

O PRESENTE COMO HISTÓRIA: ECONOMIA E POLÍTICA NO BRASIL PÓS-64

SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ

Coleção Trajetória 3



UNICAMP

IFCH

INSTITUTO DE
FILOSOFIA E
CIÊNCIAS
HUMANAS

SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ

**O PRESENTE COMO
HISTÓRIA: ECONOMIA E
POLÍTICA NO BRASIL PÓS-64**

Coleção Trajetória 3

**I F C H
INSTITUTO DE
FILOSOFIA E
CIÊNCIAS
HUMANAS
UNICAMP**

COLEÇÃO TRAJETÓRIA 3

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Estadual de Campinas

DIRETOR: Paulo Miceli

DIRETOR ASSOCIADO: Rubem Murilo Leão Rêgo

COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES: Profª Amneris Angela Maroni - DCP, Profª Ana Maria Niemeyer - DA, Prof. Italo A. Tronca - DH, Prof. Oswaldo Giacóia Jr. - DF, Márcio Bilharino Naves - DS e Rubem Murilo Leão Rêgo - DS (Coordenador).

SETOR DE PUBLICAÇÕES: Marilza A. Silva, Elizabeth S.S. Oliveira e Magali Mendes.

GRÁFICA: Sebastião Rovaris, Marcos Josué Pereira, Luiz Antonio dos Santos, José Carlos Diana e Leontina Marques Segantini.

Editoração: Marilza A. Silva

Revisão: Mada Penteadó/Sebastião C. Velasco e Cruz

Projeto da capa: Carlos Roberto Fernandes

Impressão e acabamento: Gráfica Central da UNICAMP

C889P

Cruz, Sebastião C. Velasco

O presente como história: economia e política no Brasil pós-64 / Sebastião C. Velasco e Cruz. - Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1997.
416 p. - (Coleção Trajetória; 3)

1. Brasil - Política e governo. 2. Brasil - Política econômica.
3. Empresários - Brasil. 4. Movimentos estudantis - Brasil - 1968. 5. Trabalhadores - Brasil - Atividades políticas.
I. Título II. Série.

CIDD-320

Catálogo na fonte - Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UNICAMP
CRB nº 08/5124 / Sandra Ferreira Moreira

Capa: "Rua principal e ruas laterais", de Paul Klee, 1929.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
INTRODUÇÃO.....	7
I. DESENHANDO O FUTURO: O LONGO PRAZO NA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA	
1. INTERESSES DE CLASSE E ORGANIZAÇÃO ESTATAL: O CASO DO CONSPLAN	17
1. Introdução	17
2. O formato organizacional do CONSPLAN.....	19
2.1. Composição	19
2.2. Objetivos	21
2.3. Estrutura e funcionamento.....	23
2.4. A agenda do CONSPLAN	25
3. O debate sobre o PAEG	31
4. Conclusões.....	48
2. ESTADO E PLANEJAMENTO NO BRASIL: 1974/1976 (NOTAS SOBRE UM TRABALHO DE CARLOS LESSA)	55
3. EMPRESÁRIOS, ECONOMISTAS E PERSPECTIVAS DA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL.....	93
4. FRAGMENTOS DO NOVO? BRASIL, EMPRESARIADO E CRISE NO LIMAR DOS ANOS 90.....	131
II. A POLÊMICA SOBRE O ESTADO NA DUPLA TRANSIÇÃO BRASILEIRA	
5. 1975/1976: LUZES E SOMBRAS: O DISCURSO ANTIESTATIZANTE.....	163
6. "AS APARÊNCIAS ENGANAM": A RESPOSTA DO GOVERNO GEISEL À CAMPANHA CONTRA A ESTATIZAÇÃO	215

7.	DOZE ANOS DEPOIS. O ANTIESTATISMO NO DISCURSO DO EMPRESARIADO BRASILEIRO	253
III. MOBILIZAÇÕES E CRISES NO BRASIL PÓS-64		
8.	1968: MOVIMENTO ESTUDANTIL E CRISE NA POLÍTICA BRASILEIRA	279
	Cenas brasileiras, num ano não trivial	279
9.	1977/1978 - Os EMPRESÁRIOS E REEMERGÊNCIA DA QUESTÃO SOCIAL.....	313
10.	AS ELEIÇÕES E A CONJUNTURA POLÍTICA NO BRASIL.....	355
11.	BRASIL: 1983: A ABERTURA POLÍTICA E A OPOSIÇÃO	363
12.	1984: O REGIME E OS DILEMAS DA SUCESSÃO	371
13.	O IMPEACHMENT: UMA CRISE SINGULAR.....	401

Apresentação

A coleção **TRAJETÓRIA** mantém seu objetivo de estimular os professores do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP a reunir e submeter à crítica acadêmica escritos dispersos que expressem, a critério exclusivo do autor, os momentos fundamentais de sua formação intelectual.

A exemplo dos volumes publicados até agora, compete ao autor selecionar, organizar e apresentar os textos, em obediência à sua versão original, transferindo para a introdução as observações que considerar necessárias para posicionar-se quanto ao estado atual de suas reflexões sobre a(s) unidade(s) temática(s) incluídas no volume.

Paulo Miceli
Diretor do IFCH

Introdução

Recentemente, folheando revistas nas estantes de uma biblioteca, minha atenção foi atraída por um artigo sobre a emergência da Nova Economia Política Comparativa no mundo acadêmico anglo-saxão. Economia Política – com esse termo o autor não se referia, por certo, à tradição da economia clássica inglesa, com sua ênfase característica na questão do valor. Tampouco ao programa ambicioso de um punhado de jovens economistas americanos que, nos anos 60, acreditaram poder redefinir os problemas e solucionar as aporias da Sociologia ou da Ciência Política incorporando, no tratamento dos mesmos, o instrumental analítico da microeconomia. Na verdade, ele tinha em vista uma linha de trabalho cujo traço distintivo é a tentativa de explorar sistematicamente as conexões entre economia e política nos processos globais de mudança em diferentes sociedades. Espaço de interseção entre várias disciplinas (História, Economia, Sociologia, Ciência Política), desde os anos 80 essa área vem ganhando densidade crescente, para ela convergindo pesquisadores de diferentes filiações teóricas, mas que, de maneira geral, dialogam com as tradições marxista e weberiana.

É curioso, embora intelectuais latino-americanos – e brasileiros, em particular – tenham exercido grande influência na origem desse programa de trabalho (o artigo destaca o impacto da teoria da dependência), no Brasil, já há algum tempo, estudos nessa linha vêm se tornando raros. Não sei dizer exatamente por que. Resultado de uma reação saudável contra a tentação do reducionismo? Efeito de mudanças ideológicas que aos olhos de muitos tornaram suspeito qualquer exercício intelectual mesmo remotamente aparentado ao marxismo? Conseqüência de alguma particularidade da dinâmica dos campos intelectuais envolvidos – os economistas e os cientistas políticos – que fortaleça em cada um deles a afirmação de especificidades, mais que a busca de convergências? Ou, finalmente, mais uma expressão do profundo desencanto que marcou a assim chamada “década perdida”? Não sei – este é um bom tema para a sociologia do conhecimento. O certo é que na última década, com as exceções de praxe, ampliou-se o distanciamento entre economistas e cientistas políticos. E a tradição de ensaios interpretativos buscando integrar economia e política, que já se firmava entre nós em passado não tão longínquo, foi, dessa forma, abandonada.

Nesse sentido, o livro que ora vem a público nada “contra a corrente”. Trata-se de uma coletânea de estudos independentes entre si – a maior parte deles já publicados, outros não – os quais, recobrando embora um longo período de quase vinte anos, configuram um todo relativamente integrado.

Esta se revela já no perfil temático. Como dá a entender o subtítulo, todos os ensaios reunidos na coletânea versam sobre aspectos da

vida nacional numa quadra histórica bem delimitada (1964/68 - 1984/89), investigados – deste ou daquele ângulo – sob o prisma da relação mutuamente condicionante entre política e economia.

A esse elemento superficial de continuidade entre os textos aqui reunidos agrega-se, em plano mais profundo, dois outros, de longe mais importantes, a saber: o compromisso normativo que imprime a esses ensaios a sua tonalidade crítica própria, e uma dada perspectiva de análise que se amplia e se volve mais complexa ao longo do tempo, mas que no essencial permanece a mesma, na atenção dedicada ao aspecto performativo dos discursos, na busca sistemática de examinar os processos considerados a partir da dupla interrogação sobre a lógica dos atores e as condições histórico-estruturais que delimitam, em cada momento, o espaço de suas alternativas e, no limite, conferem aos mesmos suas respectivas identidades.

Em atenção à diversidade de prismas e de aspectos que exploram, os ensaios compreendidos neste volume foram dispostos em três grandes seções, combinando-se critérios temáticos e cronológicos.

A primeira, “Desenhando o futuro: o Longo Prazo na Política Econômica Brasileira”, reúne ensaios interpretativos sobre debates em torno de políticas de desenvolvimento, tal como eles se deram em três diferentes momentos do Brasil pós 64, além de um balanço provisório das tendências emergentes na economia empresarial no decurso da década passada. Abordando o debate da política econômica do governo Castello Branco, o estudo que abre essa parte – “INTERESSE DE CLASSE E ORGANIZAÇÃO ESTATAL: O CASO DO

CONSPLAN” foi originalmente publicado na revista *Dados*, nº 18, 1978. Versando sobre o significado político do II PND, ambicioso plano de desenvolvimento do governo Geisel, “Estado e Planejamento no Brasil” (Notas sobre um Trabalho de Carlos Lessa), apareceu, em 1980, na revista *Estudos CEBRAP*, nº 27.

O trabalho que vem a seguir, “EMPRESÁRIOS, ECONOMISTAS E PERSPECTIVAS DA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL”, trata da aliança entre economistas e empresários que deu suporte à proposta de revitalizar o projeto desenvolvimentista no início da então chamada “Nova República”, estratégia esta analisada à luz de seus condicionantes políticos e de suas implicações para a construção da democracia política no Brasil. Ele reproduz, sem qualquer modificação, o ensaio de mesmo título publicado na coletânea organizada por Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell, *A Democracia no Brasil - Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988. Redigido em fevereiro 1991, o texto que fecha esta seção “FRAGMENTOS DO NOVO? BRASIL, EMPRESARIADO E CRISE NO LIMAR DOS 90” foi apresentado na Conference on Business Elites and Democracy in Latin America, promovida pelo Kellogg Institute for International Studies, da Universidade de Notre Dame (Estados Unidos, abril de 1991); até o momento ele teve divulgação restrita como o nº 30 da *Primeira Versão*, IFCH/UNICAMP, 1991.

Os estudos agrupados na segunda parte reconstituem o fio da controvérsia sobre um tema que se tornou obsedante no Brasil dos últimos vinte anos. A Polêmica sobre o Estado na Dupla Transição Brasileira. É por mero acaso que esses ensaios aparecem juntos pela

primeira vez exatamente agora, quando – com a votação das emendas constitucionais que preparam o caminho para a desmontagem e a posterior privatização do núcleo duro do setor produtivo estatal (a Vale do Rio Doce, a Telebrás e a Petrobrás) – um dos lados nessa contenda ideológica celebra a vitória final de suas teses. O desfecho é profundamente lamentável, mas o acaso, em si mesmo, não deixa de ser oportuno. Com efeito, ele nos incita a olhar os embates do presente em perspectiva histórica, e, nesse sentido, nos faculta uma compreensão mais ampla do significado dos mesmos, condição necessária para que estejamos preparados para os embates futuros. “1975/1976: LUZES E SOMBRAS NO DISCURSO EMPRESARIAL CONTRA A ESTATIZAÇÃO” e “AS APARÊNCIAS ENGANAM?: A RESPOSTA DO GOVERNO GEISEL À CAMPANHA CONTRA A ESTATIZAÇÃO”. Com pequenas alterações e acréscimos para que possam ser lidos como textos independentes, os dois estudos acima constituem capítulos da tese de Doutorado defendida na USP em 1984 e do Doutorado de Estado, sustentado no I.E.P. de Paris, em 1987. Com o novo título (*Empresariado e Estado na Transição Brasileira*), o trabalho foi recentemente publicado pela Editora da UNICAMP, ausentes, porém, os dois capítulos aqui incluídos. O terceiro estudo (“DOZE ANOS DEPOIS: O ANTIESTATISMO NO DISCURSO DOS EMPRESÁRIOS BRASILEIROS” retoma a questão do Estado, analisando a ofensiva neoliberal desferida em meados da década de 80 com base na comparação desta com a campanha contra a estatização, no início do governo Geisel, que exibiu aos olhos de todos os primeiros sinais de fissuras no edifício do autoritarismo. Apresentado no Seminário do

Grupo de Trabalho CLACSO que se realizou em Pachuca, México, em outubro de 1987, este ensaio foi publicado em espanhol na coletânea coordenada por Celso Garrido, *Empresários y Estado en América Latina*, México, F. Friedrich Herbert/CIDE, 1988.

Finalmente, na terceira parte (Mobilizações e Crises no Brasil Pós 64), o foco da análise desloca-se da política e da ideologia econômica para a dinâmica da luta política como tal. O primeiro texto a integrar essa seção (“68: MOVIMENTO ESTUDANTIL E CRISE NA POLÍTICA BRASILEIRA”) interpreta a experiência do movimento estudantil posterior ao golpe de 64, considerando-a do ponto de vista de seu enraizamento histórico e como um aspecto – a um tempo condicionado e condicionante – da crise que leva ao endurecimento do regime, com a edição do AI-5. Escrito no verão de 1990, esse artigo saiu na *Revista de Sociologia e Política*, nº 2, 1994. O estudo que vem a seguir (“MUDANDO DE CONVERSA. 1977/78: OS EMPRESÁRIOS E A REEMERGÊNCIA DA QUESTÃO SOCIAL”) analisa a resposta empresarial ao movimento grevista em 1978, que trouxe para o centro da política brasileira o sindicalismo metalúrgico do ABC, encarando ambos (o movimento e a forma que assumiu a reação patronal) como aspectos da conjuntura de crise que desaguou na abertura política no final do governo Geisel e no início do governo Figueiredo. Apresentado na X Reunião Anual ANPOCS (Campos de Jordão, outubro, 1986), esse texto se manteve inédito. Os três estudos subsequentes foram redigidos, fora do Brasil, no início de 1983. “AS ELEIÇÕES E A CONJUNTURA POLÍTICA NO BRASIL” analisa as eleições legislativas e para os executivos estaduais de 1982, como um episódio

do processo de transição em curso no país naquela etapa. Ele foi publicado, em espanhol, na revista de exilados uruguaios em Paris, *Diálogo* (Março, 1983).

“BRASIL, 1983: A ABERTURA POLÍTICA E A OPOSIÇÃO” reproduz a comunicação apresentada no seminário “Le Brésil: la Démocratie pour Demain?”, promovido pelo Centre d’Études et de Recherches Internationales, da Fondation Nationale des Sciences Politiques. (Paris, fev., 1983). Encontra-se aí esboçada uma análise crítica das premissas estratégicas que informaram, ao longo da abertura, o cálculo político das forças hegemônicas no campo das oposições.

O artigo “1984: O REGIME E OS DILEMAS DA SUCESSÃO” desenvolve uma análise prospectiva sobre a crise da sucessão presidencial e o seu impacto no processo de transição, antecipando a emergência de amplo movimento de massa por eleições diretas e a centralidade que viria a adquirir essa questão. Publicado originalmente em *Problèmes d’Amérique Latine*, nº 4745/4746, dezembro, 1983.

Fechando essa parte e o livro, um pequeno ensaio sobre a crise do *impeachment*, que afastou do poder um aventureiro, e deixou claro que a problemática histórica em torno da qual giram todos esses escritos ficara para trás, o Brasil tendo ingressado já em outro tempo longo, que nos confronta com desafios radicalmente novos. Este texto retoma o argumento que esbocei em trabalho não incluído nesta coletânea, escrito em julho de 1992. Ele foi ampliado, pouco depois, em dois momentos sucessivos: por ocasião do debate realizado no IFCH/UNICAMP, em outubro de 1992, sobre o processo do

impeachment e, alguns meses mais tarde, no Congresso da Associação de Sociólogos do Estado de São Paulo, IFCH/UNICAMP, Com ligeiras alterações, o texto atual reproduz a comunicação que apresentei nesse último evento.

Três grandes blocos temáticos; treze textos escritos em circunstâncias as mais diversas. O trabalho de seleção e de organização desse material suscita no autor, com toda naturalidade, a questão de como interpretá-los. O que representam – cada um deles, individualmente, e todos, em conjunto – em seu percurso político e intelectual? De onde surge a reflexão que os alimenta? Para onde ela aponta? Que direção evolutiva ela segue? Interrogações dessa natureza não parecem deslocadas numa coleção como essa, que se intitula *Trajtória*. No que me toca pessoalmente, porém, acho melhor deixá-las assir apenas enunciadas. O sentido de uma experiência não se revela antes que ela se complete. E, embora seja sempre possível interromper em dado ponto o seu fluxo a fim de escutar, numa mirada retrospectiva, o significado da ação passada, não estou convencido de que um exercício como esse tenha para o leitor interesse maior. O que este livro oferece a ele é um conjunto de textos, que se abrem para leituras diversas. Os textos, não a vivência de quem os trabalhou, demandam interpretação e julgamento no mérito. Ante a objetividade dos textos, o autor, quando volta a eles, aparece como um leitor a mais, não lhe cabendo reclamar, nessa qualidade, nenhum privilégio. Devo concluir, portanto, esta apresentação, agregando apenas o convite para que o leitor pronuncie, seja qual for, a sua palavra.

**I - DESENHANDO O FUTURO:
O LONGO PRAZO NA POLÍTICA
ECONÔMICA BRASILEIRA**

1. Interesses de Classe e Organização Estatal: o Caso do CONSPLAN

1. Introdução

O Conselho Consultivo de Planejamento – CONSPLAN – foi criado pelo decreto 55.722 de 2 de fevereiro de 1965, como órgão de consulta do Governo, junto ao Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, devendo funcionar sob a presidência do Presidente da República, que se faria substituir, em seus impedimentos, por um Ministro de Estado de sua indicação. Entre os 20 conselheiros que compunham o seu quadro efetivo, incluíam-se representantes das classes trabalhadoras e das classes produtoras. Em seu período de existência, o CONSPLAN reuniu-se, em sessões plenárias, pouco mais de dez vezes. Após o término do Governo Castello Branco ele não voltou a ser convocado. Como outros organismos públicos no Brasil, o CONSPLAN não foi extinto por nenhum ato oficial – expirou simplesmente, pelo desuso.

Na literatura corrente sobre planejamento econômico no Brasil é comum reservar-se um lugar sumamente discreto ao CONSPLAN. Via de regra, os analistas limitam-se a uma referência rápida à sua cri-

ação e logo passam a discorrer sobre outras agências cujo papel na formulação e/ou gestão política econômica tenha sido mais incisivo (p. ex., o CMN).¹ Em outros casos, o CONSPLAN sequer chega a ser mencionado.² Até onde vai nosso conhecimento, inexistente um único estudo sobre o órgão.

Deve-se reconhecer que razões para justificar este silêncio não faltam e, à primeira vista, elas parecem sólidas e terminantes: como assinalamos, além de nada decidir, o CONSPLAN teve um período de vida bastante curto. Cabe, portanto, nesta introdução, estabelecer o ponto de vista particular a partir do qual o CONSPLAN passa a constar como o objeto pertinente da análise.

O CONSPLAN foi uma agência de corte corporativo, onde os interesses societários, em princípio, se faziam abertamente representar no debate de tópicos variados de política econômica, que abrangiam mesmo os fundamentos da atuação governamental. Na perspectiva do presente estudo, o CONSPLAN importa, sobretudo, não pelo seu desempenho, não pela saliência, maior ou menor, de seu papel no planejamento da economia brasileira, mas como instância válida para análise das relações entre Estado e empresariado – de maneira mais geral, entre Estado e sociedade civil – numa quadra determinada da história do país. Nesta ótica, o fato de não ter alcançado maior vigência perde o significado de um *dado* a orientar a seleção de unidades empíricas para investigação, para surgir, ao invés disso, como sinal de

¹Cf. Robert Daland, *Brazilian Planning* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967; Jorge Gustavo da Costa, *Planejamento Governamental: a experiência brasileira*, (Rio: FGV, 1971), entre outros.

²Roberto de Oliveira Campos, “A Experiência Brasileira de Planejamento”, in Mário Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos, *A Nova Economia Brasileira*, (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974).

um problema. E torna-se possível, assim, formular as perguntas que informaram o traçado deste estudo: 1) O que se pretendia com o CONSPLAN? 2) Em que medida essa experiência foi exitosa e por que não logrou institucionalizar-se? 3) Qual a importância do CONSPLAN como conduto para canalização de demandas dos setores nele representados, e particularmente, para as demandas do empresariado? Finalmente, com base no estudo do CONSPLAN, até que ponto seria possível esboçar algumas generalizações com respeito ao papel desse mecanismo – conselhos consultivos – como via de acesso de interesses societais aos centros de decisão?

Este artigo se desdobrará em três partes. Na primeira, será apresentada uma descrição do órgão, cobrindo seus objetivos formais, sua composição, seu formato organizacional, seu padrão de funcionamento e, por fim, sua agenda. Na segunda parte, acompanharemos com algum vagar a discussão nele processada em torno de uma questão chave – o PAEG, que se destaca pela importância mesma de que se revestiu e pelo papel que jogou nas atividades do órgão. Nesta etapa serão avançados alguns elementos os quais, retomados de forma mais sistemática na parte final, permitirão recuperar, ainda que tentativamente, aquelas indagações.

2. O Formato organizacional do CONSPLAN

2.1. Composição

Órgão do Governo para consulta no campo do planejamento econômico e social, o CONSPLAN – conforme estatuem os Decretos 55.722, de 2 de fevereiro de 1965, que o criou, e o Decreto 58.317, de 2 de maio do mesmo ano, que introduz algumas alterações

no documento anterior – é uma entidade de que participam representantes das classes produtoras e trabalhadoras, além de especialistas em economia e áreas afins, assim distribuídos:

- a) Cinco representantes das classes trabalhadoras;
- b) Cinco representantes das classes produtoras;
- c) Um representante da imprensa e dos órgãos de divulgação;
- d) Um representante do Conselho Nacional de Economia;
- e) Quatro técnicos de reconhecida competência profissional, sendo dois no campo da economia, um no campo da sociologia e outro no da engenharia, sendo dois deles, pelo menos, professores universitários;
- f) Três representantes de companhias ou organizações estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico”.

Como pode-se facilmente constatar, é forte no CONSPLAN o elemento corporativo: de um total de 19 membros, 10 ali estão na qualidade de representantes de interesses setoriais. Esta afirmação, entretanto, fica bastante qualificada quando introduzimos o dado referente à escolha e à designação dos membros do organismo. Com efeito, como pode ser lido no Parágrafo 1º do Art. 2º do decreto de sua criação, os membros do CONSPLAN são nomeados por ato do Presidente da República, sendo todos de livre nomeação, exceto os representantes de classes e entidades, que são indicados da seguinte forma: os representantes das classes trabalhadoras e das classes produtoras são escolhidos a partir de listas tríplexes enviadas à Presidência por intermédio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social pelas respectivas Confederações de âmbito nacional; o representante do CNE é eleito pelo respectivo plenário, sendo os representantes de companhias de planejamento ou desenvolvimento econômico esco-

lhidos de listas tríplices apresentadas por essas entidades por intermédio do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica.

Especificados os procedimentos de seleção de seus membros, podemos fazer, de saída, dois comentários importantes para a avaliação do CONSPLAN como arena aberta à representação de interesses sociais. Em primeiro lugar, deve-se observar que nele prima pela ausência o moderno sistema de intermediação de interesses, representado pelas associações não oficiais do empresariado, as quais, entretanto, passaram por um processo de expansão e fortalecimento nos anos imediatamente anteriores. Como pudemos constatar com base em levantamentos em jornais, este fato não passou em julgado à época, como o ilustram as declarações do presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, que caracterizava o CONSPLAN como um órgão viciado “por não possuir nenhum representante de entidades das classes produtoras”.³ Em segundo lugar, dado o número de Confederações sindicais e patronais e dado o número de organizações e companhias estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico, torna-se ilimitado o espaço detido pelo Presidente da República para o exercício de seu arbítrio na escolha dos membros “representativos” do CONSPLAN.

2.2. Objetivos

Em conformidade com o Decreto que o instituiu, o CONSPLAN tem por finalidade e atribuições opinar sobre o Programa de Ação do Governo, inclusive quanto às modificações nele introduzidas em revi-

³Cf. *O Estado de São Paulo*, 25 de janeiro de 1966, p. 21.

são anual para ajustá-lo ao orçamento de investimentos; opinar sobre o plano de realizações econômicas a longo prazo (Plano Perspectiva); apreciar a execução do Programa de Ação do Governo e do Plano de Longo Prazo; elaborar estudos e sugestões para os programas e planos econômicos do Governo, assessorando-o quanto aos problemas de planejamento; proceder ao exame da política salarial do país, com o objetivo de ajustá-la aos objetivos dos programas de desenvolvimento econômico e de estabilização monetária, fazendo as recomendações que considerar úteis; sugerir medidas tendentes ao aumento da produtividade geral ou setorial, indicando as medidas adequadas de estímulo, fixando as providências necessárias, sejam as de financiamento, de amparo à exportação, de política fiscal, como instrumento de ação econômica; opinar sobre a integração dos programas regionais e estaduais de desenvolvimento econômico com os planos e programas do Governo Federal, no sentido de harmonizá-los, evitando duplicidade de esforços ou descoordenação de providências e formulando recomendações adequadas; opinar sobre planos e programas setoriais de desenvolvimento econômico, como os de Agricultura, Habitação, Educação e outros, visando dar-lhes adequado enquadramento no conjunto de medidas a serem recomendadas para inclusão nos planos e programas nacionais; e, finalmente, opinar sobre problemas gerais ligados ao desenvolvimento econômico do país, como os de mão-de-obra, financiamento, produtividade e outros, sugerindo as medidas corretivas ou estimulantes que considerar adequadas.

O que viemos de apresentar é uma transcrição praticamente literal do Art. 4º do Decreto nº 55.722, que estabelece a competência do CONSPLAN. Do ponto de vista deste trabalho, ela é importante, pelo menos, sob dois aspectos: 1) Pensando em termos da metodolo-

gia kirscheniana, o CONSPLAN cobre, através de sua área de competência legalmente definida o conjunto de instrumentos de política econômica, o que justifica situá-lo, do ponto de vista formal, entre as agências de planejamento; 2) Tendo em mãos a delimitação legal do escopo da discussão possível no CONSPLAN, podemos sobrepor a ela os temas efetivamente debatidos, para, dessa forma, obter uma imagem da “agenda” e da “não agenda” do órgão e indagar sobre a sua *rationalité*. Isto será feito mais adiante, ainda nesta primeira parte, e nas conclusões, quando procuraremos sugerir algumas implicações de ordem interpretativa.

2.3. Estrutura e funcionamento

Era bastante fluída a estrutura interna do CONSPLAN e informal a sua operação. Este fato chegou a gerar certa reação por parte de membros do órgão⁴ e foi em função dela que se apressou a votação de um Regimento Interno, baixado pela Resolução nº 1 de agosto de 1966. Este último é um documento extenso, onde se encontram minuciosamente definidas a estrutura do órgão e suas normas de funcionamento. Entretanto, levando em conta o momento em que veio à luz e o testemunho de mais de um entrevistado, segundo os quais este Regimento jamais teve vigência na prática do organismo, decidimos

⁴Por exemplo, declaração do Conselheiro Dias Leite, que justifica sua ausência na Reunião Plenária do dia 27/06/1966 alegando que “não tendo sido ainda aprovado o Regulamento do CONSPLAN, se sentia inibido de atender a uma nova convocação”. Conselho Consultivo de Planejamento, CONSPLAN, Ata da Reunião do dia 27/06/1966, p. 21.

nos valer, aqui, somente do Decreto de criação e das informações colhidas através de depoimentos de figurantes do Conselho.

O Decreto nº 55. 722 é bastante sucinto no que diz respeito ao funcionamento e à estrutura do CONSPLAN: ele se limita a dispor sobre a periodicidade das reuniões – trimestrais, em caráter ordinário, e extraordinariamente, sempre que necessário, sob convocação do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica; sobre a secretaria do órgão, cuja constituição fica a cargo do seu Secretário Executivo, o Ministro do Planejamento; e, finalmente, sobre a possibilidade da convocação de órgãos e entidades oficiais e privadas para comparecer às suas sessões, e da criação de Grupos de Trabalho para o exame de problemas determinados, com o concurso de técnicos e colaboradores diversos.

As atividades do CONSPLAN se desenvolviam em dois planos: nas reuniões plenárias e nos Grupos de Trabalho. As primeiras não foram muito freqüentes – segundo pudemos constatar pelo noticiário da época e, excluindo-se a sessão em que foi instalado (10 de março de 1965), o Conselho se reuniu 8 vezes, até dezembro de 1966. De maneira geral, essas sessões eram longas e bastavam para esgotar os temas propostos; quando um assunto suscitado numa reunião permanecia pendente, nomeava-se um relator, que o trazia novamente à discussão na reunião seguinte. As sessões plenárias eram sempre presididas por Roberto Campos, a quem pertencia também a prerrogativa de propor a agenda, o que não afastava, em princípio, a possibilidade de outros membros tomarem a iniciativa de sugerir temas para a discussão. Era praxe no CONSPLAN o convite a especialistas de diversas áreas para prestarem esclarecimentos e/ou participarem de discussões de temas específicos nas sessões plenárias.

Em todo o seu período de vida, foram poucos os GTs e as Comissões criados pelo CONSPLAN. Compulsando o Documento de Trabalho nº 7, que contém um relatório de atividades, e os jornais da época, pudemos contá-las em número de cinco – GT sobre a estabilidade e o FGTS; GT sobre Financiamento da Educação; Comissão Especial para examinar reivindicações contidas num memorial da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Comissão para o estudo do problema habitacional e GT sobre desenvolvimento urbano. Nestes grupos de trabalho e comissões era forte a participação de técnicos estranhos ao órgão, e sua composição, segundo depoimento de um entrevistado, era normalmente formada por indicação de Roberto Campos e aprovação do plenário.

Antes de concluirmos este tópico, convém fazer uma última observação. Conforme informação de entrevistados, os membros do CONSPLAN, individualmente, eram com frequência utilizados pelo Ministério do Planejamento para tarefas de assessoria. Os procedimentos, nestes casos, despiam-se de qualquer formalidade: algumas vezes o conselheiro era convocado ao gabinete do Ministro, que lhe passava uma dada tarefa, outras vezes esta lhe era transmitida através de simples ligação telefônica.

2.4. A Agenda do CONSPLAN

Uma inspeção rigorosa, detalhada e minuciosa, dos debates travados no CONSPLAN provavelmente nos levaria à conclusão de que neste organismo se discutiu sobre tudo ou quase tudo que tivesse relação com a política econômica e social do governo. Embora não o traduza com toda fidelidade, as atas das sessões plenárias nos permiti-

riam, certamente, obter uma visão aproximada do conteúdo das discussões realizadas no Conselho. Entretanto, não nos foi possível o acesso a elas. Ademais, explorá-las sob este ângulo significaria, provavelmente, exceder de muito os limites fixados para o presente estudo. Assim, vamos nos restringir neste tópico a algumas considerações sobre os temas formalmente propostos para a discussão no CONSPLAN.

Trabalhando com o relatório de atividades da Secretaria Executiva do CONSPLAN e com o material levantado em jornais, foi possível obter a seguinte relação de temas, a qual, *grasso modo*, constituiu a agenda deste organismo: 1) o Programa de Ação Econômica do Governo; 2) Reforma Administrativa; 3) Plano Decenal; 4) o Instituto da Estabilidade e FGTS; 5) a unificação da Previdência Social; 6) Regulamentação da Lei sobre Mercado de Capitais; 7) Situação Creditícia; 8) Política Salarial do Governo; 9) Reforma do Sistema Estatístico Nacional; 10) Política Habitacional; 11) Reforma Tributária; 12) Legislação Tarifária.

O relatório da Secretaria do CONSPLAN, ao historiar as atividades do organismo, discorre longamente sobre dois conjuntos de temas, que são tratados nos DT's 1 e 2 – “Novos Instrumentos de Política de Desenvolvimento” e “Bases do Programa de Estabilização do Governo”. Todavia, esses documentos foram elaborados anteriormente à primeira sessão plenária do organismo, ao que tudo indica por equipe do então EPEA. Não iremos, portanto, incluir aqueles tópicos na agenda do órgão.

A simples leitura deste arrolamento nos sugere alguns comentários. Antes de mais nada, deve-se observar que ele nada nos informa sobre o tipo de debate que esses temas possam ter suscitado.

Sabemos, com segurança, que essas questões não receberam a mesma dose de atenção no Conselho, mas não dispomos de elementos para recompor as discussões travadas em torno de cada um desses tópicos. Entretanto, com os dados que temos à mão, é possível traçar uma distinção, ainda que grosseira: em alguns casos, a introdução de um item na pauta do Conselho gerava um processo relativamente longo e intenso de debate, do qual a maioria dos conselheiros se sentia compelida a participar – podemos mencionar, à guisa de ilustração, o PAEG e a Estabilidade; em outros casos, as questões propostas não provocavam maiores reações – por exemplo, a regulamentação da Lei sobre Mercado de Capitais, a reforma do sistema estatístico e, provavelmente, a reforma tributária, que já se encontrava praticamente implantada quando foi levada à discussão no CONSPLAN (novembro de 1966). Nesses casos, era comum a participação nas sessões plenárias de especialistas que se encarregavam de fazer uma explanação inicial sobre o assunto em pauta, seguindo-se então, o comentário dos conselheiros. Assim, quando se discute mercado de capitais, em 18 de julho de 1966, o conferencista é o Sr. Teófilo de Azeredo;⁵ sobre o orçamento-programa para 1967, em 16 de agosto do mesmo ano, falou no CONSPLAN o economista José Batista de Athayde, chefe do Setor de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento.⁶

Voltando à agenda do CONSPLAN, tal como definida acima, podemos notar que, no espaço estabelecido pela fixação legal da competência do órgão, ela recorta um perfil mais ou menos nítido. De fato, é fácil constatar que a lista de temas possíveis passou por

⁵Cf. *Correio da Manhã*, 24/07/1966.

⁶Cf. *Correio da Manhã*, 2/08/1966.

uma seleção nada aleatória. Nas discussões levadas a efeito no CONSPLAN, parece haver uma clara preponderância das reformas institucionais – as antigas “reformas de base”. Se a leitura dos objetivos formalmente atribuídos ao Conselho nos levou à conclusão de que ele era chamado a se pronunciar sobre o emprego de todas as famílias de instrumentos de política econômica, o exame de sua agenda nos conduz à hipótese de que o organismo se especializou no trato de uma delas – “as mudanças no arcabouço institucional”. Do ponto de vista que informa este artigo – a representação de interesses sociais – este fato não está desprovido de implicações: de maneira geral, estavam afastados das discussões no CONSPLAN os temas referentes às políticas de curto-prazo, ao dia-a-dia da política econômico-financeira e creditícia. Retomaremos este ponto na parte final do presente artigo.

Inferências adicionais podem ser extraídas do quadro I, que se segue. O que ele traz de novo é a introdução do plano temporal na consideração da agenda do CONSPLAN. Com ele, podemos acompanhar a cronologia de algumas das discussões travadas no organismo, contrastando-as com o “tempo” de debate da ação governamental no contexto político e social mais amplo. Antes de passarmos à sua leitura, porém, cabe fazer um esclarecimento. O que apresentamos na coluna da direita do Quadro representa apenas uma pequena amostra das informações coligidas em jornais e revistas da época e, ainda assim, a partir de um levantamento que está longe de ter sido completo.

Quadro I

A Agenda do CONSPLAN e o Debate da Política Econômica

1) *PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo.*

maio de 1965

julho de 1966

1) Na imprensa e no Congresso, o debate sobre o PAEG atravessa todo o período Castelo; desde maio é esperado no Conselho Nacional de Economia o relatório de Fernando Gasparian sobre a situação da economia brasileira, que é finalmente apresentado em agosto deste mesmo ano.

2) *Reforma Administrativa*

novembro de 1965

março de 1966

julho de 1966

2) Fevereiro de 1965: criada no Ministério do Planejamento a Comissão de Estudos sobre a Reforma Administrativa encarregada de redigir anteprojeto de lei; janeiro de 1966: instalação dos trabalhos da Primeira Reunião de Administradores Federais, convocada para debater anteprojeto de lei sobre a Reforma Administrativa; setembro de 1966: Governo encaminha ao Congresso anteprojeto de lei sobre Reforma Administrativa.

3) *Estabilidade e FGTS*

março de 1966 (criação do G1)

julho de 1966 (aprovação dos trabalhos do G1)

3) 1º de março de 1966: Castelo anuncia em Belo Horizonte decisão de alterar instituto da estabilidade; março de 1966: Comissão Técnica do Ministério do Trabalho e do Planejamento sugerindo criação do Fundo de Estabilidade e Habitação; março de 1966, e segs.: trabalhistas movimentam-se contra extinção da estabilidade, com apoio de juristas e parlamentares; setembro de 1966: promulgada com base no AI-2, lei 5.107/66, que altera instituto de estabilidade e institui o FGTS.

4) *Unificação da Previdência Social*

agosto de 1966

4) É cogitada desde 1964; março de 1966: sindicato dos bancários propõe criação de frente única de trabalhadores contra extinção de estabilidade e também contra a unificação da previdência social; novembro de 1966: Castelo baixa decreto-lei, a vigor em 1967.

- | | |
|--|---|
| 5) <i>Mercado de Capitais</i>
agosto de 1966 | 5) Abril de 1965: Governo remete ao Congresso anteprojeto de lei reformando mercado de capitais; julho de 1965: Lei 4.728, de mercado de capitais. |
| 6) <i>Sistema Estatístico Nacional</i>
novembro de 1966 | 6) Maio de 1966: Castello cria GT para estudo de nova estruturação do Sistema Estatístico Nacional, sob coordenação de Reis Veloso, do IPEA. |
| 7) <i>Reforma Tributária</i>
novembro de 1966 | Novembro de 1965: Congresso aprova com emendas projeto de reforma tributária – que anteriormente já havia passado por três reformulações sucessivas depois de março de 1964; junho de 1966: Secretárias da Fazenda de diversos estados reúnem-se com autoridades governamentais na GB e aprovam emendas ao anteprojeto de Código Tributário, que estabelece normas para a Reforma Tributária a ser instaurada em janeiro de 1967. |
-

A partir desse quadro, podemos arriscar algumas considerações a mais sobre as atividades do CONSPLAN: 1) pelo tempo dedicado a cada um dos tópicos de sua agenda, três parecem ter sido os temas mais importantes – o PAEG, a Reforma Administrativa e a questão da Estabilidade; 2) conforme esses dados parecem indicar, o Governo procurava usar o CONSPLAN para “testar” as repercussões e os possíveis efeitos de medidas já em curso de adoção, mantendo a abertura apenas para correções marginais. Esta conclusão coincide com opiniões expressas por entrevistados, que classificaram o CONSPLAN como tendo sido uma “câmara de eco” do Governo ou como um “*sparring team* do Ministério” (do Planejamento).

3. O debate sobre o PAEG

Como viemos de indicar, o PAEG foi provavelmente o tema mais vivamente debatido no CONSPLAN. A controvérsia tem início quase que simultaneamente à criação do órgão – em abril/maio de 1965 – e reativa-se em meados do ano seguinte. Dele resultaram dois Documentos de Trabalho produzidos pela Secretaria Executiva do CONSPLAN – o DT n° 3 “O Debate do Programa de Ação” e o DT n° 5 “O Pronunciamento do Conselheiro Sr. Dias Leite”, além do artigo que motivou este último DT – “O Programa de Ação Econômica do Governo em Face da Realidade Nacional – Promessas e Resultados”, publicado na imprensa à época e, quase simultaneamente reeditado na coletânea *Caminhos do Desenvolvimento*.⁷ Ademais, foram bem grandes, na imprensa, as repercussões desse debate, cujas peças principais alcançaram ampla divulgação, motivando inúmeros editoriais contra ou a favor das posições nele confrontadas.

Entretanto, a eleição desse tema para um escrutínio mais detalhado não se justifica, apenas, por sua importância nas atividades do órgão. Do ponto de vista do presente trabalho, o debate sobre o PAEG interessa, sobretudo, pela luz que ele lança sobre o aspecto particular do CONSPLAN que nos diz mais de perto, a saber, a sua eventual operação como conduto efetivo para as demandas dos interesses sociais ali formalmente representados, dentre as quais, principalmente, as do empresariado.

Como se sabe, para fazer frente à conjuntura de crise por que passava a economia brasileira em 1964 e criar as condições que possi-

⁷Antonio Dias Leite, *Caminhos do Desenvolvimento - Contribuição para um Projeto Brasileiro*, (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966).

bilitassem a retomada das taxas históricas de crescimento do produto, a equipe econômica do Governo Castello recorreu a um conjunto de medidas que tinham como alvo mais imediato o controle do processo inflacionário o qual, no ano anterior, havia atingido a taxa significativa de 80% e continuava a se acelerar. Numa simplificação um tanto abusiva, vamos separar essas medidas em duas categorias básicas:

- 1) reformas institucionais – alterações no quadro legal, objetivando suprimir pontos de estrangulamentos e focos de distorção na economia e a estabelecer novos parâmetros para a operação do sistema. Incluem-se nesta categoria as sucessivas alterações na legislação tributária; a reforma do mercado de capitais; a criação do BNH e do Sistema Nacional de Habitação; a reforma administrativa; a substituição do sistema de indenização e estabilidade do trabalhador pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, e a implantação de uma nova sistemática para os reajustamentos salariais, entre outras medidas;
- 2) medidas tópicas ou de curto prazo: por exemplo, a operação dos instrumentos de moeda e crédito, a fim de conter a expansão dos meios de pagamento a níveis julgados compatíveis com a estratégia de combate à inflação; a manipulação dos instrumentos de câmbio – a política de “realidade cambial” – como estímulo à exportação de mercadorias; a eliminação dos subsídios que incidiam sobre o trigo e os derivados do petróleo; o aumento das tarifas dos serviços públicos.

Na perspectiva deste estudo é irrelevante discutir os efeitos reais dessas medidas, ou, de maneira mais geral, ensaiar uma avaliação da política econômica que as informava. Do nosso ponto de vista, o

importante é que, na percepção de amplos setores do empresariado, esta última parecia demasiado exigente e parca de resultados.

Com efeito, 1965 e 1966 serão anos de críticas acerbas à condução da política econômico-financeira do Governo e a esta atmosfera de insatisfação generalizada não é estranho o empresariado nacional. Evidentemente, o “empresariado”, como tal, é uma abstração – apenas em situações muito excepcionais ele se apresenta de forma coesa na arena política. No que tange às posições do empresariado face a gestão da política econômica nos anos em pauta, elas irão variar em função de setores, regiões, graus diferentes de concentração de capital, níveis de acesso ao mercado financeiro internacional para obtenção de crédito,⁸ etc. e, no tempo, segundo as oscilações conjunturais imprimidas na condução da política monetária e creditícia.

Naturalmente, há um elevado grau de associação entre as variáveis que assinalamos acima como sendo importantes na determinação das atitudes empresariais. Como era de se esperar, as reações mais fortes partem daqueles setores e daquelas regiões mais atingidas pelas políticas restritivas sustentadas pelas autoridades financeiras, podendo-se citar, à guisa de ilustração, a indústria de bens não duráveis de consumo (ao que tudo indica, a crise afetava mais fortemente a indústria têxtil), o comércio lojista, a construção civil, a produção e comercialização do café (em disputa quase constante pela fixação dos preços oficiais para a aquisição dos excedentes). Generalizando um pouco mais, talvez possa-se dizer que as críticas partiam principalmente dos setores mais tradicionais da economia. Casualmente, neles era também mais forte a predominância do capital privado nacional –

⁸A captação, pelas empresas, de recursos no mercado financeiro internacional, fora permitido pela Instrução 289, da SUMOC.

provavelmente advinha daí a freqüência com que se faziam ouvir denúncias como a seguinte:

“Os empresários assistem estarecidos o Governo deixar empresas nacionais pedirem concordata, por não conseguirem receber suas faturas de serviços prestados a esse mesmo Governo (...) Esse Governo que toma uma série de medidas para defender os interesses de empresas estrangeiras, que estão pretendendo tomar conta de nosso mercado de construção civil, abandona totalmente as empresas nacionais que não querem favor, mas sim, que ele não seja um devedor relapso e que lhes pague em dia”.⁹

A diversidade constatável no mundo empresarial se refletia no quadro das entidades de classe, que se separavam, às vezes, por diferenças marcantes em suas respectivas posições frente à política econômico-financeira do governo federal. Assim, num dos extremos, podemos mencionar a CNI, promotora que foi de uma insistente campanha contra a política de Campos-Bulhões, sustentando-a, pelo menos, ao longo dos dois anos cobertos por esta pesquisa; no outro, a FIEGA. Por quase todo o período por nós considerado, a FIEGA vai atuar no sentido de contestar as informações emanadas dos meios empresariais a respeito da iminência da depressão e minimizará consistentemente os problemas enfrentados pelo setor,¹⁰ absolvendo, de qualquer forma, de toda a responsabilidade as autoridades monetárias e financeiras. Em março de 1965, quando a CNI divulga documento

⁹José Colagrossi, vice-presidente da ABEOP. *Jornal do Comércio*, 21/08/1965.

¹⁰É ilustrativa da posição da FIEGA a declaração do industrial carioca, Renato von Jess, quando da realização de Encontro promovido pela entidade. “Na realidade nunca houve crise nos meios de financiamento. O que se verificou foi a grita das pequenas empresas, que são em maior número, mas em minoria em termos de produção”. *O Estado de São Paulo*, 20/05/1966, p. 20.

questionando as bases do PAEG, a resposta semi-oficial que lhe é dada provém, precisamente, do departamento econômico daquela entidade.

Como dissemos também, a intensidade e o volume dos ataques à política econômica tampouco mantêm-se uniformes no tempo. Os elementos de que dispomos, no momento, parecem indicar que eles foram mais elevados nos primeiros meses de 1965; atenuaram-se um pouco no segundo semestre do mesmo ano, em decorrência de medidas expansivas adotadas pelo governo a partir de abril em atendimento aos reclamos dos setores empresariais, e voltaram e recrudescer em 1966, face à firme decisão das autoridades financeiras de não reproduzirem o “erro” do ano anterior – uma ampliação excessiva do crédito no segundo semestre.¹¹

O quadro II, adiante, sintetiza as queixas mais recorrentes nas declarações de líderes e entidades empresariais, bem assim como as providências demandadas.

