de 2007 a 2010, indica que o movimento de aumento do PIB continuou com variações mais significativas e, desta forma, o indicador sofreu um aumento expressivo da ordem de 126,19% no PIB no período do mandato de Lula de 2003 a 2010.

Dessa forma, o indicador de crescimento da produção nominal evoluiu positivamente no período dos 4 mandatos de FHC e Lula, apontando um avanço na economia e ascensão de renda per capita no país, acumulado de 450,95%.

Avançando a análise, a segunda perspectiva de desenvolvimento alternativo, em que uma corrente de autores defende que a economia é uma parte integrante e interdependente de outros espaços da vida em sociedade, são utilizados os indicadores de Desenvolvimento Humano – IDH, utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD para medir de maneira mais realista o grau de riqueza ou pobreza de países e o da Distribuição de Renda, o Índice de Gini, que mostra a distribuição de renda entre a população, indicador importante para verificar em que medida a camada mais necessitada da população está com acesso à renda. O Gráfico 2 mostra o período dos quatro mandatos dos governos FHC e Lula.

**Gráfico 2 – IDH – período de 1995 a 2010**



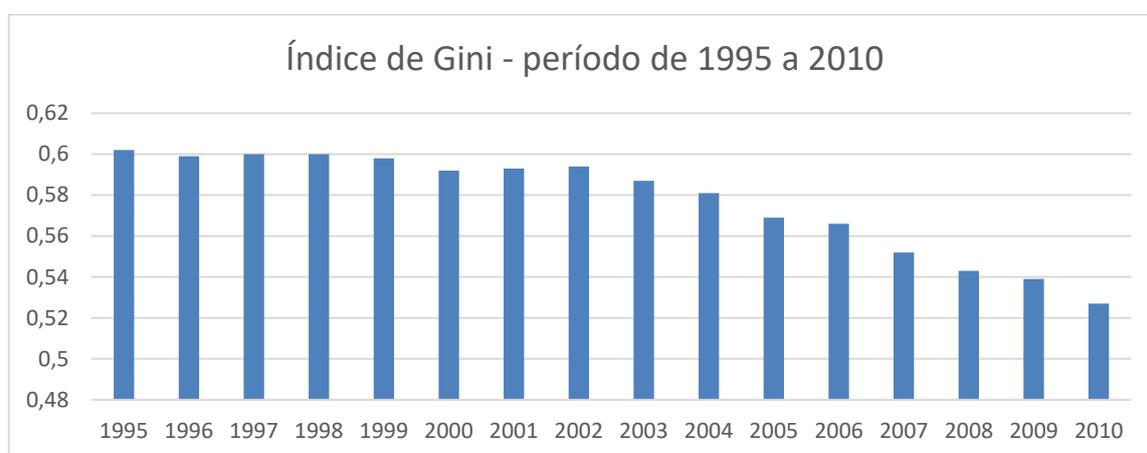
*Fonte: Elaborado pelos autores.*

Pode-se observar, no Gráfico 2, que durante os dois governos, FHC e Lula, houve estabilidade quanto ao IDH, classificando o país como desenvolvimento médio pela nova metodologia utilizada pelo PNUD, faixa onde sempre esteve no intervalo de tempo analisado, já que o índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano

considerado baixo, os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e países com IDH superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Avançando a análise, ainda na segunda perspectiva de desenvolvimento, será analisada a Distribuição de Renda, pelo Índice de Gini, que mede a concentração de renda, variando de zero, a mais igualitária, para 1, uma renda mais desigual. O Gráfico 3 apresenta o Índice de Gini.

**Gráfico 3** – Índice de Gini – período de 1995 a 2010



*Fonte: Elaborado pelos autores.*

É notório que também o Índice de Gini apresentou uma melhora na distribuição da renda da população, por intermédio das políticas econômicas e sociais implementadas por ambos os governos, promovendo uma melhora na qualidade de vida da população em geral.

Nessa perspectiva, a seguir vamos relacionar o conceito de Democracia com o desenvolvimento no Brasil no período em análise.