As reações provocadas pela orientação imprimida à política econômico-financeira do Governo expressou-se no CONSPLAN através da discussão do PAEG. Como tivemos oportunidade de verificar, um dos objetivos fixados legalmente para o CONSPLAN era “opinar sobre o Programa de Ação Econômica do Governo inclusive quanto às modificações nele introduzidas em revisão anual para ajustá-lo ao orçamento de investimentos”. No entanto, a discussão do PAEG não foi aberta, no CONSPLAN, por iniciativa de sua Secretaria Executiva, vale dizer, pelo Ministro Roberto Campos. Ela foi suscitada pelo memorial que o Presidente da CNI, Gen. Edmundo Macedo Soares encaminhou ao Presidente Castello Branco, aos integrantes de seu

¹¹*Correio da Manhã*, 23/07/1966, p. 10.

Ministério e a setores militares do Governo em março de 1965,¹² questionando duramente a formulação e execução do PAEG. O “Documento do Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria sobre a Política Econômica do Governo”, este o seu título, saiu na revista da CNI, *Desenvolvimento e Conjuntura*¹³ e foi incorporado à coletânea da Secretaria do CONSPLAN – o DT n° 3 – “O Debate do Programa de Ação”.

Quadro II

Críticas	Demandas
– Crise	– Conciliação política antiinflacionária e política de desenvolvimento.
– Desemprego	– Expansão do crédito ao setor privado.
– Descapitalização	– Redistribuição da capacidade de investir do Estado e da iniciativa privada, através da redução da carga tributária.
– Queda do faturamento	– Reforma da política de controle de preços.
– Falências	– Maior participação do empresário nas decisões econômicas.
– Impostos excessivos	– Retomada as obras públicas e investimentos oficiais nos setores básicos da economia.
– Falta de capital de giro	– Atualização dos pagamentos de empreiteiros de obras públicas.
– Favorecimento de capital estrangeiro (Instrução 289 – SUMOC, e Acordo de Garantias)	– Preços mínimos realistas para produtos agrícolas.
– “Desnacionalização”	

¹²*Correio da Manhã*, 27/03/1965, p. 7.

¹³*Desenvolvimento e Conjuntura*, ano IX, n° 3, março, 1965.

Quase simultaneamente à divulgação do documento da CNI, chegava à secretaria do CONSPLAN o trabalho do Prof. Dias Leite – “O Programa de Ação do Governo e a Realidade Nacional” – contendo uma apreciação crítica dos próprios fundamentos da política econômica de Campos-Bulhões e uma proposta de alternativas.

Em torno desse último documento é que se trava no CONSPLAN a primeira rodada da discussão do PAEG. A segunda terá início um ano depois, a partir de novo trabalho do Prof. Dias Leite – “O Programa de Ação do Governo e a Realidade Nacional: Promessas e Resultados”. Quanto ao trabalho do Departamento Econômico da CNI, ele foi rebatido pela FIEGA, não tendo sido levado formalmente à consideração do CONSPLAN, sob uma alegação formal.¹⁴

Antes de entrarmos propriamente na análise desse debate, dois esclarecimentos se fazem necessários. O primeiro, diz respeito às fontes sobre as quais iremos trabalhar. Infelizmente, não temos à mão todo o material de que necessitaríamos para um exame minucioso da discussão como processo. Sobre o primeiro momento do debate, dispomos apenas do DT-síntese já aludido. Quanto ao segundo, estamos melhor municiados: além dos dois documentos-base – o pronunciamento do Prof. Dias Leite e a resposta da Secretaria do CONSPLAN – possuímos também a ata da sessão em que os dois trabalhos foram apreciados.

¹⁴Cf. “... No caso do Departamento Econômico da CNI, tratava-se de um documento, ainda dependente da apreciação pelas Federações de Indústria... O pronunciamento da FIEGA, divulgado logo em seguida, esclareceu a opinião pública do ponto de vista técnico...” CONSPLAN, *O Debate do Programa de Ação*, DT nº 3; Introdução, p. 10.

O segundo esclarecimento tem a ver com o tipo particular de leitura que faremos desse debate. Com efeito, dada a natureza da discussão processada no CONSPLAN, que envolvia questões de teoria econômica e questões de fato – qual o comportamento dos salários reais no setor industrial, por exemplo – é forte a tentação de comentá-lo em seu próprio nível, isto é, avaliar criticamente os títulos de cada uma das posições em tela. Entretanto, do ponto de vista do presente trabalho, isto é, precisamente, o que deve ser evitado. Na análise da discussão do PAEG, nosso interesse estará muito subsidiariamente localizado na substância mesma do debate, nas questões de conteúdo nele implicadas. Na perspectiva que assumimos aqui, o debate importa, fundamentalmente, como um conjunto articulado de interações políticas, sendo irrelevante, para sua caracterização como tal, a roupagem técnica de que tenha se revestido. Neste sentido, a própria utilização do jargão especializado, o apelo genérico à ciência econômica ou, especificamente, a este ou aquele de seus postulados, cumpre funções legitimadoras, validando, corroborando, posições daqueles que façam emprego delas, e deve, nessa medida, ser encarado como um dos recursos passíveis de mobilização no debate. Contemplada a discussão do ponto de vista estratégico, ou seja, vista como complexo de interações políticas, as perguntas mais importantes a fazer são do tipo seguinte: 1) como se definem, como se distribuem os papéis? 2) como se apresentam as posições em confronto? quais os movimentos típicos que caracterizam o “estilo” dos principais contendores? Dito de outra forma, quais os recursos, por uns e outros, mais comumente agenciados? Onde se localizam as ênfases, o que permanece sob a penumbra? 3) como se comportam os demais participantes – aqueles que, em princípio, não estão comprometidos com qualquer das posi-

ções polares? 4) como se desenvolve, no tempo, o jogo da discussão? Os comentários a seguir situam-se nesta linha de preocupação.

O primeiro, refere-se à posição muito peculiar que é a de Roberto Campos face a seus críticos no CONSPLAN. Por um lado, ele goza da vantagem óbvia de, como Ministro, apoiar-se numa burocracia, com tudo o que isto significa em termos de acesso à informação, capacidade de processá-la, etc. Por outro lado, ele se beneficia do duplo papel – de juiz e parte – que desempenha na discussão. Como juiz, ele define as regras do jogo, estabelece o que é e o que não é pertinente, decide da legitimidade ou ilegitimidade dos argumentos aventados e proclama, finalmente, o seu veredicto.¹⁵ Como parte, ele se comporta escrupulosamente segundo aquelas regras. Como juiz e parte, a um tempo, ele se encontra numa posição bastante confortável para poder se sentir “em casa”.

O exame das regras tácitas estabelecidas para o debate nos remete ao segundo comentário. O ponto de vista do Governo, representado pela Secretaria Executiva do CONSPLAN, a respeito do tipo de discussão apropriada ao organismo pode ser depreendido da leitura de certas passagens do DT n° 3 “O Debate do Programa de Ação”.

¹⁵Cf. “Os dois trabalhos que serviram de base ao debate aqui comentado... parecem-nos, ambos bem intencionados. O que não nos impede de considerá-los com certo rigor, pelo fato mesmo de se colocarem no plano técnico. O primeiro (Documento da CNI), vemos-nos compelidos a considerá-lo frustrado e pouco representativo... Quanto ao segundo (Documento de Dias Leite), para repetir opinião já manifestada, a despeito do seu esforço de crítica e da visível seriedade de intenções, várias falhas de princípio parecem haver frustrado o esforço e as intenções”. CONSPLAN, *op. cit.*, p. 9. “A resposta que o CONSPLAN deu às críticas formuladas pelo Professor Dias Leite é longa, abrangendo item por item e situando-se dentro da argumentação técnica que não pôde ser contestada”. Alfredo Mário Mader Gonçalves, “Atividades do CONSPLAN”, *Organização do CONSPLAN*, DT n° 7, p. 49.

“A criação do CONSPLAN decorreu da importância que o Governo empresta à função da crítica (...) Dessa crítica, *para ser válida*, espera-se (...) *que não atenda a propósitos políticos*. E para ser útil espera-se que se preocupe com a *escolha de instrumentos para atingir os fins visados* (...)”¹⁶

“O presente Documento de Trabalho reúne as principais peças do recente debate sobre o Programa de Ação Económica. Divulgam-se aqui, *apenas as críticas de conteúdo eminentemente técnico* e a apreciação de que foram alvo, dentro de fora da área governamental (...)”¹⁷

Os termos-chave aparecem grifados na transcrição. Na perspectiva do Governo, toda crítica é bem-vinda, desde que atenda a duas condições básicas: 1) que não seja inspirada por motivações políticas; 2) que se situe num plano teórico e científico. Olhemos mais de perto cada uma dessas condições.

O que se quer dizer quando se afirma serem indesejáveis as críticas que atendam a propósitos políticos? Há uma resposta fácil ao alcance da mão. Ao recusar como espúrias as críticas politicamente motivadas, o que se estaria tentando é defender o órgão dos conflitos, das disputas intensas por cargos e posições que marcaram o panorama da época – o caso mais ilustrativo sendo o de Carlos Lacerda, o qual, frustrado em suas pretensões, inicia, com ataques cerrados à política de Campos-Bulhões, um trajeto que o levaria à aproximação com seus inimigos de véspera, à constituição de uma frente oposicionista (a Frente Ampla) e, finalmente, à cassação. Neste sentido, o termo *política* na frase deveria ser entendido em sua acepção mais res-

¹⁶“Resposta da Secretaria Executiva ao documento de Dias Leite”, in CONSPLAN, *op. cit.*, D’I n° 3, p. 73.

¹⁷*Op. cit.*, Introdução, p. 9.

trita e menor, conotando choque de ambições privadas, oportunismo, manipulação.

O exame da segunda condição, entretanto, nos leva a concluir que a denotação emprestada ao termo *política* é bastante mais ampla. Com efeito, qual o significado de um debate técnico e científico? Na formulação de um plano de ação qualquer, o momento primeiro é o da escolha de metas, da seleção de objetivos. Esta operação é sempre eminentemente política, embora considerações de ordem técnica estejam freqüentemente nela implicadas. Do ponto de vista lógico, a técnica é um segundo momento, o seu campo é o da adequação entre meios disponíveis e fins visados. Podemos imaginar toda sorte de interações entre um momento e outro, mas elas serão sempre insuficientes para extinguir a diferença profunda que os separa. Debate técnico é aquele que se atém aos meios, tomando os fins como dados. A partir daí, podemos traduzir o conjunto das duas condições da forma que se segue: *no que tange à política econômica, as grandes opções já foram tomadas— a escolha dos fins não está em questão; toda crítica será bem acolhida, desde que, entretanto, incida sobre o particular e se apresente sob a forma de sugestões concretas, de propostas de medidas, se possível quantificadas.*

É preciso evitar um equívoco a que pode conduzir a leitura desse último parágrafo. Falamos em escolha de fins, de alternativas, de grandes opções, etc., mas estas são categorias do observador; no discurso oficial do CONSPLAN não há lugar para elas. Este discurso não reconhece senão um critério de racionalidade. Nele, as diferenças de pontos de vista aparecem como não tendo outro fundamento que não o cognitivo. Nos seus termos, não há lugar para a oposição genuína — existe apenas a linha divisória que separa o conhecimento da ignorância, o verdadeiro do falso.

Dado essas regras, é possível entender o sentido da intervenção de Dias Leite, os mecanismos empregados para neutralizá-la e o sucesso alcançado.

O trabalho de Dias Leite se desdobra em três níveis diversos. Em primeiro lugar, ele procura desenvolver uma crítica interna do PAEG, denunciando a incompatibilidade que, a seu ver, existe entre os dois objetivos básicos nele fixados – desinflação e crescimento – pelo menos da forma em que são ali caracterizados. Para ele, essa inconsistência é tacitamente reconhecida pelo Governo quando este dá prioridade, na gestão da política econômica, à estabilização em detrimento do crescimento econômico. Em sua opinião a escolha deveria ser invertida, dando-se ênfase, decididamente, ao crescimento acelerado.

Estabelecida esta posição de princípio, ele passa a examinar alguns tópicos específicos – poupança: nível previsto e forma de captação; papel das empresas públicas; modernização das empresas privadas nacionais; investimentos externos, etc. –, criticando a formulação do PAEG e apresentando, para cada um deles, soluções alternativas.

Essas críticas e essas sugestões, porém, perdem quase toda a força se desvinculadas do terceiro momento, que é desenvolvido, mais explicitamente, na parte final do documento. Ali, Dias Leite resume as linhas básicas do projeto de desenvolvimento econômico e social que vinha defendendo há algum tempo e em vários lugares. Apenas nesse ponto as divergências de Dias Leite com a política de Campos-Bulhões se revelam em toda sua amplitude. Com efeito, sua proposta é a de um modelo de desenvolvimento assentado num “núcleo de expansão econômica” – a maior parte do setor de transporte e os setores de energia elétrica, petróleo, siderurgia e exportações de minérios composto por empresas estatais – nas empresas privadas nacionais e,

subsidiariamente, no capital estrangeiro, cujo ingresso deveria estar submetido a um controle estrito por parte do Estado. Um modelo orientado para o mercado interno, que prevê certa redistribuição de renda e um grau relativo de mobilização popular.

Esta caracterização sumária não pretende fazer justiça ao trabalho de Dias Leite. Seu único objetivo é o de chamar a atenção para dois pontos: 1) a oposição externada por ele ao PAEG é de fundo – o que o separa da orientação oficial não são divergências tópicas; o que ele faz no CONSPLAN é propor um “contexto de problemas”¹⁸ alternativo para a política econômica e social; 2) ao fazê-lo, conscientemente ou não, pouco importa, vai se produzir uma convergência clara entre as posições por ele defendidas e as reivindicações do empresariado. Em seu trabalho podem ser reconhecidas quase todas as críticas e demandas mais correntes no meio empresarial, que apresentamos atrás.

A resposta que o documento de Dias Leite encontra por parte da Secretaria Executiva do CONSPLAN ilustra bem a operação das regras estabelecidas para o debate. Deslocando com certa facilidade e muito alarde a objeção lógica levantada contra o PAEG – incompatibilidade de objetivos –, ela passa a considerar, separadamente, alguns dos tópicos comentados por Dias Leite; deixa de lado ou toca, *en passant*, aqueles pontos que poderiam projetar a discussão para um âmbito mais geral, ou mais abertamente político,¹⁹ e por fim, simples-

¹⁸Usamos o termo no sentido que lhe empresta Anderson, para indicar “... a maneira pela qual os grupos identificam relações econômicas e políticas críticas e definem mudanças desejáveis ou indesejáveis nessas relações”. Charles W. Anderson, *The Political Economy of Modern Spain*, (Madison: The University of Wisconsin Press, 1970), p. 21.

¹⁹Por exemplo, quanto ao controle da entrada de capitais estrangeiros, faz-se apenas um comentário – “O autor toma por base um duvidoso juízo de valor, qual seja, o de que os Conselheiros selecionadores dos capitais seriam mais sábios em su-

mente ignora toda a parte referente à política social. Em momento algum aceita discutir o contexto de problemas propostos por Dias Leite e desqualifica boa parte de suas sugestões por demasiado vagas, excessivamente genéricas.²⁰

Por outro lado, esta resposta nos permite compreender a ambigüidade de Dias Leite, que vai condená-lo a uma posição de extrema debilidade. Por não aceitar as definições tácitas propostas para o funcionamento do CONSPLAN, ele fecha a si o caminho para o exame mais detalhado desse ou daquele aspecto particular da política econômica, situando-se ao nível das “idéias gerais” e abrindo, dessa forma, o flanco para o contra-ataque oficial. Por não reconhecer explicitamente as raízes mais fundas das diferenças, ele não elabora devidamente o seu marco de referência e aceita a disputa no terreno e sob as regras ditadas pelo adversário.

Até o momento, viemos falando da discussão travada em maio de 1965. Em meados do ano seguinte ocorre um novo embate, suscitado este também – por um documento elaborado por Dias Leite. Neste último trabalho, o objetivo é mais modesto: Dias Leite seleciona uma série de indicadores econômicos para demonstrar que suas observações de um ano atrás sobre a inviabilidade do PAEG eram fundadas. Estatísticas à mão, ele acredita ter podido demonstrar que os resultados alcançados pelas autoridades econômicas ficaram muito aquém

as determinações que as forças do mercado. A experiência não tem dado bons resultados nos países que a seguiram. Criam-se sérios entraves burocráticos e geram-se amiúde verdadeiros órgãos de proteção aos monopólios instalados no país”. “Resposta da Secretaria Executiva, *op. cit.*, DT n° 3, p. 90.

²⁰Cf. “... Não é possível substituir um conjunto de providências quantitativamente definidas por recomendações genéricas, cujos efeitos não são quantificados...” *id ibid.*, p. 81.

das metas fixadas e que o esforço cobrado da coletividade superou de muito o que, em palavras, fora solicitado. Reconhecendo de bom grado o caráter indicativo das metas quantitativas de qualquer programa econômico, ele não aceita tomar como “naturais” afastamentos tão grandes quanto os verificados. Feito isso, reafirma as conclusões gerais do documento anterior e as propostas ali apresentadas.

Na discussão provocada por esse trabalho, um aspecto deve ser ressaltado: ao contrário do que ocorrera no ano anterior, o confronto de posições não se verifica no interior do CONSPLAN, mas em outros lugares. Por um lado, as peças principais do debate – o documento de Dias Leite e a resposta da Secretaria Executiva do órgão – são divulgados pela imprensa antes da sessão plenária em que seriam examinados. Por outro, quando o Conselho se reúne, não há propriamente discussão – se excetuarmos os pronunciamentos tímidos dos representantes trabalhistas, todos os demais são favoráveis às posições governamentais. Como indicamos em outro contexto, Dias Leite recusa-se a participar da reunião, mas a sua não é a única ausência a destacar: sobretudo, chama a atenção o silêncio da representação empresarial. Com efeito, na ata da sessão do dia 27/6/1966, que sumaria o debate, não aparece o nome de qualquer dos representantes de entidades de classes empresariais. Um empresário – Nylton Moreira Veloso – pronuncia-se favoravelmente à política econômica do governo, mas ele não é sequer Conselheiro do órgão, participando da reunião na qualidade de convidado.

O desinteresse demonstrado pelos representantes do empresariado pela discussão do PAEG no CONSPLAN não deve ser entendido como sinal de uma aceitação tácita da política de Campos-Bulhões. Como tivemos oportunidade de assinalar, ao longo do ano de 1966

esta passa a enfrentar uma contestação cada vez mais generalizada nos meios empresariais. Provavelmente aquele desinteresse decorria da baixa utilidade atribuída ao CONSPLAN como meio para canalização de demandas e da possibilidade de recorrer a condutos mais efetivos.

Seria necessário toda uma pesquisa para reconstituir o sistema de vias de acesso ao Estado abertas para o empresariado naquela ocasião. Por ora gostaríamos apenas de sugerir uma pista. Pelo que pudemos constatar através do material jornalístico manipulado, o expediente mais comum e mais eficaz ao alcance do empresariado (com todas as ressalvas já feitas a este termo) era o apelo à Presidência da República. Com efeito, ao contrário do Presidente Médici, cujo esquema de governo parece ter descansado numa divisão de atribuições que conferia ao Ministro da Fazenda uma autonomia praticamente absoluta na gestão da política econômica; em contraste também com o Presidente Geisel, cuja tendência tem sido a de avocar a si a responsabilidade por todas as decisões mais importantes na área econômica, o Presidente Castello Branco delegava, sim, amplas margens de autonomia aos Ministros da Fazenda e do Planejamento, mas esta não chegava a ser absoluta – em várias instâncias ele intervinha e, o que do nosso ponto de vista é mais importante, procurava reservar a si uma função arbitral.²¹

²¹O resumo de algumas notícias publicadas na imprensa à época pode ser interessante para ilustrar esta afirmação: “Castello recebe dirigentes de todas as entidades de classes produtoras e representantes de 102 sindicatos de trabalhadores de Minas Gerais, os quais reivindicam mudanças na orientação da política econômico-financeira do governo federal”. (*Correio da Manhã*, 02/04/65).

“Campos anuncia, após despacho com Castello, que este determinou a ampliação do prazo de redescontos e dos limites de crédito à indústria, além do espaçamento maior no recolhimento do Imposto de Consumo, a fim de aliviar a situação de capital de giro das empresas”. (*Correio da Manhã*, 03/04/65).

A esta altura, podemos ensaiar uma formulação sintética de tudo que viemos dizendo no curso deste artigo. Partimos de alguns dados: 1) a discussão do PAEG no CONSPLAN se processou em dois tempos; 2) entre um e outro, há um visível empobrecimento – cai o nível de argumentação, diminui a intensidade do debate. A leitura dos jornais nos permitiu ver neste fato um problema – o CONSPLAN continha nos seus quadros uma representação empresarial. O empresariado, ou largas parcelas dele, demonstram no ano de 1966 um intenso descontentamento, manifestam-se através de documentos, pelos jornais, em vários lugares, sua inconformidade com os rigores da política econômica e financeira de Campos e Bulhões. No entanto, não se fazem ouvir, em junho de 1966, quando essa mesma política é posta em questão no CONSPLAN. Convém reforçar este ponto. Um dos representantes das classes produtoras no CONSPLAN era, precisamente, o Presidente da CNI, Gen. Macedo Soares, que dera a saída

“Atendendo reivindicações da indústria, Ministro da Fazenda determina concessão de mais 20 bilhões de cruzeiros de empréstimos à indústria automobilística; créditos especiais à indústria têxtil e que se examine possibilidade de atender reclamações de usineiros de Pernambuco”. (*Correio da Manhã*, 06/04/65).

“Castello, acompanhado de Ministros da área econômica, almoça com representantes empresariais. Presentes, entre outros, Macedo Soares, da CNI, e Raphael Noschese, presidente da FIESP. Macedo Soares externa a Castello satisfação dos empresários com recentes medidas do Governo”. (*O Estado de São Paulo*, 07/05/66).

“Empresários paulistas entregam a Castello memorial reivindicando desafogo do crédito em São Paulo”. (*O Estado de São Paulo*, 11/06/66).

“Castello promete a Macedo Soares medidas para aliviar crise do crédito”. (*Correio da Manhã*, 09/07/66).

“Castello reúne-se com Campos para discutir situação econômica e financeira. Depois do encontro recebe Antonio Carlos Osório, presidente da Associação Comercial do Brasil” (*Correio da Manhã*, 16/07/66).

“Castello reconhece gravidade da crise financeira quando, ao assinar decreto objetivando aliviar crise de crédito, afirma que as dificuldades na área afetam a segurança nacional”. (*Correio da Manhã*, 19/07/66).

em março de 1965, ao debate do PAEG e que se manteve ativo durante todo o período na articulação das demandas do empresariado junto ao Estado. No entanto, em junho de 1966, ele sequer se manifesta naquele órgão. O exame que fizemos desse debate e da atuação do empresariado como grupo de pressão nos sugere uma interpretação possível. Ao que tudo parece indicar, o CONSPLAN era uma arena excessivamente bem defendida e, neste sentido, pouco propícia à veiculação das reivindicações dos setores descontentes do empresariado. Por outro lado, este encontra na locução ao Presidente da República, um canal mais direto e eficaz. Daí possivelmente ter resultado uma situação circular: a operação dos controles internos, no CONSPLAN, encontrando correspondência no desinteresse da representação classista e ambos reforçando-se mutuamente.

4. Conclusões

Quaisquer que tenham sido as intenções do governo ao decidir pela criação de um organismo de consulta com as características do CONSPLAN; qualquer que tenha sido, também, o desempenho deste último como órgão de assessoria para este mesmo governo – ou, mais especificamente, para o Ministério do Planejamento –, tudo o que vimos neste artigo nos conduz à conclusão de que sua função como arena para representação e/ou conduto para canalização de interesses sociais aos centros decisórios foi praticamente nula. Por outro lado, o material apresentado ao longo desta exposição nos permite dar alguns passos além desta mera constatação e ensaiar proposições de caráter interpretativos sobre a experiência do CONSPLAN e sobre o

próprio mecanismo do qual ele é apenas um exemplar – os conselhos consultivos. Ao fazer esta tentativa, pretendemos estar retomando as questões formuladas no início deste artigo.

Na análise desse aspecto da experiência do CONSPLAN, poderíamos começar apontando o caráter das entidades ali representadas – unidades, todas elas, do sistema criado e oficialmente reconhecido pelo Estado – CNI, CNC, CNTI, et. Poderíamos, ainda nesta linha, assinalar o papel jogado pelo Presidente da República na escolha e designação dos representantes de classes e de entidades governamentais – companhias de planejamento e de desenvolvimento estaduais. Não é este, porém, o caminho que iremos seguir. Sem desprezar a importância óbvia desses elementos, mas, pelo contrário, levando-os em conta como dados, gostaríamos de chamar a atenção para um aspecto mais sutil, menos evidente – o fato de o CONSPLAN ter sido vinculado diretamente ao Ministério do Planejamento; o fato de que, embora sua presidência coubesse ao Presidente da República, ela foi efetivamente exercida pelo titular desse Ministério.

Já tivemos oportunidade de mostrar como o fato mencionado acima repercutiu na condução dos debates sobre o PAEG. Devemos agora abordá-lo de maneira mais geral, como condicionando toda a atividade do órgão. Por sorte, encontramos na literatura de Ciência Política algumas pistas que facilitaram nossa tarefa. Em seu conhecido livro sobre a política econômica espanhola,²² Charles Anderson, por exemplo, nos contempla com algumas formulações muito sugestivas sobre o mecanismo da consulta do ponto de vista do *policy-maker*.

No esquema de Anderson, em seu esforço por alcançar certas metas sociais, o decisor faz apelo a dois tipos de instrumentos, que

²²Charles W. Anderson, *op. cit.*

o autor denomina instrumentos de política e instrumentos procedurais. Os primeiros não apresentam maior novidade: no tocante à política econômica, são basicamente aqueles sistematizados por Kirschen e seus associados;²³ os segundos são menos usualmente considerados. Nas palavras do autor, “um instrumento procedural é uma técnica empregada pelo decisor para ajudá-lo a decidir entre cursos alternativos de ação e auxiliá-lo a ajuizar da sabedoria ou prudência de um movimento possível”. Partidos, grupos de interesse, agências de planejamento, corpos consultivos são ilustrações desse tipo de instrumento.

Anderson adverte o leitor para o caráter maleável dos instrumentos procedurais: dada uma determinada questão, há em qualquer momento um espaço considerável para que processos específicos sejam concebidos e os passos necessários arranjados da forma mais apropriada. Além de saber selecionar os instrumentos políticos ajustados aos objetivos visados, o decisor deve ser hábil o bastante para moldar os instrumentos procedurais de forma a alcançar, sobre uma questão específica, a escolha política adequada. Entretanto – continua o autor – “há uma diferença potencial entre a função atribuída a um instrumento e o papel que ele realmente desempenha no processo de decisão”.²⁴ E logo a seguir, agrega uma observação, para nós crucial: “Em qualquer corpo coletivo, uma das principais fontes de conflito é o papel que o grupo deve desempenhar no processo de tomada de decisão”.²⁵

²³E.S. Kirschen *et alii*, *Economic-policy in our time*, (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1968), 3 volumes.

²⁴Charles W. Anderson, *op. cit.*, p. 13.

²⁵*Id. ibid.*, p. 17.

Mais adiante esta idéia é desenvolvida de uma forma que parece ter sido pensada com vista ao nosso caso: “Do ponto de vista do decisor, o problema ao formular um sistema procedural é o de reduzir a possibilidade da politização. Dos instrumentos de decisão, ele espera que sirvam ao propósito de aperfeiçoar e realizar seu projeto de ação. Ele usaria a participação de outros, como meios de simplificar seu problema e conquistar seu apoio. Ele busca reduzir a disputa, o conflito, o ceticismo, a dúvida. Introduzir novos elementos em seu programa no momento da consulta é penoso”.²⁶

Tomemos como ponto de apoio as proposições de Anderson resumidas acima. Se elas são corretas, do CONSPLAN, o Governo, melhor dizendo, o Ministério do Planejamento, poderia desejar tudo, *menos a contestação da política formulada e implementada por ele*. Deve-se notar, àquela época era enorme o volume de críticas à política econômico-financeira do governo que partiam, não apenas de setores empresariais, mas também de políticos de variada procedência, da esquerda à direita, os quais encontravam nas figuras de Campos e de Bulhões os alvos mais vulneráveis às suas invectivas. Ora, dada a composição do CONSPLAN, que além de uma representação “classista” incluía pelo menos uma personalidade notoriamente contrária à orientação imprimida à política econômica – Dias Leite, que já publicara artigos na imprensa defendendo soluções alternativas para os problemas econômicos do país – e dadas as condições que se vivia então no país, dificilmente pressões fortes no sentido desta indesejável politização deixariam de se fazer sentir.

²⁶*Id. ibid.*, p. 19.

O primeiro sinal neste sentido foi dado pelo debate do PAEG que, para todos os efeitos, é coetâneo ao órgão. Como indicamos, ele não foi suscitado pela Secretaria Executiva do CONSPLAN e, agora, temos os elementos para extrair daí as ilações necessárias. Segundo nossa hipótese, havia, a princípio, um desencontro entre as funções definidas para o CONSPLAN pelo Governo e as expectativas de algumas de suas partes. De um lado, pensava-se nele, provavelmente, em termos de assessoria e legitimação; de outro, visualizava-se a possibilidade de seu emprego como caixa de ressonância para a expressão de dissenso. Neste contexto, é de se supor terem operado mecanismos internos de controle a fim de que esta disparidade não viesse a produzir efeitos indesejáveis. A partir dessa hipótese, a questão da agenda do CONSPLAN aparece sob nova perspectiva: a especialização do CONSPLAN na discussão das reformas perde seu ar de ingenuidade para surgir como um meio efetivo para banir do organismo questões capazes de provocar querelas pouco construtivas. Nesta interpretação, não há nada de surpreendente na forma como se deu o debate do PAEG: em ambas as ocasiões ele foi trazido de fora para dentro e da segunda vez ele não chegou a entrar – o debate, mesmo, foi desenvolvido fora do órgão; lá, o que se deu foi apenas a reafirmação de verdades já sabidas, a reiteração das excelências da política governamental.

Ainda nesta linha de raciocínio, fica esclarecido o sentido do fato de ter sido atribuída a Roberto Campos a presidência dos trabalhos do CONSPLAN. Como tivemos oportunidade de sugerir ao analisar o debate do PAEG, Campos desempenhava no CONSPLAN um papel singular, como juiz e parte ao um tempo. A simples presença do Presidente nas discussões teria o condão de provocar uma redefinição

total dos papéis, com implicações imprevisíveis na dinâmica do órgão. Restaria, por certo, discutir se nas condições do Brasil pós-64 esta nova configuração seria possível ou, sequer, imaginável.

Para finalizar, não acreditamos que o CONSPLAN possa ser tomado como teste apropriado para a avaliação do mecanismo dos conselhos consultivos, em sua importância para a canalização de interesses sociais. O que fizemos aqui foi, simplesmente, assinalar algumas de suas particularidades que militavam contra a sua operação nesta capacidade. Haveria que mencionar outras – por exemplo, a desigualdade face a informação, o próprio nível de agregação dos interesses ali representados. Ao fim deste trabalho, o que se vislumbra é um vasto campo de investigação a explorar.

Lista de Abreviaturas

- CMN - Conselho Monetário Nacional
- CNC - Confederação Nacional do Comércio
- CNE - Conselho Nacional de Economia
- CNI - Confederação Nacional da Indústria
- CNTI - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
- CONSPLAN - Conselho Consultivo de Planejamento
- DT - Documento de Trabalho
- EPEA - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
- FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FIEGA - Federação das Indústrias do Estado da Guanabara
- GT - Grupo de Trabalho
- PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo.

2. Estado e Planejamento no Brasil 1974/1976*

(Notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)

Aos olhos do analista que, no futuro, venha a se debruçar sobre a história do Brasil nestas duas últimas décadas, tentando penetrar a experiência do autoritarismo e recompor a lógica que vem presidindo a operação e as transformações deste regime entre nós, o Governo Geisel se destacará, muito provavelmente, como um momento privilegiado.

O período Geisel, sabemos, é marcado pelo cruzamento de duas grandes ambições: de um lado, o programa de reforma política visando ao estabelecimento de um arcabouço institucional capaz de assegurar a “normalização” do regime – a então chamada “estratégia de distensão”; de outro, o projeto de consolidar no país uma economia capitalista dinâmica, elevando continuamente sua margem de auto-

* O presente artigo é o resultado parcial do trabalho de pesquisa desenvolvido entre março de 1979 e fevereiro de 1980 no âmbito do convênio FINEP/IUPERJ. Agradeço ao Prof. Juarez R. B. Lopes e aos colegas de pós-graduação da USP que participaram comigo do seu seminário, no segundo semestre de 1979, a oportunidade que tive de debater as idéias centrais deste trabalho, quando elas se encontravam ainda em fase de elaboração.

nomia e reduzindo gradualmente os desequilíbrios que acompanharam o seu desenvolvimento, de forma tal a assentar as bases para a emergência do Brasil como potência no plano mundial – tudo isso no quadro de uma economia internacional imersa em profunda crise. Em ambas as frentes, sabemos também, foram graves as dificuldades enfrentadas e, como procuraremos mostrar, essas vicissitudes do projeto global são bastante reveladoras das características do regime e das realidades econômicas e sociais a ele subjacentes.

Salvo engano grosseiro de nossa parte, no muito que já se escreveu sobre esta quadra de nossa história inexistem ensaios mais sistemáticos de integrar essas duas dimensões da política estatal com vistas a uma interpretação abrangente. Além das análises ligeiras veiculadas pela imprensa ao longo desses últimos anos, contamos com alguns estudos de maior fôlego sobre a crise do regime onde a articulação entre política e economia é explicitamente tentada, mas – o que não constitui necessariamente um demérito – de maneira geral eles não se detêm particularmente na ação do Estado, tratando-a, antes, como um elemento adicional a ser incorporado no quadro interpretativo que elaboram. De certa forma, a política estatal tende a ser encarada como um efeito, uma resultante de processos econômicos, sociais e políticos externos a ela, perdendo-se freqüentemente de vista a sua especificidade e eficácia própria.

Dispomos, ademais, de uma grande variedade de trabalhos que analisam mais ou menos detalhadamente os diversos níveis de intervenção do Estado mas, neste caso, o que se perde comumente é a visão de conjunto, a percepção dos condicionamentos mútuos existentes entre as diferentes esferas da ação estatal, permanecendo quase sempre ocultos os limites e o caráter eminentemente contraditório desta.

Neste contexto, a tese de Carlos Lessa, *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-76 – Sonho e fracasso*¹ aparece como um esforço pioneiro, inaugurando uma linha de reflexão cujas possibilidades ainda estão longe de terem sido esgotadas. Com efeito, esta é a análise mais ampla e mais circunstanciada que conhecemos sobre política econômica no Brasil. Com ela aprendemos muito sobre os limites da intervenção do Estado na economia, no caso brasileiro; sobre as contradições in crustadas nesta tentativa de reestruturar o padrão de acumulação capitalista no país, consubstanciada na Estratégia exposta no II PND; e recolhemos pistas valiosas para pensar a relação entre política econômica e as características do regime, para refletir sobre a interação entre as iniciativas do Estado no plano econômico e na esfera político-institucional.

No presente, iremos comentar alguns aspectos da análise de Carlos Lessa. Antes, porém, de entrarmos diretamente no assunto, convém esclarecer que nossa intenção não é a de expor integralmente o seu argumento, descobrindo-o em todas as suas faces. O interesse que nos anima é bem mais restrito. *Pretendemos discutir um único tema, a saber, o fracasso das políticas orientadas para a definição de um novo padrão de industrialização no país, enfatizando a dimensão política dos obstáculos neste caminho encontrados.* Assim, a parte expositiva deste trabalho será altamente seletiva e estará sempre subordinada às necessidades da linha de argumentação que buscaremos desenvolver.

O que caracteriza o projeto econômico do Governo Geisel? Como entendê-lo? Em que medida ele chegou a informar efetiva-

¹Carlos Lessa. *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 – Sonho e Fracasso*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro para Concurso de Professor Titular em Economia Brasileira, 1978.

mente a prática da política econômica? Como ajuizar de seu desempenho? O trabalho de Lessa se divide em duas grandes partes: inicialmente, no capítulo intitulado “A Proposta de uma Nova Estratégia de Desenvolvimento”, ele procura responder às duas primeiras das indagações acima formuladas. Na parte seguinte, “A Implementação das Diretivas Estratégicas”, oferece um quadro bastante pormenorizado das iniciativas geradas por aquele projeto e analisa as razões de seu insucesso. Muito embora nosso interesse maior esteja localizado neste segundo momento de sua reflexão, devemos fazer uma breve referência à seção inicial.

“Desenvolvimento e Grandeza: O Brasil como Potência Emergente”— esta forma altissonante com que se abre a primeira parte do II PND sintetiza o princípio básico que norteia a elaboração da estratégia econômica no Governo Geisel: o Brasil é um dos poucos países no contexto mundial a poder legitimamente aspirar à condição de potência. As bases para a consecução dessa meta já foram alcançadas; resta completar a obra da Revolução neste campo, corrigir as imperfeições que ainda persistem, vencer os últimos obstáculos. Haveria que responder, então, a duas exigências intimamente vinculadas: empreender as transformações estruturais requeridas por esta vocação de Nação-Potência e realizá-las de maneira tal a garantir o ajustamento da economia brasileira às novas realidades que se desenham no panorama internacional.

A estratégia esboçada para fazer face a este duplo desafio tem um núcleo central que é integrado por duas diretrizes mutuamente articuladas.

“A primeira indica a montagem de um novo Padrão de Industrialização, no qual o comando da dinâmica da

economia localizar-se-ia na indústria de base. A transferência do núcleo dinâmico de certos setores de bens de consumo para a indústria de base e conseqüentes redefinições da infraestrutura de suporte e do processo de integração nacional compõem a primeira diretiva central da Estratégia. A segunda privilegia a correção dos desbalanceamentos da Organização Industrial mediante o fortalecimento progressivo do capital privado nacional, de molde a inicialmente “recquilibrar” o tripé para posteriormente constituir sua hegemonia”.²

A viabilidade de tais orientações poderia ver-se comprometida pelo agravamento dos problemas no setor externo.

“Para superar esta restrição se inscreve com alta prioridade a diretiva complementar de aprofundamento das relações externas da economia mediante a continuidade do esforço exportador, a alteração da composição das importações e a atração de capitais de risco e de empréstimo”.³

Estamos cientes da brutalidade cometida contra o texto de Lessa neste esforço um tanto drástico de síntese, mas, de nossa perspectiva, importa centrar a atenção em outro tópico de seu trabalho, onde a reflexão desprende-se dos documentos oficiais, ultrapassa o nível de sistematização e do comentário ligeiro e segue mais livremente por caminhos próprios.

* * *

²*Id., ibid.*, p. 4.

³*Id., ibid.*, p. 4.

A estratégia de desenvolvimento articulada pelo II PND tinha em mira um salto qualitativo de grande alcance a ser perseguido até o final da década. Em suas articulações recíprocas, o conjunto de transformações visadas configura o projeto de Nação-Potência, o qual, como assinala Lessa, guarda um nítido paralelo com o projeto nacional-desenvolvimentista dos anos 50. A segurança, a autoconfiança, é a nota dominante no discurso dos mentores da política econômica no início do trajeto: a convicção parece firmada de que as condições agora estão dadas para o grande empuxo; a obra, afinal, estará logo acabada.

A reflexão, aqui, tem como ponto de partida uma indagação singela: por que tanta confiança? Em que se funda este *mood* do “agora vamos” em tão evidente contraste com o clima de generalizada apreensão suscitado pela crise internacional? A resposta a esta pergunta deve ser buscada no mapeamento da realidade em que se baseia a Estratégia. A esta altura, porém, as faculdades do analista começam a ser fortemente requisitadas, e isto por uma razão bastante simples: o discurso oficial se apura em nos brindar com um diagnóstico edificante onde se conjugam três ordens de considerações – uma avaliação extremamente positiva do desempenho e das tendências da economia brasileira no período recente, o reconhecimento dos problemas advindos das turbulências do quadro mundial e a percepção deste momento crítico como propício à reciclagem da economia e ao ascenso a um novo patamar de desenvolvimento e progresso. O apelo à experiência dos 30, aqui, é explícito. A crise nos lança um enorme desafio, mas o repto é salutar; estamos bem armados para enfrentá-lo com êxito. Mas esta é apenas uma parte da história. Um dos traços marcantes da ideologia do regime é a mística da continuidade. Entre os

governos da Revolução existem diferenças, mas não se verificam fraturas. No fundo, as diferenças não o são, verdadeiramente, posto que se explicam pela natureza mutável da situação e dos problemas com que cada um deles teve de lidar. A obra da Revolução se desenvolve na figura do acúmulo, do progresso. Supressão do passado, mito de um começo radicalmente novo. Estes dois movimentos, característicos da retórica do pós-64, induzem os formuladores da política governamental a um laborioso trabalho de camuflagem, o que impõe ao estudioso interessado na reconstituição da gênese das políticas estatais a necessidade de buscar, em variadas fontes, evidências indiretas dos processos que se desenrolam no interior do Estado.

Na tentativa de romper esta barreira do silêncio, Lessa vai efetuar um longo recuo histórico, retomando as discussões travadas, em 1966/67, sobre o balanço da política econômica conduzida por Campos e Bulhões. É nesta conjuntura, em que a meta do crescimento acelerado – componente essencial do projeto Brasil Nação-Potência – parecia estar sendo sacrificada no altar da estabilidade, que um dos temas mais caros ao II PND vai fazer o seu *début*: trata-se da prioridade estratégica do desenvolvimento científico e tecnológico como condição *sine qua* do fortalecimento do empresariado nacional e da maior autonomia da economia brasileira no contexto internacional. A leitura que Lessa propõe para esta sensibilidade nova com as exigências da ciência e da tecnologia é cáustica: no quadro de uma análise que apontava o esgotamento do processo de substituição de importações como um elemento estrutural a obstar o desenvolvimento, a temática ciência-tecnologia emprestava ao Programa Estratégico de Desenvolvimento um colorido próprio, evitando aproximações incômodas com um passado comprometedor. Além disto, ela oferecia uma outra vantagem: sendo,

por natureza, de longo prazo e de quantificação sumamente problemática, tal prioridade permitia contornar elegantemente cobranças a curto prazo. A sugestão é de que a bandeira de autonomização do desenvolvimento tecnológico tenha cumprido, fundamentalmente, uma função ideológica, legitimando perante o “partido militar” o comando da política econômica. Tal suposição se vê reforçada pela simples confrontação entre a generosidade das ambições proclamadas e a mediocridade dos meios previstos para realizá-las. Nesta linha de raciocínio vai o comentário irônico apostado à relação de prioridades do II PND e II PNDCT (desenvolvimento de novas tecnologias de ponta; de indústrias básicas e de alto conteúdo tecnológico; implementação de projetos de vanguarda em PND que posteriormente resultem em projetos industriais de ponta, etc., etc., “*Tudo isto com 1,2% do previsto na Síntese do Programa de Investimentos*”.⁴

A entrada em cena da prioridade ciência e tecnologia se dá em 67/68, quando era ainda forte a apreensão quanto ao desempenho da economia. No início de 69, mantém-se o clima de prudência ou pessimismo, mas este logo será substituído pela euforia do “milagre” –: “as instituições – escreve Lessa – as regras do jogo, o padrão de expansão até então sob suspeita... produziram tão notável e grato êxito. Então estão corretos... As dimensões antes criticadas passam a ser exaltadas como necessárias para o desenvolvimento brasileiro.”⁵

Neste contexto, não há muito espaço para o planejamento. Nas palavras de Lessa, “o pragmatismo delfiniano prescinde do desenvolvimento como projeto. O planejamento oficial passa a segundo plano sob as fanfarras do canto triunfal de Delfim Netto.”⁶

⁴*Id., ibid.*, p. 23.

⁵*Id., ibid.*, p. 62.

⁶*Id., ibid.*, p. 62.

Fazemos questão de frisar este ponto. Nos anos do “milagre, o “Planejamento” permanece como um coadjuvante modesto, condenado à sombra pelo estrelato delfiniano. Posto à margem, ele vai decantando uma atitude ambígua perante o desenrolar da peça: por um lado, ele se excita com as taxas de crescimento exibidas com grande alarde pelo ator principal, mas, por outro, anota, aflito, as insuficiências da montagem e acaba por condenar o espetáculo.

“Não bastam altas taxas de crescimento, é preciso algumas mudanças qualitativas. Para sermos potência precisamos fortalecer a empresa nacional; para sermos potência precisamos de uma industrialização liderada pela indústria de base; para sermos potência precisamos de uma crescente autonomia do processo tecnológico.”⁷

Lessa discorre longamente sobre a concepção desenvolvida pelo que ele denomina alusivamente de “Planejamento”; mostra como são costuradas nela a preocupação com a ciência e a tecnologia e o imperativo da defesa da empresa nacional, assinalando o papel desempenhado pela crise do petróleo na viabilização política deste discurso que se torna dominante com o advento do Governo Geisel – mas não vamos acompanhá-lo neste percurso. Para nós, *importa ressaltar dois elementos* de sua análise: 1) *que os delineamentos gerais do II PND são gestados pelo “Planejamento”* e 2) *que isto se faz em contraponto e em oposição, ainda que velada, à orientação que assume a política econômica sob Delfim Netto*. Se tomarmos “Planejamento” e Delfim Netto como formas sintéticas de nomear realidades complexas e contraditórias do processo político no interior do aparelho de Estado, poderemos vislumbrar

⁷*Id., ibid.*, p. 62.

o possível alcance dessas formulações. Mais adiante este ponto será retomado.

Feito o destaque, ingressemos na seção seguinte, onde Lessa estuda a implantação das diretivas estratégicas e apresenta as razões de seu insucesso.

Ao contrário do que se poderia pensar, ao longo do biênio 74/75 e primeiro semestre de 1976 – somos advertidos – a implementação da proposta contida no II PND foi efetivamente buscada. “Durante este período, o II PND foi a matriz inspiradora de um elenco de inovações e ajustes institucionais, organizacionais e de aplicação de medidas instrumentais.”⁸ Nem tudo, porém, que se fez neste lapso de tempo levou o timbre do plano. Na concepção de seus arquitetos, a condução da política econômica deveria se desdobrar em duas instâncias. Ao nível da estratégia cumpriria a ela perseguir a consecução dos “Objetivos Econômicos Permanentes”; no plano tácito – isto é, no dia-a-dia do processo político econômico – ela estaria voltada para três alvos: manter a taxa de crescimento, equilibrar as contas externas e conter a inflação. Ora – e esta não é uma particularidade do caso brasileiro⁹ – a articulação com as políticas de curto prazo é um dos principais escolhos na rota do planejamento, e o II PND não foge à regra: “Em nosso juízo – escreve Lessa – ao longo de 1976, a Estratégia foi submersa, “envolvida” pelos crescentes problemas do nível tático.”¹⁰ Em algum momento neste ano, impossível para os alheios ao poder de precisar com exatidão, o II PND converte-se em letra morta, sobrevivendo, desde então, apenas como retórica.

⁸*Id.*, *ibid.*, p. 62.

⁹Cf. Stephen S. Cohen. *Modern Capitalist Planning: The French Model*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1977.

¹⁰*Id.*, *ibid.*, p. 82.

Logo, dois são os pontos a sustentar. É preciso, primeiro, reunir evidências do real empenho na aplicação da Estratégia; em seguida analisar a maneira pela qual ela se comporta ao se ver confrontada com a realidade.

As primeiras indicações de que a estratégia de desenvolvimento proposta seria levada a sério aparecem ao longo de 1974, ainda sob a vigência formal do I PND, corroborando a hipótese de que seus fundamentos tenham sido elaborados no período anterior por segmentos do aparelho de Estado. Elas concernem às inovações institucionais introduzidas desde a primeira hora pelo Governo Geisel e, no seu conjunto, configuram um forte movimento de centralização de poderes.

Lessa relaciona uma série de iniciativas dessa natureza: reforma ministerial, farta legislação limitando a autonomia de Estados e municípios, criação da SEPLAN e do CDE. Ainda no campo do reaparelhamento institucional alinham-se a transferência do PIS/PASEP para a alçada do BNDE, a criação das subsidiárias – IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC –, a instituição de tetos para a correção monetária nos financiamentos do BNDE, a alteração na sistemática dos incentivos fiscais – cada um desses tópicos sendo merecedor de comentários extensos e elucidativos. Não obstante, pedimos tempo para uma nota marginal.

A análise de Lessa é extremamente rica de sugestões sobre a *rationalidade* econômica dessas medidas e no apontar os equívocos que ela comporta. Por cacoete de ofício, porém, fazemos a pergunta: qual o seu sentido político – e só ouvimos uma resposta: “reforço da centralização autoritária no interior do aparelho do Estado.”¹¹ Aqui é possível avançar.

¹¹Carlos Lessa, *op. cit.*, p. 83.

Preliminarmente, uma interrogação: por que a Estratégia demandaria o remanejamento do aparelho de Estado? Tomemos a reforma ministerial, a criação da SEPLAN e do CDE. A princípio ela sugere uma expropriação de poderes de cada pasta em benefício do exercício voluntarista da autoridade localizada na presidência. Com efeito, esta era a percepção dominante na época, a qual o farto noticiário sobre as idiosincrasias e o estilo de trabalho do General Presidente pareciam creditar. Na realidade a versão corrente era dúbia, porquanto ao mesmo tempo em que denunciava a centralização, clamava contra o desconcerto, denunciava as dissonâncias do coro governamental. A autoridade é excessiva, ela é tímida, ninguém está seguro, não há mais autoridade... Quando a contradição se instala, a mudança de registro se torna indispensável.

As análises de que dispomos sobre o processo decisório na área econômica durante o Governo Médici coincidem ao destacar o papel desempenhado pelo Conselho Monetário Nacional. Os trabalhos de Celso Lafer¹² e de J.V. Monteiro e L.R.A. Cunha¹³ estabeleceram claramente a posição central ocupada pelo órgão na constelação das agências de alguma maneira envolvidas na formulação e gestão da política econômica neste período; Maria Lúcia W. Viana¹⁴ adiciona elementos importantes a este quadro, ao especificar as relações de poder entretidas no interior desse colegiado – que na prática operava sob o firme comando do Ministro da Fazenda – bem assim como ao escl-

¹²Celso Lafer, *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Perspectiva, 1976.

¹³Jorge V. Monteiro e Luiz Roberto A. Cunha. A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 3(4), dez. 1973.

¹⁴Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna. O Conselho Monetário Nacional. In: *Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil*. IUPERJ, 1979.

recer as modalidades assumidas pela barganha de interesses que se desenvolvia em seu entorno.

Pois bem, o que a criação do CDE faz, entre outras coisas, é mutilar o CMN em sua autonomia e no tamanho de sua competência. Com o CDE fica instituído um “espaço de igualdade” entre os titulares das pastas econômicas, e isto significa perda apenas para quem, na ausência dela, se situava no topo das relações hierárquicas. Se o CDE representou um esforço no sentido de centralizar o processo de tomada de decisão na área econômica, de fato ele veio a operar como um instrumento de desconcentração de poder, não apenas no interior do aparelho do Estado, mas – se admitirmos que diferentes ramos da organização estatal correspondem a cristalizações diversas de interesses sociais – também no conjunto das classes dominantes.

É possível dar mais um passo. Um dos beneficiários líquidos dessa mudança na cúpula governamental é exatamente o que Lessa pode ter em mente quando se refere ao “Planejamento”. O reforço do “Planejamento” se dá tanto pela maior centralidade¹⁵ adquirida pelo setor com a criação da SEPLAN, como pelo fortalecimento de alguns aliados – caso do MIC. Vai no mesmo sentido a transferência dos recursos do PIS/PASEP da Caixa Econômica para a esfera do BNDE. Não se trabalha durante anos uma “conspiração burocrática” a troco de nada. Ademais de constituir uma tentativa de reestruturar o padrão de acumulação capitalista no Brasil, o II PND é também a manifesta-

¹⁵Uso o termo no sentido que lhe é conferido por Sérgio Abranches em *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. Tese de doutorado apresentada na Universidade de Cornell, agosto de 1978. Apesar das eventuais restrições que lhe possam ser feitas, este trabalho constitui uma das tentativas melhores sucedidas que conhecemos de analisar a formação de políticas estatais no Brasil do ponto de vista das contradições internas ao aparelho de Estado.

ção de um grande remanejamento das relações de força no seio do Estado.

Concluindo esta digressão. Já registramos o fato de que, mesmo no período de sua vigência efetiva, o II PND não recobriu inteiramente a prática da política econômica. Em outro plano, podemos igualmente afirmar: nem todos os objetivos, nem todos os instrumentos de política econômica receberam a mesma atenção no CDE. Instituído formalmente como colegiado supremo de deliberação econômica, uma rápida inspeção em sua agenda nos permite constatar o lugar privilegiado nela detido pelos objetivos constantes da Estratégia, e indica pelo menos uma ausência digna de nota: *estabilidade dos preços, o controle do processo inflacionário*. As políticas relativas a este objetivo permaneciam sob a alçada das agências da área fazendária, não obstante os reclamos no sentido de que estas não dispunham dos recursos necessários para levar a bom termo a sua tarefa.¹⁶ O que estamos tentando sugerir é a idêia de que, em alguma medida, a distinção entre os níveis – Estratégia e tática – teve a sua contrapartida no recorte de jurisdições desenhado nas estruturas do Estado. Assim, não é de estranhar que o agravamento dos problemas da condução tática, que acabam por submergir a Estratégia e por transformá-la em mero discurso apologético, tenha como correlato um processo de gradual deslocamento nas relações do poder na cúpula estatal, que vai culminar, em meados de 1977, na consagração de Simonsen como a figura de maior ascendência no corpo ministerial.

¹⁶Toda esta parte sobre CDE está calcada em: O Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). In: Cesar Guimarães, Maria Lúcia Werneck Vianna e Sebastião C. Velasco e Cruz. *Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil*. IUPERJ, 1979.

De volta ao texto de Lessa, vejamos como ele aborda as venturas e desventuras do projeto de um novo padrão de industrialização. Antes de mais nada, uma palavra sobre certas implicações não confessadas da Estratégia. Como sabemos, a pretensão do II PND era a de “realizar a configuração definitiva do perfil industrial que se deseja para o Brasil”. Sabemos também o que quer dizer esta frase – conferir ao bloco de bens de produção (indústria de bens de capital e os insumos básicos) o papel de liderança na expansão futura. Já vimos, além disso, que esta meta deveria ser alcançada mediante o estabelecimento de articulações seguras entre a indústria de bens de capital – cuja capacidade produtiva deveria aumentar aceleradamente – e os grandes projetos na área de insumos básicos, cuja implementação garantiria procura ampliada de máquinas e equipamentos. Falta apenas acrescentar que nesta concepção a grande empresa estatal aparece como o *pivot* da história.

“Uma leitura com maior atenção do II PND – observa Lessa – constataria o trivial mantido pudicamente implícito: a Estratégia proposta desdobrar-se-ia, precipuamente, a partir de um elenco de projetos diretamente formulados e implantados pelas empresas estatais. Nos poucos setores e ramos de insumos básicos onde não estava pré-localizada como líder a empresa estatal e tendo presente a diretiva de fortalecer a empresa nacional, inclusive em insumos básicos, a implantação da Estratégia gerou logo em 08/05/74 um instrumento financeiro: a Insumos Básicos - FIBASE. Creio, pois, não simplificar em demasia em considerar que as empresas estatais, a recém-criada FIBASE e o sistema BNDE constituíam os primeiros e principais agentes, pensados pelos arquitetos do II PND, para a mudança do Padrão de Industrialização.”¹⁷

¹⁷Carlos Lessa, *op. cit.*, p. 83.

Feita a chamada, Lessa passa a analisar as medidas que deram conseqüência ao II PND no período. Reconstitui a trajetória dos grandes projetos de insumos básicos, mostrando que em sua esmagadora maioria eles esbarraram em obstáculos não previstos pelos formuladores da Estratégia – dificuldade nas negociações com os grupos estrangeiros cuja participação era esperada, debilidade dos grupos nacionais envolvidos, conflitos entre empresas estatais e grupos privados, etc.; descreve o sistema de apoio à indústria de bens de capital, destacando o papel do BNDE e do CDI; analisa as políticas de energia e transporte, chamando a atenção para o caráter gradualístico destas, em sua recusa à adoção de medidas drásticas para alterar radicalmente os padrões de consumo atuais e, finalmente, atesta com fartura de dados o esforço do Governo no sentido de implementar as diretrizes de correção dos desequilíbrios regionais e de desconcentração industrial.

Na posse desses elementos, Lessa pode atacar o problema que está no cerne de sua tese e onde, naturalmente, localiza-se o centro do nosso interesse: *as razões do fracasso na mudança de padrão*. Por que não conseguiu materializar-se o projeto contido no II PND? Em termos gerais, a resposta de Lessa está sintetizada na introdução desse capítulo.

“Nesta seção estarei interessado em buscar uma resposta para o evidente fracasso do regime autoritário em alterar o Padrão de industrialização da economia brasileira. Para tal *teremos que recuperar as articulações estruturais que presidem a economia brasileira*. Ao recuperá-las, *teremos identificado limites para a ação do Estado autoritário*. A meu juízo, tentativa de implementação do II PND fornece um excepcional ‘momento de observação’ para esta recuperação, *dada a absoluta incongruência entre as*

prioridades estratégicas e as articulações estruturais. Por outra parte, a conjuntura cíclica da economia em uma fase de reversão acentua a ‘descolagem’ da Estratégia com o movimento da economia, contribuindo para enriquecer a observação das forças que presidem a dinâmica econômica brasileira”¹⁸ (grifos nossos).

As passagens sublinhadas resumem, no essencial, o argumento a ser desenvolvido: o II PND frustrou-se em suas ambições maiores porque, em sua concepção, não levara em conta as articulações reais que caracterizam a economia brasileira. Com régua e compasso, os seus arquitetos planejaram cuidadosamente para uma economia fictícia, atribuíram ao comportamento dos agentes econômicos uma lógica que distava muito da realidade e se renderam ao mito do poder incontestável do Estado autoritário. Além disso, elas esboçam ainda o roteiro que deve ser obedecido pela demonstração: caracterizar os nódulos estruturais desta economia – Brasil, meados da década de 70 – especificar os limites da intervenção estatal e, logo, a inadequação da Estratégia proposta ao seu objeto.

Entretanto, o ponto de partida de sua análise não será o estudo, em termos abrangentes, da economia no período recente. Cortando caminho, ela toma um atalho e propõe ao leitor uma questão intrigante: ampliar a produção nacional de máquinas e equipamentos constituía, como já vimos, uma das metas prioritárias do II PND. A indústria de bens de capital era a menina dos olhos da Estratégia – de todos os setores por ela contemplados, nenhum outro foi tão incentivado, protegido, mimado. Sendo assim, como entender que, anos depois, os empresários, exatamente desse setor, estivessem na vanguarda

¹⁸*Id., ibid.*, p. 130.

do movimento contra a política econômica de construção da Nação-Potência, levando sua crítica até ao questionamento da natureza autoritária do regime? Ingratidão? Injustiça?

Lessa reconhece, de pronto, o caráter insólito da participação do setor no que denomina ironicamente de “rebelião empresarial” e, para cortar o aparente paradoxo nela contido, passa a palavra aos porta-vozes autorizados da indústria, relacionando em ordem cronológica seus pronunciamentos sobre a política industrial do Governo Geisel. Como poderemos verificar, a simples leitura dessas declarações é sumamente elucidativa e já permite visualizar o caminho para sair do impasse.

“O governo vem atender agora as aspirações de vinte anos de indústria de máquinas e equipamentos”, proclama, em 25/05/74, Cláudio Bardella em entrevista a respeito da criação da EMBRAMEC – o otimismo, então, é resplandecente. Em julho de 75, quando da assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, a confiança no futuro é reiterada: “A participação da indústria nacional no programa nuclear é o maior salto histórico da indústria brasileira” – garante-nos o mesmo Bardella. Final deste ano, sintomas da crise já agravados, o otimismo ainda parece íntacto. “Vivemos em estado de coisas conjunturalmente depressivo mas não existem sinais de uma recessão inevitável” (...) “estaria chegando ao fim a era do consumismo, que atingiu o auge em 1973, com o início de uma política audaz de investimentos em siderúrgica, fertilizantes, petroquímica, ferrovias, habitação e agropecuária” – de novo Bardella. Ainda no final de 1975 o vice-presidente da ABDIB, David Sanson, encarecendo um maior amparo financeiro para a indústria, permitia-se esta verdadeira jóia: “A correção monetária (nos financiamentos do BNDE) deveria se limitar a 12%, em vez

de 20% atualmente em vigor, e a dedução da diferença, admitida no cálculo do imposto de renda do ano seguinte, deveria ser considerada débito futuro, pagável somente quando a empresa obtivesse lucro” – proposta que de toda evidência é decorosa apenas numa relação de pai para filho.

É na dobra do ano, mais precisamente nos primeiros meses de 1976, que Lessa vai constatar a presença de sinais indicativos de uma “mudança no ‘estado d’alma’ do setor”. Em fevereiro, conforme noticiário da imprensa, os seus líderes apontam a insuficiência dos incentivos fiscais como mecanismo capaz de garantir competitividade nas concorrências internacionais e solicitam que “o governo defina de uma vez por todas a posição das empresas brasileiras no fornecimento de bens de capital para os programas nuclear, siderúrgico e hidroelétrico, sem o que não poderão se preparar adequadamente para competir com fornecedores estrangeiros”. Em março, Bardella se queixa – “Ninguém investe sem garantia de encomendas” – manifestando-se cético em relação à eficácia do CCNAI (Comissão de Coordenação dos Núcleos de Apoio à Indústria) e às demandas derivadas do Acordo Nuclear. Em maio, a crítica é mais contundente:

“O II PND criou uma expectativa para o setor... que acabou não se confirmando. Além disso, a redução das encomendas do governo ao setor era previsível há dois anos. Com um agravante: o país continua importando. Num dia o governo defende a indústria nacional, no outro importa um terminal açucareiro da França”.

Em setembro, as ilusões já aparentemente perdidas, o descontentamento se expressa em termos malcriados:

“A dificuldade de capitalização da empresa nacional continua intimamente ligada à rentabilidade e ao alto custo do dinheiro. *Nenhum artifício, eu chamo estas medidas de artificiais, criado pelo governo vai resolver a questão. Nosso problema é o lucro.*” (grifos de Lessa).

Esta é apenas uma pequena amostra da relação de pronunciamentos do setor de bens de capital alinhados no texto de Lessa. Não obstante, ela nos permite acompanhar as conclusões a que ele chega a partir desse rico material.

- 1) “A indústria confiou, ao longo do biênio 1974/75, na exequibilidade do II PND.”
- 2) No início de 1974, após uma longa fase expansiva do ciclo, estavam esgotadas as margens de capacidade ociosa das fábricas nacionais de máquinas e equipamentos. Fiando-se nas projeções do II PND que lhes acenava com o prolongamento do “milagre” e com a garantia de uma demanda crescente e ampliada, “as empresas nacionais do setor partiram para aproveitar a oportunidade de firmar sua liderança numa indústria que adquiriria ponderação central na economia.” Em consequência, investiram pesadamente, mais do que duplicando suas plantas. “A inauguração das capacidades ampliadas coincide com a plena explicitação da reversão cíclica interna, que ... aparece ao nível da política econômica em 1976 como uma “incompatibilidade entre o “equilíbrio” das contas externas e contenção da inflação e a manutenção das taxas de crescimento do investimento público.” Desde o final de 1975 começa a se revelar insuficiente e instável o nível de compras estatais, em face da capacidade produtiva que se ampliara sob o estímulo das projeções oficiais.

- 3) Os industriais do setor têm consciência do pequeno significado para si do investimento privado. “As empresas sublinham a importância para a determinação de seu nível de atividade dos investimentos das empresas estatais.”
- 4) Tendo obtido muito, eles não conseguiram o principal: “Não lograram a ‘unificação da política industrial’, que efetivaria a confirmação, ao nível dos projetos estatais em execução, da diretiva de firme preferência às fontes internas”. Tampouco foram atendidas em sua reivindicação das cartas patentes, que possibilitariam a “especialização” das empresas produtoras de bens de capital, aplacando a concorrência acirrada movida pelas filiais estrangeiras já instaladas no país. *
- 5) Já em 1976 dirigentes das empresas nacionais do setor passam a “localizar no circuito financeiro e seu estímulo pela política econômica a fonte de suas dificuldades”. Põem em manifesto, também, sua impotência em relação ao arbítrio governamental na definição dos esquemas de financiamento das empresas estatais.¹⁹

Deixando de lado a observação sobre o sistema financeiro, cuja análise será desenvolvida no capítulo dedicado à segunda diretriz estratégica – “O Reequilíbrio da Organização Industrial” – o qual não iremos comentar, todas as demais trazem para a berlinda as empresas estatais.

O projeto de redefinir o perfil da indústria brasileira, tal como desenvolvido no II PND repousava na proposta do fortalecimento da articulação Empresas Estatais/Indústria Nacional de bens de capital. Para torná-la efetiva seria necessário, num curto lapso de tempo,

¹⁹*Id., ibid.*, pp. 140 e segs.

implantar um grande bloco integrado pelos projetos de insumos básicos e, simultaneamente, ampliar e diversificar a oferta de máquinas e equipamentos de produção nacional. “Este bloco interarticulado garantiria a demanda para a indústria de bens de capital e o suprimento de insumos básicos. A constituição destas novas capacidades... cristalizaria um pacto entre os dois setores. O peso e a necessidade da sustentação dinâmica deste pacto imporiam uma nova diretriz ao movimento ulterior da industrialização. E teríamos então instalado um novo Padrão.”²⁰ A tentativa, sabemos, não foi exitosa: os grandes projetos atrasaram e/ou sofreram cortes, deixando o setor de bens de capital a braços com graves problemas de ociosidade. Ademais, nos poucos que caminharam sem maiores percalços, as empresas estatais não atuaram segundo as diretrizes predicadas pela Estratégia. Tudo isso estaria a indicar ausência de “espaço político-econômico”. O propósito de Lessa é explicar esta ausência, “*demonstrar por que as empresas estatais – escolhidas como agentes centrais do II PND – não poderiam, numa reversão cíclica, e por razões estruturais, levar adiante a Estratégia*” (grifos nossos).²¹

O argumento de Lessa arranca com uma proposição analítica de caráter geral. “Creio que o ‘espaço’ político-econômico, ou melhor, o “raio de manobra” da ação do Estado está balizado – não importa quão autoritário seja o regime – por grandes pactos. Estes não determinam a decisão política econômica; fixam os limites de manobra, o ‘espaço’ onde a decisão é viável.”²²

²⁰*Id., ibid.*, p. 143.

²¹*Id., ibid.*, p. 143.

²²*Id., ibid.*, pp. 144-45.

A este nível de generalidade, não há muito o que dizer: o princípio proposto nos soa justo, mas pouco afiado. Ele afirma a existência de limites à ação estatal, mesmo em contextos autoritários, tratando, corretamente, de não reduzi-la a uma simples resultante dos interesses sociais subjacentes, que estariam cristalizados nos grandes pactos. Fica, porém, a pergunta: como entender a noção de “pacto”? Em que ela se distingue das categorias mais usuais de alianças de classe, coalizões políticas, etc.?

Dado que o seu interesse está voltado fundamentalmente para o problema substantivo da autonomia das empresas estatais no Brasil, não vamos encontrar em Lessa o menor esforço para apanhar no plano teórico esta interrogação. Entretanto, o uso daquela noção em sua análise nos proporciona algumas indicações que podemos tentar explorar.

Dos diversos pactos que soldam frações de capital e impõem limites à ação do Estado na complexa economia brasileira, dois são de particular importância “para a demonstração da impossibilidade estrutural da mudança de Padrão de Industrialização.”²³ Aqui, já nos deparamos com uma primeira qualificação. Os pactos de que se fala não articulam interesses quaisquer, não conjugam forças sociais indeterminadas: neles estão soldadas frações do capital.

A adição deste predicado tem implicações contraditórias. Se por “grandes pactos” devemos entender a articulação entre frações do capital, fica prejudicada a validade do enunciado geral que vincula os limites da ação estatal à presença de tais pactos, na medida em que estariam excluídos destes todo um conjunto de forças sociais igualmente operantes na definição daqueles limites. Esta leitura, porém,

²³*Id., ibid.*, p. 144.

não faz justiça ao texto de Lessa. Sua preocupação não é a de desenvolver teoricamente a problemática do Estado capitalista e das classes sociais – o que lhe importa é manejar a ferramenta adequada ao problema que deve enfrentar. Deixemos, pois, as exigências deslocadas da teoria geral e detenhamo-nos nas outras implicações daquele adendo, tentando recuperar a novidade contida na noção de pacto de capitais.

Nos estudos correntes sobre a relação Estado-Sociedade, esta última é pensada em termos de interesses sociais conceitualmente indeterminados – na matriz pluralista – ou com apoio nos conceitos de classe e frações de classe – nem sempre bem definidos. Vejamos como são caracterizados os dois antes mencionados por Lessa como importantes para a sua demonstração.

“O primeiro pacto solda em uma ampla frente de interesses o bloco da grande engenharia nacional e estrangeira. O investimento público tradicional... e parte dos investimentos de algumas empresas estatais, se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional. Esta se articula com diversas frações do capital industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta e indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo. O peso econômico e social deste pacto faz com que seja muito difícil comprimir ou mudar a composição do investimento público...”²⁴

“O segundo pacto – prossegue Lessa – solda frações do capital mercantil e financeiro via indústria da construção civil. Atuante nos perímetros metropolitanos e urbanos, este pacto articula-se com o Estado em três instâncias... Este bloco tem articulação com frações do capital industrial assemelhadas ao primeiro – indústrias fornecedoras de materiais e, via emprego direto e indireto, com a indústria de bens de consumo final.”²⁵

²⁴*Id.*, *ibid.*, p. 144.

²⁵*Id.*, *ibid.*, pp. 145-46.

A descrição sumária desses pactos nos dá elementos para tentar algumas generalizações. Em Marx, o fracionamento do capital é pensado em duas dimensões: 1) em termos da divisão do capital industrial por ramos ou esferas da produção social e 2) em termos de sua divisão funcional em capital industrial, comercial e financeiro.²⁶ O avanço do processo de concentração do capital, acarretando alterações fundas nas modalidades da concorrência intercapitalista, dando origem a novas formas de combinação entre o capital industrial e o capital financeiro,²⁷ diluindo freqüentemente as fronteiras entre os ramos da indústria,²⁸ conduzindo à internacionalização crescente do capital e redefinindo o papel do Estado na economia, vem tornando problemático o traçado das linhas de oposição que definem segmentos da burguesia. Na ausência de um instrumental mais refinado, a análise política tende a escapar por dois caminhos igualmente infrutíferos: ou se limita a operar com os cortes mais gerais, falando, então, em capital nacional e estrangeiro, monopolista e não monopolista (concorrencial) – caso em que se condena a permanecer adstrita a um plano mais ou menos retórico; ou abandona, explícita ou implicitamente, a tentativa de esquadriñar as relações de solidariedade e de oposição que se nutrem no interior da burguesia, o que deixa em aberto duas outras alternativas: 1) a de negar, pura e simplesmente, a relevância daquelas relações, em nome de uma concepção que subordina o Estado ao movimento do

²⁶Conforme Etienne Balibar. *Plus Value et classes sociales. In: Études du Materialisme Historique*. Paris, Maspero, 1974; Christian Lecaute, *Internationalisation du Capital et impérialisme. Critique de l'Économie Politique*, Paris, jan/mar. 1975; Nicos Poulantzas. *Les Classes Sociales dans le Capitalisme Aujourd'hui*. Paris, Seuil, 1974; Sebastião C. Velasco e Cruz. *Elementos Teóricos para a Análise de Burguesia*. Mimeo, IUPERJ, 1979.

²⁷As referências clássicas são, obviamente, Hilferding e Leni.

²⁸Cf. Michel Aglietta, *Regulation et crise du capitalisme*. Paris, Calman Lévy, 1976.

“capital-em-geral” e 2) a de se restringir ao mero reconhecimento formal de uma “vinculação privilegiada” entre Estado e “interesses sociais dominantes”, assim indiscriminados, orientando-se o foco da atenção para os processos internos à organização estatal.

Neste quadro, a noção de pacto de capitais introduz elementos novos que se revelam de extrema utilidade na análise empírica. Com efeito, ela recorta um espaço de relações não contingentes entre unidades de capital que se situam em ramos industriais diversos ou que têm, teoricamente, uma determinação diferente. O bloco da grande engenharia, por exemplo, articula-se, pela via da demanda, com a indústria de materiais; pelo lado do emprego gerado, com a indústria de bens de consumo final. Presentes, aqui, parecem estar os encadeamentos retratados nas matizes industriais. A noção de pacto, porém, é mais ampla: ela compreende também o circuito comercial e financeiro, como indica a descrição do pacto centrado na construção civil – frações do capital mercantil, financeiro, fornecedores de materiais e indústria de bens de consumo final.

Inicialmente, cabe completar a descrição dos dois pactos destacados com uma observação sobre o seu peso respectivo na determinação dos rumos da política estatal. A este respeito, escreve Lessa:

“Os dois pactos têm como mediadores de diversas órbitas do capital – industrial nacional e multinacional, mercantil e financeiro – dois agentes credenciados às negociações com o Estado: a grande engenharia nacional e a indústria da construção civil. Com peso e processo de constituição diferenciados... estes agentes primeiros interlocutores do Estado mostram o peso dos pactos que os credenciam principalmente nos momentos de crise. Após a arbitragem de 1964, no período Campos, mostraram seu peso: os primeiros programas de investimentos públicos defendidos e recuperados foram

na área da hidroeletricidade e construção rodoviária, montagem do BNH e todo o Sistema Financeiro de Habitação. Também após 1973, e a despeito das intenções do II PND, fizeram valer seus títulos.²⁹

Tomando como adquirido este ponto, para a demonstração da impossibilidade estrutural da mudança no perfil da indústria brasileira segundo as linhas propostas pelo II PND, a pergunta decisiva é esta: como se situa o setor de bens de capital em face desses pactos, cujo peso é tão grande? Com efeito, ao estudar as articulações da indústria de bens de capital com os interesses costurados pelos pactos, vamos encontrar um dos condicionamentos básicos do fracasso daquela meta estratégica. O pacto da grande engenharia tem articulações várias com o setor de bens de capital. Relações estreitas com o cartel dos grandes equipamentos elétricos; distantes e instáveis com a indústria mecânica. O sentido preciso dessa afirmação fica bem claro à leitura desta passagem:

“A componente de equipamentos para o pacto pode ser de origem interna ou externa; se interna, tudo bem, somos amigos – este é um pouco o clima dos ascensos cíclicos; porém no descenso, o pacto não briga para que encomendas de máquinas e equipamentos sejam reservadas à indústria nacional. *Pela ótica de demanda para si e para a constelação de interesses integrante do seu pacto, o importante é a componente de obras de engenharia de investimento público... Este pacto concorda que a componente de equipamentos seja importada, mormente se tal for condição para obtenção de financiamento dos programas e projetos públicos.*”³⁰

²⁹Carlos Lessa, *op. cit.*, p. 146.

³⁰*Id.*, *ibid.*

Como observa Lessa, implícito nesta caracterização está um critério para cortes em programas setoriais de investimento público e nele não estão contempladas preferencialmente as demandas de grande parte dos subsetores da indústria de bens de capital.

A consideração destes pactos, tomada isoladamente, é insuficiente, porém, para caracterizar a inserção do Estado na dinâmica brasileira e desvelar os limites de sua autonomia. Para tanto, seria preciso, também, examinar a lógica que preside às flutuações cíclicas daquela. Mas, sobre este tema, Lessa se limita a remeter o leitor aos trabalhos de Maria da Conceição Tavares,³¹ optando por abordar a questão do Estado por um outro ângulo pouco explorado.

Para que a acumulação privada tenha curso, é necessário que estejam constituídas as bases técnicas capazes de garantir a existência de folgas na infra-estrutura e segurança no suprimento de certos insumos que são produzidos pelas empresas estatais. Ora, nem todos esses insumos são igualmente importantes para o capital privado. Ao contrário, eles se ordenam segundo uma hierarquia bem marcada.

“São, do ponto de vista desta vastíssima composição de interesses (capital industrial grande e pequeno, nacional e multinacional) – escreve Lessa – absolutamente prioritários os insumos que não podem ser importados. O exemplo por excelência é a energia elétrica. Já não ferrosos, petroquímicos, produtos siderúrgicos, grandes prioridades do II PND, não gozam da mesma hierarquia.”³²

³¹Maria da Conceição Tavares. *Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Industrialização Brasileira*.

³²Carlos Lessa, *op. cit.*, p. 147.

O cotejo de uma tal hierarquia dos insumos com aquele critério implícito na existência dos pactos põe em evidência

“quão subordinadas são as composições e as prioridades de expansão do investimento público, quer no perímetro do orçamento central, quer no âmbito das empresas estatais. Do cruzamento saem com a mais alta prioridade os investimentos no sistema de transporte, os investimentos públicos no perímetro urbano e os programas de geração e distribuição de energia.”³³

Nos dois parágrafos seguintes Lessa generaliza os resultados dessa análise numa formulação global que sintetiza o núcleo de sua interpretação sobre o fracasso do II PND. É por esse motivo que vamos nos permitir uma citação tão longa.

“Fica clara a subordinação da empresa estatal aos interesses maiores dos pactos. O 28 *supôs a empresa estatal como o agente líder de mudança de Padrão de Industrialização e de “reequilíbrio” da Organização Industrial. A Estratégia de acabamento final da Nação-Potência imaginou que sua vontade soberana rasgaria os pactos acima referidos, substituindo-os por um novo Pacto Central: Empresa Estatal/Grande Indústria nacional, notadamente de bens de capital.*

A prática do autoritarismo, a carga ideológica do positivismo, a euforia e sensação de onipotência oriunda do milagre levaram o Regime a supor a empresa estatal como um instrumento do seu poder. Não percebeu que seu autoritarismo era consentido pelos grandes pactos, não percebeu que a empresa estatal é um dos instrumentos dos pactos soberanos, não percebeu que ele mesmo, Estado, é o instrumento do movimento maior da economia. Nem o Estado, nem as empresas estatais têm a autonomia pensada pelo II PND. Entretanto, a forma autoritária de organização do Estado, a

³³*Id., ibid.*, p. 147

*desarticulação de amplos segmentos da sociedade civil, a eficácia dos mecanismos de coerção, permitiram que o equívoco pudesse permanecer por um longo tempo sem que seus autores dele se apercebessem.*³⁴

Na parte subsequente deste capítulo dedicado ao estudo da tentativa de redefinir o padrão de industrialização no Brasil, a análise se abre para integrar uma série de tópicos relevantes, tais como as vicissitudes das políticas de curto prazo e seu impacto sobre a execução da Estratégia de desenvolvimento proposta; as fricções suscitadas pela política de desconcentração industrial, o tratamento dos setores não-prioritários – a indústria automobilística e a indústria da construção civil – e finalmente, o II PND e o setor financeiro. Pela riqueza do material reunido e a maneira como ele é elaborado, cada um desses tópicos pediria uma leitura atenta e comentada. No entanto, por economia de tempo, vamos interromper aqui a parte expositiva do presente trabalho, reservando estas últimas páginas para tecer algumas considerações a respeito do argumento geral de Lessa, tal como ele se encontra expresso nos parágrafos que acabamos de cotejar.

Se não fizemos uma leitura errada, a interpretação de Lessa se desenvolve em dois eixos que correspondem, respectivamente, a duas questões articuladas. A primeira concerne às razões do fracasso do II PND e, a esta altura, já sabemos a resposta: a Estratégia de desenvolvimento que se tentou efetivar esborroou-se ao enfrentar o duro teste da realidade. Tendo manifestado um desprezo olímpico pelas articulações estruturais que presidem a economia brasileira no momento da concepção do plano, mais tarde os seus arquitetos foram obrigados a pagar-lhes o devido tributo e, de uma concessão a outra, acabaram em franca retirada. Nestas notas de leitura tivemos a oportunidade de

³⁴*Id., ibid.*, pp. 147-48.

acompanhar com certo cuidado a demonstração de um desses desencontros entre o real e o imaginário – o papel conferido às empresas estatais e às condições objetivas de sua operação –, mas este é apenas um elo de uma cadeia de equívocos que percorre a Estratégia de alto a baixo. O fundamental do trabalho de Lessa consiste, exatamente, na reconstrução dessa cadeia e na análise exaustiva de cada uma de suas partes. No entanto, pelos próprios resultados que produz, Lessa é conduzido a uma segunda questão, esta não mais sobre o II PND, propriamente, mas sobre as suas condições de possibilidade: como entender que se tenha proposto e perseguido por mais de dois anos uma Estratégia a tal ponto desfocada?

Embora não formule explicitamente esta pergunta, podemos encontrar dispersos ao longo de seu texto indícios recorrentes de uma resposta. Assim, por exemplo, lemos no tópico do primeiro capítulo dedicado ao Estado do II PND:

“Por ora cabe explicitar as razões que lastrearam a suposição implícita de viabilidade política econômica que, a meu juízo, com boa fé, animaram a explicitação e implementação da proposta estratégica... Em primeiro lugar, a visão da Economia e da Sociedade como sistemas controlados. O Estado como sujeito fixa os perfis futuros para a Sociedade e a Economia e conhecendo seus padrões de comportamento dispõe de instrumentais para pragmaticamente, através de sanções e estímulos produzir trajetórias de acercamento aos perfis escolhidos. Sua eficácia, neste particular, depende de estarem os conflitos sociais congelados ou minimizados.”³⁵

Vão no mesmo sentido as passagens que aparecem grifadas no último trecho citado. Numa palavra, a prática do autoritarismo e a experiên-

³⁵*Id., ibid.*, p. 80.

cia embriagadora do milagre teriam feito germinar na elite dirigente uma certa sensação de onipotência, uma crença arraigada na capacidade manipulatória do Estado em sua intervenção nas diferentes esferas do social. Tendo perdido de vista os parâmetros que limitam a autonomia do Estado, mergulhada num sonho de grandeza e glórias, nada lhe pareceria mais natural do que a ambição de escrever a seu talante a história.

Duas questões, duas hipóteses. Sobre a primeira delas já nos entendemos demais – se algum ponto da análise de Lessa pede discussão, outros mais competentes do que nós na matéria, no devido tempo, irão destacar. Quanto à segunda, porém, gostaríamos de agregar um comentário, assumindo o risco de uma especulação.

Na perspectiva de Lessa, o II PND aparece como uma utopia, dotado como toda utopia de coerência interna, apresentando-se como um discurso cerrado sobre si mesmo, em que cada parte remete a outra e nela se sustenta como uma imagem infinitamente repetida num jogo de espelhos. Para nós, isto é fundamental: o plano é tomado como um dado; em sua apresentação a ênfase é posta em ressaltar a sua coerência interna, a tarefa do crítico consistindo em revelá-lo em sua natureza utópica, em demonstrar a sua inadequação à realidade sobre a qual deveria operar.

Trata-se de um caminho frutífero, cuja fertilidade esperamos ter sido bem sublinhada na exposição que fizemos. Cabe, entretanto, indagar se – poderoso que é – este foco não deixa numa zona de sombra certos aspectos relevantes da história.

Procuramos salientar neste trabalho um elemento pouco explorado na análise de Lessa: as contradições no interior do aparelho do Estado com respeito à condução da política econômica. Chamamos a

atenção para as discrepâncias não tão veladas entre os Ministros da área, captadas e comentadas *ad nauseam* pela imprensa à época; assinalamos também o significado das mudanças institucionais que marcaram o início da gestão Geisel – criação de CDE, alteração na competência e na composição do CMN, etc. – e nos referimos, ainda que de passagem, à crescente ascendência de Simonsen, a partir de 1976. Podemos agora enfeixar todas essas observações, utilizando-as como insumos para uma leitura algo diferente do II PND.

Olhado do ponto de vista das contradições que lavram dentro e fora da organização estatal, o II PND não aparecerá mais como um exercício autoritário de uma vontade soberbamente alheia às pequenas e grandes injunções da realidade econômica e social. O plano será visto, antes, como uma peça política cuja função é a de costurar as forças heterogêneas que dão suporte político ao regime e que se fazem presentes no interior do aparelho do Estado mediante toda uma teia de relações que as vinculam às diferentes agências, ramos e organismos do mesmo. O plano se dirige a todas e a cada uma delas em particular. Para cada qual ele traz uma mensagem, uma palavra, uma diretiva, assegurando que, através de sua realização, os seus interesses próprios estarão sendo promovidos, ao mesmo tempo em que garantida estará a prosperidade, o desenvolvimento e o bem-estar de toda a coletividade. Tal façanha não se faz sem custos e, no caso, o preço da abrangência são as incoerências, as contradições que se inscrevem no coração mesmo deste documento. Carlos Estevam Martins destaca bem este aspecto ao falar em esquizofrenia do II PND. Em suas palavras:

“De fato, a proposta do governo, consubstanciada no II PND, não é nem de mudança, nem de continuação, mas a de se fazer ambas as coisas ao mesmo tempo. O plano é, essencialmente, um compromisso entre essas duas tendências.

A tendência continuística manifesta-se na reiteração da pauta de crescimento anterior: forte expansão do Departamento III, não combinada com o padrão concentracionista da renda, agilização das exportações e captação desinibida de recursos em moedas estrangeiras... A tendência mudancista, por sua vez, manifesta-se no reconhecimento das dificuldades que limitam as perspectivas de crescimento acelerado, na condenação da política salarial anteriormente adotada, nos objetivos relacionados com a necessidade de reverter o modelo a fim de corrigir as distorções enraizadas no aparelho produtivo... No fundo, *a coexistência de padrões de acumulação mutuamente excludentes parece ter começado a dilacerar a personalidade do governo brasileiro, a ponto de levá-lo a apresentar um plano de ação que é tão esquizofrênico quanto o foi o Plano Trienal de João Goulart...*³⁶ (Isto foi escrito em meados de 1975).

Em si mesmo, nada há de errado em tentar conciliar num discurso geral o inconciliável – não é outro o segredo do Estado e da ideologia burguesa, como tal. Nada de estranho, portanto, que o II PND tente realizar este passe de mágica. Antes dele, o mesmo foi tentado com o Plano Trienal, o PAEG, e podemos arriscar a hipótese de que este é um aspecto consubstancial aos documentos deste gênero. Mas, por isso mesmo, não podemos deixar de dar razão àqueles³⁷ que afirmam não serem *os planos* mais do que uma declaração de intenções, um momento subordinado no *planejamento*, que deve ser visto, antes de tudo, como um *processo de coordenação* entre órgãos, agências, etc., encarregados de manipular instrumentos de política econômica, nesta ou naquela direção do processo de acumulação de capital.

³⁶Carlos Estevam Martins. *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, pp. 244-45.

³⁷Cf., entre outros, Cesar Guimarães. *Planejamento, Grupos Empresariais e Corporativismo Societal*. In: *Expansão do Estado e Intermediação de Interesses*. op. cit.

O Estado não se move, jamais, numa superfície plana, não caminha nunca em linha reta; sua ação concreta é sempre a resultante de um processo ininterrompido de choques, ajustes, acomodações, onde se confrontam o Estado – através de suas múltiplas agências – e interesses societais, de um lado, e essas mesmas agências entre si, tendo como balizas as condições objetivas colocadas pelo movimento de acumulação de capital. A verdade da política econômica deve ser buscada no varejo, não no atacado.

Contraditórios, dissemos, foram não apenas o II PND e o Plano Trienal. O PAEG tampouco mereceu avaliação diversa. A contradição entre o objetivo de promover o crescimento econômico e de controlar a curto prazo a inflação foi veementemente denunciada na época, sendo este, exatamente, o grande reproche a partir do qual se estruturava a crítica que Dias Leite sustentou contra a política de Campos e Bulhões no CONSPLAN e fora dele.³⁸ A diferença entre o PAEG e o II PND é que o primeiro foi levado à prática, enquanto o segundo acabou sendo dilacerado por suas contradições. A diferença está em que, no primeiro caso, houve uma concentração de poder suficientemente forte para dar sustentação às políticas que efetivamente se buscava implementar, enquanto no segundo, este elemento faltou. Em contraste com o que se deu no período do PAEG – fase de consolidação da aliança que assumiu a hegemonia do bloco vitorioso de 1964 – no período Geisel, o que sobressaía era a indefinição, a frag-

³⁸Os principais documentos desta controvérsia encontram-se em CONSPLAN, DT n° 3 - *O Debate do Programa de Ação*, Rio de Janeiro, 1965 e na coletânea de artigos de Antonio Dias Leite. *Caminhos do Desenvolvimento - Contribuições para um Projeto Brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966. Para uma análise política desta polémica, cf. Sebastião C. Velasco e Cruz. *Interesse de Classe e Organização Estatal: O Caso do CONSPLAN. Dados*, 1978.

mentação, a ausência de comando claro, sendo esta, aliás, uma das principais bandeiras de seus críticos e a motivação de um sem número de análises na imprensa e de alguns estudos mais sistemáticos.³⁹

Esta observação nos remete a um último comentário. A sorte do II PND não pode ser entendida fora do contexto de crise que se abria em 1974. Neste ano, a economia brasileira e – além dela, o capitalismo em escala mundial – havia chegado a um ponto de inflexão, que a crise do petróleo veio apenas dramatizar. Em tais momentos, não se trata de contar simplesmente com a força da inércia, dando, aqui e ali, um pequeno empurrão para que as coisas andem no compasso acertado. O significado maior das crises, aquilo que as faz aparecer como momentos fecundos em possíveis históricos é, precisamente, isto: o fato de marcarem etapas de reestruturação nos quadros dentro dos quais se desenvolve o processo de acumulação de capital⁴⁰ – e isto envolve sempre o econômico, o político e o ideológico. A partir de sua emergência, colocam-se dilemas, abrem-se alternativas e as soluções eventualmente encontradas afetam de forma bastante desigual os interesses sociais em pugna. Isto equivale a dizer que elas são impensáveis senão como pontos de intensificação de conflitos.

É por este ângulo que deve ser vista a relação entre a economia e a política no período Geisel, é por aí que a economia ilumina a política e vice-versa. Sim, porque o Governo Geisel teve a pretensão de

³⁹Cf. os trabalhos já citados de Carlos Estevam Martins e de Sérgio Abranches, por exemplo.

⁴⁰O conceito de *reestruturação* foi elaborado por Hirsch no contexto de uma discussão sobre a tendência à queda da taxa de lucro. Aqui estamos empregando-o de forma um tanto livre. Cf. J. Hirsch. Elementos para uma Teoria Materialista do Estado. In: J.M. Vincent (ed.) *O Estado Contemporâneo e o Marxismo*. Paris, Maspero, 1975 e John Holoway e Sol Picciotto. Capital, Crisis and the State. *Capital & Class*.

cortar o nó górdio da crise evitando justamente o que lhe é inerente, vale dizer, o conflito.

Não é por acaso que o Governo Geisel buscou o apoio de todos (a bem da verdade, de quase todos), apelou para a boa vontade de todos (*idem*), e acabou decolando. Uma das características estruturais do regime político implantado no Brasil em 1964 é o de nutrir-se daquilo que Florestan Fernandes⁴¹ denominou de “solidariedade mecânica” – a prevalência do interesse burguês em abstrato, a regra de exclusão taxativa das alianças verticais, etc., etc. Geisel se move, ainda, dentro deste espaço de normas, que se expressa ao nível do discurso político em termos da mística da continuidade revolucionária, na retórica dos Interesses Nacionais Permanentes, numa palavra, na ideologia da Segurança Nacional. Dar uma orientação mais firme à política econômica, naquele momento, significaria romper com esse quadro e isto pressupunha a crise já razoavelmente amadurecida, e não em seus primórdios. Dar uma orientação mais precisa à intervenção do Estado implicaria rasgar, numa incisão longa e profunda, alguns dos grandes pactos de que nos fala Lessa, alienar declaradamente o seu apoio, aceitar como legítimo o conflito e definir-se, conseqüentemente, como expressão do particular. E pedir isto era pedir demais em 1974.

O projeto de distensão não contradiz esta afirmativa. A vivência do presente e um certo vício teleológico nos faz muitas vezes supor que o espetáculo de hoje ilumina e desvela a verdade do argumento que se propunha ontem. É falso: a “abertura” dos anos 80 é o resultado de um longo e tortuoso processo, através do qual o Estado foi sendo obrigado a assimilar e a ajustar-se a realidades novas e indesejá-

⁴¹Florestan Fernandes. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

veis criadas pelo desenvolvimento das contradições internas à sua base e pelo movimento popular.

Concluimos, enfim. Por não ter decidido claramente por esta ou aquela linha de ação; por tentar contemplar a todos, quando seria inevitável sacrificar alguns, o Governo Geisel não conseguiu garantir um apoio sólido à política econômica que propunha, a qual acabou cindindo-se, dilacerada em seus conflitos íntimos e insuperáveis.

3. Empresários, Economistas e Perspectivas de Democratização no Brasil*

Dois anos atrás, quando a oposição foi alçada ao governo, sua promessa de consolidar no Brasil as bases de uma ordem democrática aberta exigia dela a resposta a um duplo desafio. Por um lado, era amplamente admitida a tese segundo a qual a democracia política dificilmente conviveria por longo tempo com o quadro de desigualdades agudas que marcam a estrutura social brasileira, sem o sacrifício de sua substância e riscos importantes para sua estabilidade – era imperativo, portanto, avançar no caminho da democracia social. Por outro lado, sabia-se de antemão que este seria um caminho difícil, coberto de obstáculos, em cujo curso cada palmo teria que ser conquistado contra a resistência de interesses poderosos e estrategicamente situados. A tese dos requisitos sociais da democracia remetia, assim, à questão dos meios políticos para criá-los. No presente ensaio, alinharei algumas idéias a respeito do tema específico que me foi atribuído nesta coletânea, deixando para as partes seguintes a discussão do problema geral formulado neste parágrafo.