### **3 Desenvolvimento e Democracia no Brasil**

A democracia deve fornecer oportunidades de inclusão e participação efetiva, a partir das quais os cidadãos tenham igualdade de voto, uma compreensão ilustrada e o controle final da agenda pública. Os elementos anteriores são requisitos mínimos para uma democracia, e implicam, por um lado, a garantia de existência de instituições e os canais de participação, mas também atitudes cidadãs que permitam suportar e consolidar o regime (FEDOZZI, 2001).

Inglehart (2001) afirma que a democracia baseada na liberdade individual (autoexpressão) ocorre a partir do estágio de autonomia e depende da forma de organização do processo produtivo do país, sendo: (1) agrária – obriga o indivíduo a fortes laços primários para sobreviver; (2) industrial – amplia o grau de autonomia, não depende das relações primárias familiares, mas com vínculos de contratos, como forma intermediária (com potencial de grupo, sindicatos, contratos coletivos); e (3) serviços ou pós-industrial – sistema de produção no qual o indivíduo vende sua força de trabalho a quem quiser (maior autonomia, liberdade individual, não material). O valor terciário do indivíduo está crescendo menos que o secundário, mas somente gerações futuras irão mudar essa relação.

A produção flexível internacionalizada ocorre diferentemente nos países e tornam as mudanças mais lentas, mesmo que os momentos já foram passados. Os valores de autoexpressão geram democracia e que a classe média é a base da Democracia Liberal e garante que cada indivíduo pode discutir. Inglehart (2001) aponta ainda que precisamos sair da Democracia Formal para a Democracia Efetiva e que, para tanto, necessitamos de instituições democráticas com grau de estabilidade, que carecemos de valores de expressão, apontando a desconexão entre elites e governantes. Se não houver essa criação de valores de autoexpressão, não haverá democracia efetiva.

Torna-se cada vez mais evidente que, apesar de sua enorme influência, o Estado não tem o controle total sobre o território e que, quando suas ações são diferentes das esperadas pelos diversos grupos sociais organizados, elas se tornam inefetivas e tendem a gerar conflitos sociais.

Desse modo, acabou prevalecendo uma concepção ainda hoje hegemônica de democracia, fundamentada em algumas características principais. Entre elas, está a proposta de que a participação democrática deve se dar na escolha das lideranças governantes, que ocuparão os cargos na burocracia estatal, e não nas decisões político-administrativas em si.

Evidentemente, as regulamentações e os procedimentos adequados para a formação dos governos são as regras centrais do jogo democrático. Nessa democracia, portanto, a população dos territórios tinha autonomia para escolher aqueles que consideravam ser os mais bem preparados para governar, mas não para participar das decisões do governo.

Isso porque em uma sociedade complexa como a nossa, que demanda governantes tecnicamente preparados, nem todos os cidadãos estão aptos a participar ativamente das

decisões administrativas. Também se considera que essa participação não seria viável e não poderia ser operacionalizada em escalas tão amplas. As assembleias (reuniões de grupos de governantes) seriam, ainda, uma miniatura do eleitorado, sempre representativa de suas vontades.

Santos e Avritzer (2002) argumentam que essa forma de democracia dominante, de baixa intensidade, vem gerando um paradoxo em virtude de a extensão desse regime ter sido acompanhada de uma enorme degradação das práticas democráticas. Os indicadores mais veementes dessa crise da democracia são o crescente absenteísmo dos cidadãos no processo eleitoral em todo o mundo, sobretudo nos países ditos desenvolvidos, e o fato de os próprios cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Nessa perspectiva, em contraposição à Democracia Representativa, contrariando essa interpretação restrita, visões mais amplas como a da Democracia Participativa vêm ganhando força. Essas concepções propõem que a democracia seja entendida como uma forma de aperfeiçoar a convivência humana por meio da organização da relação existente entre a sociedade e o Estado, de forma aberta, indeterminada. Trata-se, portanto, de negar que a democracia seja uma forma de definir padrões e regras sociais homogeneizadoras, nas quais a participação se restringe aos processos eleitorais (GONZÁLEZ, 2007).