* Trabalho redigido em março de 1987.

I Desde meados da década passada, pelo menos, o papel do empresariado no processo de mudança política que o Brasil vinha conhecendo tem sido objeto de debate. Alguns consideram a intervenção dos empresários como fator dominante na crise do regime autoritário e na gênese da abertura.¹ Outros – com maior propriedade – chamam a atenção para o atraso de sua adesão às demandas de liberalização política e enfatizam o caráter oportunista desta, ainda que efeitos positivos não lhe sejam negados.² Poucos se detêm, entretanto, nas clivagens que um exame mais acurado da atuação patronal permite divisar.

E no entanto elas chegaram a ser pronunciadas, dando lugar a um processo – não linear, por certo, mas bastante nítido – de diferenciação no universo empresarial. Para facilitar a exposição, vou apresentá-lo sob a forma de uma periodização bastante esquemática.

1974/1976. Este período é dominado pela mobilização empresarial em torno do tema da estatização. Expressando-se de forma mais ou menos pontual em pronunciamentos de empresários ou entidades de classe durante todo o ano de 1974, a questão da intervenção estatal na economia ganharia centralidade no início de 1975, quando se converteria em objeto de uma campanha sistemática

¹Cf., entre outros, Luís Carlos Bresser Pereira *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1978; e Carlos Lessa, *A Descoberta do Estado Totalitário*. *Gazeta Mercantil*, 29/4/80.

²Entre eles, Fernando Henrique Cardoso. *O Papel dos Empresários no Processo de Transição: o caso brasileiro*. *Dados*, v. 26, n. 1, 1983; Bolívar Lamounier. *O Discurso e o Processo (da distensão às opções do regime brasileiro)*. In: Henrique Rattner (org.) *Brasil 1990 - Caminhos Alternativos do Desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1979; e João Quartim de Moraes. *Les Militaires et les Régimes Politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Tese de Doutorado de Estado, Institut d'Études Politiques, Paris, 1982.

movida por alguns dos principais órgãos da grande imprensa e encampada por grande parte dos organismos de cúpula do empresariado. Durante um ano e meio, aproximadamente, o governo foi submetido ao fogo cerrado dos críticos, que denunciavam a presença crescente do Estado nos mais diversos setores da economia, o avanço irrefreável das empresas públicas, o controle exercido sobre a destinação da poupança social, os quais estariam sufocando a livre empresa, destruindo os fundamentos da economia de mercado e, dessa forma, solapando as bases do regime de liberdades individuais encarecido por todos.

Embora não tenha alcançado seus objetivos explícitos – a despeito das reiteradas promessas não se assistiu no Brasil a nenhum programa de privatização sério – a campanha anti-estatizante logrou importantes sucessos. Entre eles, o de ter vendido a imagem de que a sua retórica refletia o consenso da opinião empresarial. Essa pretensão, contudo, é falsa. Como demonstrei em outro lugar,³ setores não desprezíveis do patronato se mantiveram à margem da campanha e chegaram inclusive a se manifestar abertamente contra ela.

Este fato se torna transparente quando atentamos para um outro discurso – menos ruidoso, mais específico – que emanava nesse período igualmente do universo empresarial. Refiro-me à reivindicação insistente dos porta-vozes do setor de bens de capital – mas não apenas deles – no sentido de que o governo vencesse as suas hesitações, rompesse os focos de resistência interna e definisse uma política industrial coerente para o país, pondo-a efetivamente em prática. De

³Sebastião C. Velasco e Cruz. *Os Empresários e o Regime: a Campanha contra a Estatização*. Tese de Doutorado, USP, 1984.

meu ponto de vista, esse discurso é relevante não apenas por sua incalculável repercussão (não por acaso o então presidente da ABDIB, Claudio Bardella, talvez o defensor mais acerbo dessas posições, foi sagrado líder nacional do empresariado no primeiro levantamento desse gênero promovido pela *Gazeta Mercantil*, em 1977), mas, sobretudo, porque o sentido das impugnações e das demandas que ele expressava nada tinha a ver com a orientação da retórica antiestatizante e em certos aspectos a ela se contrapunha de maneira clara.⁴

Assinale-se, porém, que tais diferenças são discerníveis apenas aos olhos do analista, mantendo-se ocultas à simples leitura de documentos e declarações empresariais. Nesse período, em que a distensão parecia ter entrado em recesso (falo do recuo observado pouco depois da vitória do MDB nas eleições de 1974), as mensagens dos empresários eram dirigidas especificamente às autoridades governamentais. A comunicação passava a ser feita em público – o que em si constituía importante novidade – mas o interlocutor permanecia sendo um só. Aí a razão da obscuridade: a retórica antiestatizante e o discurso da política industrial interpelam o governo, coexistindo no tempo como que em departamentos estanques, sem jamais se confrontarem. Como indiquei acima, alguns empresários manifestam-se criticamente em relação à campanha contra a estatização. Mas são muito poucos e suas declarações bastante raras. Por isso, as aludidas diferenças só se tornam nítidas quando a análise vai além da superfície do texto e passa a explorar as implicações dos conjuntos de enunciados.

⁴Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz. A Indústria de Bens de Capital e o Governo Geisel. IUPERJ, *Série Estudos*, n. 48, junho de 1986.

Do final de 1976 a meados de 1978. Para a política patronal, assim como para a economia e a vida política brasileira em geral, esse período configura um momento de inflexão. Recordemos.

No que tange à política econômica, as dificuldades persistentes no balanço de pagamentos, aliadas ao recrudescimento das pressões inflacionárias, induzem o governo a rever suas prioridades e a realizar cortes nos programas de investimentos previstos no II PND. *Pari passu*, verifica-se uma alteração significativa nas relações de força até então prevaletentes na cúpula governamental – clara ascendência do Ministro da Fazenda, em detrimento dos titulares da Secretaria de Planejamento e do Ministério da Indústria e do Comércio.

No tocante à política institucional, os resultados insatisfatórios obtidos pela Arena nas eleições municipais de novembro/76 – malgrado a Lei Falcão e o envolvimento pessoal de Geisel na campanha do partido governista – testemunham o vigor da oposição e adicionam ingredientes novos numa conjuntura de crise cujos episódios mais salientes seriam o Pacote de Abril, a Missão Portella, a exoneração do Ministro da Guerra, Sílvio Frota, e o anúncio da revogação do AI-5 dentro de um prazo breve.

No que diz respeito às relações de trabalho, a campanha pela reposição salarial, no segundo semestre de 1977, reintroduz na cena política o movimento sindical. Pouco depois, as greves metalúrgicas no ABC e em São Paulo deslanchavam uma onda de paralisações que arrastaria várias categorias de trabalhadores em todo o território nacional, derrogando na prática as restrições impostas pela legislação em vigor.

Em relação à política empresarial também, esse período é particularmente fértil. Entre as muitas mudanças que se verificam então, as seguintes são dignas de nota:

- a) *A diversificação de interlocutores.* A partir dos últimos meses de 1976, em grande medida como reação à mudança de rumo imprimida à política econômica, setores do empresariado industrial começam a romper com a pauta tradicional a que já me referi e passam a interpelar a opinião pública. Desde então, torna-se corriqueira a presença de líderes empresariais em palestras e mesas-redondas onde os problemas de seus respectivos setores eram debatidos com intelectuais opositoristas e com membros do auditório, numa clara indicação de que eles se dispunham a ingressar em outro circuito e a operar com uma nova “moeda”. Mas esse percurso não foi feito por todos os representantes autorizados do patronato. Os paladinos da anti-estatização, por exemplo, se mantiveram à parte.
- b) *A politização do discurso empresarial.* Descontadas as manifestações temporãs de fevereiro/77, é a partir de agosto desse mesmo ano que os empresários passam a se pronunciar publicamente sobre temas político-institucionais, associando-se aos muitos setores da sociedade que vinham cobrando com redobrada intensidade o Estado de Direito e as liberdades democráticas. Já mencionei *en passant* as análises que acentuam o aspecto oportunista desse deslocamento. Importa, entretanto, não perder de vista este fato: ao passo que a larga maioria do empresariado opõe resistência à liberalização e muda de atitude somente naquele mês, quando as cartas já estavam na mesa e o caminho da abertura claramente sinalizado, alguns – apesar das vacilações – antecipam-se a esse resultado, polemizam publicamente com seus pares e sustentam posições que avançam em relação ao discurso governamental. Esses empresários são pouco numerosos – podemos contá-los nos dedos – e entre eles, mais uma vez, os campeões da antiestatização não se destacam.

- c) *A explicitação de conflitos intersetoriais.* Se até meados de 1976 as diferenças de interesses e de orientações existentes entre segmentos do empresariado se expressavam tacitamente no desacordo das demandas que eram dirigidas ao Estado, a partir da dobra do ano elas começam a ser verbalizadas com veemência, configurando um quadro de aguda controvérsia. O pomo de discórdia então – como hoje, aliás – era a questão da taxa de juros. Os termos do debate são conhecidos, uma breve referência a eles basta. Às voltas com o desequilíbrio do balanço de pagamentos, o governo intensifica a captação de recursos no mercado de dinheiro internacional; ao mesmo tempo, com o objetivo de conter as pressões inflacionárias, procura reduzir a liquidez da economia, adotando uma política restritiva de crédito. Os efeitos combinados dessas duas medidas são drásticos. A entrada maciça de capital externo induz uma forte expansão da base monetária, o que leva as autoridades a recorrerem ao instrumento da dívida pública para neutralizá-la. A fim de garantir-lhes colocação no mercado, elas elevam a rentabilidade de seus papéis; o que, por sua vez, faz a taxa de juros subir ainda mais. Neste contexto, a grita dos industriais contra o lucro exorbitante dos banqueiros não surpreende. Ela será particularmente forte em 1977, quando muitos faziam suas as palavras ditas algum tempo antes por Dilson Funaro – “Estamos transformando o Brasil no paraíso dos agiotas”.⁵
- d) *As reações ao movimento grevista.* Com a campanha pela reposição, um novo tema passa a enriquecer a agenda do debate empresarial: a livre negociação dos salários, o direito de greve. Durante vários me-

⁵Recados ao Presidente. *IstoÉ*, n. 8 (Dezembro, 1976), p. 52.

ses ele foi discutido em reuniões, entrevistas e artigos publicados em revistas e jornais. Ninguém, entretanto, esperava ser abalroado tão cedo pelos acontecimentos. Quando os operários da Saab-Scania decidiram em 12.4.78, desligar suas máquinas e permanecerem parados até que fossem atendidas as suas reivindicações, dando o pontapé inicial no primeiro movimento grevista de maior amplitude no país desde 1964, a reação foi de perplexidade. Como, em virtude das injunções do momento político, o emprego da força para colocar as coisas novamente em ordem estava descartado, fórmulas de acomodação tiveram que ser encontradas. Mas no confronto com essa situação inusitada, as atitudes dos empresários diferem: enquanto alguns definem o movimento como legítimo e logo se dispõem a negociar, outros denunciam o clima de inquietude reinante, reclamam a intervenção dos poderes públicos e cedem apenas quando nenhuma alternativa melhor parecia lhes restar. Não vou me estender sobre este ponto. Quero assinalar unicamente que, desde o início, o problema de como lidar com as mobilizações dos assalariados tende a introduzir mais uma clivagem no patronato.

- e) *As mudanças no relacionamento com os economistas.* Este é um dos desenvolvimentos mais importantes do período. A partir dos anos 40, a pergunta a respeito da direção a ser imprimida ao processo de acumulação no Brasil operou como um divisor de águas no universo dos “técnicos” e no dos empresários. Em relação ao pré-64 esse tema foi razoavelmente explorado.⁶ O depois é mais nebuloso,

⁶Cf. Lourdes Sola, *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil, 1945-1963*. Tese de Doutorado, University of Oxford, 1982; e Maria

mas creio que os elementos disponíveis autorizam estas observações sumárias. Com o golpe de 64 os técnicos “nacionalistas” são desalojados das posições que até então ocupavam e boa parte deles se vê forçada a sair do país, permanecendo no exterior por um lapso de tempo mais ou menos prolongado. Os “cosmopolitas” assumem o comando da política econômica e estendem o seu controle sobre todos os espaços. Mas a identidade básica que existe entre eles não é sinônimo de uniformidade, como o revelam as tensões entre a ortodoxia da dupla Campos/Bulhões e o pragmatismo de Delfim Netto, em 1967/1968, e, durante o reinado deste, o contraponto cautelosamente crítico do Planejamento – Miniplan, IPEA, BNDE.⁷ Neste setor, antigos integrantes da articulação nacionalista continuavam trabalhando, ainda que no desempenho de funções secundárias. E, vencidos os tempos mais duros, outros componentes da mesma foram gradualmente se inserindo no “campo”,⁸ onde passaram a ocupar posições subordinadas – sobretudo na universidade.

Há uma vasta área de pesquisa aí, que envolve temas tão atraentes quanto: 1) as alianças – internas e externas – que possibilitaram a reprodução da vertente derrotada em 1964; 2) as transformações operadas em sua visão da economia, pelo confronto com realidades cambiantes e pela assimilação/desenvolvimento próprio de elementos

Antonietta Leopoldi. *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil - 1930-1961*. Tese de Doutorado, Oxford, 1984.

⁷Cf. Carlos Lessa, *A Estratégia do Desenvolvimento, 1974-1976: Sonho e Fracasso*. Tese para Concurso de Titular em Economia, Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, 1978, pp. 62 e ss.

⁸Faço uso um tanto livre da noção elaborada por Pierre Bourdieu. Cf., por exemplo, *Quelques propriétés des Champs*. In: *Questions de Sociologie*. Paris, Minuit, 1984; *Les Sens Pratiques*. Paris, Minuit, 1980 e *La Distinction*. Paris, Minuit, 1979.

teóricos novos; 3) o relacionamento com os economistas de gerações mais jovens. Da perspectiva que informa este ensaio, porém, importa sublinhar três aspectos:

- 1) *A identificação desses economistas com a oposição legal ao regime militar.* Críticos do modelo e empenhados em defender alternativas para as políticas socialmente regressivas que o caracterizavam, o discurso desses economistas municiava, em suas escaramuças com o governo, o MDB, o qual – principalmente depois de 1974 – passou a credenciar-se aos seus olhos como alternativa de poder plausível ao sistema estabelecido, que os condenava à marginalidade. A convergência estava ditada pelas condições objetivas e a formalização dos laços, que vai se dar posteriormente, vem apenas sancioná-la.
- 2) *Sua progressiva afirmação no “campo” e na sociedade em geral.* Fatores de ordens diversas favoreceram esse movimento. Entre estes, talvez a emergência de desequilíbrios inegáveis na economia seja o mais óbvio – sua continuidade abalava a crença tecnocrática na existência de soluções tecnicamente corretas para todos os problemas e franqueava espaços para que a pretensão dos economistas oficiais de deter o monopólio da competência fosse contestada.

Manifesta também é a importância da distensão política. No governo Médici, sob o peso da censura à imprensa – que votava curiosa predileção pelo noticiário econômico⁹ – e a ameaça constante de represálias, as condições para a difusão ampla de pontos de vista discrepantes estavam praticamente anuladas. Relaxando o controle exercido sobre a imprensa e estimulando, dentro de limites, o debate pú-

⁹Paolo Marconi. *A Censura Política na Imprensa Brasileira (1968-1978)*. São Paulo, Global Ed., 1980.

blico dos problemas nacionais, a distensão lenta e gradual de Geisel altera esse quadro e possibilita aos economistas críticos ganhar maior visibilidade.

Não tão evidente, mas nem por isso menos significativa, é a contribuição de um fator em conexão mais próxima com o fenômeno considerado. Refiro-me à expansão da rede universitária e, especialmente, à implantação do sistema de ensino pós-graduado. É neste contexto que se torna possível a criação dos Programas de Mestrado (posteriormente também de Doutorado) da UNICAMP, da PUC/Rio e da FEA/UFRJ – centros de ensino e pesquisa que abrigavam dissidentes de vários matizes e promoviam o encontro de gerações velhas e novas, possibilitando a reprodução de quadros os quais estariam ocupando no futuro posições mais ou menos estratégicas, trincheiras no combate nunca interrompido com os defensores da ortodoxia, encastelados na FEA/USP e na Fundação Getúlio Vargas/RJ.

- 3) *O seu distanciamento em relação ao universo patronal.* Se esses economistas contavam com inserção institucional – na universidade, em órgãos de planejamento, na imprensa – e canais de comunicação com empresas estatais, os meios empresariais se mantinham, creio, quase inteiramente fechados a eles. Embaídos pelos lucros fulgurantes que obtinham, congraçados na celebração do milagre, até o final do governo Médici os empresários não tinham ouvidos para os desmancha-prazeres que insistiam em enxergar problemas ali onde eles não existiam e se recusavam a ver o amanhã colorido de rosa. A partir de 1974 as coisas se complicam, como sabemos. Mas até meados de 1976, pelo menos, o alheamento a que me referi parece não ter se alterado. As fricções entre empresários e governo se

multiplicam nesse período e a campanha antiestatizante é a sua expressão mais notória – mas ela não vai encontrar em nossos economistas, obviamente, os seus ideólogos. Há também, é verdade, os reclamos de setores empresariais interessados em reserva de mercado, política de compras das estatais, em suma, na definição de uma política industrial integrada. Nesse momento, porém, eles operam no interior de um sistema de alianças que tem no seu topo segmentos importantes do aparelho estatal. Os economistas de oposição continuam de lado.

Acredito que entre 1976 e 1977 essa situação começa a se alterar. Já aludi a mudanças significativas que se verificam na conjuntura política e econômica, bem como na ação patronal. Não voltarei ao tema. Ao invés disso, gostaria de chamar a atenção para um aspecto até hoje pouco explorado. Na segunda parte do governo Geisel, as condições para a articulação entre certos setores do empresariado e a *intelligentzia* econômica de oposição pareciam dadas. Com efeito, um rápido escrutínio da situação na época nos revela, de um lado, segmentos da burguesia industrial com demandas particularistas e capacidade relativamente limitada de generalização em franco divórcio com a orientação dominante da política econômica; de outro, um grupo de intelectuais altamente sofisticado lutando denodadamente para conquistar espaços de poder e influência, armados de uma visão global dos dilemas do capitalismo brasileiro da qual derivavam propostas congruentes com os interesses daqueles setores. Os requisitos para que a “filtragem” se reproduzisse estavam atendidos. O encontro acenava com perspectivas de ganhos para ambas as partes.¹⁰

¹⁰Esta passagem inspira-se no modelo de filtro proposto por Elster ao discutir o tema ideologia e classe em Marx. Cf. John Elster. *Making Sense of Marx*. Cambridge University Press, 1985, pp. 468 e ss.

No segundo semestre de 1977, o jornal *Gazeta Mercantil* promoveu uma ampla consulta entre presidentes e diretores de empresas para a escolha dos líderes nacionais do empresariado. Tratava-se de uma iniciativa de alcance estratégico. Com ela, validava-se socialmente uma nova figura – a de líder empresarial – que se sobrepunha à posição de dirigente de entidades patronais e que contestava tacitamente a pretensão destas de representarem os legítimos interesses da classe – por vários anos, a relação dos dez mais votados não contou com nenhum presidente de organizações empresariais de abrangência maior (federações e confederações). E não era só isso. Explicitando a intenção que habitava aquela iniciativa a *Gazeta Mercantil* buscou e obteve o acordo das personalidades eleitas em 77 como líderes do empresariado no sentido de participarem de um painel permanente de debates através do qual pudessem examinar coletivamente as grandes questões nacionais e firmar posição sobre elas.

Meses depois de criado o Fórum Gazeta Mercantil – em junho/78 – vinha à luz o *Documento dos Oito*, em cuja elaboração participou pelo menos um dos membros da equipe do ministro Dilson Funaro. Esse memorial, subscrito por oito dos dez líderes mais votados, alcançou enorme repercussão. Fugindo aos lugares comuns da retórica antiestatizante e desfechando uma crítica cerrada à “ciranda financeira”, o documento dos empresários advogava uma alternativa para o desenvolvimento centrada na consolidação e diversificação da base produtiva existente, com ênfase na indústria de base, enaltecia a democracia liberal e se apresentava como uma contribuição de “cidadãos conscientes” dirigida aos “vários setores da sociedade”.

No final do ano anterior realizara-se no Rio de Janeiro um encontro patrocinado pelas entidades de cúpula do empresariado, que contou com a assessoria técnica de economistas da FGV/RJ e foi prestigiada pela presença do Presidente da República e inúmeros ministros de Estado. *A Carta de Princípios da IV CONCLAP*, síntese das conclusões então alcançadas, é um texto politicamente anódino, cuja tônica é a defesa da livre empresa e da economia de mercado.

A singularidade do Documento dos Oito fica realçada quando o contrastamos com o seu congêneres da CONCLAP. Salvo engano meu, no momento de sua divulgação um primeiro elo ligando economistas de oposição e empresários estava soldado.

* * *

Poderia seguir na demarcação de períodos, mas por razões que têm a ver com a economia do argumento que venho tecendo nestas páginas limito-me a algumas indicações sumárias sobre os desdobramentos posteriores ao governo Geisel.

A partir de 1980, começando com a vitória da chapa encabeçada por Luís Eulálio Vidigal na eleição fortemente disputada pelo comando da FIESP, em setembro desse ano, um sopro de renovação atinge as entidades empresariais – logo depois chegaria a vez da FIERJ, com Artur João Donato, e da CNI, com Albano Franco. Nesse movimento, a entrada de economistas críticos nos meios patronais se amplia, as relações ganham maior densidade e se tornam formais. Assim, uma das primeiras iniciativas da nova diretoria da FIESP é a de criar um Conselho Superior de Economia, cuja coordenação é atribuída a Cláudio Bardella. Vale a pena conferir a lista de seus integrantes:

Adroaldo Moura e Silva, Luiz Gonzaga Belluzzo, Celso Lafer, Luís Carlos Bresser Pereira, Antonio Ermírio de Moraes e Henrique Araujo. Na condição de membros natos, participavam ainda Luís Eulálio, Bardella e Paulo Francini, diretor de Estatística da entidade. Em seus primeiros meses, a tônica da nova liderança da FIESP será dada pela recusa do receituário ortodoxo para lidar com a crise e pelas propostas de pacto social. No ano seguinte, contudo, ela se mostrará particularmente dócil diante da política recessiva praticada por Delfim Netto.

Com a vitória do PMDB em São Paulo e em vários estados, em novembro de 1982, as passarelas entre economistas de oposição e empresários se tornam manifestamente mais largas. Os anos seguintes – 1983 e 1984 – são convulsionados pela crise econômica e pela questão sucessória. Recessão, desemprego, escândalos financeiros, ingerência desabrida do FMI nos assuntos internos – a credibilidade da equipe governamental sofre uma queda drástica. Nesse quadro, dois discursos claramente distintos, dotados de diagnósticos próprios da crise e recomendações sobre o que fazer para conduzir a economia na direção certa, se confrontam, contando ambos com suportes no empresariado. O discurso neoliberal – preconizando austeridade financeira, saneamento do déficit público, maior abertura para o capital estrangeiro, aumento das exportações, privatização das empresas públicas e redução do papel econômico do Estado; e o discurso desenvolvimentista, fruto da união entre parcelas da elite empresarial e economistas do PMDB, cujos antecedentes procurei retratar. No interior do esquema de forças que deu substância à Aliança Democrática havia lugar para representantes das duas correntes. Com a demissão de Francisco Dornelles e sua substituição

por Funaro no Ministério da Fazenda, o comando da política econômica ganhava alguma coerência, propostas alternativas podiam ser testadas.

II Com esses elementos à mão passo a considerar agora o problema geral suscitado na introdução deste ensaio – as condições sociais da democracia e das condições políticas da democracia social. A reflexão sobre esse tema situa-se na linha de indagações que norteia o trabalho de Barrington Moore¹¹ – mas também o de Lenin,¹² Trotski¹³ e, entre nós, Florestan Fernandes,¹⁴ Octávio Velho,¹⁵ Elisa Reis¹⁶ e outros. Os termos da questão, tal como elaborada por Moore, são conhecidos. De acordo com determinadas condições históricas, o desenvolvimento capitalista assume configurações diversas. A via democrática, que é uma delas, supõe a existência de conflitos significativos entre a burguesia urbana e senhores rurais, uma posição razoavelmente confortável na divisão internacional do trabalho, uma ruptura revolucionária com o passado – em todos os casos analisados, o problema do campo, a questão agrária aparece como uma variável fundamental. Na ausência de tais condições e afastada por comodidade a

¹¹Barrington Moore. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Beacon Paperboock, 1967.

¹²Deux Tactiques de la Social Démocratie dans la Révolution Démocratique. In: Vladimir Lenine. *Oeuvres Choiesies*, vol. 1. (Moscou: Éditions du Progrès, 1968), pp. 449-552.

¹³Cf. 1905, *Resultados y Perspectivas*. Paris, Ruedo Ibérico, 1971.

¹⁴Florestan Fernandes. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.

¹⁵Octávio Guilherme Velho. *Capitalismo Autoritário e Campesinato*. São Paulo, Difel, 1976.

¹⁶Elisa Pereira Reis. *The Agrarian Roots of Authoritarian Modernization in Brazil, 1880-1930*. Cambridge, MIT, Tese de Doutorado, 1979.

hipótese de rupturas anticapitalistas, resta a via reacionária – prussiana, como preferem alguns – caracterizada pela forte presença estatal e o elevado nível de repressão nas relações sociais, a qual, se poderia coexistir com democracias parlamentares frágeis e instáveis, não comportaria uma ordem democrática mais aberta e sólida.

Note-se, de passagem, que o universo considerado nessa estilização é composto de casos bem sucedidos, experiências de modernização capitalista exitosas, e que os pequenos países são descartados com base no argumento segundo o qual, devido à sua reduzida autonomia, os fatores determinantes de sua política são externos. Observe-se, ademais, que a noção de via reacionária é bastante larga: aí dentro cabem coisas muito diversas, a paisagem rural desenhada por comunidades camponesas coletivamente responsáveis pelo pagamento de tributos, no Japão de Tokugawa, nada tendo a ver com a nossa herança escravocrata, em muitos sentidos bem mais nefasta.

Estou simplificando abusivamente porque, nessa literatura, interessa-me por ora um único aspecto: o indisfarçável pessimismo que a envolve. Com efeito, dado um padrão de desenvolvimento histórico, não se vê muito bem como seria possível passar – salvo pela intervenção de variáveis exógenas: no caso alemão e japonês, a guerra – de um tipo de capitalismo a outro, de uma configuração hostil a uma favorável à convivência democrática. No máximo, essa perspectiva deixa entrever a possibilidade de reformas tímidas, ou – aos que não se contentam com tão pouco – permite sonhar com a irrupção, em algum momento indeterminado do futuro, da negatividade revolucionária.

O problema com esse tipo de estudo é que ele nos fala do político, mas não o penetra verdadeiramente, atendo-se a determinantes macrossociais, a causas mediatas. Nesse sentido, ele é cego para a di-

menção estratégica, não oferece recursos para a análise das práticas efetivas dos atores, os seus cálculos, as suas atividades táticas. Por isso ele tem pouco a dizer sobre processos políticos localizados, como a passagem da ditadura à semidemocracia em que vivemos agora, tendendo a encarar com distância olímpica os entrechoques de forças que marcam as conjunturas. Por esse motivo, quando perguntamos sobre as perspectivas para o futuro, ele nada nos tem a informar.

Para superar essas limitações seria necessário combinar duas abordagens: a histórico-estrutural e a estratégica. E especificar a maneira pela qual as propriedades estruturais emergentes – as atinentes a tal forma particular de capitalismo e as que dizem respeito às relações sociais capitalistas em geral – comparecem no processo político estruturando os espaços onde se travam as lutas, condicionando os recursos mobilizáveis pelos contendores e limitando o âmbito das alternativas que se lhes oferecem. Sem por isso desconhecer que esses elementos, ditos objetivos, são mediados pela percepção dos atores, cujas escolhas, os movimentos, são irreduzíveis àquelas e, em si mesmos, produtores de realidade.

Uma das implicações do que foi dito acima é que, tal como num jogo, o tipo de análise que solicitamos envolve, por parte do observador, informação própria sobre as condições objetivas e o esforço no sentido de “ler” o que se passa de acordo com as perspectivas dos múltiplos atores implicados na ação. Como neste ensaio estou tratando de empresários e economistas, e como não vejo afinidade entre o padrão de capitalismo implícito nas prescrições neoliberais e a democracia aberta e competitiva de que se fala neste volume, vou me restringir no que se segue à consideração do quadro atual do ponto de vista da aliança desenvolvimentista que está sendo hoje rudemente posta à prova.

III Quando falo em aliança ou coalizão desenvolvimentista estou supondo que seus componentes dispõem de um projeto mais ou menos definido, uma estratégia de acumulação, para usar a noção de Jessop.¹⁷ Nesse sentido, o primeiro passo na discussão seria o cuidado de caracterizá-lo. A maneira de fazer isso não apresenta novidade. Trata-se de responder a perguntas desta ordem: no conjunto das metas de governo, quais, para esse setor, as prioridades? Como elas se articulam? Como hierarquizá-las? Qual o seu grau de coerência interna?

Sem qualquer exame mais detalhado e apenas a título indicativo, diria que para ele importa, sobretudo: a) manter a economia em expansão rápida; b) consolidar e diversificar a base industrial, com desenvolvimento de setores de ponta (química fina, informática...); c) corrigir as distorções que caracterizam o sistema financeiro, capacitando-o para prover recursos de longo prazo para investimentos – o que demandaria uma rearticulação entre sistema industrial, sistema financeiro privado e sistema público de investimento; d) garantir a ampliação significativa da produção agrícola, expandindo e dando maior densidade à rede de distribuição interna; e) desenvolver uma política social ativa, ampliando a cobertura e alterando os padrões de financiamento e de prestações do sistema de proteção social; f) modificar o sistema tributário extremamente regressivo existente, criando meios eficazes para combater a grande sonegação, reduzindo o peso dos impostos indiretos e taxando os ganhos de capital. (Reforma agrária e mudanças nas relações de trabalho, por exemplo, não constam, a meu ver, como elevadas prioridades). Em outras palavras, o objetivo geral

¹⁷Bob Jessop. Accumulation Strategies and Hegemonic Projects. *Kapitaliststate*, 10/11, 1983.

seria o de modernizar o capitalismo brasileiro, mantendo-o em dia com a revolução tecnológica em curso e ampliando sua base social através da incorporação de amplas parcelas dos setores populares ao mercado consumidor de bens e serviços moderno. Bem sucedido, um projeto com esse escopo atenuaria o quadro de desigualdades característico da sociedade brasileira, assegurando condições favoráveis à estabilização da ordem democrática.

Aspecto importante a considerar em tal caracterização concerne ao papel reservado ao capital estrangeiro. Sobre esse tema, duas observações rápidas: o padrão de desenvolvimento associado é um dado da realidade, não se cogita em contestá-lo; no entanto, as regras mais ou menos explícitas que vêm balizando as relações entre capital nacional e capital estrangeiro até agora poderiam variar – maior abertura em setores de atividade tradicionalmente protegidos por fortes barreiras institucionais (bancos, por exemplo); defesa do capital nacional em segmentos estratégicos da indústria.

A segunda providência seria indicar as condições econômicas e políticas nas quais os quadros desenvolvimentistas vão operar, destacando os constrangimentos que deveriam vencer para que seu projeto se tornasse viável. Alguns deles são óbvios: o estreitamento da capacidade de gasto do Estado, que compromete a expansão do investimento público e a realização de reformas sociais; as elevadas transferências para o exterior a título de serviço da dívida; o ônus representado pelo pagamento dos juros de uma dívida pública enorme; os estrangulamentos generalizados na infra-estrutura básica. Restrição igualmente importante é a imposta por uma estrutura administrativa pesada, ineficiente, em boa medida corrupta e enfeudada a interesses sociais retrógrados.

Vou me deter, porém, nos constrangimentos de natureza estritamente política. A este respeito, o dado capital é a forma como se deu a transição no Brasil e a soma de compromissos nela cristalizados. A experiência do governo Sarney é fértil em ilustrações de como eles estreitam o espaço do possível, limitam as margens da liberdade da política estatal: a intervenção militar aberta na questão da reforma agrária, na gestão de conflitos trabalhistas, na convocação da Constituinte e nas discussões sobre o papel constitucional das Forças Armadas são algumas delas. Em outras áreas o fator de inibição não consiste no peso exorbitante do elemento militar, mas no particularismo de setores socialmente atrasados cujo suporte é indispensável ao equilíbrio precário da Aliança Democrática. Eles podem afetar ponderavelmente a orientação do investimento público e obstaram a profunda reforma administrativa tão prometida e sempre adiada.

Mas as condições em que se deu a transição afetam ainda de forma mais sutil e menos direta a implementação do projeto. E isto por dois lados. O primeiro tem a ver com o efeito de desorganização, de diluição de identidades que ele exerce. É um truísmo falar em fragilidade dos partidos políticos no Brasil, sua escassa inserção na sociedade. Em várias oportunidades Fábio W. Reis tem insistido na falta de informação, no alheamento político dos setores populares. Os quais se relacionam, *para trás*: com as disparidades abissais que marcam a estrutura social brasileira; *para a frente*: com dois fenômenos típicos – comportamento eleitoral de consistência populista e “complexo de sublevação” da burguesia e dos militares. Caberia fazer um adendo para sugerir que a produção desse efeito é favorecida pela maneira como os alinhamentos se definem (e se redefinem) e as dissensões são trabalhadas na esfera político-partidária. Do ponto de vista de alguém

desprovido dos recursos cognitivos e do tempo livre de que dispõe o intelectual, o troca-troca de partidos e das alianças, a promiscuidade que dá a tônica da política brasileira é verdadeiramente de estontear.

Mas a fragmentação, o alheamento não dizem tudo sobre os traços politicamente significativos das classes subordinadas. Uma das dinâmicas profundas que vem revolvendo a sociedade brasileira nesta última década é o processo de organização de setores sociais importantes, na cidade e no campo, e sua mobilização por melhores condições de vida e trabalho. Aqui, a debilidade dos partidos aparece sob outra face. Ademais de pairarem acima de multidões hostis, indiferentes, desinformadas, eles carecem de vínculos orgânicos com os segmentos organizados das classes populares. E quando essa relação existe, ela é agressivamente impugnada, como o demonstram as inúmeras provocações de que o PT foi alvo em passado próximo.

O Brasil é historicamente um país com partidos de identidade fraca, de bases clientelísticas e reduzido enraizamento na sociedade. Este fato tem sólidos fundamentos nas características que definem a estrutura social brasileira, mas não se explica apenas por elas. Para entendê-lo melhor, haveria que levar em conta, ainda, as estratégias de acomodação que operam entre as classes dominantes e os mecanismos de exclusão que elas ajudam a perpetuar.¹⁸ Seja lá como for, a ca-

¹⁸O trecho a seguir, extraído de um editorial de respeitável órgão da grande imprensa, é a esse respeito exemplar: "Diz também (o líder do PMDB na Constituinte) que não é possível contar com partidos nacionais que sejam estreitos ideologicamente. No entanto, o PMDB, com a vitória e agora sob sua liderança tende naturalmente a estreitar sua *visão* (grifo no texto) política. *A procura da unidade de pensamento e ação leva ao sectarismo*" (*Jornal do Brasil*, 22/3/87; grifo nosso). O que torna essa passagem interessante como documento não é tanto o expediente soez de extrair das palavras de alguém o oposto do que foi declarado, mas o fato de identificar, como se tratasse de algo óbvio, sectarismo e busca de clareza, coerência, integridade.

rência de um suporte partidário forte e confiável é um sério inconveniente para uma elite reformista, mormente em condições de mudanças institucionais como as que vivemos agora.¹⁹

Este comentário nos remete ao terceiro e último momento desta discussão preliminar. Tratar-se-ia de especificar as forças sociais identificadas ou passíveis de se identificar com o projeto desenvolvimentista, aquelas que tenderiam a opor-se a ele, e os recursos de poder que cada um desses conjuntos seria capaz de mobilizar. Não dispo-nho de elementos para avançar com segurança neste terreno, mas ainda assim arriscarei uma hipótese.

Na parte inicial deste estudo procurei indicar os caminhos que levaram ao encontro entre economistas de oposição e segmentos do empresariado. Com o final do regime militar criaram-se as condições para que integrantes dessa coalizão assumissem o comando da política econômica e ocupassem amplos espaços no aparelho de Estado.

de. Nesse sentido, ela revela algo dos muitos subentendidos que fundam a ideologia política prática das classes dominantes neste país.

¹⁹O paralelo com o semifrustrado reformismo do New Deal pode ser instrutivo. "The Democratic party also functions as an obstacle to a social-democratic Keynesian breakthrough in the 1930s. The most basic fact about the New Deal Democratic party was simply that it worked pretty much as al major U.S. parties have done since about 1830. U.S. parties do not formulate explicit, coherent national programs that their members in Congress are the disciplined to support... These institutional givens meant that as liberals, especially from northern urbana areas, madre ganis within the national Democratic party, they could hope to gain *some* legislative leverage for their various constituents. They could not expect, however, to formulate comprehensive national strategies for a Democratic president and Congress to enact... Even more important, the Democratic party could maintain a semblance of national unity only by avoiding too many head-on clashes between its entrenched, overwhelmingly conservative southern wing and its expanding liberal urban-northern wing." Theda Skocpol. Political Response to Capitalist Crisis: Neomarxists Theories of the State and the Case of the New Deal. *Politics and Society*, v. 10/194 e 195, n. 2, 1980.

Como a análise precedente terá esclarecido, porém, as teses defendidas por essa tendência jamais reuniram o consenso da opinião empresarial. Pelo contrário, tendo se expressado em meados da década passada através da campanha contra a estatização, os setores mais articulados e politicamente mais influentes do patronato brasileiro não se afastaram jamais dos representantes da ortodoxia econômica, limitando-se a reclamar, em seus momentos de rebeldia, o controle do déficit público e a redução da interferência estatal em seus negócios. A ascensão de uma nova equipe aos mais elevados escalões do governo não altera essencialmente esse quadro. Ela poderá contar com a neutralidade de tais setores e até mesmo com o seu apoio para essa ou aquela medida conjuntural. No que tange às suas ambições maiores, entretanto, a reação a esperar é de hostilidade.

O fato de propostas reformistas enfrentarem a oposição generalizada dos capitalistas, mesmo que a longo prazo venham a beneficiá-los, não surpreende. Nos mais variados contextos, esta tem sido a norma. Mas ele nos dirige a atenção para a dupla – e freqüentemente contraditória – exigência que a elite reformista deve atender se pretende ver realizados os seus desideratos: ela precisa compensar a sua relativa debilidade com uma política ampla de alianças, capaz de trazer para o seu lado os setores organizados das classes populares – um dos ingredientes dessa política consiste mesmo no estabelecimento de condições que facilitem a organização dessas classes. De outra parte, deve cuidar para não infundir nas classes proprietárias sentimentos de aguda ameaça, sob pena de desatar represálias que vão da recusa a investir ao *lock-out*, passando pela evasão de capitais, numa seqüência ao cabo da qual será desestabilizada – elites reformistas, por definição, não estão preparadas para fazer face a situações revolucionárias.

Sobre o segundo requisito não é preciso agregar sequer uma palavra. Quanto ao primeiro, gostaria de formular ainda um comentário. Falei em apoio de *segmentos organizados* das classes populares. Seria possível tentar suprir sua ausência com o apelo indiferenciado aos membros dessas classes em sua condição de massa. Mas a alternativa é ilusória pois, mesmo em caso de êxito, o suporte dessa forma alcançado é genérico, difuso e, portanto, volátil. As organizações populares, em contrapartida – penso sobretudo nos sindicatos – são capazes de estruturar sua ação num horizonte temporal mais longo e dispõem de recursos coercitivos – greves, distúrbios de rua, interrupção de serviços essenciais – podendo, dentro de certos limites, exercer poder de veto. Por ambos os motivos, sua atração para a órbita da aliança reformista se torna indispensável.

IV Dados esses condicionantes, a aliança desenvolvimentista tem atuado com eficácia notavelmente baixa. Já me referi ao final inglório do projeto de reformar a administração pública. Caberia lembrar também a timidez das mudanças introduzidas no sistema financeiro, o imobilismo na área fiscal, o esquecimento a que foi relegado o Programa de Prioridades Sociais – os exemplos são muitos e podem ser buscados em toda parte. Não me deterei neles, porém. No que vem a seguir, discutirei unicamente dois pontos: as vicissitudes do Plano Cruzado e a política em relação ao movimento sindical.

Começemos pela definição lograda ao final de 1985 em torno do comando da política econômica. Contestada desde o início pela equipe do Planejamento, incômoda para Sarney cuja autoridade não se via engrandecida pela insistência de Dornelles em fazer apelo às diretivas de seu tio para apoiar as políticas que sustentava, a ortodoxia

monetarista do Ministério da Fazenda acabou por afetar negativamente até mesmo o setor bancário. Como observam Brasília Sallun, Carlos Estevam e Eduardo Graeff, depois de cinco meses “a tentativa de cumprir ao pé da letra o *É proibido gastar* conseguiu suscitar a oposição dos mais variados setores das classes proprietárias e da burocracia estatal. Mais que isso, selou a aliança desses setores em torno de uma política expansionista.”²⁰

Tratava-se, contudo, de um consenso basicamente negativo (não à recessão) e no início de 1986, com as projeções oficiais sendo sistematicamente desmentidas pelos índices, que em fevereiro projetavam um taxa anual de inflação superior a 400%, a crise de confiança no governo aprofundava-se perigosamente e – aliada às tensões provocadas pela reforma ministerial – dava margem a prognósticos os mais pessimistas quanto à sua estabilidade. Tudo isso converteu-se bruscamente em passado no dia 28 de fevereiro, com o anúncio do Plano Cruzado. A amplitude e a intensidade imprevista da adesão popular; a recomposição imediata da base de apoio parlamentar; os aplausos da comunidade empresarial e mesmo – sinceros ou não – dos mentores econômicos dos governos militares: o país parecia ingressar de um dia para outro em uma nova etapa. Não obstante, o Cruzado encerrava aspectos contraditórios e alguns deles claramente desconfortáveis para os detentores do capital. Ainda quando conduzido por mãos confiáveis, o congelamento configurava uma violência aguda à lógica do mercado. E o espetáculo cívico de donas de casa, tabelas à mão, controlando preços nos supermercados alimentava, nos editorialistas do *Estadão*, o pesadelo de que mais à frente ele fosse enriquecido pela

²⁰B. Sallun, C. Estevam Martins e E. Graeff. Nova República, de Tancredo a Sarney. *Análise Conjuntural*, 8(2), 6/2/86, p. 6.

ação dos brigadistas da CUT a devassar as planilhas de custos das fábricas. Havia ainda o complicador do desequilíbrio dos preços relativos, o qual, se proporcionou lucros extraordinários para alguns, condenou outros a perdas significativas em suas taxas de lucro e, logo em seguida, à ilegalidade do ágio.

Não é de estranhar, assim, que, embora a economia corresse a galope, o plano tenha gerado sempre sentimentos mistos nos empresários. Como era previsível, o mal-estar aumentou com o tempo, à proporção que as contradições na implementação das medidas complementares afloravam e a tranqüilidade impostada dos responsáveis por elas se via empanada pelo agravamento evidente de problemas conjunturais. E com o mal-estar crescente da comunidade empresarial aumentava também a desinibição dos ideólogos neoliberais. Assistesse, então, a um deslocamento na correlação de forças que envolve a política econômica, a equipe do governo correndo o risco de se ver jogada na defensiva pelos ataques cada vez mais pesados de seus adversários.

Uma clara mudança nesse sentido já era visível em outubro do ano passado, quando a escassez generalizada de produtos fazia multiplicarem-se as filas e afetava negativamente o desempenho de vários segmentos da indústria. E o comportamento da balança comercial tornava o quadro ainda mais grave. A essa altura, não eram poucos os que vaticinavam a retomada da inflação e advogavam a adoção de políticas recessivas para conter a demanda e gerar maiores *superávits* comerciais. O governo, porém, mantinha-se passivo, não se dispondo a incorrer no risco de lançar mão de mudanças, antes das eleições, que pudessem diminuir sua popularidade.

O Cruzado II foi uma tentativa atabalhoada de recuperar o tempo perdido e dar respostas àquelas dificuldades. O que aconteceu em seguida ainda está bem fresco na memória de todos nós: a reação irada ao anúncio de medidas definidas autoritariamente e em contradição flagrante com as promessas da retórica oficial; a manifestação pública de divergências entre ministros e altos funcionários; os desmentidos, as concessões várias; o longo período de paralisia a que o governo foi condenado. Muito se falou do desatino político e da incompetência técnica que se mesclam no episódio do Cruzado II. Deixando para outros, mais competentes, a discussão dos aspectos estritamente econômicos – se é que a distinção entre economia e política se aplica ao caso – acrescentaria apenas que falar em erro, equívoco, obtusidade política talvez não seja adequado. Mais profundamente, o que o Cruzado II põe em tela é a impropriedade de uma visão geral da política que institui o Estado como um ente autônomo, capaz de impor a vontade dos eventuais governantes ao conjunto da sociedade.

Como quer que seja, o pacote pós-eleitoral expõe o governo a ataques intensos que partem de todos os lados. O movimento sindical se mobiliza contra a manipulação dos índices de custo de vida e pela manutenção do gatilho salarial; a classe média reclama dos aumentos decretados e reage assustada quando faz as contas do Imposto de Renda a pagar; encorajados pela grande imprensa, empresários dos mais diversos setores abandonam as convenções e ameaçam frontalmente o governo para terem os seus preços majorados. Quanto aos partidos da Aliança Democrática, eles também fazem cobranças – a política econômica., então, carece de suportes.

Neste contexto, os arautos do neoliberalismo encontram condições ideais para a propagação de suas teses. Entre os empresários, que

voltam a entoar, mais forte que nunca, o cantochão da livre iniciativa e dos princípios da economia de mercado. Mas igualmente na classe média, frustrada em suas expectativas pela escalada dos juros e dos índices inflacionários, exasperada com o desconcerto da política econômica e amedrontada pelo recrudescimento dos conflitos sociais. Mais do que o debate de problemas localizados, assiste-se hoje no Brasil ao enfrentamento entre ideologias econômicas opostas. E, cabe reconhecer, a vertente à direita sai fortalecida da experiência do Cruzado.