Propõe-se que elas (as regras de convívio social) sejam definidas com a participação direta dos atores sociais organizados dos territórios, reduzindo-se, assim, a autonomia do Estado e dos governantes. Isso significa reconhecer que a legitimidade das ações do Estado não é construída pela simples eleição democrática dos governantes, mas por meio de um amplo processo de participação dos cidadãos nas decisões-chave que afetam sua vida e no controle social das ações do Estado (DAMO, 2006).

Elaborando uma análise dos indicadores no presente estudo, relacionados às duas perspectivas de desenvolvimento, busca-se comparar os indicadores com a finalidade de apontar as relações entre eles.

A pesquisa está apresentada em perguntas acerca da percepção sobre democracia no Brasil realizada pelo Latinobarómetro Corporation, uma pesquisa anual de opinião pública em 18 países da América Latina, focando o período dos governos FHC e Lula e o desempenho da confiança no regime e participação em Associações.

A Tabela 1 apresenta, no período do mandato de FHC, as respostas sobre apoio à democracia, extraída do Latinobarómetro, quanto ao seguinte questionamento: Com qual das seguintes frases você está mais de acordo?

**Tabela 1 – Apoio à democracia (1995 a 2010)**

Apoio à democracia	Brasil														
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Com qual das seguintes frases você está mais de acordo?</b>															
A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo.	41%	50%	50%	48%	38%	30%	37%	35%	41%	37%	46%	43%	47%	55%	54%
Em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível.	21%	24%	19%	18%	25%	18%	15%	19%	18%	15%	18%	17%	19%	18%	19%
Para as pessoas, só, não nos importamos com um regime democrático.	23%	21%	20%	28%	28%	31%	26%	35%	26%	28%	21%	26%	22%	17%	15%
Não sabe	14%	4%	9%	5%	6%	18%	19%	10%	15%	19%	13%	13%	11%	10%	11%
Não responderam	1%	1%	1%	1%	2%	3%	4%	1%	0%	1%	2%	1%	1%	0%	0%
<b>(N)</b>	<b>1.200</b>	<b>1.080</b>	<b>1.001</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.200</b>	<b>1.204</b>						

*Fonte: Elaborado pelos autores.*

Observando-se a Tabela 1, notamos que há um crescimento do apoio à democracia desde o ano de 1995 até 1998, de 41% para 48%. Nesse período, a economia cresceu 1,8% em média. A partir de 1998, tivemos uma ligeira queda no percentual daquelas pessoas que preferiam o regime democrático, uma queda que chega a 35% em 2003 quando a economia cresceu menos, apenas em cerca de 1% ao ano, para novamente ocorrer uma elevação em 2006, com 46%, e em 2010, 54%, quando a economia cresce cerca de 7,5%.

Nesse contexto, os resultados apresentados sugerem que, quando a economia cresce, o apoio a Democracia tende a crescer, apontando uma relação de crédito ao regime.

No início do período, a democracia destacava-se como preferência da população, representando o dobro das pessoas que preferiam um regime autoritário, ou daquelas que não se importavam com o tipo de regime. O apoio à democracia cresce nos dois anos seguintes e tem início uma queda que aparece mais representativa no ano de 2001, que sugere ser causa da crise econômica que os países emergentes sofreram no final da década de 90 e que atingiu o Brasil em 1999, porém permanece com percentual mais elevado do que as demais opções, mas a diferença da preferência dos que não se importam com o regime e os que preferiam um regime autoritário sofre um descolamento, denotando uma queda de confiança na democracia.

No novo período estudado, a democracia volta a se destacar, assumindo valores expressivos como forma de regime preferido dos respondentes e, por consequência, diminuindo os que não se importavam com a democracia, permanecendo estável a preferência pelo regime autoritário.

A Tabela 2 mostra a satisfação com a democracia, segundo o Latinobarómetro, verificada com a seguinte pergunta: Em geral, você está muito satisfeito, bem satisfeito, não muito satisfeito ou nada satisfeito?