Embora não tão rica em lances espetaculares, a política em relação ao movimento sindical é igualmente esclarecedora das contradições do governo Sarney e dos obstáculos que elas opõem a qualquer projeto mais conseqüente de reformas. Com efeito, tendo reabilitado os dirigentes sindicais cassados e reconhecido *de jure* a existência das centrais sindicais – CUT e CONCLAT – corpos estranhos na estrutura corporativa ainda em vigor, desde o primeiro desafio sério a tendência repressiva tem predominado na conduta governamental. Sem por isso eliminar, entretanto, a busca de acomodações e os acenos em direção a uma atitude diversa.

A tensão entre as duas linhas ficou evidente por ocasião das greves dos metalúrgicos do ABC – logo seguidas de paralisações de inúmeras categorias, inclusive servidores públicos e trabalhadores em atividades essenciais – num momento em que a emoção provocada pela agonia de Tancredo ainda era forte e mantinha-se viva a esperança de supressão rápida do “entulho autoritário”. Confrontado com esses movimentos, o governo não reage de maneira uniforme: enquanto Pazzianotto, apoiado pelo Ministro da Justiça, Fernando Lyra, defendia uma postura de mediação diante dos conflitos, Roberto Gusmão,

do MIC, Antonio Carlos Magalhães e os ministros militares pressionavam pela aplicação das leis autoritárias contra os grevistas. Essa divergência veio a público quando, em entrevista ao programa “Bom Dia Brasil” Gusmão criticou acerbamente o seu colega do Trabalho por não impor respeito à lei, antecipando-se, ao invés disso, para atender os trabalhadores em greve.

Finalmente, cedendo às pressões internas e ao clamor dos empresários, que reclamavam mais repressão para pôr um termo à “baderna”, Sarney acaba optando por uma posição dura diante das greves: a lei existe para ser cumprida – não serão admitidas a violência dos piquetes e as invasões de fábrica; uma vez decretada a ilegalidade da greve, cessa a intermediação do Ministro do Trabalho, entram em cena as autoridades policiais.

Durante os 53 dias em que se estendeu a greve dos metalúrgicos, a posição das entidades empresariais foi de negociar apenas em bloco, através do Grupo 14 da FIESP, para melhor resistir às demandas dos sindicatos. Apesar disso, várias empresas firmaram acordos em separado, em bases bastante vantajosas para seus operários, decisão essa em muito facilitada pelas condições financeiras excepcionalmente favoráveis de que então desfrutavam.²¹

Mas foi no curso da greve nacional dos bancários, em setembro do mesmo ano, que a tendência repressiva afirmou-se com nitidez. Com efeito, frente a esse movimento – que contou com a participação ativa de cerca de 80% dos 700 mil empregados do setor e, durante dois dias, paralisou virtualmente a atividade bancária em quase todo o país – Pazzianotto se viu praticamente isolado na defesa de uma política conciliatória no trato com os grevistas. Diante das pres-

²¹ *Senhor*, 8/5/85, p. 36.

sões redobradas dos militares – SNI e Gabinete Militar da Presidência – aos quais se associavam o ministro-chefe do Gabinete Civil e seus colegas da área econômica, Pazzianotto – que a isso vinha se negando até então – reconhece o estado de greve, abrindo caminho para que a Justiça declarasse a ilegalidade do movimento. Recusa-se, porém, a declarar, ele próprio, a ilegalidade da greve e a subscrever uma nota oficial apontando a participação de “ativistas e radicais” no movimento, apesar das cobranças do general Ivan de Souza Mendes, do SNI, e de José Hugo Castello Branco, do Gabinete Civil. Escolhida de alguns trechos excessivamente provocadores, a referida nota terminou sendo assinada por este último.²²

A greve encerrou-se com a aceitação, pelos bancários, do julgamento da Justiça do Trabalho, que acolheu apenas parcialmente suas reivindicações. Este fato, aliado à possibilidade aberta aos bancos de recorrerem ao TST contra a decisão, conferiu um trave de derrota ao final do movimento.²³ O temido confronto foi evitado, mas ao preço do recuo dos trabalhadores. De sua parte, o governo manteve-se na posição fixada e que até hoje continua sendo a sua: boa ou má, a lei deve ser respeitada, como o senhor Ministro da Justiça nos tem didaticamente explicado.

É em nome desse duvidoso princípio que vem sendo dado ultimamente um passo a mais, de suma gravidade, na estratégia dos conflitos trabalhistas. Refiro-me, naturalmente, ao emprego das Forças Armadas com esse fim. A ocupação de navios mercantes pela marinha e de refinarias por tropas do Exército são os exemplos mais conspícuos. Precedendo a esses casos, contudo, houve a ampla mobi-

²²José Carlos Bardawil. Toque outra vez, *Sam. Senhor*, 18/9/85, pp. 34-38.

²³Nelson Letaif. Cheque a Cobrar. *Idem*, pp. 38-49.

lização militar quando da greve geral do dia 12 de dezembro e, um mês e meio antes, a utilização do mesmo recurso para coibir a greve dos ferroviários da Central do Brasil.

Para além de tudo que representam como agressão às normas de convivência democrática e como ameaça, esses fatos são importantes porque exibem a falência do governo numa área nevrálgica. A avaliação justifica-se porque, embora preponderante, o aspecto coercitivo não recobre o conjunto de sua política para o movimento sindical. Como assinaei, a repressão, o apelo às leis autoritárias não excluem o empenho no sentido de avançar nesse campo pela via mais suave da negociação, das concessões mútuas, da busca de entendimentos. A autocontenção no emprego dos instrumentos legais em vigor – apesar de tudo, nesses dois últimos anos nenhum sindicato sofreu intervenção – manifesta a presença desse ingrediente na conduta do governo. Mas, apenas negativamente, sob a forma de limites, como abstenções. Em termos positivos, a face branda da política oficial traduziu-se de duas maneiras: na tentativa de consolidar uma base de apoio entre os sindicatos e no retorno recorrente à proposta de pacto.

Em princípio, o propósito de buscar sustentação no movimento sindical é bastante razoável – como venho argumentando, esta é uma condição para o êxito de políticas reformistas. Na prática, as complicações avultam, a começar pelo fato de que o referido movimento, no Brasil, é cindido em correntes que alimentam entre si divergências de fundo. Nesse quadro, a postura do governo parece bem clara: identificando na CUT a figura do inimigo, tratava-se para ele de reforçar os adversários desta – a CONCLAT/CGT, primeiro, depois igualmente a USIS – instituindo-os como “interlocutores válidos”; por fim, o alcance dessa definição seria estendido para abarcar até mesmo os bu-

rocratas das entidades de cúpula da estrutura oficial – e mantendo com eles uma relação colaborativa. A contrapartida esperada era que essas correntes dessem prova de moderação, compreendendo o “momento político e economicamente difícil que o país vivia.”

Entretanto, para que uma política desse tipo fosse bem sucedida seria necessário que o governo pudesse brindar seus parceiros com recompensas palpáveis pelo apoio que deles recebesse. Tal retribuição poderia assumir a forma de benesses – empregos, cargos, facilidades materiais de toda ordem. Mas, por atraentes que sejam, essas “devoluções” padecem de um pequeno inconveniente: elas podem interessar, no máximo, a um conjunto limitado de dirigentes e quadros, em nada beneficiando a massa de seus eventuais liderados, de cuja sustentação depende sua força e, logo, sua capacidade de operar eficazmente dentro do esquema traçado. Reduzida a essa dimensão, a política do governo consistiria meramente em uma reedição do clientelismo – boa estratégia de controle em muitos contextos, mas lamentavelmente inadequada quando se trata de lidar com categorias sociais dotadas de capacidade de iniciativa e exposta aos apelos de lideranças que se defrontam num quadro competitivo. Seria necessário, portanto, ampliar o fluxo com medidas legislativas e administrativas que permitissem aos aliados no movimento sindical aparecer ante suas bases como campeões de seus interesses corporativos. Logo se veria, porém, que o governo Sarney não dispunha dos meios dessa política.

O destino que mereceu o anteprojeto de Lei de Greve encaminhado pelo ministro do Trabalho ao Presidente da República no final de maio de 1985 é, a esse respeito, bastante ilustrativo. Vivamente criticado pelas lideranças empresariais por sua liberalidade, e pelo

movimento sindical – CONCLAT inclusive – por aplicar uma redução dos espaços de liberdade já conquistados, a proposta de Pazzianotto foi remetida às gavetas, reaparecendo discretamente, com algumas mudanças, mais de um ano depois, num momento em que as atenções estavam voltadas para a disputa eleitoral que se avizinhava. Igualmente instrutiva é a história do projeto de Lei de Estabilidade apresentado, por conta própria, pelo líder do governo na Câmara, Deputado Pimenta da Veiga. Acolhendo uma das reivindicações mais sentidas do trabalhador brasileiro, inteiramente indefeso diante de demissões injustificadas desde a criação do FGTS nos idos de Castello, o projeto foi atacado como um exercício de demagogia capaz de desorganizar a produção nacional por empresários e editorialistas de toda a grande imprensa, esbarrando ainda na oposição, discreta mas inequívoca, do Executivo. Por fim, nesse como em tantos casos, acabou prevalecendo o imobilismo.

Nessas condições, o intuito do governo de isolar as tendências mais agressivas do movimento sindical e fortalecer as correntes moderadas, que se manteriam politicamente em sua órbita, não contava com grandes chances de sucesso. Ao que parece, observa-se hoje o resultado inverso: diante do agravamento da situação econômica e da impermeabilidade da política governamental, tende a se verificar uma certa aproximação entre as centrais mais importantes – CUT e CGT – que se põem de acordo para desenvolver algumas ações em comum e se lançam numa corrida a fim de não ficarem para trás na defesa dos interesses imediatos de suas respectivas bases.

Quanto à idéia várias vezes revisitada de pacto social, procurarei ser breve. Figura que povoa a imaginação de empresários e políticos desde o final da década passada, quando o movimento operário ainda

ensaiava seus primeiros passos depois da longa letargia em que mergulhou no pós 1968, as tentativas de materializá-la nunca passaram entre nós de mera encenação, puro teatro. Razões para que venha sendo assim não faltam. Pactos sociais, como a experiência sempre invocada da Espanha indica, implicam compromissos amplos através dos quais os empresários aceitam abrir mão de certas prerrogativas que detêm nas formas mais selvagens de capitalismo em troca de “ordem”, “paz social” e legitimação de seu papel na sociedade. O simples cotejo entre as pautas de negociação, aqui e lá, nos revela o quanto estamos longe de uma situação como essa. Na Espanha – escreve um analista – “... os pactos constituíam apenas uma parte de uma série de negociações e acordos entre governo, oposição e grupos de interesse, os quais não apenas deram origem ao Estatuto dos Trabalhadores de 1980, como impulsionaram ainda uma política monetária e financeira, de reforma fiscal e um aumento da despesa pública. Em sentido amplo – continua o autor – o conteúdo das disposições econômicas e sociais das quais fazem parte os pactos era o ajustamento à crise, com o que se indicava uma série de disposições que incluíam uma política de mercado de trabalho (que mantém boa parte de sua rigidez), uma política de despesa pública (que permite sua substancial elevação) e uma política de reconversão industrial (que deu poucos resultados).”²⁴ Creio ser dispensável levar até o fim a comparação.

Pactos sociais, nesse sentido, podem ocorrer quando, através de uma história mais ou menos longa de lutas, os trabalhadores conseguem inverter em alguma medida as assimetrias de poder constitutivas

²⁴Víctor Pérez-Díaz. Política Económica e Patti Sociali in Spagna durante la Transizione. *Stato e Mercato*, n. 16, abril de 1986, p. 72.

de uma sociedade capitalista de forma tal que, em prol da estabilidade, seus antagonistas aceitam racionalmente institucionalizar o equilíbrio existente, mantendo abertas portas mais ou menos amplas para alterações graduais no futuro. Eivada de disparidades abismais, marcada em seu tecido por formas capilares de autoritarismo que a tornam indiferente à violência exercida cotidianamente sobre os setores populares, dotada de uma burguesia revanchista, que não abdicou da pretensão de algum dia “pôr a casa em ordem” e por isso rejeita soluções intermediárias (vide Lei de Greve), a sociedade brasileira encontra-se ainda distante desse estado. Torna-se clara, assim, a inversão na ordem temporal que tende a se operar entre nós. No Brasil, a hipótese de pacto surge como um expediente de crise, fórmula mágica para evitar a eclosão e/ou aguçamento de conflitos sociais. Na verdade, estes últimos constituem uma de suas mais importantes condições de possibilidade.

V Neste ponto, as várias linhas que foram seguidas ao longo deste ensaio se tocam e autorizam uma formulação global. No curso da crise de reestruturação que o capitalismo brasileiro vem atravessando desde meados da década passada, as condições foram criadas para a articulação entre alguns segmentos do empresariado e uma elite intelectual – os “economistas de oposição” – que há muito vinham decantando uma visão própria dos problemas centrais da economia brasileira e um projeto de reformas que, se levado a termo, deveria assegurar o crescimento econômico e a acelerada redução das desigualdades sociais. Para efeitos do argumento desenvolvido nestas páginas, não importa muito discutir o grau de elaboração ou a coerência dos mesmos – eles se particularizam pela relação de oposição que mantêm

com o diagnóstico e as prescrições ortodoxas. Tampouco interessa em demasia especificar quem é quem nessa articulação e as diferentes nuances que ela possa comportar. Importante é a constatação de que, em qualquer ponto do tempo, ela encontra forte resistência no universo patronal. Guindada ao comando da política econômica nos marcos de uma composição de forças heterogêneas, a coalizão desenvolvimentista, como venho denominando-a, deve atuar num quadro de restrições econômicas e constrangimentos políticos que limitam sobremancira sua margem de liberdade. Para levar a cabo seus projetos maiores seria necessário compensar a oposição que eles suscitam no conservadorismo dominante com o apoio dos setores organizados das classes populares. Qualquer passo conseqüente nesse sentido esbarra, contudo, no veto das forças conservadoras que integram o sistema de alianças em que a referida articulação está confinada.

Passados dois anos do governo Sarney, com o país em moratória técnica e a recessão batendo à porta, a tentação é grande de afirmar que o projeto desenvolvimentista foi um rotundo fracasso. Apesar de tudo, porém, este julgamento seria apressado. Forma particular de conceber as contradições do capitalismo brasileiro e de responder a elas, o desenvolvimentismo não se confunde com a experiência deste governo que, aliás, encampou apenas parcialmente suas teses. Ele tem por trás de si uma longa história, conta com bases sociais que não vão se esfumar de um dia para outro como num passe de mágica e, por esses e outros motivos, mesmo se derrotado agora, permanecerá na liça advogando teses próprias. Para além das surpresas que a evolução da economia e da política brasileira venha a nos reservar, o futuro dessa tendência vai depender, em grande medida, das lições que os seus componentes extraírem dos embates atuais e dos que ainda estão

por se dar. Uma coisa, entretanto, me parece certa: se o círculo de giz desenhado pelas alianças preferenciais à direita não for rompido, nossos personagens estarão fadados, na melhor das hipóteses, a contribuir mais ou menos conscientemente para que se reitere o padrão histórico de desenvolvimento capitalista neste país, com todas as suas conhecidas mazelas.

4. Fragmentos do Novo? Brasil: empresariado e crise no limiar dos 90¹

I A despeito da opinião mal humorada dos positivistas, as metáforas desempenham um papel saliente no processo do conhecimento. Empregadas irrefletidamente, porém, elas fazem passar, com freqüência, a figura pelo objeto – que ela representa apenas sob este ou aquele aspecto. O que, por sua vez, induz a equívocos eventualmente graves. Riscos dessa natureza parecem rondar a imagem da “década perdida, que se tornou corrente para designar entre nós a década passada.

Razões para acolher tal imagem não faltam; um rápido cotejo com o desempenho da economia brasileira no decênio precedente será o bastante para nos convencer desse fato. Apesar dos abalos provocados pelo primeiro choque do petróleo e a crise internacional que a ele se seguiu, a economia brasileira nos anos 70 continuou a crescer a taxas invejáveis. Nesses dez anos, o PIB mais que dobrou, assegurando um aumento de cerca de 81% na renda per capita. Os

*Trabalho elaborado com base na comunicação apresentada no Seminário Internacional “O Novo Empresariado na América Latina”. Grupo de Trabalho/CLACSO “Empresarios y Estado” ILET, Santiago do Chile, 14-17 de novembro de 1990.

dados referentes ao investimento global indicam eloqüentemente a intensidade do processo de acumulação que esses números expressam: depois de atingir o pico de 25,8%, em 1975, a formação bruta de capital fixo se mantém ao redor de 23% do PIB até o final da década. Naturalmente, tamanho dinamismo trazia em sua esteira desequilíbrios e tensões, que se manifestavam, entre outras coisas, no agravamento do quadro inflacionário. Mas, preocupantes como eram, os 110% de inflação em 1980 pareciam, bem ou mal, administráveis – com efeito, no ano seguinte o índice caía para 95,2%.

Agora, o contraste. Atingida em cheio pelo segundo choque do petróleo e pela brutal elevação das taxas de juros no mercado internacional – ambas, em 1979 – o Brasil ingressa na década de 80 amargando uma experiência há muito olvidada: pela primeira vez desde o início da década de 40 a economia sofre, em termos absolutos, uma expressiva queda – 4,4%, em 1981; – 3,4%, dois anos mais tarde. É verdade – puxada pelas exportações, primeiro, e depois pela reativação da demanda interna, ela voltaria a crescer logo a seguir; mas sem alcançar os níveis anteriores, e sem conseguir assentar esse crescimento em bases estáveis. Assim, entre 1980 e 1988, a expansão do PIB limita-se a magros 17,8%, o que, em média, tornava os brasileiros ligeiramente mais pobres (redução de 1% na renda per capita). Não disponho de dados atualizados para os dois últimos anos do período, mas o que se passou então não melhora em nada o quadro aqui esboçado. Como se poderia imaginar, nesse período o investimento diminui significativamente – cai para 16% do PIB – em 84; chega a 19%, em 86; mas volta a cair para 17% no último ano da série. Quanto à inflação, ela literalmente explode: com a marca de 84% ao mês, sua taxa anualizada vai a mais de 150.000% no final do governo Sarney, em março de 1990.

Somados a outros tantos dados sobre a espantosa degradação das condições sociais, esses números ajudam a entender porque o otimismo, a auto-satisfação – traços tão característicos da atitude estereotípica dos brasileiros em relação ao seu país – vem dando lugar ultimamente a manifestações generalizadas de desencanto, a um pessimismo corrosivo que tem levado um número crescente deles a buscar no estrangeiro a miragem de uma vida melhor. Economistas, sociólogos, intelectuais, podemos distinguir, nuançar. Para muitos dos que nele habitam e trabalham, contudo, os anos 80 no Brasil foram vividos como um tempo jogado fora. É a pergunta angustiante que permanece no ar é se, para o país igualmente, a perspectiva de futuro não ficou para trás.

Verdadeiras, embora, apreciações desse gênero não nos contam toda a verdade. Em particular, elas não nos preparam para a paisagem próspera, a pulsação nervosa que nos surpreendem quando viajamos pelo interior de um estado como São Paulo, ou por certas regiões do Brasil Central. Ilhas de dinamismo no lodaçal da estagnação? Como compatibilizar visões tão disparatadas?

Uma primeira desagregação dos dados globais sobre a evolução do produto real já nos fornece um início de resposta. Com efeito, essa simples manipulação nos permite constatar que a crise dos anos 80 foi, sobretudo, uma crise industrial. As informações contidas no quadro a seguir dão uma idéia de sua intensidade.

Elas revelam ainda que, de todos, o setor agropecuário foi o menos afetado. Se levamos em conta a trajetória fulminante de certos produtos do complexo agro-alimentar (como os sucos cítricos, por exemplo, cujas exportações pulam de US\$ 281 milhões, em 1979, para US\$ 1.144 milhões dez anos depois), o enigma da prosperidade caipira se desfaz.

Quadro I
Varição Acumulada do Produto Real (%)

	1970-80	1980-88
Total	128,98	17,83
Agropecuária	55,85	29,43
Indústria	143,41	9,46
Serviços	145,37	25,37

Fonte: "Contas Nacionais – revisão e atualização para 1988", Conjuntura Econômica, jun., 1990. Elaboração própria.

Mas podemos avançar um passo e indagar o que ocorreu no corpo da indústria. O quadro II nos fornece sobre isso algumas informações.

Quadro II:
Varição acumulada do produto real: setores seleccionados da indústria de transformação

	1980-88
Transformação	5,13
Metalúrgica	3,45
Mecânica	12,42
Material de transporte	9,97
Papel e papelão	30,13
Química	7,10
Produtos alimentares	11,79
Idem	Idem

Apesar de extremamente sumárias, as indicações acima nos levam a relativizar, em certa medida, o diagnóstico original. A crise econômica atinge de forma quantitativa e qualitativamente distinta empresas, regiões e ramos de atividade. A diferença, no caso, não diz respeito apenas à intensidade dos movimentos, mas, algumas vezes, à di-

reção mesma dos deslocamentos observados. A perspectiva macroscópica, no âmbito da qual encontra sentido a nossa metáfora, oculta essas particularidades e, nesse sentido, afasta a atenção das tendências emergentes, passíveis de se converterem, mais adiante, nas bases de uma nova etapa de prosperidade. Década perdida? Sim – mas não inteiramente, e não para a totalidade das partes.

Fazer essa afirmativa agora, exatamente neste momento em que o país atravessa uma das fases mais críticas de sua história contemporânea, pode parecer um exercício edificante, cujo sentido único é o de diminuir a angústia e tornar mais suportável um estado de coisas que não está ao nosso alcance mudar. Mas não se trata disso, muito ao contrário. O que se objetiva com este preâmbulo é evitar a armadilha da conjuntura a fim de interrogar a experiência brasileira numa perspectiva de longo prazo.

Olhar em perspectiva: isto é, buscar no presente o pretérito que se conserva nele, e o novo que ele prepara. É nesse registro que se desenvolve este ensaio, assim como – acredito – nossa indagação comum sobre o novo empresariado.

II No Brasil, novo empresariado? Conviria atacar a questão indutivamente, procurando inicialmente indícios do novo no universo dos empresários.

Ao tomar esse caminho, as dificuldades que enfrentamos não advêm da escassez de evidências, mas de seu excesso, o que torna imperativo selecioná-las. Para não operar as escolhas arbitrariamente, devemos nos guiar por critérios sólidos, fundados em concepção bem articulada a respeito do objeto em causa. Incapaz de apresentá-los nos

limites disponíveis de tempo e espaço, contudo, salto a preliminar e passo diretamente à exposição dos resultados.

A atividade política e associativa dos empresários brasileiros – sobremaneira intensificada em decorrência dos grandes deslocamentos econômicos e políticos que marcaram o país na década passada – será detidamente considerada em outro capítulo desta coletânea. A este respeito, limito-me a indicar graficamente alguns fenômenos novos que me parecem dotados de significação especial.

- 1) O acirramento das tensões internas à estrutura tradicional de representação de interesses empresariais, que se expressam sob a forma de contestação da legitimidade das direções estabelecidas, da multiplicação de desafios eleitorais, e da criação de novas e mais homogêneas entidades como resposta de alguns segmentos à sua posição – real e/ou percebida – de marginalidade.¹
- 2) Em conexão próxima com o precedente – o surgimento de propostas mobilizadoras endereçadas aos empresários, como pessoas físicas, com o duplo propósito de veicular junto à opinião pública e às autoridades pontos de vistas sub-representados nas estruturas organizativas institucionalizadas e de maximizar a influência de seus promotores no interior destas. O Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) – movimento lançado por um grupo, predominantemente jovem, de pequenos e médios empresários, em 1987 – é o exemplar mais acabado dessa classe.²
- 3) Em certo sentido, mais ameaçador – a montagem de um organismo como o Sindicato das Micros e Pequenas Indústrias de São

¹Cf. João Carlos Leal, “Rachas no Empresariado”, *Senhor*, nº 286, 9/9/86.

²Cf. Gilberto Y. Shiraiishi, *A formação do “pensamento nacional das bases empresariais?”* (PNBE), DCS/UNICAMP, 1990, mimeo.

- Paulo (SINPI), o qual, em linha de confrontação aberta com a FIESP, passa de imediato a reivindicar na Justiça seu reconhecimento, com todas as prerrogativas asseguradas em lei às organizações sindicais do patronato. O potencial disruptivo de tal iniciativa não advém apenas de se tratar de um esforço a mais para organizar um segmento do universo empresarial amplamente majoritário, porém – no Brasil, muito mais do que em outros países – de expressão política extremamente débil. Associações com esse propósito começaram a surgir entre nós desde as grandes mobilizações operárias no final dos anos 70.³ O que o SINPI traz de novo é a disposição de romper formalmente com os dois princípios basilares – um sindicato por categoria econômica; um, e apenas um, sindicato em cada base territorial – implantados na década de 30 e até hoje de pé como colunas mestras da estrutura sindical oficializada.
- 4) Em outro plano – a emergência de um sem número de organismos *ad hoc*, que passam a operar com o objetivo de harmonizar as manifestações públicas da opinião empresarial e a dotar esta última dos meios necessários para intervir com máxima eficiência no debate e na decisão das grandes questões nacionais. Abrigando estruturas previamente estabelecidas, em alguns casos – como o da União Brasileira de Empresários (UBE) – reunindo, em outros, indivíduos – caso do Fórum Informal do Empresariado – essas “unidades táticas”,

³Cf. IUPERJ/CEBRAE, “Ação coletiva e participação do pequeno empresário nacional”, Documento de Trabalho, nº 2, agosto, 1980, e a Maria Lucia W. Vianna e Julio A. Salinas, “Ação coletiva e participação política do pequeno e médio empresário”, *Dados*, vol. 25, nº 1, 1982.

verdadeiros órgãos de luta, tiveram seu grande momento entre 1987 e 1988, quando se travou no Brasil o embate da Constituinte.⁴

- 5) Na mesma conjuntura – o surgimento de organizações permanentes de caráter diverso, que se orientam precipuamente para o trabalho de proselitismo e de formação de quadros. Atuando com referência a uma temporalidade longa e com vistas a influir em profundidade em seus públicos-alvos, esses “grupos de afinidade e pensamento”,⁵ dos quais o mais importante parece ser a rede dos Institutos Liberais – agregam comumente empresários e profissionais liberais, em organismos cuja dinâmica guarda certa analogia com aquela dos partidos ideológicos.⁶
- 6) Por fim – algum tempo depois, já em outro contexto político – a criação de uma entidade também classificável como “grupo de afinidade e pensamento”, mas de corte inteiramente diverso. Com efeito, fundado em maio de 1989 por alguns dos mais importantes empresários industriais do país, o objetivo perseguido pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) não é o de galvanizar segmentos da opinião pública em torno de uma doutrina em particular, mas o de tematizar coletivamente os problemas da economia brasileira numa perspectiva de longo prazo. Encarado inicialmente por muitos como dissidência velada da FIESP, o IEDI se abstém de intervir no dia a dia do movimento

⁴Nem sempre vazado na interpretação mais convincente, o material sobre esses grupos pode ser encontrado em René Dreifuss, *O jogo da direita*, Petrópolis, Editora Vozes, 1989.

⁵Tomo emprestado o termo de Georges Lefranc, *Les organisations patronales en France*, Paris, Payot, 1976.

⁶Cf. Denise Barbosa Gros, *Empresariado e atuação política na Nova República: um estudo de caso das novas entidades liberais no Rio Grande do Sul*. Projeto de Pesquisa, Doutorado de Ciências Sociais/UNICAMP, 1989.

empresarial – opção exatamente oposta àquela de um grupamento como o PNBE. Membros titulares dos círculos mais seletos do empresariado nacional; seguros, portanto, de que em qualquer circunstância serão sempre ouvidos, a influência almejada por seus fundadores é de outra natureza. Mediante a promoção de um intercâmbio intenso entre empresários, acadêmicos e autoridades governamentais, a ambição do IEDI é a de formular uma proposta global para a crise passível de ser reconhecida como o ponto de vista próprio e autorizado da grande burguesia industrial brasileira.

Vencido esse breve desvio, passo a examinar um pouco mais cuidadosamente algumas tendências que se esboçam no substrato das relações econômicas que dão substância ao empresariado. Aqui, o primeiro ponto a destacar diz respeito ao movimento de extroversão realizado no período pela indústria brasileira.⁷ Podemos formar uma idéia aproximada da amplitude deste mediante a simples leitura dos dados da balança comercial. É fato de todos conhecido que, desde o início dos anos 80, o Brasil se vê constrangido a gerar saldos comerciais expressivos para fazer face aos custos da dívida externa. Embora tenham implicado uma compressão dramática das importações,⁸ estes saldos foram obtidos, principalmente, através do aumento das exportações, que saltam de US\$ 20,132 bilhões, em 1980, para US\$ 34,392 bilhões em 1989. Menos conhecida é a contribuição relativa da indústria para a produção desse resultado: da diferença de 14,260 bi-

⁷Faço uso aqui da noção sugerida por Francisco Oliveira, que ao tratar deste mesmo período fala em “internacionalização extrovertida” da economia brasileira. Cf. *Inovações em políticas econômico-sociais: o caso do Brasil*. Projeto PNUD-UNESCO-CLACSO, mimeo, São Paulo, CEBRAP, março de 1988.

⁸De US\$ 23 bilhões, em 1980, elas caem para cerca de US\$ 15 bilhões, em 1983, patamar em que se mantém até 1988, quando voltam a crescer, chegando a US\$ 18,281 bilhões um ano mais tarde.

lhões no valor, em dólares corrente, das exportações efetuadas nesses dois anos, 13,024 bilhões (ou seja, 91,33%) são explicados pelo incremento das exportações de produtos industrializados. Aprofunda-se enormemente, assim, a tendência de mudança na composição das exportações brasileiras, a qual, entretanto, já se fazia sentir desde a década anterior, como revelam as informações sintetizadas no quadro abaixo.

Quadro III
Participação no Valor Total Exportado (%)

	Produtos básicos	Industrial	Manufaturados
1973	60,24	26,63	21,54
1978	47,22	47,41	40,15
1984	32,59	66,31	56,03
1989	27,91	70,94	54,06

Fonte: Conjuntura Econômica/ag., 1988 e jun./1990. Elaboração própria.

O movimento em direção ao mercado externo é antigo, atingindo igualmente setores dominados por transnacionais – como o de material de transporte⁹ e setores sob a liderança do capital nacional – como o siderúrgico e de suco de laranja, por exemplo.¹⁰ De acordo com dados apresentados em estudo recente, a participação das vendas externas atingia, já em 1984, percentuais bastante elevados do valor da produção em vários segmentos da indústria, como laminados de aço (25%); abate e preparação de aves (30%); óleos vegetais em bruto

⁹Exportações no valor de US\$ 3,886 bilhões em 1989, contra US\$ 1,512 bilhões em 1980.

¹⁰Respectivamente, com exportações de US\$ 4,058 e US\$ 1,019 bilhões em 1989, contra US\$ 625 e US\$ 339 bilhões em 1980.

(59%); minerais não metálicos (34%); calçados (38%); celulose e pasta mecânica (40%), entre outros.¹¹ Para o conjunto da indústria, embora seja difícil determinar com precisão, creio que este coeficiente deve situar-se hoje próximo de 20%.

Esses números são expressivos, mas ainda assim não nos dizem tudo sobre o referido movimento de extroversão. Para alcançar uma visão mais abrangente desse processo, devemos nos interrogar a respeito das implicações mediatas da crescente importância assumida pelo mercado externo para a indústria brasileira.

Nesse sentido, pode ser útil tomar como ponto de partida a distinção entre mercados que operam com bens e serviços padronizados, de características estáveis e claramente definidas (tipicamente, *commodities*), e mercados que processam bens e serviços com atributos imprecisos e/ou de aferição difícil (bens de consumo duráveis, máquinas e equipamentos, tecnologia). Os primeiros tendem a se aproximar do tipo ideal do “mercado-leilão” (*auction market*), onde a comunicação requerida entre as partes é mínima, as transações são discretas e dispensam considerações sobre a eventualidade de contatos ulteriores; os segundos tendem a se definir como “mercados de clientela” (*customer markets*), onde o intercâmbio envolve comparações intertemporais – pois a oferta passada condiciona as decisões de compra no presente, e estas embutem a probabilidade de novas aquisições no futuro – a continuidade da relação entre os

¹¹José Tavares de Araújo Jr., Lia Haguenaer e João Bosco M. Machado, “Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80”, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 17, jan./jun., 1990, pp. 13-38.

agentes é esperada, a comunicação e a confiança entre eles são exigidas.¹²

Ainda que tosca, uma tal tipificação nos dá elementos para entender a mudança que se verifica no significado econômico das exportações quando um país passa a comercializar no mercado externo, em proporções importantes, produtos manufaturados, serviços industriais, ou tecnologia. Com base na mesma, torna-se lícito esperar que a crescente relevância das exportações brasileiras nesses itens esteja a ensejar um processo, mais ou menos amplo, de diversificação e aprofundamento das atividades de empresas de capital local no exterior.

Um dos raros estudos já realizados sobre o tema admite a configuração de processo de tal natureza no que concerne às operações no exterior das grandes empresas de construção civil. Em relação à indústria de transformação, entretanto, ele é categórico ao negar que o mesmo se verifique. Duas razões básicas fundamentam o seu ceticismo: 1) a presença maciça de multinacionais no tecido industrial brasileiro, em posição de liderança nos segmentos mais significativos; 2) o comportamento tímido, passivo e caudatário das firmas nacionais no tocante à tecnologia.¹³

Esse trabalho cobre um período que se estende até 1982. Nessa altura, havia 123 indústrias manufaturadas com investimentos diretos no exterior, no valor total de US\$ 138 milhões. Destes, contudo, 66,2% correspondiam a três investidores, apenas. E o maior deles –

¹²Sigo de perto a caracterização apresentada por Carlos F. Díaz-Alejandro em "Delinking north and south: unshackled or unhinged?", in Albert Fishlow et. alli, *Rich and poor nations in the world economy*, New York, McGraw-Hill, 1978, pp. 87-164.

¹³Eduardo Augusto Guimarães, "The Activities of Brazilian Firms Abroad", *Texto Para Discussão*, n° 50, Instituto de Economia Industrial, jul., 1984. pp. 71 e segs.

um produtor de açúcar – respondia sozinho por 48% do total, com US\$ 65 milhões aplicados em uma *trading company* no Caribe.

Menciono o dado, não com a idéia de sintetizar os achados dessa pesquisa, mas para sugerir o quanto o quadro terá se alterado desde sua conclusão. Embora não disponha de trabalho atualizado que possibilite uma confrontação sistemática com aqueles resultados, uma rápida inspeção pelo noticiário econômico recente nos autoriza a pensar que a mudança operada não foi desprezível. Com efeito, a lista de 16 investimentos de firmas industriais brasileiras nos últimos anos que coligimos inclui casos tão “interessantes” quanto a *joint-venture* da Hering, o segundo maior produtor têxtil do Brasil – com um grupo português, para atender com produção local contrato de fornecimento com a Eurodisneylandia;¹⁴ a aquisição, por US\$ 52 milhões, de uma siderúrgica no Canadá pelo grupo Gerdau, já detentor de subsidiária no Uruguai;¹⁵ o centro avançado de pesquisa inaugurado em Ann Arbor, EUA, pela Metal Leve (autopeças), que possui ainda duas outras unidades neste país;¹⁶ o projeto, orçado em US\$ 100 milhões, da COFAP (fabricante, também, de autopeças) em Mealhada, Portugal, com operação prevista para 1993.¹⁷

Na avaliação de um empresário influente a globalização da economia internacional, a exigência de proximidade maior dos centros produtores de tecnologia e a difusão de inovações organizacionais – como o *just-in-time* –, entre outros fatores, estariam a empurrar as em-

¹⁴“Hering terá unidade na Espanha com sócia portuguesa Comundo”, *Gazeta Mercantil*, 29/09/1989.

¹⁵“Grupo Gerdau compra a canadense Courtice Steel por US\$ 52 milhões”, *Gazeta Mercantil*, 19/09/1989.

¹⁶“Os Investimentos da Metal Leve”, *Gazeta Mercantil*, 21/06/1989.

¹⁷“A fábrica portuguesa da Cofap”, *Gazeta Mercantil*, 26/10/90.

presas brasileiras para fora do país.¹⁸ Caberia, agora, falar do investimento industrial no exterior como “processo”? Qual sua exata dimensão? Desconheço respostas, mas estou convencido que o tema merece toda atenção.

O segundo ponto a salientar refere-se à conformação na indústria brasileira de setores novos, dos quais a informática é o mais importante.

É sabido que a constituição desse setor se deu – desde o início, em meados dos anos 70 – sob os auspícios do Estado, cuja ação nesta área marcou uma ruptura na tradição da política industrial brasileira, pela ênfase conferida ao imperativo da capacitação tecnológica e pela afirmação do princípio que condicionava a mesma ao estrito controle nacional da empresa.¹⁹

Amplamente conhecido, ademais, é o fato de que essa política – consagrada em lei no final do regime militar, em outubro de 1984 – foi alvo das mais duras críticas, no país e fora dele, cedo se convertendo no principal capítulo do denso contencioso Brasil-Estados Unidos.²⁰

Não é segredo, enfim, que a referida política foi expressamente repudiada pelo atual governo, que mesmo desamparado de sanção legislativa, vem alterando-a em seus aspectos mais significativos.

¹⁸Cf. Jorge Wahl, “As Novas Fronteiras”, *Revista da Indústria*, fev., 1989, pp. 10-13.

¹⁹Com base nesse conceito, o instrumento clássico da reserva de mercado, sob o amparo do qual edificou-se quase toda a indústria no Brasil, foi estrategicamente redefinido: reserva para os produtores nacionais, no lugar de reserva para os produtos fabricados no país.

²⁰Cf. Peter Evans, “Assertive industrialization and declining hegemony: US-Brazilian conflicts in the computer industry”, *International Organization*, 1989.

Até os mais ardorosos defensores da Política Nacional de Informática (PIN) reconhecem que ela era afetada por inúmeros problemas. Alguns de caráter conjuntural – os efeitos sobre o comportamento empresarial da crise econômico-financeira, por exemplo; outros de caráter estrutural, associados à natureza mesma da indústria – como os elevados requisitos de gastos em Pesquisa e Desenvolvimento para ciclos de produtos com frequência excessivamente curtos; outros, ainda, induzidos pela própria política – como a exagerada pulverização do setor –, ou a ela constitutivos – sua baixa seletividade, sua insuficiente articulação com as políticas dos demais segmentos do complexo eletrônico.²¹ Entretanto, nada disso deve ocultar o que de positivo ocorreu durante a vigência daqueles princípios. Os números que passo a apresentar dão ao leitor uma vaga idéia dos avanços obtidos.

Em 1980, o mercado de informática era estimado em cerca de US\$ 700 milhões; oito anos depois, ele havia crescido mais de seis vezes: o faturamento bruto atingia, então, a US\$ 4.428 milhões, assim distribuídos, conforme o Quadro IV.

Considerados os valores absolutos, a simples leitura dos dados referentes ao peso relativo do capital nacional e do capital estrangeiro nos diferentes segmentos de bens de informática nos diz bastante dos efeitos da política de reserva de mercado na organização da indústria. Aprendemos ainda um pouco mais sobre eles quando focalizamos um subsetor determinado – como o de processamento de dados – e

²¹Cf., entre outros, Guida Piani, “Informática no Brasil: a empresa nacional e o Estado”, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 16, mar/abr., 1988, pp. 12-17; Paulo Bastos Tigre, *Indústria brasileira de computadores. Perspectivas até os anos 90*, Rio de Janeiro, Editora Campus-IMPES/IPEA, 1987; Peter B. Evans e Paulo B. Tigre, “Brasil e Coréia: para além dos clones”, *Novos Estudos*, nº 24, jul., 1989, pp. 110-130.

acompanhamos sua evolução no período. Em 1988, as empresas nacionais predominam neste subsetor, com 61,2% do faturamento; em 1980, porém, sua participação não ia além de 32,5%. Em oito anos, as posições relativas das firmas nacionais e estrangeiras sofrem uma completa inversão, o que apenas reflete a diferença de suas taxas de crescimento de vendas – 23,4%, contra 6,45%, respectivamente. Naturalmente, tal desempenho não seria sequer imaginável caso as condições institucionais fossem menos propícias.

Quadro IV
Faturamento Bruto das Empresas Brasileiras no Mercado Industrial de Informática (1988)

Segmentos	Empr. Nac.	Empr. Estr.	Total
Processamento de dados	1509	956	2465
Teleinformática	715	289	1004
Microeletrônica	210	138	348
Automação Industrial	309	-	309
Programas de computador	131	97	238
Instrumentação digital	74	-	74
Sub-Total	2948	1480	4428
Serviços Técnicos	n.d.	n.d.	1415
Total Geral	n.d.	n.d.	5843

Fonte: SEI. Panorama do Setor de Informática. Séries Estatísticas, v. 2, nº 1, Agosto, 1989, pp 12/13.

Na controvérsia sobre a reserva de mercado, as implicações contraditórias desses resultados abastecem a argumentação de ambos os contendores. De um lado, os críticos têm sempre à mão evidências de atraso relativo e custo exagerado dos bens produzidos no país; de outro, menos favorecidos pela mídia, seus oponentes podem mobilizar a

qualquer momento os dados não menos irretorquíveis atinentes aos ganhos já alcançados em capacitação tecnológica e à patente indisposição das empresas transnacionais de deslocar para o Brasil uma fração sequer dos recursos que dispendem em pesquisa e desenvolvimento.²²

Não caberia sopesar aqui esses argumentos. Da perspectiva do presente estudo, importa reter tão somente a seguinte conclusão: seja qual for a idéia que se faça dos méritos da reserva de mercado na informática, ela gerou condições para a emergência de empresas nacionais suficientemente fortes e experientes para acalantar, sem prejuízo do realismo, a veleidade de firmar-se e crescer na indústria, mesmo em ambientes incomparavelmente mais competitivos.

III Seria possível seguir com o inventário, mas creio que já dispomos de indicações suficientes para abordar frontalmente a questão. Novidades no meio empresarial? Sim. Empresariado novo? Pelo que se viu até o momento, ainda não.

Podemos recorrer a um truísmo para apoiar esse julgamento. “Subversão contínua”, “destruição criadora” – o mote do capitalismo, aprendemos com os clássicos, é a revolução permanente das bases materiais e das relações sociais que organizam a produção e o consumo. Se fazemos uma sorte de fenomenologia do universo empresarial, vamos constatar com toda certeza, agora e sempre, a presença de

²²De fato, o contraste é eloqüente: enquanto as empresas nacionais empregam 1.818 profissionais de nível superior em atividades de P&D, as estrangeiras não empregam mais que 213. Cf. Wilson Suzigan (coord.), *Estratégia e desenvolvimento de C & T nas empresas privadas nacionais*, UNICAMP, 1989, pp. 216 e segs.

formas organizacionais, relações, pautas de conduta emergentes – isto é, que estavam ausentes no passado imediato, ainda quando um recuo maior no tempo nos conduza à descoberta de espécimes intrigantemente semelhantes. Assim, a mera constatação de traços originais não é indicativo de que estamos em face de um animal novo, mas tão somente que o nosso velho animal é por natureza cambiante.

Contudo, o importante não é tanto isto. Mudanças existem de variadas espécies e, em princípio, nada há de objetável na idéia de uma mutação genuína no empresariado ou na classe capitalista, mais genericamente. O que faz problema é 1) a dificuldade de distinguir com clareza, num momento dado, o efêmero do duradouro, 2) a incontornável heterogeneidade das manifestações fragmentárias que observamos. A questão que fica pendente é a seguinte: em que medida é possível tomá-las, a todas, como “aspectos” de um fenômeno global, que denominaríamos – “o novo”?

De minha parte, penso que tal possibilidade não existe; mas reconheço que essa negativa não encerra a discussão. Cabe indagar ainda para onde ela nos conduz? Haveria que jogar fora a idéia mesma de um novo empresário? Se não, quais os critérios a seguir para que possamos operar com ela proficuamente? Atingido esse ponto, devemos retroceder um passo e nos interrogar sobre o conteúdo possível da categoria em exame.

Nesse sentido, a primeira coisa a fazer é registrar que estamos lidando com uma noção que habita o discurso dos agentes e que é impregnada de toda ordem de conotações. Com efeito, na retórica dos empresários/políticos hoje – no Brasil, e alhures – o bom, o certo, o interessante é o novo, no mínimo o renovado. Não por acaso, foi esse o termo escolhido para adjetivar coisas tão díspares, programas tão

discrepantes quanto a “Nova República”, do PMDB, em 1985, e cinco anos depois, em violenta reação à mesma, o “Brasil Novo” de Collor de Mello. Contudo, isto quer dizer apenas que o novo não é tanto algo que existe na realidade, mas antes a cristalização do resultado de lutas entre – e pela estipulação do emprego justo de – esquemas de classificação. A luta se trava em torno da questão de como nomear os conflitos e, no momento seguinte, como adjudicar as qualificações. As pessoas se batem pela definição do que é o novo, o moderno, e nestas lutas – mesmo as que se ferem no âmbito do empresariado – é absolutamente crucial o papel desempenhado pelos meios de comunicação.

Estabelecida a preliminar, é preciso avançar em direção a critérios um pouco mais “objetivos” a fim de evitar excessos de relativismo e poder assumir diante daquelas lutas uma determinada posição. Para esse fim, tomarei como ponto de partida a crise profunda em que nossos países na América Latina se enredaram na década passada e da qual – com a possível exceção do Chile – ainda hoje não lograram se desvencilhar. Agora, pulando as etapas intermediárias, eu sugiro que por “novo empresário” se entenda aquele cujo discurso e cujas estratégias sejam solidários com um processo de mudança tal, que logre definir nessas economias um novo regime de acumulação. Onde regime de acumulação é um “conjunto de regularidades que assegurem uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital, ou seja, que permitam reabsorver ou diferir no tempo as distorções e desequilíbrios que nascem permanentemente desse processo”.²³

²³Robert Boyer, *La théorie de la régulation: un analyse critique*, Paris, La Découverte, 1987, p. 46.

Estou ciente da dificuldade implícita nesta definição – que partilha, aliás, com a abordagem regulacionista, em seu conjunto, de onde retira sua inspiração. Quando associo a idéia de novo empresariado à superação da crise mediante o estabelecimento de um novo regime de acumulação, estou alçando o objeto para o plano da economia como um todo, assumindo como marco relevante para a análise o espaço da Nação. Ora, esse procedimento pode ser contestado de dois ângulos: a) com base no reconhecimento do avançado estágio de globalização da economia mundial, o qual, em conjugação com outras tendências igualmente importantes no capitalismo contemporâneo, estaria levando à fragmentação acentuada dos referidos espaços)²⁴; b) a partir da constatação da importância crescente de um outro princípio de fracionamento, a saber, os setores e/ou ramos da produção.²⁵

Não é este o lugar adequado para examinar em detalhe os fundamentos e o alcance de tais objeções. Para efeitos do argumento que desenvolvo agora basta registrar o desacordo possível e afirmar em defesa do ponto de vista aqui assumido que, em função das diferenças na dotação de recursos produtivos e no complexo de suas instituições, apesar de tudo as economias nacionais continuam a manter graus variáveis, mas significativos, de homogeneidade e de diferenciação.²⁶

²⁴Apresentação amplamente desenvolvida de tese nessa linha pode ser encontrada em Scott Lash & John Urry, *The end of organized capitalism*. Cambridge, Polity Press, 1988.

²⁵Penso sobretudo em alguns escritos recentes de Philippe Schmitter, como a comunicação “The ‘radiant future of capitalism’: Organized or disorganized?”, apresentada no Seminário Brasil: Século XXI, Campinas, UNICAMP, 05/07/88.

²⁶Argumentação sólida nessa direção é exposta em Jacques Mistrail, “Régime international et trajectoires nationales”, in Robert Boyer (org.) *Capitalisme Fin de Siècle*. Paris, PUF, 1986. Insistir na pertinência da dimensão nacional não implica em desconsiderar a importância de outros princípios de fracionamento. Discuti este tema,

Ponho assim, um tanto dogmaticamente, e passo adiante. Novo empresariado na acepção que estou emprestando ao termo é aquele que aparece como resultante de um processo bem sucedido de transição capitalista, que ele promove ativamente e que nele encontra sua mais acabada expressão.

A reestruturação, na dobra do século, do capitalismo americano ilustra paradigmaticamente o que tenho em mente: na desembocadura de uma grande crise – que atçou ao extremo o conflito social, pôs duramente à prova as estruturas políticas e manteve acesa por mais de vinte anos a disputa em torno de um dos parâmetros institucionais básicos de sua organização, – a economia americana completou o trânsito a uma nova etapa quando um compromisso jurídico/político colocou um termo na controvérsia sobre o verdadeiro alcance da legislação anti-truste, consagrando as mudanças nas relações de propriedade e mercado associadas à emergência da grande corporação. Ao fim e ao cabo, a política e a sociedade quedavam igualmente metamorfoseadas. Mas à frente e como emblema do processo em seu conjunto destacava-se a figura de um novo empresariado.²⁷

Desde então, esse empresariado e as relações nele subentendidas vão se afigurar como matrizes sociais, modelos que outras burguesias, nos pontos mais diferentes do globo, procurarão mimetizar. Mas não devemos exigir tanto de nossa definição, ou ficaremos restritos aos raros casos nacionais em que se pode constatar a produção genuína de

realçando a significação do corte em termos de ramos de produção no texto *Elementos teóricos para a análise da burguesia*. Documento de Trabalho FINEP/IUPERJ, setembro de 1979.

²⁷ Ao escrever esse parágrafo tenho em vista principalmente o trabalho portentoso de Martin J. Sklar, *The corporate reconstruction of american capitalism, 1891-1916. The market, the law, and politics*. Cambridge, Cambridge University, 1988.

pacotes integrados de inovações sociais. Além deles, caberia contemplar ainda o caso das burguesias que se demonstraram capazes de assimilar criativamente as inovações geradas em outras partes, adaptando-as com êxito às ocasiões e circunstâncias próprias e, nesse sentido, deixando gravada nelas a sua marca.

A simples realidade renitente da crise é o bastante para excluir, quanto ao empresariado brasileiro, o uso adequado da noção tal como proposta. Com efeito, a par dos movimentos erráticos da conjuntura, um dos traços essenciais de uma grande crise como a que vivemos é a elevada indeterminação que se instila na economia no que tange às suas tendências de longo prazo. Abertura do leque dos futuros possíveis – que passa a compreender, inclusive, os mais sombrios – no contexto de aguda incerteza que caracteriza a crise, torna-se sumamente difícil distinguir, no conjunto das tendências observadas num momento dado, aquelas que a evolução do processo econômico tratará de anular logo a seguir destas que, pelo mesmo motivo, serão confirmadas.

Mas não é tudo. Numa situação a tal ponto volátil, os empresários tendem a pautar sua conduta por estratégias marcadamente defensivas, que o distanciam mais do que nunca das qualidades fáusticas tradicionalmente associadas ao seu papel. Em detrimento do que possa ter tido destas um empresariado frágil, que desde a mais tenra infância teve de compartilhar seu território com parceiros internacionais incomparavelmente mais poderosos e que desenvolveu toda sorte de artimanhas para não ser por eles tragado,²⁸ num empresariado assim a crise exacerba a prudência, o oportunismo, a astúcia típica do velho.

²⁸O tema já aparece nas análises sociológicas pioneiras sobre o empresariado no Brasil, p. ex., em Fernando Henrique Cardoso, *Empresariado Industrial e Desenvolvi-*

IV Entretanto, este não é o único efeito comportamental significativo da crise em seu estado superior. Se ela desencadeia no conjunto dos agentes reações defensivas cujo efeito perverso é o de repor num plano mais elevado as tensões que estão na base deste padrão de comportamento, num movimento simultâneo e contraditório ela desata igualmente esforços reiterados de invenção institucional visando a definição de trajetórias viáveis de saída e à fixação dos parâmetros de uma nova “normalidade”. Até que do confronto entre estratégias alternativas surja um consenso dominante em torno de um referencial normativo²⁹ para as políticas estatais e sejam restabelecidas as condições para o crescimento econômico, esses dois efeitos serão mutuamente reforçados.

Assim, uma vez atingido esse estágio a crise não é mais apenas expressão de desequilíbrios macroeconômicos; ela ganha uma dimensão conceitual e se converte também, necessariamente, em crise das representações sobre a economia – sua lógica de operação, sua vocação própria, os modelos normativos que o seu necessário reordenamento solicita. Quando o dissenso dessa forma produzido não mais prevalece, pode-se dizer que no fundamental a crise foi vencida.

mento Econômico, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964 e Luciano Martins, *Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968. Para um tratamento mais atual do problema cf. a análise sucinta mas particularmente iluminadora de Carlos Lessa e Sulamis Daim em “Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento”, Luiz Gonzaga Belluzzo e Renata Coutinho (orgs.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.

²⁹Uso o termo na acepção proposta por Pierre Muller, “Un schéma d’analyse des politiques sectorielles”, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 35, nº 2, Avril, 1985.

Mas convém evitar de saída o mal-entendido. Isto se dá, não porque o acordo no terreno das “idéias” sobre o que fazer seja decisivo – afirmação que nos faria incidir no mais acabado subjetivismo e nos condenaria a círculos viciosos inevitáveis. É exatamente o contrário, na verdade: o consenso não se faz em torno de representações, de “idéias”; em sentido profundo, ele é a manifestação no plano do discurso (entendido aqui em sua condição de ato) de que em âmbitos críticos de relações sociais a lógica cooperativa ganhou espaço e passou a mitigar a violência do entrelaço de interesses e motivações particulares. A instauração e o movimento expansivo de comportamentos dirigidos por uma tal lógica certamente devem algo às idéias, às fórmulas, às representações que lhe fornecem o léxico e a gramática. Mas são resultantes de processos muito mais complexos e essencialmente “abertos”. Por mais ampla e forte que seja, em certo momento, a comunhão em torno de um programa, ela não resistirá indefinidamente à evidência do fracasso. E contra este não se tem, jamais, garantias certas.³⁰

Nem por isso a importância dos embates que se travam no plano dos princípios e dos projetos globais de superação da crise fica diminuída. O sentido da observação precedente é apenas o de indicar que, ao invés de fonte de soluções garantidas para os problemas que enfrentamos – naturalmente, desde que bem concebidos – planos, pro-

³⁰Sobre este tema espinhoso, elementos sugestivos são encontrados em Peter A. Hall (ed.) *The political power of economic ideas*. Princeton, Princeton University Press, 1989; Margaret Weir e Theda Skocpol, “State structures and the possibilities for “Keynesian” responses to the great depression sweden, britains, and the United States”, in P. Evans, D. Hmeyer e T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 106-163; R. Boyer, *Formes d'Organisation Implicites a la théorie générale. Une interprétation de l'essor puis de la crise des politiques économiques keynésiennes*, Paris, Ccpremap, n. 8402, dez., 1983.

gramas, estratégias são antes um elemento adicional, ingredientes obrigados da própria crise. A análise que não incorpore essa dimensão será necessariamente limitada e conducente a equívocos.

Ao longo de quase toda a década passada, em contraponto às discussões intermináveis sobre diferentes terapias para os problemas macroeconômicos, desenvolveu-se um debate intenso em torno de algumas das características centrais da economia brasileira. Manifestando refratariamente conflitos de interesses no âmbito do empresariado industrial, das demais frações do empresariado e de outros setores sociais, esse debate situou-se, inicialmente, em plano extremamente genérico e envolveu círculos relativamente restritos. Com o avançar da crise, porém, e do próprio calendário político ele atingiu um público maior e passou a ganhar conotação nitidamente política. O auge desse processo se deu no final de 1989, quando se produziu no país uma clara disjuntiva: de um lado, a esquerda, com um discurso que procurava articular o nacional com o resgate da esfera pública; de outro, uma ampla coalizão conservadora envolvendo praticamente a totalidade das classes proprietárias, cuja retórica aliava o apelo moral à promessa de bem-estar e de acesso à modernidade pelas virtudes do liberalismo. Como se sabe, a vitória coube a esta última. Desde então os temas da eficiência empresarial, da privatização, da integração internacional e da concorrência franca e desimpedida impuseram-se como pontos focais do consenso enfim alcançado, pelo menos no tocante à assim chamada "elite".

Esta harmonia, contudo, não deve nos enganar. Quando submetemos o referido consenso ao teste de questões um pouco mais específicas, rapidamente constatamos que ele não ultrapassa a superfície.³¹

³¹Faço essa afirmação com base na análise de documentos escritos e na prolongada observação de pronunciamentos públicos de empresários e intelectuais de al-

E não poderia ser de outra forma. Pela “função” mesma que desempenhou recentemente como denominador comum ideológico de uma ampla aliança, esse discurso é demasiadamente genérico para que se possa inferir dele as diretivas indispensáveis para tornar operativo um novo projeto de desenvolvimento.

Importa frisar este ponto: o consenso não se desfaz quando lhe endereçamos perguntas mais precisas sobre o que e como fazer devido apenas ao incontornável – posto que universal e abstrato – conflito entre interesses gerais de longo prazo, supostamente expressos no discurso programático, e interesses “pequenos” e de curto prazo de indivíduos e/ou grupos. Sem dúvida, a importância deste é enorme, mormente em situações de crise como a nossa. Mas existe algo mais do que isso. Como o de qualquer outra classe, o universo ideológico dos empresários e de seus intelectuais é complexo e heterogêneo. Nele coexistem numa hierarquia móvel diversas matrizes discursivas, cada uma delas com sua história própria que se liga de maneira intrincada com as várias tradições do pensamento econômico, social e político. A convivência nesse universo dos temas do liberalismo econômico – ou cosmopolitismo, como queria Ligt – de um lado, e, de outro, os da intervenção estatal para defender a “economia nacional” e garantir o “desenvolvimento” é bastante ilustrativa.

Na fala da maioria dos empresários, usualmente indiferentes à exigência de rigor e coerência a que se sujeita o cultor de teoria, esses temas aparecem lado a lado, ou sucessivamente, de acordo com as

guma forma ligados a esse meio. A partir de procedimento diverso, pesquisa realizada no primeiro semestre de 1990, pelo IDESP, conduz a conclusão similar. Cf. Bolívar Lamounier, “Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor”, in B. Lamounier et alii., *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Editora Sumaré, 1990.

circunstâncias do momento. Em alguns deles, o discurso será mais articulado e mais conseqüentemente assumido. Num e noutro caso, porém, as referidas matrizes são fundamentais. É por meio delas que, a partir de um conjunto de lugares comuns – o terreno compartilhado que torna a comunicação possível – interesses diferentes são “falados”, i. é, formulados e publicamente defendidos.³²

Quanto ao discurso do empresariado brasileiro bem como o da *intelligentzia* econômica, dentro e fora do governo – para além do núcleo consensual supra aludido, creio ser possível reconhecer pelo menos três vertentes diversas:

1) um discurso propriamente liberal, que se apresenta sob duas versões:

1.1. o liberalismo puro e duro, que recusa a própria noção de estratégia e/ou projeto de desenvolvimento, advogando a idéia que ao governo não deveria caber nada mais que a tarefa de estabelecer as condições externas para que o mercado operasse em sua plenitude;

1.2. o liberalismo moderado, o qual – partindo do mesmo fundo doutrinário – reconhece a necessidade de “pactuar” com a realidade na definição da amplitude das reformas e no ritmo do processo.

2. a visão japonesa, ou coreana. Ênfase na autonomia nacional; competitividade sistêmica como noção reguladora e desenvolvimento tecnológico como imperativo; necessária concentração do capital como condição para o confronto exitoso com os conglomerados e cartéis que dominam os mais importantes ramos da indústria em escala mundial – na mesma linha, integração acentuada entre bancos e indústria; importância crucial da educação; papel diretivo do Estado.

³²Sobre esse ponto, encontramos sugestivas indicações em Barry Hindess, “Analyzing Actor’s Choices”, *International Politics Science Review*, vol. V., 1990.

Para este grupo, a metáfora de base não é a impessoalidade do mercado de concorrência perfeita, mas o som e a fúria das batalhas na guerra comercial. A estes, poderíamos chamá-los também de neomercantilistas. Do ponto de vista teórico/doutrinário, a referência principal para esta vertente seria a concepção estratégica da concorrência.

3) Finalmente, uma visão ainda incipiente que, a título de provocação, vou chamar de pós-social-democrata. O próprio deste “grupo” é a proposição fundamental de que o “lugar” da modernidade não está nos produtos, nem mesmo nos processos, mas na organização social da produção. É na relação capital-trabalho que o eficiente, o moderno, o competitivo se instaura – ou não – duravelmente com a propriedade de se estender para o conjunto do tecido social. A lógica dessa tomada de posição fica transparente nesta passagem:

“O trabalhador brasileiro é criativo e fonte inesgotável de cooperação. Aqueles que persistirem na rota da auto-suficiência perceberão que não são fortes o suficiente para enfrentar a concorrência, a intervenção do governo e ainda os seus próprios trabalhadores.”

Ela foi extraída do discurso feito por um jovem empresário que se notabilizou pela propaganda dos padrões pouco ortodoxos de gestão adotados em sua empresa, na homenagem em que recebeu o título de “líder empresarial mais votado”, num momento de aguda tensão entre governo e empresários

A caracterização é sumária e a listagem está longe de exaustiva. Apesar disso, creio ser indispensável incluí-las a título de ilustração porque a trajetória da economia brasileira será em alguma medida afetada pelas relações de forças que prevalecerem entre essas (e outras) matrizes no futuro mediato, e porque – no presente, assim como

no passado próximo – deve-se à mesma causa parte da incapacidade da política estatal de atacar com efetividade os problemas estruturais dessa economia.³³

* * *

Terminado o percurso, volto às questões levantadas no início. Constatamos ao longo do trajeto alguns sinais de vida no universo empresarial, apesar da crise. Eles não são o bastante para que possamos falar em novo empresariado. E, se levamos em conta os critérios aqui estabelecidos, não está garantido que poderemos falar dele em futuro previsível. Mas nesse caso, com ou sem aspas, devemos nos preparar para outra década perdida.

³³Destaquei esse aspecto ao analisar as ambigüidades da “Nova política industrial”, proposta na segunda fase do Governo Sarney (1987/1989). Cf. “A política industrial e a transição no Brasil – elementos para uma interpretação”, in Alexandrina Sobreira de Moura (org.), *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*, São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989, e *Política industrial e transição no Brasil*, mimeo, CEBRAP, março de 1989.

II - A POLÊMICA SOBRE O ESTADO

5. 1975/1976. Luzes e Sombras: O discurso antiestatizante

Parece estranho, mas quando o estudioso se dispõe a analisar o componente ideológico da oposição empresarial antiestatizante ele se depara com uma dificuldade singular. Com efeito, ao contrário do que acontece mais ou menos simultaneamente nos Estados Unidos e na Europa com a emergência do neoliberalismo, no Brasil a denúncia do Estado e o entoar de loas à livre iniciativa e ao mercado não são precedidos e preparados por um movimento intelectual de profundidade que, retomando em outras bases os temas tradicionais do liberalismo, dessem a eles um colorido distinto e um vigor renovado. Em vão procuraremos entre nós os sucedâneos de um Hayek, um Nozick ou mesmo de um panfletário talentoso como William Simon. Havia, certamente, sempre à mão o velho Gudín, a FGV e outros centros onde a ortodoxia econômica era cultuada. Mas, nos anos anteriores à campanha, Gudín não escreve sobre o problema da intervenção do Estado nada de maior fôlego – o que ele diz sobre o tema nada acrescenta em relação ao seu texto de 1944 contra Roberto Simonsen. Quanto à FGV e seus congêneres – é sabido – a teoria nunca foi o seu forte, mormente aquela que se situa nas regiões de fronteira com a filosofia

social e a filosofia política. Assim, a campanha contra a estatização vem à luz num deserto de idéias.

Esse fato traz uma conseqüência imediata para a análise: ausente um *corpus* composto de textos mais ou menos sistemáticos, ela deve se contentar com um material fragmentário, o ponto de vista da crítica antiestatista não se encontrando exposto de forma integrada em nenhuma parte.

Diante desse quadro, algumas alternativas possivelmente se oferecem. A que escolhemos foi a de reconstituir a argumentação antiestatizante a partir de enunciados que encontramos, apresentando-a secamente sob a forma de teses. Temos assim:

- 1) A participação do setor público na economia brasileira vem se expandindo continuamente ao longo do tempo e situa-se hoje nas faixas mais altas registradas para o mundo ocidental. Nas últimas décadas, tanto as despesas do governo quanto a carga tributária aumentaram significativamente em relação ao Produto Nacional Bruto e vem se ampliando, igualmente, a participação do Estado na formação bruta do capital fixo na captação da poupança coletiva e na produção de bens e serviços.

“O Estado controla diretamente setores vitais da economia. No setor de bancos comerciais, detém cerca da metade dos depósitos e realiza mais de 50% dos empréstimos. Os recursos para financiar investimentos fixos também estão quase totalmente nas mãos do Estado, por intermédio de bancos oficiais, como o BNDE. O Estado controla ainda 80% da capacidade nacional de gerar energia elétrica (1972), 72% dos ativos da indústria siderúrgica (1971), 60% dos ativos e 80% das exportações do setor de minério de ferro (1971) e 81%

dos ativos do setor de exploração, refino e distribuição de petróleo (1971).”¹

- 2) A ampliação das funções empresariais do Estado vem se fazendo de forma desordenada, pelo aumento do capital das empresas já existentes e pela criação de novas subsidiárias. Nesse movimento, o Estado passa a ocupar as mais diversas esferas de atividade, em flagrante contradição com os preceitos constitucionais vigentes e em contraposição às diretrizes fixadas no II PND quanto às áreas de atuação correspondentes à empresas pública e privada. A contradição entre as repetidas profissões de fé privatistas das autoridades públicas e a realidade dos fatos não poderia ser maior. “... a incursão das empresas estatais em novos ramos de atividade (é) o que caracteriza, no atual estágio de desenvolvimento, o processo de estatização”.²
- 3) O surgimento das empresas estatais remonta às décadas de 30 e 40, mas é nos últimos anos que o processo de estatização ganha maior velocidade. Ele se desenvolve a partir de um mecanismo básico: o desdobramento de entidades já existentes, para exploração de novas atividades.

“Coincidindo com as altas taxas de crescimento apresentadas no período, as empresas governamentais já existentes, na medida em que foram obtendo sucesso em seus empreendimentos, acabaram por gerar recursos além dos necessários à ampliação dos investimentos nos ramos industriais em que operavam. Passaram, então, a se expandir, diversificando as áreas de operação e partindo para um processo de verticali-

¹“Brasil: Capitalismo de Estado?”, *Visão*, 26/5/75, p. 51.

²Estatização segundo a FIESP; argumentos e contra-argumentos, *GM*, 4/9/75.

zação bastante acentuada. Nessa escalada, muitas atividades ‘meios’ que eram exercidas pelo setor privado, passaram a ser operadas pelas próprias empresas governamentais, através de empresas subsidiárias...”³

- 4) A principal razão alegada para justificar o processo de expansão da empresa pública é a existência de “espaços vazios” que devem ser ocupados. Para que o crescimento da economia não se veja obstado por estrangulamentos vários, é preciso que investimentos em certos setores produtivos sejam realizados. Por diversas razões – necessidade de mobilização de vultosos recursos, longos períodos de maturação e expectativas de baixas taxas de retorno – muitos desses investimentos não estão ao alcance ou não interessam à empresa privada nacional. Para garantir a sua efetivação e evitar que eles sejam assumidos por empresas multinacionais, o Estado chamaria a si tal encargo. Esse argumento é inaceitável.

Em primeiro lugar, porque ele oculta o fato de que muitas empresas públicas surgiram para substituir a iniciativa privada em setores que entraram em crise em função de uma política irrealista de controle de preços e tarifas impostas pelo Estado. Essa é a origem da estatização do sistema de transporte ferroviário, nas décadas de 20 e 30 e, mais recentemente, da estatização da rede de telecomunicações. Este último caso fornece uma excelente ilustração da atitude discriminatória contra a empresa privada. “O grande argumento em favor da estatização das comunicações no Brasil tem sido o da necessidade de investimentos extremamente elevados para expandir a rede nacional de telefonia e modernizar o sistema.” No entanto, o Governo

³ *Idem.*

destina uma parcela insignificante de seus recursos orçamentários para esse fim. Quase tudo que se aplica em telecomunicações no Brasil provém de duas fontes: o autofinanciamento (adiantamento de capital pelo interessado no serviço) e a remuneração de tarifas. “Só o usuário de serviços de telecomunicações tem contribuído para o crescimento do sistema nacional.” O governo age com dois pesos e duas medidas. Enquanto a iniciativa privada controlava as comunicações, as tarifas eram insuficientes e o sistema se via condenado ao atraso e à estagnação. Assumindo o controle, o Estado altera radicalmente as regras do jogo, aumentando as taxas e criando mecanismos de poupança quase forçada. “Por que não foram dadas essas condições à iniciativa privada?” É muito fácil ser dono do país por esses caminhos.”⁴

Em segundo lugar, porque o Estado tem ampliado sua atuação empresarial em ramos industriais que não se incluem entre os setores básicos para o desenvolvimento e onde as características do investimento requerido são perfeitamente compatíveis com as dimensões e as possibilidades da empresa privada nacional. Com isso, o próprio Estado cria vazios, que logo em seguida passam a ser invocados para justificar novas arremetidas das empresas governamentais: o empresário tem boas razões para relutar “em planejar e executar investimentos onde a presença do Estado como seu concorrente não é totalmente improvável.”⁵ Falta uma definição mais precisa dos setores que correspondem à empresa pública e do verdadeiro papel atribuído à empresa privada. Além do mais, o Estado tem se expandido também em setores que estavam previamente ocupados, passando a concorrer em bases desiguais com a iniciativa privada, que se vê cada vez mais

⁴“Os Caminhos da Estatização - V”. *ESP*, 23/2/75.

⁵“Estatização segundo a FIESP...”

sufocada. Isto se dá principalmente através da criação de departamentos ou de subsidiárias para o fornecimento de bens e serviços tradicionalmente adquiridos junto à empresa privada. Foi assim que o Estado penetrou na área de bens de capital, de construção civil e de engenharia de projeto, com a USIMEC (Usinas Mecânicas), a ECEX (Empresa de Construção de Obras Especiais) e a COBRAPI (Companhia Brasileira de Projetos Industriais), entre outras. Mas esses são apenas alguns exemplos. O problema é geral: a doença da atividade-meio é o mal endêmico da administração pública no Brasil.

A razão mais importante, porém, para rejeitar o argumento dos espaços vazios é que ele não leva em conta os fatores responsáveis pela debilidade da empresa privada nacional, impedindo-as de se lançar nessas áreas que requerem maior volume de capital. Esses fatores localizam-se, sobretudo, na esfera financeira, e para eles contribui fortemente o próprio Estado.

Antes de mais nada, a empresa privada nacional é afetada por desequilíbrios estruturais na formação de seu capital, “onde os débitos junto às instituições financeiras predominam sobre a captação de recursos junto ao público, através da subscrição de ações ordinárias.”⁶ Impossibilitado de mobilizar capital próprio no mercado acionário nas proporções desejáveis, o empresário se vê obrigado a recorrer maciçamente ao crédito, contratando recursos gravados com altos custos financeiros. A atrofia dos canais de acesso direto aos recursos para investimento é consequência de duas distorções básicas: a canalização da maior parte da poupança para títulos de renda fixa (ORTN e LTN) e para os fundos geridos pelo Estado, e a fragilidade do mercado secundário, do qual estão praticamente ausentes os investidores

⁶“Brasil: Capitalismo de Estado?” *Visão*, p. 75.

institucionais. (Entretanto), “Mesmo dentro da modesta importância do mercado acionário, a empresa nacional privada enfrenta enormes dificuldades em beneficiar-se de exíguos recursos aplicados”,⁷ dada a cerrada concorrência que sofrem por parte das empresas governamentais. Segundo estudo elaborado pela Bolsa de Valores de São Paulo, entre 1971 e 1974, o aumento do capital das Sociedades Financeiras Estatais através de novas subscrições foi em média, de 16,1%; o das Sociedades de Economia Mista, de 14,3% enquanto o das Empresas Privadas foi apenas 4,3%.⁸

A vulnerabilidade da empresa privada nacional se vê ainda agravada pelo efeito conjugado de três fatores adicionais: o mecanismo da correção monetária, que torna particularmente onerosos os débitos contraídos junto às instituições de crédito; a atuação da Câmara Interministerial de Preços que, ao desconhecer muitos dos elementos que compõem a estrutura de custos da empresa, diminui a sua rentabilidade e, dessa forma, limita a sua capacidade de autofinanciamento e, por fim, o peso crescente da carga tributária, que contribui para reduzir a taxa de lucro pós-impostos e, conseqüentemente, os fundos próprios para a acumulação privada.

- 5) Em contrapartida, a empresa estatal goza de uma situação privilegiada: livre de risco – porque a sua condição de entidade pública a libera, em última instância, da sanção do mercado (jamais irá à falência); isenta de muitos tributos que deprimem a lucratividade da iniciativa privada; generosamente alimentada por recursos orçamentários, cuja aplicação escapa a qualquer controle mais preciso (como aferir a eficiência de um organismo estatal?); cumulada de

⁷“Estatização segundo a FIESP...”

⁸*Idem.*

favores e vantagens pelas agências da administração governamental, ela ainda absorve uma fatia desproporcional da poupança coletiva, seja sob a forma de crédito a longo prazo para investimento, seja sob a forma de recursos captados junto aos fundos e no mercado acionário.

- 6) É nesse contexto que assume toda a sua gravidade o avanço da estatização no setor financeiro. Atualmente, “a maior preocupação... reside na verdadeira escalada do governo na área financeira e de crédito, onde exerce um controle cada vez maior, condicionando o poder de decisão das firmas a uma excessiva e incômoda dependência do governo. Essa escalada iniciou-se, mais efetivamente, com o fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico... Hoje, praticamente todo o financiamento a longo prazo... está concentrado no BNDE, que além de exigir, às vezes, para a concessão do financiamento, uma participação acionária e até mesmo na diretoria, cobra ainda juros e correção monetária elevadíssimos...”⁹ “Em troca da colaboração financeira (...) empresas como a USIMINAS, COSIPA e COFAVI, inicialmente privadas, tiveram que ceder participação acionária ao BNDE, o qual se tornou sócio majoritário com o passar do tempo.”¹⁰ Nas palavras do Professor Gudín, o BNDE “é um verdadeiro Leviatã a absorver as empresas que bateram à sua porta, seja através de empréstimo, seja pela participação acionária.”¹¹ “A maior apropriação por parte do governo dos recursos financeiros existentes no mercado (é) o elemento principal, e preponderante, da onda estatizante.”¹²

⁹“Os Caminhos da Estatização - I”, *ESP*.

¹⁰“Estatização segundo a FIESP...”

¹¹“Os Caminhos da Estatização - I”.

¹²*Idem*.

Para esse fim, além dos impostos diretos, o Estado lança mão de toda uma panóplia de taxas para-fiscais (fundos, Imposto Único, PIS, etc.) e, agora, passa a absorver também os fundos decorrentes dos incentivos. A situação do sistema financeiro privado se torna ainda mais precária pelo recurso crescente do Estado à poupança individual e pela concorrência desigual que ele sofre das instituições oficiais: as empresas do governo são clientes cativos dos bancos estatais; ademais, enquanto os bancos privados são impedidos pela autoridade monetária de ampliar suas rendas, a criação de novas agências é facultada aos bancos estaduais. “*Não há maior ameaça para uma sociedade livre do que a estatização do crédito*” reconhecia o Ministro da Fazenda, Sr. Mário Henrique Simonsen.¹³ No Brasil, essa ameaça é um fato atual.

- 7) O processo de estatização é movido por mecanismos econômicos que foram se conformando ao longo de décadas, mas a sua operação é facilitada pelas condições institucionais vigentes no país após 1964. Em conexão mais imediata com a expansão acelerada do Estado empresário está a reforma administrativa introduzida pelo Decreto-lei 200 de 1967. Visando alterar a estrutura arcaica da pachorrenta burocracia brasileira através da descentralização administrativa, este instrumento “criou a figura da empresa pública, dotada de autonomia e flexibilidade operacional necessária ao desempenho de suas atribuições”.¹⁴ O Decreto-lei 200 é responsável pela inegável melhoria nos padrões de desempenho do serviço público no país, mas deu margem também a distorções diversas: contrariando o espírito desse documento, os dispositivos nele

¹³“Os Caminhos da Estatização - II.”

¹⁴“Estatização segundo a FIESP...”

contidos foram utilizados para fomentar a geração inesgotável de novas empresas estatais, freqüentemente em situação de concorrência com a iniciativa privada. Indiretamente, a estatização é favorecida pelas características autoritárias do regime político que, dotado de um sistema legal fechado e misterioso, institui o segredo como norma geral e a irresponsabilidade como virtude a ser cultivada por seus funcionários. Em nada limitado em sua capacidade de legislar por decretos, desobrigado de prestar contas de seus atos a quem quer que seja, o governo central vê o seu comportamento replicado nos múltiplos organismos públicos, que se tornam cada vez menos controláveis. Daí a contradição entre a proclamada convicção privatista das autoridades superiores e a realidade do estatismo em marcha.

- 8) Isto porque a disseminação de empresas públicas e de órgãos da administração indireta (fundações, autarquias), dá origem à constituição de uma figura nova na paisagem social brasileira: o tecnocrata – quadro com formação de nível superior, que assume funções de assessoria, direção de segundo escalão, postos de influência dentro da máquina administrativa ou de execução de programas específicos nas mais diversas áreas. “Formando pequenos núcleos em todos os órgãos da Administração, o tecnocrata brasileiro alterou a composição qualitativa dos recursos humanos no setor público. ... Muitas vezes é recrutado na empresa privada e, não raro, sua meta passa a ser a privatização da administração pública e a estatização da iniciativa privada.”¹⁵ O grupo crescente de tecnocratas começa a se caracterizar como categoria social diferenciada. O seu poder é enorme, pois as decisões que dão corpo efetiva-

¹⁵“Brasil: Capitalismo de Estado?” *Visão*, p. 54.

mente às políticas governamentais são tomadas por seus integrantes “... na verdade, os administradores situados nos mais altos níveis hierárquicos do serviço público não fazem propriamente parte da engrenagem. Estão fora dela. E, quando se vêem às voltas com urgentes e graves problemas institucionais, fica ainda mais difícil perceber o que está acontecendo nos níveis intermediários e inferiores.”¹⁶ A tecnocracia, tecnoburocracia ou, mais simplesmente, segundo escalão, é o agente que impulsiona o processo estatizante. Antepondo às necessidades da economia e aos princípios em que ela se baseia os seus interesses específicos na ampliação ilimitada da máquina estatal, essa camada se nutre, no melhor dos casos, de uma vaga ideologia antiprivatista nacional e, no pior, das idéias marxistas difundidas pelos elementos que o esquerdismo militante subrepticamente conseguiu alojar no aparelho de estado.¹⁷

- 9) A economia de mercado é condição para o desenvolvimento e base insubstituível do regime de liberdades individuais. No Brasil, o dirigismo excessivo e a expansão irrefreada das empresas estatais ameaçam aniquilá-la. Resistir é preciso. “Se não for contida, a estatização levará fatalmente a um regime político totalitário e burocrático de capitalismo de Estado ... que é abominado por toda a sociedade brasileira.”¹⁸

Na apresentação que vimos de fazer do discurso anti-estatizante buscamos observar três princípios gerais: 1) fidelidade: não trai-lo vertendo para uma linguagem que lhe fosse estranha e alterasse, ainda

¹⁶*Idem.*

¹⁷*ESP*, 5/3/75.

¹⁸“Henry Maksoud. Constituição ou Vida Constitucional?” *Visão*, 21/7/75.

que sutilmente, os significados; além das provas racionais que ele agencia, tentar recuperar, igualmente, a sua intensidade afetiva, o seu *pathos*; 2) exaustividade: reproduzir o conjunto das razões aventadas; 3) síntese: eliminando as redundâncias na exemplificação e os desenvolvimentos derivados, apresentar a argumentação da maneira mais compacta. O resultado é uma composição que toma de empréstimo trechos de inúmeros documentos produzidos pela campanha, articulando-os de forma tanto quanto possível lógica. Trata-se, portanto, de algo mais que mera colagem. Tal como enunciadas, essas “teses” não correspondem exatamente ao teor de qualquer dos pronunciamentos antiestatistas, ou mesmo à posição de qualquer dos participantes do debate. No entanto, acreditamos, elas fornecem uma versão bastante abrangente daquele discurso tal como ele foi formulado no Brasil em meados daquela década.

Entretanto, a campanha contra a estatização não se limitava à simples reiteração desses enunciados. Eles compunham o seu pano de fundo, a sua ordem de razões, por assim dizer, mas no dia a dia, o que a alimentava era a exploração de fatos – manifestações empresariais, declarações de ministros e funcionários, decisões de governo, disputas, situações de conflito, áreas de atrito entre grupos privados e empresas públicas ou agências estatais – que estariam a confirmar a justiça do diagnóstico formulado e a instar uma ação drástica e urgente em resposta. Não caberia neste trabalho fazer a narrativa desses embustes. Aqui, interessa-nos salientar apenas duas coisas: a luta contra a estatização aparece como uma operação de ampla envergadura cujo desfecho depende do resultado agregado desses múltiplos enfrentamentos localizados; a importância respectiva destes não é uniforme: alguns não passam de escaramuças sem maior conseqüência (por

exemplo, as denúncias contra a Embrafilme) e logo se esgotam; outros são mais sérios, mais longos e maior é o volume de recursos que comprometem. A campanha, portanto, comportou algumas “causas” e a sua natureza – elas envolvem essencialmente grandes projetos na área de insumos básicos – não é indiferente à análise.¹⁹

Consideremos com algum vagar o discurso antiestatizante em sua forma mais integrada. Não se trata de discutir a validade das alegações que ele avança – algumas são bem frágeis e foram devidamente respondidas na época. Nem tampouco de submetê-lo a uma análise retórica, que pusesse a nu suas artimanhas, o jogo de suas táticas. Porém, mais modestamente, de fazer algumas observações pontuais com o fim de chamar a atenção para algumas de suas ambigüidades, delimitar a abrangência da crítica e precisar melhor os seus alvos.

Antes de mais nada, cabe destacar a maneira contraditória como se move o ataque às empresas públicas, que se vêem impugnadas, alternativamente, ora em seu ser (empresa), ora em seu predicado (pública). A crítica incorpora o caráter ambivalente de seu objeto e oculta as inconseqüências que daí resultam furtando-se a uma exposi-

¹⁹Deixando de lado as denúncias mais gerais – como a de estatização do crédito – e retendo apenas questões específicas, relacionamos os temas mais recorrentes, ordenando-os segundo a freqüência com que aparecem nos registros com que trabalhamos. Ficamos, assim, com a lista seguinte: 1) fertilizantes; 2) petroquímica; 3) álcool; 4) siderurgia; 5) portos. Marcos Vianna, ao mencionar os projetos “problemáticos” do ponto de vista das relações entre o governo e a iniciativa privada (empresariado) destaca: *Projeto Fosfato* - pretensão da CRPM de lavrar o minério de Patos de Minas; o *Projeto Alumínio* - anúncio de constituição de unidade produtiva da CVRD no Estado do Rio de Janeiro; Projeto VALEP/VELEFÉRTIL; 4) Projeto Rio Norte: associação entre a CVRD e empresas internacionais para exploração de bauxita; Projeto CENIBRA - ingresso na CVRD na área de celulose. Documento encaminhado por Marcos Vianna ao Ministro Reis Velloso contendo sugestões para uma política de desestatização. Surge Plano de Privatização. *ESP*, 26/5/76.

ção positiva de seu ponto de vista e manejando separadamente aspectos distintos da realidade. Convém examinar esse dispositivo mais de perto.

A empresa estatal, figura que se dissemina nas economias capitalistas centrais e periféricas a partir dos anos 30 e 40 deste século, aparece ante a teoria como uma entidade enigmática, onde se confundem num amálgama inextricável atributos de aparelhos de Estado e de unidades distintas de capital. Como expressão do Estado, ela se subordina à lógica da valorização do capital como um todo, para a qual contribui através da produção de bens de serviços que vende a preços administrados e por sua política de investimento, cuja definição integra, com peso mais ou menos determinante, considerações de ordem macroeconômica e de “interesse social”. Enquanto estrutura de produção e organização, ela se constitui como um capital particular, que busca garantir, permanentemente, a sua reprodução através do incremento da extorsão da mais valia e do esforço para realizá-la nas condições mais favoráveis.

Essa afirmação não é especialmente original – de maneiras diversas e muito mais amplamente, o caráter intrinsecamente contraditório das empresas públicas foi salientado por inúmeros autores.²⁰ O que desejamos é assinalar uma implicação que decorre desse fato: nas diversas empresas estatais, a forma como se combinam os dois aspectos

²⁰Cf. entre outros, Bruno Théret e Michel Wieviorka, *Critique de la Théorie du "Capitalisme Monopoliste d'État"*, Paris, François Maspero, 1978. Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977; Sulamis Dain. *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo - uma análise comparada*. Tese de doutoramento, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1980; Sérgio Abranches, *Empresa Estatal e Capitalismo - uma análise comparada*, in C.E. Martins (ed.) *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo, HUCITEC/CEBRAP, 1977.

que lhe são constitutivos variam significativamente, um ou outro polo podendo afirmar-se como predominante. É com base nessa ordem de constatação que Sulamis Dain formula sua tipologia, a qual, por sua pertinência ao ponto que estamos discutindo, passamos a expor resumidamente.

“Na perspectiva da organização industrial” – escreve a autora – as empresas estatais podem ser apresentadas segundo uma tipologia concebida “em termos do poder de controle das grandes empresas, como blocos de capital global, exercido a partir de uma dada estrutura produtiva, e não como formas comportamentais de concorrência.”²¹ A partir dessa proposição geral, são identificados três blocos de capital estatal, que se diferenciam em suas características estruturais “em termos de expansão da capacidade produtiva, formação de preços, estratégias empresariais e lógicas de valorização como frações de capital.”²² O primeiro compõe-se dos “setores estatais ligados à produção de capital social básico, tais como transporte e energia. Para estes, o ‘ser público’ decorre de sua existência como monopólio natural ou estatutário, e da sua submissão a um grau rígido de controle estatal.” O segundo, correspondendo à estrutura de mercado de oligopólio puro e concentrado, compreende “as empresas estatais de insumos básicos e de indústria pesada, por sua elevada concentração técnico-econômica, descontinuidades de escala e de técnicas de produção, e produto homogêneo”; dele fazem parte as empresas públicas na indústria siderúrgica e de combustível, e na mineração. O terceiro, de importância mínima no Brasil, abrange as empresas públicas em setores de oligopólio diferenciado, às quais é atribuído um papel regulador

²¹Sulamís Dain. *Op. cit.*, p. 30.

²²*Id.*, *ibid.*, p. 30.

da concorrência no mercado. Fazem parte deste grupo as empresas estatais de produção automobilística e farmacêutica.

Em seu trabalho, a autora desenvolve amplamente esta tipologia, analisando em detalhe as lógicas diferenciais de expansão dos capitais produtivos estatais, bem assim como as formas como eles se articulam com a expansão da estrutura industrial como um todo, mas não vamos acompanhá-la nessa elaboração. Para nossos propósitos, basta chamar a atenção para as distintas configurações que a dualidade antes aludida assume quando passamos de um a outro desses blocos. Com efeito, no primeiro deles, os interesses do capital particular tendem a se anular ante as necessidades da reprodução do capital em geral. “É possível afirmar que a racionalidade de mercado praticamente inexistente para estes setores de capital social básico. Isso porque produzem bens e serviços socialmente desejáveis. Ao contrário de outros segmentos de produção estatal... na produção de capital social básico, a atuação estatal é definida predominantemente por critérios sociais, e não de mercado, o que significa que também seu financiamento será definido socialmente...” “...as empresas de capital social básico guardam apenas o formato empresarial, mas não pautam seu comportamento pela lógica empresarial. São apenas unidades de produção e valorização do capital como um todo, apoiadas sistematicamente na fiscalidade.”²³ Já as empresas produtoras de insumos básicos encontram-se em situação diversa. Ocupando posição de liderança em setores onde são fortes as barreiras à entrada, elas dispõem de base de mercado bem definida entre os principais setores da demanda final e respondem por parcela significativa da demanda derivada dirigida ao setor de bens de capital e à construção civil. Nas empresas estatais

²³*Id.*, *ibid.*, p. 31.

desse tipo é forte a tensão entre os dois aspectos de sua estrutura, como unidade distinta de capital e como capital coletivo: contando com a possibilidade de realizar lucros e autofinanciar, parcialmente ao menos, a sua própria expansão, essas empresas gozam de uma margem variável de autonomia e buscam operar segundo critérios micro, numa lógica de valorização de seu próprio capital; entretanto, elas se vêem sistematicamente tolhidas nesse movimento por sua subordinação à política de preços administrados que objetiva “propagar ao sistema como um todo, e aos usuários preferenciais, uma redução de custos via preços de insumos”²⁴ e são obrigadas com freqüência a recorrer à fiscalidade, o que as coloca em situação de maior dependência face às agências da burocracia estatal. Não obstante, ainda no interior dessa categoria diferenças sensíveis podem ser observadas, como o demonstra o estudo comparativo das empresas do setor siderúrgico e da CVRD levado a efeito pela autora: enquanto as primeiras se mantiveram quase todo tempo amarradas à condução mais geral da política econômica, a segunda – pelo caráter particular do “mandato” que lhe foi outorgado: expandir tanto quanto possível as exportações – pôde operar mais agressivamente como empresa, constituir fundos próprios para acumulação, diversificar suas áreas de atividade e esboçar uma estratégia internacional de associações.²⁵

²⁴*Id.*, *ibid.*, p. 39.

²⁵“A ‘vocação’ privada da Vale está relacionada com sua nenhuma inserção ao mercado interno, e com a definição de atividades eminentemente exportadoras. Essencialmente sujeito da política econômica, do ponto de vista de sua racionalidade de mercado, não há contradição aberta entre o político e o econômico, entre a valorização do capital em geral e da fração de capital. A empresa não é induzida a abrir mão de sua valorização como capital particular. Ao contrário, ela exerce plenamente seu jogo de mercado, visando valorizar este capital particular, que compete com outros capitais, no jogo oligopolista internacional.” (*Sula*, p. 170.) No caso da Vale,

Deixando de considerar a situação das empresas do terceiro grupo – oligopólios diferenciados – voltemos às ambigüidades da crítica antiestatizante. Dissemos atrás que ela incorporava a ambivalência de seu objeto, trabalhando seletivamente com aspectos díspares da realidade. Agora esta “sabedoria” sua fica a descoberto. As empresas públicas são acusadas, quer por atuarem como empresas, quer por seu comportamento como parte integrante do aparelho de Estado. O que dissimula a inconseqüência é o emprego ardiloso da exemplificação. Assim, quando se denuncia a verticalização, a diversificação das áreas de atividades, a captação de poupança no mercado acionário, etc., as ilustrações típicas são a CVRD e a Petrobrás – cujos padrões de eficiência não são postos em causa. Quando se faz o requisitório da burocratização, dos desperdícios, dos déficits, da dependência estrita dos recursos financeiros arbitrariamente extraídos pelo Estado, os exemplos são buscados em outra parte.²⁶

as restrições mais significativas que decorrem de seu caráter de capital estatal se situam nos limites impostos pelo Estado à livre disposição de seu capital – direcionamento dos seus investimentos para projetos definidos como prioritários pelo planejamento econômico, freios à sua política de diversificação, etc.

²⁶Veja-se, por exemplo, este trecho do presidente da CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) ao presidente do Tribunal de Contas da União, transcrito na reportagem da revista *Visão*: “Os tipos de irregularidade mais comuns são aqueles vinculados ao triplice escolho da politização, do empreguismo e da descontinuidade administrativa... Além disso, nossos técnicos apontam: erros de lançamento; mau posicionamento das contas; contas que desaparecem de um exercício para outro indevidamente; prejuízos constantes em vários exercícios; falta de padronização nos balanços..., despesas administrativas, principalmente de pessoal, muito elevadas” e outras distorções da mesma ordem. A reportagem se detém na descrição dos casos onde a ineficiência se manifesta com maior evidência, e é significativo que nessa relação não se encontrem nenhuma das empresas públicas apontadas genericamente como fontes principais de ameaça estatizante.

Essa, porém, é apenas a sua ambigüidade mais aparente. Implícita na crítica antiestatizante encontra-se também uma visão dividida da empresa privada. Podemos depreendê-la da leitura de muitas de suas objeções e das demandas a elas articuladas. Como já vimos, o Estado é condenado por tratar “desigualmente” a empresa pública e a empresa privada. Mas qual o sentido dessa queixa? Por um lado – esta postulação é básica – espera-se que ele trate a empresa como ente privado, cuja liberdade de ação pode sofrer limites, mas em nenhuma hipótese há de ser alienada. Mas, por outro, reclama-se do Estado que encare a empresa privada como suporte do bem público, como promotora do interesse geral: daí a exigência de crédito subvencionado, a reivindicação de que lhe sejam concedidas facilidades análogas às empresas públicas,²⁷ a cobrança de que se imponha às empresas estatais uma política de compras objetivando o fortalecimento da indústria de bens de capital no país (o que é mais do que defensável, mas este não é o ponto em discussão) e *last but not least* o lamento de que empresas inadimplentes sejam absorvidas pelo BNDE. A inconseqüência é patente. A ambivalência da empresa pública tem como contrapartida a contradição íntima de um capitalismo assistido, o qual, nas palavras de alguém que deve saber o que diz, cresce sugando as tetas do Esta-

²⁷A leitura dessa passagem é ilustrativa. “Enquanto a CVRD pôde afirmar-se beneficiada pela construção do porto de Tubarão” – escreve *O Estado de São Paulo* – “pequenas empresas privadas de mineração lutavam arduamente para pesquisar, localizar, produzir e escoar sua produção, com possível lucro e eficiência. A Mineração Brasileira Reunidas, exemplo típico (sic), teve que construir com recursos próprios um porto em Sepetiba para exportar o minério de ferro de Paraopeba... A ICOMI, do mesmo grupo empresarial, para explorar o manganês do Amapá, teve que implantar, por sua conta, toda uma vasta infra-estrutura extremamente dispendiosa...” “Os Caminhos da Estatização, III, *ESP*, 21/2/75.

do. A esquizofrenia do discurso não faz mais do que reproduzir transfiguradamente este aspecto da realidade.