**Tabela 2 – Satisfação com a democracia**

Satisfação com a democracia	Brasil														
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Satisfação com a democracia: Em geral, você está muito satisfeito, bem satisfeito, não muito satisfeito, ou nada satisfeito?</b>															
Muito satisfeito	3%	2%	1%	2%	1%	2%	2%	1%	1%	2%	4%	2%	3%	3%	3%
Bem satisfeito	26%	18%	22%	25%	18%	19%	19%	27%	27%	20%	33%	28%	35%	45%	45%
Não muito satisfeito	35%	46%	37%	50%	44%	42%	45%	46%	45%	45%	45%	47%	43%	33%	31%
Nada satisfeito	30%	31%	34%	22%	33%	24%	21%	20%	19%	26%	13%	17%	15%	14%	13%
Não sabe	5%	3%	5%	2%	3%	11%	12%	5%	7%	7%	5%	4%	3%	5%	6%
Não respondeu	0%	-	1%	0%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	0%	0%
<b>(N)</b>	<b>1.200</b>	<b>1.080</b>	<b>1.001</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.200</b>	<b>1.204</b>						

*Fonte: Elaborado pelos autores.*

Conforme podemos observar no Quadro 5, somando-se as variáveis “muito satisfeito” e “bem satisfeito” com a democracia, temos, em 1995, 29% das pessoas nessa categorização, quando o PIB era 4,2%. Na outra ponta, em 2010, este percentual sobe para 48%, acompanhando o crescimento de 7,5% da economia. A maioria dos respondentes não estava muito satisfeita com a democracia no início do período estudado, apresentando um percentual de 30% e que finalizou com 13% em 2010 e, à medida que este indicador foi aumentando, diminuíram gradativamente as pessoas que estavam bem satisfeitas. Cabe notar que, no início do período e também ao final, a somatória dos muito satisfeitos com os bem satisfeitos era similar ao número de respondentes que não estavam nada satisfeitos.

Chama a atenção que, a partir do ano 2000, ocorre uma queda sensível neste indicador, em que as variáveis “muito satisfeito” e “bem satisfeito” caem para 21%, que retoma ao patamar anterior de 1995, no ano de 2003, que coincide com o 1º mandato de Lula. Os resultados mostram que no período houve uma transferência dos “nada satisfeito” para os considerados

“muito satisfeito”, explicitamente nos anos de 2009 e 2010, que constata a satisfação dos entrevistados com a democracia, conforme o crescimento econômico.

Já nesse período, a proporção de bem satisfeitos sobressai e passa a ser o mais considerado pelos respondentes, caindo a representatividade dos não muito satisfeitos e dos nada satisfeitos. Essa dimensão aponta para uma melhora expressiva na qualidade da democracia no período, mas ainda mantém uma divisão equitativa entre satisfeitos e não satisfeitos.

A Tabela 3 apresenta se a democracia resolve os problemas que temos no país, por meio do seguinte questionamento: A democracia soluciona os problemas ou a democracia não soluciona os problemas? Especificamente, nesta Tabela são expostos apenas alguns anos em que a pergunta foi realizada no período em estudo.

**Tabela 3** – A democracia como solução dos problemas – período de 1995 a 2009

A democracia como solução dos problemas	Brasil				
	1995	2002	2005	2008	2009
A democracia soluciona os problemas	46%	48%	40%	53%	47%
A democracia não soluciona os problemas	45%	29%	47%	35%	41%
Não respondeu	1%	4%	0%	2%	1%
Não sabe	9%	19%	13%	10%	11%
<b>(N)</b>	<b>1.200</b>	<b>1.000</b>	<b>1.204</b>	<b>1.204</b>	<b>1.204</b>

*Fonte: Elaborado pelos autores.*

A Tabela 3 expõe que os entrevistados acreditam, em maior percentual, que “a democracia soluciona os problemas”, o que condiz com o parecer de que o crescimento econômico favorece o apoio à democracia.

Em três anos do primeiro mandato de FHC (1996 a 1998), a economia acumulou um avanço médio de 1,8% ao ano, e no segundo mandato, de 1999 a 2002, registrou um avanço médio de 2,1% ao ano. Já no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006), houve uma taxa média de crescimento de 3,5% ao ano e, no segundo mandato, de 2007 a 2010, o crescimento médio alcançou 4,5% ao ano. Nas respostas, percebe-se que, nos períodos de maior crescimento e desenvolvimento econômico, as pessoas acreditam que a democracia soluciona os problemas e, à medida que os indicadores dessas dimensões caem, aparece mais respondentes que afirmam que a democracia não soluciona os problemas; em 2005, quando o PIB caiu 43,8% em comparação ao ano anterior e em 2009, em que obteve crescimento negativo.

Neste entendimento, é possível inferir que o indivíduo que considera que a economia está bem apoia o governo e quer votar, e o indivíduo que acredita que a economia está mal não apoia o governo e não quer votar.

Dessa forma, pode-se questionar se a democracia é votar ou ser livre? Sugere-se que a resposta a esse questionamento diz mais sobre ter bons serviços públicos do que sobre ter liberdade.

A Tabela 4 expõe o questionamento a partir do WVS. Cabe ressaltar que serão apresentadas as pesquisas realizadas no período de 1995 a 1999 (Onda 3) e no período de 2005 a 2009 (Onda 5), pois no período estudado são as Ondas que trouxeram as seguintes informações: Diga-me se você concorda fortemente, concorda, discorda ou discorda fortemente: Democracia pode ter problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo?

**Tabela 4** – A democracia é melhor do que qualquer outra forma de governo

Onda	Concorda fortemente	Concorda	Discorda	Discorda fortemente	Não Respondeu
WV3 (1997)	25,9	55,4	9,5	5,0	4,2
WV5 (2006)	28,9	58,2	6,9	2,3	3,7

*Fonte: Elaborado pelos autores*

A Tabela 4 mostra que o percentual de entrevistados que considera a democracia a melhor forma de governo é constante no tempo, e ainda se pode notar que na Terceira Onda (1995-1999), que corresponde ao 1º mandato de FHC, a avaliação de “concorda fortemente” e “concorda representavam”, 81,3% (somando 25,9% e 55,4%) dos entrevistados consideraram a democracia como melhor forma de governo e essa aprovação cresceu ainda mais ao final do 1º mandato de Lula, para 87,1% (somando 28,9% e 58,2%), indicando um aumento de 7,13%, o que reforça a pesquisa do Latinobarómetro, apontando para uma melhora expressiva dos respondentes em creditar à democracia. Putnam (2000) salienta que criar capital social não é fácil, mas fundamental para fazer a democracia funcionar.

A democracia deve fornecer oportunidades de inclusão e participação efetiva, em que os cidadãos tenham igualdade de voto, uma compreensão ilustrada e o controle final da agenda pública. Os elementos anteriores são requisitos mínimos para uma democracia e implicam, por um lado, a garantia de existência de instituições e os canais de participação, mas também atitudes cidadãs que permitam suportar e consolidar o regime (SANTOS, 2002).

#### **4 Considerações finais**

Considerando que nosso objetivo central foi analisar a relação existente entre políticas de desenvolvimento e a democracia no Brasil, tendo por base de observação os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, no período compreendido entre 1995 a 2010, este artigo demonstrou que as políticas de desenvolvimento e democracia apresentam certa relação à medida que os índices de PIB, IDH aumentam e o Gini declina, havendo um aumento do apoio e satisfação com a democracia no país.

Na primeira parte do artigo, vimos o processo de desenvolvimento em dois modelos, o gerencial e o societal, onde examinamos os antecedentes e as características desses modelos de gestão pública.

Na segunda parte, apresentamos o desenvolvimento socioeconômico no Brasil no período de 1995 a 2010, revelando um crescimento médio real do PIB brasileiro no governo FHC de 2,3%, e no governo Lula, com uma taxa média anual de 4,0%.