* * *

O segundo comentário que gostaríamos de apor ao discurso anti-estatista diz respeito à maneira como ele resolve a questão das relações entre o capital local, o capital estrangeiro e a política estatal. Talvez fosse mais adequado dizer, a maneira como ele não resolve esta questão, como ela é esquivada. Mas vamos por partes.

Num primeiro nível, a retórica antiestatizante trabalha com a dicotomia nuclear no pensamento liberal, a oposição Estado/mercado, ordem pública/ordem privada. O mercado – espaço onde se defrontam em relações de intercâmbio indivíduos proprietários – constitui não apenas um mecanismo de compatibilidade *ex post* de decisões discretas, que garante a alocação mais eficiente dos recursos econômicos da coletividade, mas também o fundamento último da liberdade individual. É a partir dele que podem ser definidas as atribuições legítimas do Estado e os limites que este não deve franquear. Posto que não se desconhece mais o caráter problemático da harmonia entre o interesse de cada um e o interesse geral, admite-se que a ação estatal transcenda a simples função protetora, estendendo-se para corrigir situações iníquas e impulsionar o progresso material da sociedade. Não obstante, ainda assim, o mercado continua sendo a referência final, o padrão insubstituível que permite discriminar a intervenção útil da interferência maléfica. O Editorial do *Jornal do Brasil* de 13.6.1974 expressa essa noção com toda clareza:

“A ‘estatização’ deste mercado (de trabalho), a estatização do setor agrícola, em grande escala, o dirigismo e o controle sobre o perfil da renda fizeram do Estado brasileiro o grande parceiro do mercado. Ele continuará sendo útil enquanto parceiro. E ninguém se queixa dos investimentos que se faça na infra-estrutura e nos setores básicos do progresso. O Capitalismo de Estado existe em todo o mundo contemporâneo. É necessário, todavia, que ele trabalhe para a preservação do mercado...”²⁸

A concepção que apresentamos acima de forma bastante esquemática afigura-se como um dos pressupostos básicos da polêmica, o terreno comum onde os oponentes se reconhecem e de onde derivam argumentos com que irão se enfrentar. Nesse sentido, não se verifica nenhum esforço para desenvolvê-la, nenhuma tentativa de justificá-la. Toda argumentação tem por fim tornar mais provável ao auditor a veracidade de um enunciado. A proposição em causa goza do estatuto da evidência. Qualquer razão adicional introduzida no debate para apoiá-la teria o efeito inverso de trazê-la para o âmbito inferior do opinável.²⁹ No quadro da discussão que examinamos, bastava que ela fosse reafirmada. “Não temos, no mundo, um regime aberto de economia fechada. Abertura política é abertura econômica. De outra forma, chegaremos a um ponto em que o poder político estará todo nas mãos do Estado. Então, bastará trocar o sinal mais pelo sinal menos e estaremos em outro regime. Allende estatizava a economia chilena com velhas leis que não pegaram. Ele não precisou de novas leis.”³⁰ Desconexas como são, as palavras de Marcel Solimeo, diretor do Ins-

²⁸Debate Livre. *JB*, 13/6/74.

²⁹Cf. Marc Angenot. *La Parabole Panphlétaire. Typologie des Discours Modernes*. Paris, Payot, 1982, pp. 169 e segs.

³⁰Brasil: Capitalismo de Estado? *Visão*, 26/5/75, p. 49.

tuto de Economia Gastão Vidigal, nos dão um dos muitos exemplos de como aquela noção de base se faz presente, de forma explícita, no debate.

A discussão, portanto, gira toda em torno da avaliação dos dados mais palpáveis da realidade. Seu objeto é a interpretação de algumas das tendências que marcam a evolução recente da economia brasileira e do sentido assumido pelas orientações da política estatal. Para os críticos, embora tenha se desenvolvido em resposta às exigências incontornáveis, o setor público já teria se expandido muito além do limiar do admissível e do necessário. “De fato – escrevia Mario Henrique Simonsen, antes de se tornar ministro de Geisel – de um lado era necessário reforçar as obras de infra-estrutura. De outro, num país em crescimento rápido, onde as poupanças eram bastante pulverizadas, e onde os empresários se revelavam pouco propensos à associação..., o Governo teria que desempenhar um importante papel como investidor supletivo, em certos setores para os quais a tecnologia moderna exige a mobilização de grandes capitais. Contudo, a dimensão dessa tarefa supletiva parece ter sido violentamente exacerbada.”³¹ Este texto foi escrito em 1969. Desde então, a participação do Estado na economia vem aumentando em ritmo acelerado. Estabelecidas essas premissas, a conclusão aparentemente se impõe em estrita obediência à lógica: é preciso inverter esse processo, do contrário, são as próprias bases da sociedade livre que estarão ameaçadas.

Até aqui, o discurso se desenvolve numa dimensão única e os argumentos se articulam numa cadeia que nada tem de específico, sendo no fundo idêntica a que encontramos na crítica liberal corrente à ampliação exagerada das funções do Estado. No entanto, até mesmo

³¹*Idem*, p. 48.

como simples sinal de presença no texto polêmico da ordem de razões do adversário, manifesta-se nele um elemento heterogêneo, a saber, o tema da empresa privada *nacional*. Com efeito, um dos principais argumentos esgrimidos pelos representantes do Governo para justificar a expansão das atividades empresariais do Estado é o da necessidade de garantir, não apenas que os espaços vazios na estrutura da indústria venham a ser ocupados, mas, ademais, que eles permaneçam sob controle nacional. É esse objetivo, também, que informa a constituição e o reforço do sistema oficial de crédito a investimentos centrado no BNDE e, em última instância, o conjunto da política governamental. Numa economia que optou conscientemente por aceitar o concurso do capital estrangeiro como ingrediente necessário ao seu desenvolvimento, o risco existirá sempre de que o empresário local venha a ser tragado pelo concorrente externo, incomparavelmente mais forte. Cabe ao Estado prover as condições capazes de evitar esse resultado nefasto.

O imperativo do fortalecimento da empresa privada nacional consistirá, então, no segundo pressuposto compartilhado pelos dois lados que se defrontam na polêmica da estatização. Sim, pois diante do argumento antes esboçado, a reação da crítica anti-estatista não será o de denunciá-lo como impertinente, mas, ao contrário, numa manobra típica de retorsão, o de reivindicá-lo para si e inverter os sinais, buscando demonstrar que a ação do governo produz conseqüências daninhas para o empresário nacional e que, portanto, para além das boas intenções, na realidade o que se faz é o contrário do predicado.

Boa ilustração desse tipo de procedimento é a crítica que o *Estado de São Paulo* dirige à política de associações da Petroquisa no campo de fertilizantes.

“Outro fato extremamente grave que os empresários assinalam é a associação de empresas estatais brasileiras com grandes empresas multinacionais também para a produção de fosfatados. Em janeiro último, anunciou-se que a Petroquisa assinou protocolo de intenção com duas empresas do grupo japonês Mitsui para a constituição de uma sociedade de ações denominada Afone – Amônio Fosfato do Nordeste S/A... A Petroquisa dará apoio industrial e comercial, além de se responsabilizar pela entrega da amônia necessária. Trata-se de uma associação de grande empresa estatal brasileira com multinacionais, uma estranha e nova figura que começa a surgir no quadro geral da economia brasileira. E onde ficam as empresas privadas nacionais? perguntam os industriais brasileiros do setor de fertilizantes, não mais preocupados apenas com a ameaça de estatização do setor, mas também, agora, com a associação de multinacionais do Estado com multinacionais estrangeiras, reduzindo fortemente qualquer possibilidade de participação do setor privado brasileiro.”³²

Entretanto, é nos editoriais de Henry Maksoud e, de maneira geral, nas matérias da revista *Visão*, que o tema da defesa da empresa privada nacional aparece com mais nitidez e maior insistência, como componente da luta antiestatizante. Preliminarmente, subvertendo a representação corriqueira da forma como se distribuem as posições e os papéis, postula-se uma conexão positiva entre estatização e desnacionalização, a qual não seria uma consequência fortuita de automatismos econômicos, mas o resultado de decisões calcadas numa convergência real de interesses – mesmo que encarados numa ótica míope, ainda que de curto prazo. O capital estrangeiro – afirma Maksoud em seu artigo de 23 de junho de 1975 – “não se preocupa com o processo estatizante ... e até tira proveito da estatização, pois muitos ho-

³²Os Caminhos da Estatização - VIII. *ESP*, 27/2/75.

mens responsáveis geralmente desprezam a idéia de estimular, para novos projetos, o surgimento de empreendedores brasileiros ou apoiar a empresa nacional que se desenvolve, preferindo o caminho simplista de lançar mão de organizações alienígenas.” E mais adiante conclui.

“A onda a favor das empresas do Estado é engrossada, assim, pelo próprio desempenho da empresa estrangeira, que não está preocupada com a doutrina econômica dominante no país, mas apenas com os proventos que possa tirar de um mercado que julga crescente e que procura tornar cativo através de proteções aduaneiras e outros favores governamentais. Estatização e desnacionalização, caminhando juntas, vão alijando a empresa nacional do mercado...”³³

O lugar privilegiado onde se explicita a coincidência de interesses entre as duas partes é a política de compras das empresas estatais e durante toda a campanha contra a estatização Maksoud vai sustentar por sua conta a defesa das reivindicações do setor de bens de capital e de engenharia de projetos por garantias de mercado, formulando-as no contexto de uma crítica virulenta, que abusa dos processos de intenção e agride com muita freqüência os dados da realidade.

“Os defensores da tese ‘estatização para evitar a desnacionalização’ estão, mais uma vez, lançando uma ‘cortina de fumaça’ para encobrir os seus verdadeiros propósitos. Temos mostrado ... que certas entidades do Governo infelizmente preferem recorrer às empresas estrangeiras, em lugar de estimular as empresas privadas nacionais. São certos agentes estatais que promovem a desnacionalização. Quem mais do que a Petrobrás, a mais estatal das empresas do Governo, re-

³³Henry Maksoud. Cadeia de Equívocos. *Visão*, 23/6/75.

correu, até agora, a empresas alienígenas e marginalizou as empresas nacionais, sobretudo na compra de serviços?”

– indaga. Mas os exemplos abundam.

“Na área da grande siderurgia muito pouco se fez ao longo dos anos no sentido de estimular a empresa privada nacional que, pelo contrário, foi preterida nas atividades de maior conteúdo tecnológico pelas empresas estrangeiras ou pelas próprias estatais.”³⁴

O governo fala em fortalecer a empresa privada brasileira, mas a intenção é desmentida pelos fatos. O empresário nacional se vê esmagado pela concorrência cruzada do capital estrangeiro e das estatais, e o remédio que lhe é oferecido como paliativo – associação com o BNDE – tem propriedades de um veneno letal. Não existem trinta alternativas, apenas a observância de um salutar filosofia privatista poderá garantir o futuro da empresa nacional.

A esta altura, dispomos dos elementos necessários para traçar um quadro de conjunto do campo sobre o qual se processa a controvérsia e precisar nele as posições respectivas de cada um dos participantes. O terreno comum subjacente à polêmica é estruturado pela conjugação de dois enunciados, cuja validade é universalmente reconhecida: 1) a economia de mercado é geradora de desenvolvimento e base das liberdades individuais. O Estado age (deve agir) suplementarmente, com o fim de ampliá-la e consolidá-la; 2) em sua atuação, o Estado se pauta (deve se pautar) pelo objetivo de fortalecer a empresa privada nacional.

Como dissemos, o acordo sobre essas duas proposições é geral. Mas – aí o problema – o seu estatuto não é similar. Entre elas estabe-

³⁴Henry Maksoud. Onde Está o Perigo da Desnacionalização. *Visão*, 17/5/76.

lece-se uma hierarquia e é a consideração desse aspecto que torna os termos do confronto mais claros: em relação às ênfases, os oponentes se situam em posições simétricas – na crítica antiestatizante, o elemento dominante é a afirmação das virtudes da iniciativa privada e do mercado; na retórica do governo, a defesa da empresa privada nacional vem em primeiro lugar.

Dessa forma, entende-se mais facilmente a enorme sensibilidade dos promotores da campanha às reiteradas insinuações de que ela encobria uma manobra de defesa das multinacionais. Esse era um de seus pontos mais vulneráveis e era previsível que ele fosse atacado. Não cabe neste lugar discutir da veracidade dessa alegação (tratava-se de um recurso que podia ser empregado na polêmica e como tal foi manejado. De nosso ponto de vista aqui, é o que importa). É ocioso também indagar em que medida o tema da defesa da empresa nacional emerge no discurso antiestatizante apenas em atendimento à economia da argumentação ou como questão autônoma, sede de genuína preocupação. A este respeito, vamos nos limitar ao registro de algumas tomadas de posição d'O *Estado de São Paulo* que reforçam a segunda dessas hipóteses³⁵ e à observação de que, na qualidade de presidente da maior e mais importante firma de consultoria do país, o proprietário da revista *Visão* tinha razões bem sólidas para encarar como algo mais do que um expediente polêmico a insistência na necessária subordinação da política de compras das estatais ao imperativo do fortalecimento da empresa nacional. É oportuno, em contra-

³⁵Por exemplo, o editorial intitulado expressivamente “Capital Estrangeiro e Créditos Brasileiros”, onde o jornal refuta a posição externada por executivos de multinacionais no país, reclamando contra a restrição ao crédito para empresas estrangeiras no país.

partida, assinalar a maneira vaga como o tema é abordado e as ambigüidades por ele suscitadas.

Como mostramos, a questão da empresa privada nacional aparece no discurso privatista. Entretanto, ela não é tratada de forma independente – em geral se dilui na oposição empresa pública x empresa privada, a relação capital nacional x capital estrangeiro, embora presente, não sendo jamais trabalhada sistematicamente. Essa lacuna está longe de ser casual. Com ela fica praticamente obliterado um elemento que perturbaria o emprego da dicotomização tão caro ao discurso agônico e permanecem ocultas ambigüidades que de outra forma se tornariam manifestas. Para ficar no exemplo mais contundente: a crítica incrimina o Estado por ter avançado no setor de serviços públicos; ademais, reclama para a empresa privada facilidades análogas às conferidas à empresa pública. Ora, historicamente a concessão para a exploração desses serviços foi detida por grupos estrangeiros. Como conciliar a defesa de medidas que perpetuassem o controle externo da infra-estrutura básica da economia e uma política de reforço da empresa nacional? Ao formular essa pergunta não pretendemos dar a entender que se desejasse ter na atualidade uma tal situação. Ninguém lamenta a propriedade estatal do setor de serviços públicos – essa afirmação é freqüentemente reiterada. O que estamos enfatizando é a maneira como o silêncio em torno da questão capital nacional x capital estrangeiro permite reelaborar maniqueisticamente a história e apresentá-la numa versão persecutória para fins polêmicos. Seria tedioso seguir com as ilustrações. Ao longo da campanha verifica-se um esforço permanente para simplificar o problema, por separar nitidamente os campos: Estado x empresa privada. A iniciativa privada está sendo sufocada pelo avanço da estatização. Ponto. O tema do fortale-

cimento da empresa nacional introduz nesse quadro um complicador, põe em cena um dado que a apologia do mercado não integra comodamente. Considerá-lo de forma metódica implicaria uma valorização distinta do papel do Estado e uma tomada de distância com relação aos lugares comuns liberais que informam a retórica anti-estatizante. Ele permanecerá, portanto, em estado bruto, sendo utilizado em contra-ataques na discussão e como critério secundário para qualificar algumas das reivindicações.

Até o momento, temos nos atido à análise interna do discurso antiestatista. Sem a pretensão de realizar um estudo sistemático, chamamos a atenção para algumas áreas de ambigüidades e algumas lacunas que o caracterizam. A partir de agora, vamos ultrapassar esses marcos, não para confrontar criticamente o discurso e a realidade a que ele alude, mas para definir melhor os seus contornos, identificar com maior precisão os elementos que ele marca como negativos.

Do conjunto de instituições e de práticas que configuram a intervenção do Estado na economia brasileira, quais são os aspectos impugnados pela campanha contra a estatização? Quando formulamos essa pergunta, ficamos surpresos com a discrepância que ela faz ressaltar entre a intensidade da crítica e o limitado de sua extensão.

A intervenção do Estado na economia assume variadas formas e transcende de muito a sua presença direta como produtor de bens e serviços. Aspecto constitutivo das relações capitalistas de produção como instância coatora que as sanciona e garante sua permanente reposição, enquanto sujeito social distinto que se objetiva num complexo de instituições³⁶ o Estado interfere “exteriormente” na estrutura e

³⁶Cf. Guillermo O'Donnell. *Apuntes para una Teoria del Estado*.

no comportamento da economia através do manejo de instrumentos, os quais – seguindo de perto a padronização proposta por Kirschen³⁷ – podemos classificar em quatro grandes categorias: instrumentos de finanças públicas, de moeda e crédito, controles diretos e mudanças no quadro institucional em que operam os agentes. No primeiro grupo estão incluídos os diferentes itens em que se desdobra o dispêndio (investimento, custeio, subsídios, etc.) e a receita do Governo (impostos diretos e indiretos, tarifas aduaneiras, etc.); no segundo estão compreendidas as diversas técnicas estatais de gestão da moeda (manipulação das taxas de redesconto, prática de reservas obrigatórias dos bancos junto ao Banco Central, limites quantitativos à expansão do crédito, controle de câmbio, etc.); quanto aos controles diretos, eles consistem, basicamente, no estabelecimento compulsório de quantidades ou valores – máximos ou mínimos – bem assim como de normas, e podem ser exercidos sobre o comércio exterior (importação e exportação), preços e salários, condições de trabalho, a exploração de recursos naturais e uma infinidade de outros aspectos da vida econômica. Por fim, não é clara a linha a partir da qual as variações no uso do instrumental de política se tornam suficientemente grandes para que se possa falar em mudanças no arcabouço institucional; em geral, quando isto se dá elas passam a ser designadas como “reformas”.

O manejo desses instrumentos é atribuição de uma ou mais agências estatais que dela participam no desempenho de papéis específicos e operam com graus variáveis de autonomia. O conjunto desses organismos compõem a administração econômica do Estado, a qual compreende, ademais, instâncias com funções primariamente integrativas

³⁷E.S. Kirschen *et al.* *Economic-Policy in our Time*. Amsterdam, Birthe-Holland Publishing Company, 1968.

(grupos de trabalho, comissões, conselhos, etc.), grande parte das quais abertas à representação corporativa de interesses societários. Nem os instrumentos de política nem os organismos deles incumbidos estão sempre já dados, como condição *a priori*. Ao contrário, eles vão sendo gestados ao longo de um processo pontuado por conflitos, como produtos de decisões políticas. Assim, o desenvolvimento histórico da intervenção do Estado na economia é também um processo, marcado por descontinuidades, de inovação institucional – criação de novos mecanismos e de agências, redefinição de hierarquias e competências – do qual resulta, em cada momento dado do tempo, uma estruturação específica do aparelho econômico estatal.

Elementos para a história da montagem da armadura institucional do Estado brasileiro e das formas pelas quais ele veio atuando no domínio econômico podem ser encontrados em numerosos estudos.³⁸

³⁸Sem qualquer pretensão de exaustividade, arrolamos aqui algumas contribuições mais significativas: Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha. *A Organização do Planejamento Econômico: o caso Brasileiro*. PPE, 3:4, 1973; idem, *Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico no Brasil (1934-1963)*. PPE, 4:1, 1974; Celso Lafer. *The Planning Process and the Political System in Brazil: a Study of Kibitschek's Target Plan 1951-1961*. Cornell, 1970; Luciano Martins. *Politique et Développement Economique: Structures de Pouvoir et Système de Decisions au Brésil*. Paris, Université de Paris V, mimeo, 1973; Nathaniel H. Lwff. *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. N.Y., John Wiley and Sons, 1968; Octávio Ianni. *Estado e Capitalismo, Estrutura Social e Industrialização no Brasil*. Civilização Brasileira, 1965; idem, *Estado e Planejamento no Brasil (1930-1970)*, Civilização Brasileira, 1971; Werner Baer, Isaac Kerstnetzky e Anibal Villela. *As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira*. PPE, 3:4, dez. 1973; Alberto Venâncio Filho. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*. Rio de Janeiro, FGV, 1968; Mario Wagner Vieira da Cunha. *O Sistema Administrativo Brasileiro*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, INEP/MEC, 1963; Robert T. Daland. *Brazilian Planning*. Chapel Hill, The University North Carolina Press, 1967; Jorge Gustavo da Costa. *Planejamento Governamental: a experiência Brasileira*. Rio de Janeiro, FGV, 1971; Sonia M. Draibe. *Rumos e Metamorfoses: uma estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no*

Não seria indicado tentar resumi-los aqui. Basta assinalar que o processo de aparelhamento da máquina estatal para intervir na economia ganha um primeiro impulso nos anos 30; sofre uma inflexão importante nos anos 50 e se acelera no pós 64, cabendo talvez falar, então, do Brasil como uma economia dirigida.

Presente o quadro mais amplo da intervenção estatal na economia brasileira, chama a atenção do analista os numerosos silêncios no discurso antiestatista. Assim, por exemplo, não sofre contestação o conjunto de dispositivos através dos quais o Estado participa na reprodução da força de trabalho – subvenções à rede ferroviária e a empresas de transportes públicos nas grandes cidades, as prestações do sistema de previdência social, a subvenção à cultura do trigo e o crédito subsidiado à agricultura. Tampouco se questiona as transferências de fundos públicos ao capital privado sob as mais variadas formas de subsídios – incentivos fiscais a projetos em regiões determinadas do país e em setores prioritários, crédito fiscal para vendas no exterior, isenção de impostos sobre a importação de equipamentos, concessão de crédito com subsídios embutidos, etc., etc.³⁹ Também

Brasil - 1930-1960. Tese de Doutorado, USP, 1981. Robert T. Daland. *Estratégias e Estilo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Lidador, 1969.

³⁹Os subsídios ao capital privado assumem, basicamente, a forma de incentivos fiscais e de créditos a juros negativos. O sistema que eles compõem envolve um emaranhado de disposições legais e uma rede intrincada de agências públicas e sua opacidade desafia a competência dos analistas mais bem munidos. Alguns dados bastante simples, porém, dão uma idéia da extensão e da importância que ele (esse sistema) assume no quadro da economia brasileira. Assim, segundo estimativas da Baer e Villela, os incentivos concedidos através de reduções do IPI e do Imposto de Renda (vale dizer, não estando aí consideradas as transferências carregadas pela via do ICM, que está na alçada dos governos estaduais) “equivaleram, respectivamente, a 16,2 e 18%, da receita federal em 1977 e 1978.” Já é alguma coisa, mas as cifras correspondentes aos subsídios de crédito são ainda mais impressionantes. “Em 1971 – escrevem os mesmos autores – os subsídios foram da ordem de Cr\$ 130 bilhões e,

não parece causar espécie a rígida política salarial adotada depois de 64, com a fixação imperativa de índices de reajuste e o seu complemento indispensável: o estrito controle imposto aos sindicatos de trabalhadores. Igualmente poupado pela crítica antiestatista é o sistema de proteção tarifária à indústria no país (que, entretanto, fora um dos alvos privilegiados de Gudin em sua polêmica com Simonsen) e demais mecanismos utilizados para o mesmo fim, como o conceito de índice de nacionalização do produto como critério de avaliação de projetos por agências governamentais encarregadas da administração de incentivos. A despeito das queixas formuladas contra a atuação do CIP, que pelo irrealismo dos reajustes concedidos estaria erodindo a rentabilidade das empresas e contribuindo, assim, para a criação dos “vazios” a serem ocupados mais tarde pelas estatais, o sistema de controle de preços em si mesmo não é posto em questão. Da mesma forma que não se discute o papel construtivo do planejamento federal.

É desnecessário seguir fazendo a relação dos ausentes. Para além das duas coordenadas mais abstratas que estruturam o terreno comum aos oponentes – a valorização da economia de mercado e o princípio da defesa da empresa nacional, como vimos – a polêmica da estatização é travada sobre um fundo consensual bem amplo. O Estado de-

em 1978, da ordem de Cr\$ 190 bilhões, ou seja, o equivalente a 5,5% do Produto Interno Bruto em cada ano. Como as receitas do Tesouro foram de Cr\$ 242,9 bilhões em 1977 e Cr\$ 349,2 bilhões em 1978, os subsídios de crédito equivaleram, respectivamente, a 53,5 e 54,4% da receita naqueles anos.” (Annibal V. Villela e Werner Baer. *O Setor Privado Nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*. Op. cit., p. 132 e 140. No início da década de 80 vai se desencadear uma avalanche de críticas ao sistema de crédito subsidiado, que passa a ser apontado como um dos responsáveis principais pela inflação acelerada destes últimos anos. A crítica, entretanto, é unilateral e se dirige especificamente aos subsídios à agricultura. Para uma análise em profundidade do tema, ver: Dercio Garcia Munhoz. *IX Encontro Nacional de Economia*. Brasília, ANPEC, 1981, vol. III.

sempenhou um papel crucial como promotor do desenvolvimento capitalista no Brasil e ninguém pensa seriamente em dispensá-lo dessa função no futuro. O acordo em relação a este ponto foi obtido na década de 50 e permanece inalterado apesar do colorido liberal *à outrance* que tingiu o debate em meados dos anos 70. As “regulações” que operaram tão bem na fase do milagre continuam a gozar de uma apreciação positiva. Os problemas são pontuais – eles se localizam na esfera da circulação financeira e na figura da empresa pública. Há uma inconseqüência de base no discurso antiestatizante: a retórica de que ele se vale, as referências ideológicas em que se apoia implicam uma negação muito maior do que consentem os objetivos que o animam. A ser coerente com elas, haveria de estender em muito o efeito devastador da crítica. É significativo que isto não tenha sido feito, ao contrário do que ocorreu na Argentina e no Chile nos anos 70, com resultados notórios.

Todas as observações formuladas até esta altura tiveram por referência o discurso antiestatizante tomado como um todo, abstração feita de suas não pequenas dissonâncias. Antes de concluir convém, entretanto, assinalar algumas das diferenciações que um exame mais atento do material produzido ao longo da campanha permite distinguir.

A primeira e mais evidente delas diz respeito ao estilo que marca as intervenções da imprensa, de um lado, e, de outro, os documentos elaborados pelas entidades de classe do empresariado. De fato, se nos limitamos à leitura das matérias de fundo e dos editoriais publicados pelo *O Estado de São Paulo*, pela *Visão* e, em menor escala, pelo *Jornal do Brasil* somos levados a crer que, na avaliação geral, o Brasil é vítima de uma ação concertada cujo objetivo inconfesso é o esmagamento

da iniciativa privada e a instauração de um ordem social em que as liberdades individuais estariam sendo abolidas. Essa afirmação não é feita assim, de forma direta, e quando se fala de responsabilidade elas são cuidadosamente distribuídas – em geral, o alvo da crítica são os já aludidos “escalões intermediários”, embora ela se estenda muitas vezes para alcançar figuras de primeiro plano no governo. Este é um traço característico do teor polêmico que caracteriza o discurso da imprensa: a análise fria, aparentemente objetiva, das causas da expansão do Estado converte-se de um momento para o outro em processo político, onde o que é posto em causa são as supostas intenções que estariam a informar os agentes. Exemplo lapidar desse procedimento, que se vale quase sempre de subentendidos, é dado por esta passagem de um artigo dedicado às telecomunicações. Depois de historiar a trajetória do setor e enfatizar a mudança na política tarifária que permitiu que ele fosse ampliado e modernizado depois de sua encampação, a análise conclui nesses termos: “Primeiro são criadas as situações ou provocadas as crises. Depois entra o governo e assume o controle. Mas não cumpre as finalidades reais da intervenção. E compra tudo com recursos alheios. (sic) *É muito fácil ser dono do País por esses caminhos*” (grifos nossos)¹⁰ o que implica a premissa não enunciada e menos demonstrada de que o “Estado” – seja qual for o significado emprestado a este termo – queira ou tenha querido algum dia instalar-se nessa condição.

Esta, porém, é apenas uma entre as muitas ilustrações disponíveis. Na imprensa, o tema da estatização dá lugar a um discurso polêmico, um discurso de luta que ignora matizes e se alimenta de exageros e simplificações. Os documentos das organizações empresariais

¹⁰Os Caminhos da Estatização.

se vestem de outra roupagem. São mais específicos, menos incriminatórios, argumentam tentando encadear provas racionais e são oferecidos a título de “análises”, “estudos”, “contribuições”. Enquanto o tratamento do tema na imprensa explicita uma relação de antagonismo, a palavra empresarial pressupõe uma unidade de base e desacordos restritos ao plano da avaliação.

Certamente, essa diferença pode ser tida como meramente formal e derivada apenas dos distintos lugares de onde o discurso é pronunciado, dos auditores particulares a que se destina e, portanto, das funções diversas que lhe são atribuídas. Na imprensa, a palavra antiestatista é dirigida ao público em geral e, em especial, aos meios empresariais, os quais se trata, não apenas de persuadir, mas sobretudo de incitar à ação. Evidentemente, ela visa alcançar também os centros decisórios – mas não de forma direta, e sim pelo impacto que possa produzir em segmentos qualificados da opinião. Nos pronunciamentos oficiais das entidades de classe essa ordem aparece invertida: eles se orientam também para o público – do contrário não seriam divulgados! – mas o seu endereço específico é o governo, cuja atenção para o problema é alertada e cuja boa vontade está suposta no simples oferecimento de sugestões. Assim, a diferença que observamos pode não refletir mais do que os efeitos de uma divisão de tarefas, nada recobrando de maior significação.

Distinções de fundo podem, no entanto, ser identificadas quando deixamos o âmbito limitado do diagnóstico a que nos mantivemos adstritos até agora e passamos a considerar as medidas propostas para um programa de desestatização. Com efeito, a análise de alguns documentos elaborados pelas entidades patronais entre abril e junho de 1976 em atendimento ao convite feito nesse sentido pelo ministro

Reis Velloso deixa entrever diferenças nos que diz respeito às orientações mais amplas e marcas de interesses específicos cujas incompatibilidades o discurso aparentemente unitário da antiestatização se esforça por mascarar. Procuraremos evidenciá-las através do cotejo de quatro desses textos: o da Federação dos Bancos, o da Associação Comercial do Rio de Janeiro, o da Federação da Indústria do Rio de Janeiro e o da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

No que tange ao teor geral, o contraste maior é o que separa o documento da FIRJAN de todos os restantes – mas, sobretudo, da contribuição da ACRJ. O texto da FIRJAN é aberto por uma definição doutrinária do mais puro liberalismo econômico de ressonâncias hayekianas. “O ponto inicial a ser sublinhado é que o Brasil optou ... por modelo de mercado e iniciativa privada. Significa isso que o processo produtivo deve ser levado adiante, essencialmente, por empresas particulares e a direção das atividades econômicas cabe, fundamentalmente, ao mecanismo de preços. Diante disso, qualquer ação do Estado que prejudique o funcionamento eficaz desse modelo deve ser proscribita.” Dessa premissa geral são derivadas algumas regras básicas que deveriam nortear a operação corrente da máquina estatal e a formulação de toda a política econômica: a) “As despesas públicas e o tributo não devem ultrapassar certa percentagem do PIB, definida em função da necessidade de não se onerar excessivamente a atividade privada.” O critério é vago, mas logo veremos como ele deve ser operacionalizado. b) “a direção da economia pelo Estado deve ser sempre genérica, evitando a entrada em pormenores. Deve, outrossim, ser sistematicamente evitada a direção por via administrativa.” Não é claro o que se está entendendo aí por “direção genérica” e o restante do documento não elucida a questão. Fica a pergunta: não haverá uma

contradição em termos nos dois conceitos acoplados nessa expressão?

c) “nos chamados monopólios naturais, a fórmula de exploração utilizada deve ser, preferencialmente, a de concessão. Nas demais atividades, empresas estatais só deverão ser criadas em caso de total e completo desinteresse da iniciativa privada. Para que esse desinteresse fique caracterizado, necessário será que o Estado tenha preliminarmente adotado todas as medidas indicadas para estimular a empresa privada.” Mais adiante serão apontadas as condições que o Estado deve oferecer ao particular antes de decidir implantar uma empresa pública. O documento prevê a criação de um organismo encarregado de desenvolver uma doutrina de ação com base nesses princípios e de zelar pela sua observância – a CCDE: Comissão Consultiva de Desenvolvimento Empresarial – mas não nos deteremos nesse aspecto. Vamos nos limitar ao registro das medidas de ordem prática – de curto e de longo prazo – que ele preconiza. As primeiras são em número de três: 1) “a participação atual dos tributos federais e estaduais no PIB nacional será considerada como teto que não deve ser ultrapassado.” 2) “qualquer nova intervenção diretiva por via administrativa fica rigorosamente proibida.” 3) “fica suspensa a criação de empresas estatais novas ou de subsidiárias de empresas estatais já existentes.” Nas medidas propostas para o longo prazo, a novidade maior é a definição mais precisa das condições em que se torna admissível a criação de uma empresa estatal. Nesse sentido, o documento prescreve: “A criação de novas empresas estatais, o aumento substancial das mesmas ou a criação de subsidiárias, deverão vir acompanhados de relatórios demonstrando que foram oferecidas amplas vantagens ao setor privado, sem que esse se interessasse pelo projeto. *Entre essas vantagens será necessariamente incluído o oferecimento de participação do Governo*

no capital social da empresa (até o limite de 90% !) e de empréstimos em montantes adequados. (grifos nossos) A participação acionária do Governo não deverá implicar o controle da empresa.” E para finalizar, “Como medida de caráter geral, destinada a fortalecer a empresa privada brasileira, o Governo deverá intensificar a transferência para ela de poupanças públicas. Para que não se agrave a situação de endividamento das empresas beneficiadas essa transferência deverá tomar a forma de participação no capital através de ações sem direito a voto.”⁴¹ Aqui, o documento parece estar recomendando uma generalização ilimitada da ação que as subsidiárias do BNDE já vinham desenvolvendo, só que orientadas para setores ou categorias de empresas específicas. Para além da consternação que essas sugestões provocam, caberia perguntar: e a norma da “direção genérica”, onde é que fica?

Em nítido contraste com a visão delirante expressa no documento que viemos de apresentar, a ACRJ encara com uma abertura muito maior o papel ativo do Estado na economia brasileira, em coerência, aliás, com as posições historicamente assumidas pelo empresariado nacional desde a década de 40, pelo menos. Dessa forma, podemos ler no texto em que ela encaminha ao governo a sua contribuição: “O planejamento da ação nacional, fundado no primado da iniciativa privada do Estado (sic), é antiga aspiração das classes empresariais, já inscrita na Carta Econômica de Teresópolis, em 1945, e recentemente reiterada na Carta de Minas Gerais. ‘A conjugação de esforços da iniciativa privada e do Governo, coordenada por um tipo de planejamento estatal do capitalismo, constitui tendência inexorável, não apenas no Brasil mas em quase todos os países.’ A crescente

⁴¹“FIRJAN propõe bases para uma doutrina da função do Estado”, *ESP*, 23/2/1975.

complexidade do funcionamento do sistema econômico, em escala nacional e internacional... não deixam dúvida quanto a importância cada vez maior do planejamento e da inexorabilidade do fortalecimento do poder de direção e controle de uma autoridade central, ou seja o Estado.” A ACRJ também se mostra preocupada com a expansão do Estado em atividades produtivas e deseja ver a empresa privada, e não a estatal, ocupando os “espaços vazios”, mas da proposição geral que transcrevemos ela extrai uma concepção bastante distinta de como o Estado deve agir para que esse resultado se torne possível. Assim, enquanto o texto da FIRJAN é dominado pela idéia de cercar, impor freios, impedir, no limite, a criação de novas empresas públicas, a ACRJ propõe que estas desempenhem um papel pioneiro, ocupando espaços que mais tarde seriam legados à empresa privada nacional. “O Estado – afirma o documento – uma vez demonstrada a viabilidade de um projeto, cumpre a sua missão. Ele ocupa o ‘espaço vazio’ correndo riscos que o empresário privado não pode correr, ... Contudo, uma vez viabilizado um empreendimento, deve o Estado convocar a iniciativa privada a assumir a arrancada decisiva e final, precisamente onde lhe faltam recursos humanos e capacidade de empreendimento que em geral se encontram entre os particulares.” E segue indicando a Nacional Financeira – sucedânea mexicana do BNDE – como fonte junto à qual o governo poderia inspirar-se para a definição do mecanismo requerido de transferência de empresas do Estado e oferta de novas oportunidades ao setor privado, reconhecendo que “a EBRAMEC, a IBRASA e a FIBASE, subsidiárias do BNDE parecem constituir um passo nessa direção.”⁴²

⁴²“Como desestatizar? ACRJ sugeriu algumas idéias do Governo Federal”, *JB*, 13/5/76.

Quanto aos sinais de interesses contraditórios nas propostas de desestatização, podemos identificá-los através das diferenças que se manifestam no tratamento dado à questão do financiamento ao capital privado. Com exceção do texto da FIRJAN, esse é o tema central nos documentos aqui considerados. Em relação a ele, podemos discernir três posições diversas.

Para a Federação dos Bancos, o problema do financiamento constitui o cerne do debate, pois no Brasil a economia viria sendo estatizada, não sob o impacto de nacionalizações, nem por efeito de políticas de finanças públicas, mas devido a peculiaridades da regulamentação imposta ao mercado financeiro, à multiplicação de soluções de poupança compulsória, aos mecanismos acionados pela política monetária e, finalmente, à atribuição de privilégios e parcela do poder público às empresas governamentais, que competem nos mercados. Para eliminar esses fatores de distorção, a entidade propõe: a) que seja constituído, com recursos provenientes da poupança privada nacional, um Fundo “cuja aplicação se confie aos Bancos de Investimentos Privados Nacionais”, com alocação regulamentada segundo critérios do interesse geral, alimentando-se o investimento público por via tributária, por crédito público e pelos preços dos serviços prestados; b) que sejam suprimidos das empresas públicas os privilégios e a autoridade que lhe tem sido delegada; c) que se admita uma participação mais ampla do capital não votante nas sociedades anônimas, para que os grupos nacionais possam, sem risco de perda de controle do capital, absorver parcelas maiores da poupança nacional; d) que as operações de mercado aberto sejam conduzidas de forma tal a evitar desequilíbrios na atividade financeira; e) que a estrutura do mercado financeiro seja revista, a fim de que a remuneração das diferentes apli-

cações venha a se fixar “em função de taxas resultantes do livre-jogo de interesses.”⁴³

O documento da Federação dos Bancos alinha argumentos vazados em termos técnicos, e o que apresentamos é apenas um apanhado muito sumário de seus pontos principais. Mas isto é o bastante para pôr em destaque o aspecto que nos interessa recuperar: para a entidade dos bancos, as distorções no mercado financeiro são provocadas pela intervenção da autoridade pública, a qual – seja pelo recurso generalizado ao mecanismo da poupança compulsória, seja pela regulamentação que impõe – é tida como um dos fatores básicos da estatização. Conseqüentemente, as mudanças reivindicadas vão no sentido de ampliar a margem de liberdade das instituições financeiras privadas (o que, dado o nível de integração do setor, significa maior liberdade de ação para os bancos) e de atribuir a elas a gestão de fundos públicos. Essas pretensões e as razões convocadas para apoiá-las foram objeto de numerosas críticas,⁴⁴ mas não é nosso propósito aqui julgá-las no mérito. Respondendo ao documento logo após a sua divulgação, o ministro Simonsen teve ocasião de observar que a proposta de criação de um Fundo gerido pelos Bancos de Investimento parecia um tanto supérflua pois “grande parte dos recursos do PIS e do PASEP hoje é transferida para financeiras e bancos de investimento por meio da FINAME.”, o repasse do restante sendo dificultado “por questão de programação e compatibilização com alguns programas de desenvolvimento nacional.”⁴⁵ Registramos o comentário porque ele permite precisar melhor a posição dos bancos. É verdade – eles pode-

⁴³As Sugestões dos Bancos para Desestatizar. *ESP*, 21/4/76.

⁴⁴Cf., por exemplo, F. Rezende, “As funções do Estado. A organização da produção pública e o debate sobre a estatização”, mimeo, 1978, p. 35 e ss.

⁴⁵*ESP*, 5/5/76.

riam dizer – muitos recursos são repassados, mas isso não nos satisfaz. “Ainda quando se estabelecem normas para o encaminhamento de recursos à iniciativa privada, freqüentemente se reservam a entes públicos as decisões financeiras preliminares, o que pode viciar a alocação dos recursos prejudicando a alocação flexível que o mercado faculta.”⁴⁶ Em outras palavras, não temos nada contra a poupança compulsória, mas não queremos que nos digam como ela deve ser empregada.

A exemplo da Federação dos Bancos, a Associação Comercial do Rio de Janeiro também é sensível à ausência de outra alternativa para a capitalização da empresa privada nacional além do mecanismo do crédito, bem assim como à excessiva centralização de recursos financeiros nas instituições oficiais. Em consonância com a posição dos bancos, ela também propõe mudanças com o fim de fortalecer o mercado de capitais e ampliar o espaço de atuação das entidades privadas. No entanto, à diferença da análise da FEBRABAN, para a ACRJ a intervenção do Estado não é responsável pelas distorções observadas no mercado, mas, bem ao contrário, um resultado delas. “São notórios – ela reconhece – os esforços do Governo no sentido de melhor estruturar o nosso incipiente mercado de capitais, criando mecanismos que estimulem a participação da poupança popular no capital das empresas.” No entanto, dada a elevada sensibilidade desse mercado a “fatores de ordem econômica, financeira, política e psicológica,” os resultados têm sido frustrantes. “Para suprir essa falha ... vem o Governo recorrendo a mecanismos que induzem à formação de poupança compulsória...” Como se vê, a relação é invertida, e essa mudança de prisma não deixa de ter conseqüências no momento das sugestões.

⁴⁶“As sugestões dos Bancos...”, *FSP*, 21/4/76.

A principal implicação dessa perspectiva mais sóbria a respeito do mercado é uma aceitação tácita dos dispositivos de controle denunciados, porém, pelos bancos e uma crítica mais acentuada ao sistema de aplicação dos fundos de poupança compulsória, da qual se deriva uma demanda bem específica. Com efeito, a ACRJ constata que esses recursos são em sua esmagadora maioria controlados pelo Estado, assinalando de passagem que orientá-los primordialmente para as empresas públicas seria reforçar o processo de estatização. Mas logo concede: “segundo tudo indica, não é esse o propósito do governo.” E complementa com exemplos não inocentes – “Haja vista os mecanismos criados através da EMBRAMEC, da FIBASE e da IBRASA.”

A ACRJ associa-se à Federação dos Bancos quando sugere sob forma de interrogação: “... por que não confiar aos Bancos de Investimento privados a tarefa de aplicar os recursos recolhidos compulsoriamente pelo Governo, dentro de padrões técnicos previamente estabelecidos, estimulando, assim: o aprimoramento das práticas de *underwriting* típicas de economias de mercado; o esforço de mobilização de poupanças voluntárias...?” Com as providências que estão sendo adotadas (lei de Sociedades Anônimas, Comissão de Valores Mobiliários, além de incentivos) – supõe o documento – é possível que “o mercado de valores mobiliários reaja lenta, mas progressivamente...”

É de notar a cautela como é feita a sugestão e a modéstia dos resultados esperados. Mas o essencial não está aí. O que esclarece o sentido da proposta e especifica a posição da ACRJ é a crítica que ela faz ao sistema vigente de aplicação dos recursos de poupança compulsória e os caminhos que conduzem à idéia do Fundo gerido pelos bancos de investimento. Recuemos um passo. A evidência das boas intenções privatistas do Governo nesse campo são – como vimos –

os mecanismos criados através das subsidiárias do BNDE. Muito que bem, eles contam com “os aplausos do setor privado”, mas – aí o problema – “esses instrumentos de promoção do desenvolvimento do setor privado vêm atendendo a pequena faixa ... do grande universo constituído pelo empresariado nacional.” E surge então a pergunta: “Por que não utilizar a rede privada do sistema financeiro especializado para estabelecer contato mais amplo com empresas de todas as dimensões e de todos os quadrantes, dentro de escala de prioridades seletivas evidentemente, mas que não exclua certos setores que podem não ser considerados básicos, em função da economia nacional, como um todo, mas de fundamental importância...”⁴⁷ O documento não precisa melhor que setores seriam esses. Fala em importância em termos regionais, na criação de empregos, no aproveitamento de matérias-primas e tecnologia nacionais e outros critérios igualmente genéricos, mas convém indicar ao leitor que o comércio acolheu com aguda hostilidade a transferência dos recursos do PIS/PASEP para o BNDE e que pressionou sempre para que o acesso a essa instituição fosse facultado a todos os ramos da atividade econômica, sem discriminação.

O diagnóstico que a FIESP formula do sistema de captação de poupança no Brasil e de seu papel no processo de estatização é convergente com o apresentado nos documentos das demais entidades, embora os termos em que ele é exposto sejam incomparavelmente mais incisivos. Segundo a FIESP, “a acentuada preponderância da participação do poder público no processo de captação e alocação de poupança, a competição desigual entre empresas públicas e privadas e as distorções no mercado de capitais” são três dos cinco fatores bási-

⁴⁷ “Como desestatizar...”, *JB*, 13/5/1976.

cos que impulsionam a estatização (os dois restantes sendo o crescimento acelerado da receita orçamentária e a falta de participação efetiva do empresariado nos órgãos de decisão de política econômica, que não serão considerados neste trabalho). O texto analisa separadamente cada um desses aspectos, mas não vamos acompanhá-lo nessa discussão porque ele apenas retoma dados e argumentos correntes que já foram sistematicamente apresentados no início deste ensaio. Ao invés, fixaremos nossa atenção num único ponto: a fratura surpreendente que se verifica quando ele passa do nível da descrição da realidade para o plano das medidas concretas solicitadas pela situação.