Por fim, relatamos o desenvolvimento e democracia no Brasil e elaboramos uma análise dos indicadores socioeconômicos no presente estudo, relacionados às duas perspectivas de desenvolvimento, gerencial e societal, comparando os indicadores com a finalidade de apontar as relações deles com a democracia.

Associando os indicadores de desenvolvimento socioeconômicos do período dos governos FHC e de Lula, como fizemos aqui, com as perguntas sobre a democracia, sugerimos que guardam relação direta, pois à medida que os índices aumentam, com maior crescimento do país, que geram empregos e renda, maior desenvolvimento na qualidade de vida da população, maior PIB *per capita*, maior acesso à escolaridade, maior expectativa de vida as pessoas e, por fim, melhor distribuição da renda, possibilitam às camadas mais pobres maior acesso à renda. O estudo também indica que as pessoas apoiam a democracia e acreditam que o regime democrático resolve os problemas quando há aumento dos indicadores de desenvolvimento humano; e do contrário, quando os indicadores caem, diminui o apoio à democracia e, conseqüentemente, acreditam que a democracia não resolve os problemas. Diante disso, percebe-se uma aproximação da situação socioeconômica da população com a democracia.

Cabe destacar que o estudo revelou que, no decorrer da política pública gerencial do governo FHC e no decorrer da política pública societal do governo Lula, não foi percebido nenhuma diferença nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico, onde as

características marcantes de desenvolvimento do modelo gerencial persistem e se consolidam e até mesmo avançam no governo societal, ressaltando também que esta comparação é insuficiente e enviesada na medida em que despreza o padrão histórico e o padrão internacional.

Retomando a questão colocada no começo do artigo – quão democráticos são os democratas brasileiros –, chegamos à conclusão de que não existe uma resposta simples para ela, isso porque os resultados mostram que os brasileiros não aderem com a mesma intensidade.

## Referências

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. 2nd ed. Boston: Little Brown and Company, 1968.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos* – CEBRAP, n. 91, p. 23-52, nov. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000300002>

ARAÚJO, Priscila Gomes de; PEREIRA, José Roberto. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, set./out. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7135>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BAQUERO, Marcello. *Democracia inercial: assimetrias entre economia e cultura política na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard. *Dicionário desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 69-70.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Bolsa Família: o que é*. 16 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e> Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. *Programa Minha Casa Minha Vida: Relatório de Avaliação*. dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf> .Acesso em: 12 fev. 2021.

CALDEIRA, Jorge. *História da riqueza do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Brasil, 2017.

CARNEIRO, Ricardo. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. *IE/Unicamp*, Campinas, n. 153, p. 1-55, nov. 2008. Texto para Discussão. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1783/texto153.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CORBUCCI, Paulo Roberto et al. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, v. 2, n. 17, p. 17-81, 2009. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4332/1/bps\\_n.17\\_vol02\\_educacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4332/1/bps_n.17_vol02_educacao.pdf). Acesso em: 10 fev. 2021.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAMO, Arlei. A Peça Orçamentária: os sentidos da participação na política a partir do OP porto-alegrense. In: BRITES, Jurema; FONSECA, Claudia (Org.). *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2006. p. 136-186.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo, 2001.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Novos espaços da democracia no Brasil: a participação popular na definição do orçamento público. In: GONZÁLEZ, Rodrigo S. (Org.). *Perspectivas sobre Participação e democracia no Brasil*. Ijuí: Unijuí, 2007. p. 145-168.

INGLEHART, Ronald. *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo Veintiuno, 2001.

JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia Internacional: teoria política*. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LATINOBARÓMETRO. *Banco de Datos: 1995-2013*. Santiago, 2018. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 10 fev. 2021.

LECHNER, Norbert. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28-29, p. 237-248, abr. 1993. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100011>

PAULA, Ana Paula Paes de. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. Belo Horizonte: CEPEAD-UFMG, 2005.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. p. 39-82.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Márcio Rogério. *Novos enquadramentos culturais na relação estado e mercado entre 2003 e 2012: um estudo de caso dos arcabouços culturais, normativos e financeiros das PPP Belo Monte e Jirau no PAC*. 2013. 183 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/3729/5233.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>