Como assinalamos, o documento da FIESP assume um tom marcadamente crítico. Logo de saída, ele define como essencialmente político o problema da captação da poupança: se, do ponto de vista macroeconômico, a forma como é captada a poupança apresenta reduzido interesse para a análise, da perspectiva do “funcionamento das instituições e da forma de organização política” a distinção é crucial. “O poder de decisão sobre a alocação de recursos nos seus vários usos alternativos confere um poder de comando sobre o investimento que determina os rumos da economia nacional.” Previsivelmente, segue-se a esta afirmativa a exposição das evidências comprobatórias de que, no Brasil, esse poder de comando encontra-se nas mãos do Estado. Desse fato resulta que para o setor privado o acesso aos “recursos gerais da economia” revela-se muito mais difícil do que para os empreendimentos públicos. Após ter apontado os fatores que estabelecem uma desigualdade pronunciada entre a empresa pública e empresa privada na competição dos recursos para investimento, a análise conclui: “Às empresas privadas nacionais, principalmente, abrem-se, ao contrário, poucas alternativas... O mercado de ações é

muito restrito e a empresa tem de recorrer aos recursos oferecidos basicamente pelo BNDE, arcando com juros e correção monetária, e enfrentando os riscos inerentes ao desenrolar do comportamento da economia ... sobre o qual ela não possui nenhum controle.”⁴⁸

Excetuando-se a ênfase no fundo político da questão, até aqui o documento vai na mesma linha dos demais, e o leitor tem boas razões para esperar ver reafirmada a sugestão conhecida do Fundo de poupança compulsória gerido por bancos de investimento privados, além de medidas para reforçar o mercado de ações como acontece, aliás, no estudo da mesma FIESP – “O processo de Estatização da Economia Brasileira: o Problema do Acesso aos Recursos para Investimentos”, de setembro de 1975. Entretanto, não é nada disso que ele vai encontrar a seguir. Subitamente o tema do mercado de capitais é retirado de cena e, no seu lugar, entra o BNDE, que passa então a ocupar toda a atenção. “Além de constituir na única fonte importante de recursos para o financiamento de investimentos, o BNDE deverá comportar reformulações no sentido de transformá-lo num verdadeiro Banco de Desenvolvimento...” Este período tinha que ser transcrito na íntegra porque ele é impossível. As duas orações que o compõem não se articulam e a impressão que se tem é que elas não foram escritas pela mesma pessoa. Como se, depois de ouvir todo o arrazoado, um interlocutor impaciente tomasse a palavra retrucando: O mercado de ações é restrito? A empresa nacional não tem outro recurso senão o BNDE? Que seja, então. Agora, ele “deverá comportar reformulações...”

Daí em diante, o texto discorre sobre as características dos Bancos de Desenvolvimento e seu papel na economia. Quanto ao merca-

⁴⁸ESP, 21/5/76.

do acionário, nenhuma palavra. A sua fragilidade, a sua incipiência é constatada. Ponto. Trata-se de um dado com o qual trabalhar. O BNDE pode não ser o ideal sonhado. Mas está aí, tem existência palpável, é o “capitalismo real” que nós temos. A FIESP quer vê-lo melhorado. Como? Em que direção? Ela não se estende muito sobre o tema, fornece apenas uma vaga indicação: 1) “além da concessão de empréstimos a custos parcialmente subsidiados e prazos adequados, deve-se esperar que um Banco desse tipo enfrente riscos que um Banco de Investimento não teria condições de assumir.” No mais, reconhecendo que o Governo tem se mostrado sensível à elevação imprevista dos custos financeiros enfrentados pelos clientes do banco, sua demanda mais precisa é a de que as decisões tomadas a fim de aliviar essa situação sejam generalizadas ao conjunto de empresas mutuárias, de forma a evitar que sejam criadas discriminações com base num critério arbitrário como a data em que os empréstimos tenham sido contraídos.

Para além da unidade retórica na denúncia de estatização, as diferenças que se manifestam quando se trata de definir posições sobre o tema fundamental dos recursos para investimento são bastante evidentes, e elas se manifestam em boa medida sob a forma de avaliações distintas sobre o papel do BNDE. Em fins da década de 60, a colaboração financeira do banco estava partilhada entre o setor público e privado, em proporções aproximadamente iguais. Desde então, a participação do setor privado no total dos financiamentos concedidos cresce aceleradamente. Segundo Baer e Vilella, “em termos reais, entre 1970 e 1976, a contribuição ao setor público cresceu 5,4 vezes, enquanto a contribuição ao setor privado elevou-se 12,4 vezes. Em consequência, o setor privado teve sua participação... no total da co-

laboração financeira do BNDE... aumentada de 65%, em 1970, para 80,5%, em 1976!” Uma idéia mais precisa do significado dessa mudança é dada pelo seguinte indicador: o montante destinado ao setor privado como fração da formação bruta de capital fixo neste – que era de 3,2%, em 1970 – havia pulado para 18,7%, em 1976.⁴⁹ É compreensível, assim, que em relação ao BNDE a FIESP tome distância com respeito à posição dos bancos e da ACRJ e preze diferentemente a sua funcionalidade.

Essa última observação nos remete ao comentário com o qual fecharemos este estudo. Ao longo das análises que viemos desenvolvendo até aqui procuramos obedecer a duas regras de método:

- a) não ceder à tentação de julgar o discurso antiestatizante, não indagar da validade das razões de que ele se arma, Ao contrário da maior parte da literatura produzida em torno do tema da estatização no Brasil, nós nos colocamos propositadamente numa posição externa ao debate. As perguntas que este propõe não são as nossas. Ele tem como referência a economia brasileira. De nossa perspectiva, ele próprio constitui o objeto.
- b) tendo trabalhado com a hipótese de que a aparente unidade desse discurso ocultava uma gama de interesses subjacentes, não lhe sobrepor uma análise cuidadosa que fosse, das contradições objetivas entre distintas frações do capital, mas ao contrário, seguir o caminho inverso e chegar a essa diversidade real a partir das fissuras na imagem de consenso produzida pela retórica.

A aplicação dessas duas normas nos deixa com alguns resultados: 1) as ambigüidades de fundo na crítica à empresa pública, que encontram correspondência na percepção ambivalente da própria empresa

⁴⁹Villela e Baer. *Op. cit.*, pp. 54-55.

privada; 2) a articulação problemática dos temas da antiestatização e da defesa da empresa nacional; 3) a discrepância entre a intensidade da crítica e o teor das referências ideológicas mais gerais em que ela se apoia, de um lado, e, de outro, o âmbito extremamente restrito de aspectos da intervenção estatal efetivamente impugnados; 4) as diferenças bastante notáveis entre o discurso da imprensa e o das entidades de classe do empresariado e, finalmente, 5) as divergências que marcam as próprias manifestações empresariais. Aqui, tocamos a outra ponta do fio e passamos a esclarecer o discurso aludindo a uma dimensão que lhe é externa.

Esses resultados foram sendo adicionados uns aos outros, como frutos de “observações” discretas. Nesse último parágrafo, gostaríamos de salientar a coerência íntima que existe entre eles. A campanha antiestatizante vem sendo estudada aqui como uma operação político-ideológica. Nesse prisma, os aspectos antes assinalados integram-se facilmente. Para que um movimento desse tipo se verifique é necessário a produção de um discurso crítico dotado de generalidade e de força suficiente não apenas para convencer o público a que se dirige, mas para afetar especificamente o seu comportamento. Por seu caráter particularista, segmentário, as organizações patronais não constituem o *locus* original desse discurso. Ele será gerado na imprensa, que o situará num plano universal, pretendendo falar em nome do bem comum, do interesse geral. Esse discurso propõe uma oposição básica: Estado x mercado, empresa pública x empresa privada – que estaria sendo gradualmente asfixiada; qualquer elemento que possa dissolver essa dualidade é estranho à sua lógica e deve ser afastado. Assim, ele deve ser capaz de falar de forma convincente da empresa privada como um todo, de abranger em suas denúncias o conjunto do empre-

sariado. Se um elemento heterogêneo ao esquema não pode ser eludido, ele será incorporado mediante um procedimento qualquer de dissociação, que o neutralize e mantenha intacta aquela dualidade. Assim, porque não protestavam, durante algum tempo as entidades empresariais foram apontadas como vazias de conteúdo, sombras do poder estatal. Da mesma forma, empresários que se manifestam contrários ao conteúdo da campanha, podem ser dados como oportunistas, dependentes, caudatários, em última instância como falsos empresários. Com esse discurso pretende-se agregar situações e interesses bastante diversos; suas lacunas, suas incoerências, suas ambigüidades respondem a essa necessidade. Ao contrapor Estado x iniciativa privada, o discurso antiestatizante ignora a contradição empresa nacional x estrangeira. Esta aparece de forma subordinada, como resultado da interação conflitiva com o discurso oponente – mas não será nunca elaborada. O discurso antiestatizante é essencialmente negativo, só assim ele preserva a sua aparente generalidade; quando é solicitado a objetivar-se em proposições positivas, ele se abre em leque e dá lugar a falas desencontradas. Por fim, o caráter genérico da crítica obscurece os seus verdadeiros alvos. Podemos nos aproximar destes, identificando os seus silêncios, as suas omissões e, positivamente, levantando as questões exploradas durante a campanha, inventariando as suas “causas”.

6. “As Aparências Enganam”: a resposta do governo Geisel à campanha contra a estatização

Ao longo do ano e meio em que se estendeu a campanha contra a estatização, ela provocou inúmeros pronunciamentos de representantes do governo. No entanto, é com o documento *Ação para a Empresa Privada Nacional*, aprovado na reunião do CDE de 15 de junho de 1976, que, pela primeira vez, os argumentos avançados pela crítica privatista são rebatidos sistematicamente e a posição oficial sobre o tema das relações entre Estado e empresa privada é exposta de forma integrada.

A rigor, esse texto não contém nenhuma inovação significativa. Reafirmando o objetivo, já expresso no II PND, de desenvolver no país um modelo de “capitalismo social” caracterizado por esses quatro atributos: “economia de mercado”, “forte conteúdo social”, “pragmatismo reformista” e “orientação de nacionalismo positivo”, ele rejeita a validade da crítica antiestatizante, refutando uma a uma as suas alegações e alinhando as providências até então adotadas para a promoção da empresa privada nacional. O governo está – e desde o

início esteve – no bom caminho. Correções precisavam ser feitas, admite-se; algumas já haviam sido, outras o seriam logo – e nesse sentido vão as novas medidas anunciadas: a criação do PROCAP e constituição de um grupo de trabalho encarregado de “*apresentar sugestões concretas sobre formas de consolidar a posição da empresa privada nacional*”. Mas, apesar de pequenas concessões como essas, a postura geral parece ser de inflexibilidade. Essa rigidez, essa auto-suficiência são expressas exemplarmente na forma como o documento responde a pergunta teórica: “*A quem indagar o que pensa e o que vai fazer o governo nesse campo*” (incentivo a uma participação maior da empresa privada nacional no desenvolvimento do país), a resposta é simples: “*o Governo pensa e vai fazer o que está no II PND, aprovado pelo Congresso Nacional*”.¹

O estilo autoritário da fala governamental e o alcance sumamente restrito das decisões que ela comunica podem ser tomados facilmente como evidências de impermeabilidade à crítica. E o fato de que a campanha contra a estatização tenha refluído logo após a sua divulgação parece corroborar a imagem estereotipada de um Estado forte, centralizado, que se relaciona imperativamente com uma base empresarial fragmentada, frágil e dependente. Nessa apreciação, a história da campanha poderia ser contada resumidamente em três atos:

- 1) Insatisfeitos com os rumos da política econômica e temerosos diante do crescimento das empresas públicas, que diversificam suas áreas de ação e passam a concorrer em muitos campos com a iniciativa privada, os empresários “rebelam-se”, denunciando sonoramente a ameaça de estatização da economia brasileira. Vencida a reação inicial puramente negativa que recusava, em princípio, legitimidade à crítica, o governo recua um passo e institucionaliza o

¹“Governo define suas áreas de atuação”, *ESP*, 16/6/76.

debate, convidando as entidades de classe do empresariado a apresentarem propostas sobre como desestatizar. Ao fazê-lo, porém, ele estipula regras, fixa as condições que devem ser atendidas para que as sugestões venham a ser consideradas: as contribuições devem ser encaminhadas dentro de certo prazo – aproximadamente um mês – e contemplar três pontos fundamentais: fortalecimento da empresa privada nacional, principalmente; forma de apoio ao setor privado, para que ele ocupe os espaços vazios; modo de restituir ao setor privado empresas que eventualmente tenham ficado sob o controle do governo por razões circunstanciais. Além disso, devem incorporar os dois pressupostos básicos do II PND: 1) evitar um processo de desnacionalização e 2) respeitar a divisão de trabalho entre setor público e privado definida no II PND.²

- 2) Com a sanção oficial, o debate generaliza-se, passa a ocupar espaços cada vez mais amplos nos jornais e estende-se efetivamente a outras arenas. Durante um mês, o tema da estatização instala-se no centro das discussões políticas. As entidades patronais promovem encontros e reuniões para a elaboração de seus respectivos documentos; subitamente, os empresários se tornam loquazes e multiplicam declarações desinibidas à imprensa; na Câmara e no Senado, parlamentares de ambos os partidos pronunciam-se sobre a questão. Fim de maio, a Secretaria de Planejamento já dispõe de estudos das principais organizações empresariais do país. Qual será a resposta? A expectativa é grande.
- 3) Recebidas e devidamente analisadas as contribuições, o poder – que nesse caso aparece a um tempo como juiz e parte implicada na

²“Velloso: regra para desestatizar”, *ESP*, 24/4/76.

querela – emite, finalmente, o seu parecer. E revela-se, então, o sentido geral de seu movimento. Toda a energia até aqui mobilizada foi inútil. O governo não se afasta um milímetro de sua posição. Ele rejeita, no essencial, a crítica e desconhece a quase totalidade das sugestões. Sua abertura anterior era um engodo. Ao instar as entidades a que expressassem positivamente os seus pontos de vista, ele não pensava em enriquecer sua atuação com os novos elementos produzidos pelo diálogo franco. Seu objetivo era o de disciplinar, primeiro, e logo em seguida por uma pá de cal no debate. Considerados os prós e os contras, a fala da autoridade encerra a discussão.

Três atos, e um epílogo: os líderes empresariais que se parabenizam com o governo pelas definições “privatistas” (quando um dos motes da campanha era a contradição frontal entre a profissão de fé constantemente reiterada na economia de mercado e a realidade da ação estatizante); o processo judicial movido contra o General Macedo Soares Guimarães, e a indiferença, a passividade dos meios patronais. Nessa versão, a atitude do empresariado varia: o clamor da crítica vem num crescendo, até que se faz ouvir a palavra do *Pater*. Depois, o silêncio. A atitude governamental, ao contrário, se mantém inalterável: as modulações que se verificam são apenas táticas, manobras para produzir o efeito desejado. Nessa linha de interpretação, os três atos da peça não comporiam um drama, mas uma farsa.

No presente estudo, vamos propor uma “leitura”, algo diferente dessa história, questionando o caráter atribuído à reação oficial à campanha antiestatizante. Nessa perspectiva, no lugar de intolerante, a atitude do governo será apresentada como sendo de extrema sensibilidade; ao contrário de altaneira, sobranceira, segura de si, ela apare-

cerá como tímida, tibia, hesitante, medrosa; ao invés de ofensiva, procuraremos mostrar que a defensiva é sua característica essencial.

Para caminhar nesse sentido, vamos focalizar quatro aspectos. Em primeiro lugar, o estilo do documento que expressa a posição do governo diante do tema da estatização. Em segundo lugar, a maneira como, ao longo do tempo, as autoridades se comportaram em relação à campanha. Em terceiro lugar, a medida em que o debate repercute no interior, mesmo, do aparelho de Estado. Finalmente, interrogaremos com maior atenção o próprio discurso oficial.

Com respeito ao primeiro desses pontos seremos breve. O estilo que marca o documento *Ação para a Empresa Privada Nacional* é inegavelmente autoritário e, como tal, ele foi caracterizado por mais de um analista.³ Entretanto, devemos nos acautelar para não extrair conclusões apressadas desse fato. Na realidade, o fechamento, a prepotência não são atributos próprios a esse texto em particular, mas uma propriedade geral do discurso do poder no pós-64. E não por acaso.

O estilo do documento do CDE está em conformidade com a ideologia que plasma o regime burocrático autoritário. Com efeito, na representação política moldada pela doutrina da Segurança Nacional que o informa, a sociedade é vista como um todo orgânico cujo movimento é comandado por um conjunto inalterável de metas discerníveis – os objetivos Nacionais Permanentes – que se encontram sob ameaça constante em função da guerra insidiosa que se trava entre os dois mundos – o mundo ocidental, cristão e democrata e o mundo

³Boa ilustração é o seguinte comentário de Carlos Lessa: “Para a maioria dos empresários o Regime, perseguindo interesses abstratos, aparecia-lhes como um Estado escapando de suas mãos. A gritaria era, pois, contra o exercício voluntarístico da autoridade. Entretanto, a Fala, prestando todos os esclarecimentos, é um Discurso de Autoridade. O documento não deixa transparecer sequer uma tentativa de interrogação sobre o porquê da grita...”. Lessa, *op. cit.*, p. 151.

comunista.⁴ A realização desses objetivos é assegurada pelo Poder Nacional (gênero que se decompõe em várias espécies: Poder Econômico, Político, Militar, Psico-social), sendo incumbência do Estado mobilizá-los. No corpo desta doutrina, que abole as distinções tradicionais entre o público e o privado, o interior e o exterior, a política e a guerra, não há espaço para a legitimação do conflito: a ação ordenada, a cooperação é o estado “normal” e é sempre tênue a fronteira que separa a crítica construtiva – colaboração desejável – do ato contestatório, que infringe as regras e será decididamente rechaçado.⁵

Nos estudos críticos sobre a ideologia da Segurança Nacional, a ênfase foi dada, com toda razão, ao seu papel na desativação dos setores populares, no desmantelamento de suas organizações, na justifica-

⁴ Na definição lapidar, aplicada nos trabalhos da escola: “*Poder Nacional é a expressão integrada dos meios de toda ordem (políticos, econômicos, psicossociais e militares) de que dispõe efetivamente a Nação, numa época considerada, para a promoção, pelo Estado, no âmbito interno e na esfera internacional, da conquista e da manutenção dos objetivos nacionais, a despeito de antagonismos internos*”. General Eduardo Domingues de Oliveira, Coronel Aviador Ismael da Motta Paes e Tenente Coronel Paulo Emílio Souto, “O Poder Nacional” in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 21, julho de 1966.

⁵ Na cartilha, esse ponto é muito bem explicado. Na realização dos Objetivos Nacionais – aprendemos – a Política Nacional, formulada e conduzida pelo Estado, é afetada por “fatores adversos” de variada ordem e de intensidade diversa – “*dificuldades, impedimentos, objeções, resistência, obstáculos que naturalmente ocorrem na vida atribulada de uma Nação que deseja seguir o seu destino*”. Eles são inevitáveis, e superá-los constitui uma das tarefas do homem de Estado. “*Muitas vezes, entretanto, esses fatores adversos tomam a forma de oposição ativa a atos ou idéias que visam a satisfazer os interesses e aspirações do Povo... Caracteriza-se, assim o antagonismo* (grifado no texto), *como um fator adverso que deliberadamente se opõe à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais*. “*Se o antagonismo estiver ou dispuser de Poder, daí poderá gerar-se uma pressão* (idem)... “*Estabelecidas essas premissas, a conclusão obedece à lógica: “As pressões podem ser superadas por meios pacíficos ou podem obrigar a intervenção violenta do Poder, ou seja, a guerra, para a sua superação*. “ (grifos nossos). General Eduardo Domingues de Oliveira, “Segurança Nacional, Conceitos Fundamentais”, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 2, julho, 1966.

ção de uma prática sistemática de censura, controle e repressão ilimitada. De fato, este é o dado mais relevante. Mas, aqui, desejamos salientar outro aspecto, a saber, a forma pela qual esse marco ideológico condiciona, igualmente, as relações internas ao aparelho de Estado e as interações entre a elite governamental e os setores sociais em que ela se apóia. As relações de poder se efetivam sempre num quadro de representações – e isto, em mais de um sentido: representações como conjuntos mais ou menos integrados de idéias e como sinônimo de espetáculo. Ora, a encenação da política neste regime é determinada por uma norma básica: a autoridade não se divide: o “chefe” decide soberanamente; as pressões são espúrias e, quando levadas em conta, a ação se faz contra elas. Mas esta é apenas a imagem que deve ser sustentada, e ela não corresponde necessariamente à realidade. A substância do poder são relações de forças. O que é típico do estilo de política em causa é agir em função de um cálculo que leva em conta esse dado sob a aparência de ignorá-lo. É crucial distinguir nitidamente estes dois pontos: concessões graves podem ser feitas sob a linguagem da autoridade; como, de outra parte, uma posição “dura”, inamovível, pode vir revestida numa retórica em que a negociação e o entendimento são apresentados como objetivos buscados. Se é assim, o tom da resposta oficial à crítica antiestatizante nos diz muito sobre as características do discurso do poder, em geral, mas sobre a maneira como o governo reage à campanha, ele pouco nos informa.

Caminho mais fértil para entender a resposta do governo é tentar observar o seu comportamento efetivo ao longo do tempo em que esteve submetido ao fogo da campanha. Quando nos situamos nessa perspectiva, o que chama a atenção é a maneira pronta com que as autoridades reagem às denúncias que lhes são endereçadas pela crítica

antiestatizante. Mas é compreensível que hajam atuado assim. Tendo operado sistematicamente, desde 64, no sentido de extirpar os focos de contestação no interior da sociedade; rejeitando tradicionalmente, com soberba ilimitada, as críticas que partiam da oposição institucional – freqüentemente colocada no campo dos “inimigos da revolução” e, dessa forma, desqualificada; escudando-se num discurso tecnocrático que evacua a política e reduz a ação estatal à mera questão de adequar meios escassos a fins unívocos e indiscutíveis, com a campanha contra a estatização o poder é interpelado por atores que não podem ser pura e simplesmente desconsiderados. A imprensa conservadora, os empresários que se manifestam, os “intelectuais” (Gudin, Bulhões, Campos, etc.) – individualmente e em conjunto – afiguram-se como “interlocutores válidos”. Desta feita, a crítica é interna: ela provém de segmentos importantes da coalizão em que se funda o regime. Não surpreende, pois, que o tema da expansão do Estado cedo tenha se convertido numa “questão” espinhosa e que as denúncias das práticas estatizantes dessem lugar a respostas quase imediatas.

As primeiras manifestações contra o avanço da estatização ocorreram logo após a posse de Geisel, em seguida à decisão que transferiu os recursos do PIS/PASEP para o BNDE e ao anúncio de que esta instituição seria autorizada a participar, sem direito a voto, do capital social de empresas privadas nacionais.⁶ Em meio às críticas que se fizeram ouvir então, Reis Velloso visitaria as sedes das Federações da Indústria e do Comércio, em São Paulo, reunindo-se longamente com empresários de ambos os setores, que dele ouviram palavras tranquilizadoras com respeito às intenções do governo.⁷

⁶ Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresariado e Estado na Transição Brasileira*, Campinas, Editora da UNICAMP/FAPESP, 1995. Capítulo I.

⁷ GM, 22-24/4/74.

No segundo semestre do mesmo ano, ainda antes do deslanchar da campanha, a estatização do crédito foi alvo de protestos generalizados, que se tornaram mais intensos com a iniciativa governamental de centralizar a administração dos recursos dos incentivos fiscais através da criação dos chamados fundos. Na mesma época – mais precisamente, em 28 de outubro de 74 – o Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, dedicava parte de seu pronunciamento no Congresso Nacional dos Bancos a esclarecimentos sobre a questão.

“Vivemos – dizia ele num regime misto, de convivência amigável de empresa privada e de estatal, e não desejamos que a participação desta última venha a crescer daqui para diante. A ampla participação do governo no sistema financeiro se justifica pela necessidade de atendimento à agricultura, às áreas pioneiras e aos investimentos de longo prazo que dificilmente interessariam aos financiadores privados. Mas o governo está consciente de que não há maior ameaça para uma sociedade livre do que a estatização do crédito. O governo – continuava o discurso – não deseja que os bancos oficiais se transformem em um Leviatã creditício. E, para isso, vem tomando uma série de medidas objetivas para que o público deposite maior confiança nas instituições de crédito.”⁸

Além do aspecto que estamos salientando aqui – a concomitância entre o estímulo e a resposta – é de se notar neste trecho a ampla convergência entre o discurso crítico e o discurso oficial, que se reflete na invocação de um princípio comum – a recusa terminante à estatização do sistema de crédito – e no uso de uma linguagem que até mesmo nas metáforas que emprega – “Leviatã” creditício – replica a linguagem do adversário.

Antes de findar o ano, outra manifestação antiestatizante seria ainda respondida com vivacidade. Referimo-nos ao célebre discurso

⁸ “Governo contém estatização do crédito”, JB, 29/10/74.

de Eugênio Gudín ao receber o título de Homem de Visão 1974. Sabemos da repercussão alcançada por esse pronunciamento. Neste lugar, basta assinalar o seu contraponto quase inevitável: a fala de Gudín ocorreu no dia 12 de dezembro; menos de 24 horas depois, Reis Velloso negava a alegada ação estatizante do governo em encontro com empresários que o questionavam sobre a expansão da rede de agências do Banco do Brasil, a transferência do controle das minas de cobre do grupo Pignatari ao BNDE e o Decreto-lei que instituía o FINOR, FINAM e Fiset.⁹ Menos de duas semanas haviam se passado e era a vez de Severo Gomes trazer a sua contribuição ao debate. Aqui, o público é outro – o ministro fala durante um almoço que lhe é oferecido por diretores de algumas das principais empresas estatais – e outras são as palavras: no lugar de negativas e escusas, Severo afirma que as empresas públicas não precisam se envergonhar de terem assumido um papel que jamais poderia ser executado pelo empresariado nacional.¹⁰ Mais adiante discutiremos as diferenças de perspectivas no governo em relação ao tema da estatização e do capital estrangeiro. No momento, importa é fixar este dado: independente do conteúdo diverso das respostas, elas testemunham uma sensibilidade aguçada à crítica.

Durante todo o ano de 1975 e os primeiros seis meses de 1976, os pronunciamentos oficiais sobre o tema da estatização se repetem. Seria tedioso enumerá-los e – ainda mais – resumi-los. Insistiremos apenas na relação direta entre o estímulo da crítica e a resposta das autoridades governamentais. Assim, na segunda quinzena de janeiro, a Associação dos Bancos de São Paulo faz divulgar na imprensa ofício

⁹ JB, 14/12/74.

¹⁰ JB, 27/12/74.

ao governo denunciando a estatização do crédito; dias depois, discursando na ADECIF, Simonsen rebatia as alegações e invertia os termos do problema, afirmando que a estatização recuaría com o setor privado forte.¹¹ Em 2 de março, *O Estado de São Paulo* publicava o artigo final da série “Os Caminhos da Estatização”; no mesmo dia Velloso dava entrevista à imprensa justificando a ação do Estado na economia.¹² No final de julho é divulgado o ofício endereçado à Geisel pela Associação Comercial de São Paulo contendo uma análise global do processo de estatização – primeiro documento dessa natureza produzido por uma entidade empresarial; na mesma semana, a solenidade em que foi anunciada a redução da correção monetária em linhas de crédito do BNDE seria marcada pelos pronunciamentos de Simonsen e Velloso, ambos dedicados a refutar as críticas e a dar garantias de fidelidade do governo ao princípio da primazia da iniciativa privada.¹³

O mês de agosto foi pródigo em discursos e declarações de membros do governo negando a existência de ação estatizante e reiterando o compromisso com a empresa privada. Este foi o recado que os quase mil empresários reunidos no Hotel Glória, no dia 1, ouviram do Ministro Mário Simonsen, a quem rendiam homenagem.¹⁴ De conteúdo similar foram as explicações avançadas por Marcos Vianna, ao responder a perguntas sobre o processo de estatização, no depoimento que prestou à Comissão de Economia do Senado sobre o papel do Estado.¹⁵ Menos de uma semana depois, em conferência na ESG, Velloso reafirmava o objetivo de fortalecer a iniciativa privada e

¹¹JB, 25/1/75.

¹²JB, 3/3/75.

¹³JB, “O novo diálogo entre empresários e governo”, GM, 1º/8/75.

¹⁴GM, 2-4/8/75.

¹⁵Carly Batista, “O papel do Estado”, GM, 6/8/75.

informava que o governo tentaria reduzir as empresas estatais.¹⁶ No dia seguinte, cabia a José Carlos Freire, Secretário geral do Ministério da Fazenda, repetir o estribilho para um auditório de executivos americanos, em Brasília, durante o encontro do *Council of the Americas*.¹⁷

Poderíamos seguir na sondagem, mas acreditamos que o material exposto até aqui é suficiente para apoiar a assertiva de que a crítica antiestatizante atingia o governo num ponto de grande sensibilidade. Não obstante, devemos agregar ainda que, face aos protestos que se avolumavam, as satisfações dadas não se limitaram a palavras edificantes. No curso de 1975, uma série de decisões foram tomadas com o fim de apaziguar os ânimos e por um fim ao debate. Uma delas foi mencionada pouco atrás: o decreto que limita em 20% a correção monetária cobrada nos financiamentos concedidos por instituições oficiais. É certo que essa medida atendia a objetivos mais amplos da política econômica e que, portanto, não pode ser tida como uma simples resposta à pressão empresarial. Nem por isso deixa de ser relevante que ela – como outras medidas anteriores do mesmo caráter¹⁸ tenha vindo de encontro a uma demanda frequentemente formulada nos termos da campanha contra a estatização (a cadeia bem conhecida: monopólio estatal de empréstimos de médio e longo prazo – custo excessivo do dinheiro – absorção das empresas privadas circunstancialmente em dificuldades) e que tenha sido apresentada pelas autoridades como uma evidência do infundado de suas alegações. Outras providências foram mais nitidamente motivadas pela polêmica

¹⁶“Velloso expõe a nova estratégia”, *ESP*, 12/8/75.

¹⁷*GM*, 13/8/75.

¹⁸No início de abril, haviam sido baixadas resoluções fixando novas taxas de juro para financiamentos do BNDE a empresas dos setores de bens de capital e insumos básicos. *JB*, 2/4/75.

em curso: 1) a decisão do CDE, em 12/3/75, de suspender por um ano o aumento do capital das empresas públicas através de novas subscrições no mercado acionário – justificada oficialmente como um incentivo à aplicação de recursos no desenvolvimento das empresas privadas e de cuja inspiração *O Estado de São Paulo* se gabava,¹⁹ 2) a iniciativa da Presidência de encaminhar ao Congresso projeto de lei estendendo às empresas públicas a cobrança do Imposto de Renda – recebida com aplausos, como forma de reduzir a desigualdade de tratamento e limitar a “concorrência desleal” sofrida pela empresa privada,²⁰ e, finalmente, 3) a aprovação no CDE da proposta submetendo à decisão do Presidente da República a criação de novas empresas estatais ou o controle de empresas privadas celebrado por um antiestatista tão virulento quanto Henry Maksoud como uma “decisão histórica”.²¹

Em junho de 1975, o *Relatório Reservado* publicava uma reportagem sobre o debate que a posição do governo federal frente aos programas de crescimento das empresas públicas vinha gerando no meio dos técnicos do setor estatal. Segundo esse órgão, o interesse na discussão estaria sendo provocado pela constatação de alguns fatos:

“a) No seio da administração federal é cada vez mais sensível a tendência de ver na decisão de investimento ou expansão da empresa pública um ato ‘político e não técnico’. b) Isso significa que tais decisões têm sido levadas a foros mais elevados, superando o âmbito restrito da empresa e, muitas vezes, provocando adiamentos nos cronogramas de aplicações. c)

¹⁹ *ESP*, 13/3/75. É interessante observar que essa medida foi tomada um dia após a convocação pela Petrobrás de Assembléia Geral para aprovação de aumento de capital da empresa. *JB*, 13/3/75.

²⁰ “Desestatização e concorrência com lealdade”, *ESP*, 8/4/75.

²¹ Henry Maksoud, “A hora de afinar a orientação e os atos”. *Visão*, 7/7/75.

*A liberação das verbas orçamentárias destinadas aos planos de investimentos no setor público tem sido, em alguns casos, retardada. Ao mesmo tempo, as portas da captação de recursos nas Bolsas de Valores foram fechadas para as empresas estatais. d) Embora não haja nenhuma medida explicitada com esse objetivo, sente-se que, pelo menos em algumas áreas, a disposição do governo federal é limitar o crescimento de empresas estatais, estimulando a iniciativa privada a ocupar alguns espaços.*²²

Não temos elementos para avaliar o grau de generalidade do sentimento que a matéria do *Relatório Reservado* procura transmitir. No entanto, dada a maneira como o governo vinha reagindo – com palavras e atos – ao cerco que lhe era movido pela campanha antiestatizante é de se acreditar que, a essa altura, começasse realmente a se instalar, em alguns setores ao menos, um clima de certa apreensão e que alguns movimentos defensivos fossem por ele ensejados.

* * *

Quando Reis Velloso convida as entidades empresariais a apresentarem sugestões sobre como desestatizar, o debate em torno do tema já contava com uma história, e nela esse governo – que se notabilizou, entretanto, pela imagem de auto suficiência que cultivava – muitas vezes se viu constrangido a dar provas de boa conduta. Mais tarde, quando o documento oficial respondia às críticas evocando as medidas tomadas para conter nos limites adequados a ação das empresas estatais, boa parte das iniciativas invocadas nesse balanço tinha origem em concessões feitas sob o fogo da campanha.

Não obstante, tanto as explicações, os repetidos protestos de convicção privatista, quanto as decisões que buscavam reforçá-los

²²“Desestatização e concorrência com lealdade”, *ESP*, 8/4/75.

podem ser vistos como expedientes táticos, destinados a confundir ou paralisar o adversário, não representando nenhum engajamento mais importante da parte do governo. Não discutiremos esta possibilidade. Ao invés, vamos chamar a atenção para um aspecto conexo, a saber, as repercussões da campanha contra a estatização no interior do aparelho do Estado.

Por razões óbvias, a documentação sobre este ponto é escassa e, se existe, a ela não tivemos acesso. Mencionamos a matéria do *Relatório Reservado*, mas além de excessivamente genérica, sua leitura requer bastante cautela. Não deixa de ser sintomático o fato de que venha da boca de Reis Velloso o argumento de que o projeto econômico do MDB é inaceitável por seu caráter fortemente “estatizante”; mas se esse comentário nos convida à ironia, ele não nos faz avançar. Felizmente, dispomos de um ponto de apoio mais sólido: o ofício que o presidente do BNDE dirigiu ao Ministro Secretário do Planejamento, em maio de 1976, com uma análise do processo de estatização e a proposta de um conjunto de medidas para enfrentá-lo. Esse documento é significativo por várias razões: porque espousa um ponto de vista fortemente crítico, em muito aparentado com discurso antiestatizante corrente; 2) porque contrasta com pronunciamentos anteriores feitos em público pelo mesmo Marcos Vianna e, 3) porque parte do responsável por uma das instituições públicas mais controversas. Por tudo isso, vamos dedicar a ele e – mais amplamente – à participação de Marcos Vianna no debate, um espaço considerável.

Em março de 1975, ainda sob o impacto provocado pelas reportagens publicadas pelo o Estado de São Paulo sob o título de “Os Caminhos da Estatização”, Marcos Vianna saía em defesa do BNDE e da política que tinha nele próprio e na “inteligência” do banco por

ele presidido uma de suas fontes mais importantes de inspiração. As matérias reunidas nessa série definiam o avanço do Estado no sistema de crédito como a variável fundamental no processo de estatização. Denunciavam o virtual monopólio do BNDE nos financiamentos de médio e longo prazo, e as condições leoninas que este imporia aos mutuários, os quais, sem outra alternativa, viam-se obrigados a recorrer a essa fonte, mesmo correndo o risco de perda de controle de suas respectivas firmas, em caso de dificuldades mais sérias. Monopólio dos recursos para investimento, dinheiro caro, interferências abusivas na gestão das empresas, ameaça de absorção... eram críticas insistentemente lançadas contra o banco, que os detratores apontavam como um verdadeiro Leviatã creditício.

Em passagem por São Paulo, onde falou para um público de empresários a convite da ABDIB, Marcos Vianna procurou responder a esses ataques, prestando esclarecimentos detalhados sobre a política da instituição. Tendo sido criado com a finalidade de promover o desenvolvimento da infra-estrutura nacional – esclareceu – nos primeiros anos de funcionamento os esforços do BNDE estiveram concentrados, principalmente, nos setores de transporte ferroviário e energia elétrica, pois esses eram os pontos de estrangulamento crítico na economia brasileira. Superados os problemas mais urgentes nesses setores, o banco transformou-se em

*“uma instituição de amplo espectro de atuação, preocupada e identificada com os grandes problemas e programas nacionais e regionais, mas cujas aplicações concentram-se nitidamente em financiamentos a projetos do setor industrial privado.”*²³

²³ESP, 16/3/75.

Definidos, assim, de maneira geral, os objetivos e a orientação que vem sendo imprimida ao BNDE, Marcos Vianna expõe as razões que levaram o governo a estabelecer como meta prioritária o desenvolvimento do setor de bens de capital e os dispositivos mobilizados pelo banco para assegurar a efetivação desse desiderato – ampliação substancial das operações aprovadas pela FINAME a fabricantes nacionais de bens de capital e estabelecimento de condições “especialíssimas” para financiamento de capacitação tecnológica, através do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNTEC), a criação da EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S/A).

Embora, numa palestra dirigida a empresários do setor de bens de capital, as medidas já adotadas ou em estudo com a finalidade de fomentar o setor constituíssem, por assim dizer, o tema “natural”, grande parte da conferência de Marcos Vianna foi dedicada a refutar as afirmações de que o BNDE seria um organismo eminentemente estatizante. Assim, definindo o problema da estatização como “a maior preocupação do Banco”, por considerar que esse processo é suscetível de expor a economia brasileira a um elevado grau de vulnerabilidade e, mesmo a um confronto de conseqüências imprevisíveis entre as empresas do governo e as firmas internacionais, Marcos Vianna assinala que por orientação do próprio BNDE foi desenvolvido há alguns anos atrás um estudo sobre a participação do Estado na economia nacional, no qual se verificou que ela correspondia a 50 por cento do produto bruto e em idêntica proporção à formação de capital. Mantida a tendência então verificada, o Estado passaria a controlar uma parcela cada vez maior do investimento realizado pela economia.

“Todavia – falou – essa situação preocupou o governo, e particularmente o BNDE, pois verificamos haver uma perda da posição relativa

da empresa privada nacional em relação às empresas estatais e multinacionais. A primeira providência, no âmbito do BNDE, foi inverter a situação e o banco reprivatizou as companhias que tinha controle, bem como aumentou os mecanismos de apoio ao empresariado nacional.”²⁴

A consequência dessa reorientação é bem clara: em 1969/70 o setor público absorvia 69% dos recursos do banco, enquanto em 1975 85% (de um total de 3,5 bilhões de dólares anuais) destinam-se ao setor privado.

Vianna admite que a transferência dos recursos do PIS e do PASEP para o BNDE, conjugada às dificuldades de obtenção de empréstimos externos, devido às dificuldades cambiais, converteu a instituição que preside em detentora de virtual monopólio do mercado de recursos a longo prazo para investimentos básicos. Mas não encontra justificativas para as queixas que vêm se fazendo ouvir por parte de empresários, considerando-as mais “de caráter psicológico”. E citando números procurava exorcizar os fantasmas: dos 10.550 projetos aprovados em 1974, apenas 250 foram financiados diretamente, enquanto os restantes tiveram repasses pela rede privada de bancos de investimentos. A esse respeito, adiantou ainda que vinha sendo estudada no âmbito do BNDE a formação de consórcios de bancos de investimentos para financiamentos de grandes projetos, com recursos de instituição, que seriam repassados acima do limite fixado para esses estabelecimentos.

Refutando os críticos que apresentam o BNDE como “o maior acionista do Brasil”, esclareceu que o Banco participa em 24 empresas, das quais em apenas cinco na condição de sócio majoritário, três siderúrgicas (COSIPA, COFAVI e USIMINAS), que

²⁴“BNDE reduzirá juro de projeto prioritário”, *ESP*, 14/3/75.

passaram para o seu controle “por razões históricas conhecidas” e mais duas empresas (Mafersa e USIMEC), que apenas por razões contingentes ainda não foram privatizadas.

Quanto ao debate atual sobre a ação do Estado no campo econômico, embora “algumas vezes colocado em plano emocional”, ele o considera positivo. E reafirma sua crença arraigada “*na livre iniciativa como convicção profissional, social e política*”, acrescentando ser “*a livre empresa e o sistema de mercado as únicas formas compatíveis com a democracia representativa.*”²⁵

No lapso de tempo intercalado entre a conferência que acabamos de resumir e o documento que dirige a Reis Velloso, em maio do ano seguinte, as posições de princípio de Marcos Vianna se mantiveram intactas, mas a sua confiança em que a política adotada pelo Governo Geisel seria capaz de garantir o futuro promissor desejado à empresa privada nacional parecia haver sofrido sérios abalos. Pelo menos esta é a conclusão sugerida pela leitura do texto que ele produz. Senão, vejamos.

Logo de saída, ao definir os termos da questão da qual irá tratar, o presidente do BNDE incorpora o diagnóstico formulado pela crítica antiestatizante. De fato, afirma ele – a estatização “*expressa em termos de perda relativa de poder da empresa privada no tocante à propriedade dos ativos reais da economia*” – é um problema grave que “*tem me preocupado como dirigente deste instrumento de desenvolvimento no País.*” Como se vê, estamos longe das palavras reconfortantes proferidas em público um ano atrás. É inegável – todos os dados o comprovam – poucos são os progressos verificados na situação da empresa privada nacional, considerada do ponto de vista do acesso a “*níveis superiores em escala de poder*”. Rara-

²⁵ESP, 16/3/75.

mente elas aparecem no elenco das 100 maiores do país, cuja relação é amplamente ocupada por empresas estatais e empresas estrangeiras.

Como explicar esse quadro? Na identificação das causas, também, Marcos Vianna se mantém próximo do discurso corrente contra a estatização. Desprezando voluntariamente as *“razões históricas e ortodoxas que tentam explicar ou mesmo justificar o crescimento da empresa estatal”*, ele prefere acentuar outros fatores no presente mais relevantes e de maior poder explicativo, a saber, as dimensões atingidas por essas empresas e os progressos que a modernização geral do país produziu em seus níveis técnicos e gerenciais. *“Vale dizer, a eficiência das empresas estatais gerando maior estatização.”*

Como os documentos empresariais e os artigos divulgados pela grande imprensa, Marcos Vianna define as desigualdades no que tange à capacidade de poupar e/ou carrear para investimentos produtivos uma porção maior ou menor da poupança coletiva como uma das variáveis fundamentais do processo de estatização. A maneira como ele aborda o problema, porém, é original e dela decorre a proposta de uma medida bastante concreta: a implantação de um sistema consolidado de alocação de recursos para o conjunto das empresas governamentais. Acompanhemos o fio de seu raciocínio.

Ele parte de uma proposição abstrata:

“a formação de capital e a propriedade do estoque de capital, na economia são funções diretas do nível de poupança e da agilidade com que os agentes as transformam em investimentos ex-post.”

Esta última tem como um de seus determinantes básicos a dimensão inicial dos agentes considerados. Ora, é fácil constatar no setor público a existência de grande capacidade de poupar. Das empresas esta-

tais, muitas detêm monopólio, outras operam com remuneração real garantida, outras ainda estão livres para praticar preços de mercado. E dentre elas, as maiores (CVRD, Petrobrás, Eletrobrás) equiparam-se

“em termos de massa crítica às grandes empresas internacionais, produzindo vendas e excedentes financeiros que mesmo nos momentos mais críticos... ultrapassam a casa dos vários milhões de dólares.”²⁶

O desejável seria que as empresas estatais operassem dentro de limites previamente estabelecidos e que os excedentes produzidos por algumas delas fossem transferidos a outras empresas deles carentes. A inexistência de um sistema consolidado de fontes e aplicações permite o aumento acelerado da capacidade de investir de certas empresas públicas – que passam a diversificar a sua atuação, aplicando os recursos excedentários em outras áreas de atividade – ao tempo que induz as unidades deficitárias a buscar no mercado financeiro, nacional e internacional, o capital de que necessitam, *“reduzindo, sem nenhuma dúvida, as disponibilidades de crédito para as empresas privadas nacionais...”²⁷* Aliada a ocupação de espaços deixados vazios pelos empresários por razões de ordens diversas, esse tipo de avanço compõe um quadro de

“inibição e refreamento aos empresários privados nacionais, dando a todos (grifo nosso) a sensação de uma política de estatização deliberada, o que não é definitivamente o desejo do governo.”²⁸

Além de deter a expansão das empresas públicas mediante o estabelecimento de limites claros à sua atuação e a introdução de um

²⁶ “Surge plano de privatização”, 26/5/76.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

sistema de “caixa única”, Marcos Vianna propõe ainda um plano ambicioso de transferência para o setor privado nacional de empresas e projetos controlados pelo Estado. Devendo ficar sua gestão sob a responsabilidade do BNDE, esse programa prevê a concessão de crédito em condições excepcionais aos grupos econômicos selecionados para integrá-lo (Vianna sugere uma lista compreendendo 36 entre os principais grupos privados nacionais). Mas não vamos insistir nesse aspecto de seu documento.

De nossa perspectiva, importa mais salientar a avaliação política nele formulada. Isto porque Marcos Vianna não aborda o problema da estatização na ótica do empresário preocupado com as dificuldades que enfrenta ao nível da firma e as atribui, certa ou erradamente, à exorbitância do setor estatal. Nem a do técnico, do publicista, do “intelectual” que fustiga o governo invocando as virtudes ameaçadas do mercado. A perspectiva que ele assume é a do conselheiro, a do homem de Estado. Sob esse prisma, ganham relevância particular as alusões constantes em seu documento ao mal-estar prevalente nos meios empresariais e as advertências sobre os riscos políticos que esse estado de ânimo envolve:

O processo que acabo de descrever – diz à certa altura – “começa a gerar Senhor Ministro, um quadro de grande perplexidade, e está no meu dever informar que começa a introduzir, no âmbito do setor privado, sérios reflexos em termos de posicionamento político dessa categoria econômica.”²⁹

Importância equivalente adquire essa outra passagem, que retoma uma preocupação antiga a que a conferência na ABDIB já aludia:

²⁹*Idem.*

"... a perda de poder relativo por parte da empresa privada nacional pode conduzir, a longo prazo, a uma situação de confronto entre a empresa estatal e a grande empresa internacional sem nenhuma outra forma de contenção, o que significaria confrontar poder entre vários Estados."³⁰

Redigido por um alto funcionário, o texto de Marcos Vianna contém uma reflexão própria, que integra os principais temas da campanha antiestatizante e os reelabora. Mesmo nas suas proposições mais privatistas, ele continua sendo uma fala do Estado – a naturalidade com que ele nomeia o punhado de grupos econômicos a serem projetados a um novo patamar de grandeza pelo concurso quase gracioso do financiamento público atesta este fato. Mas, com tudo isso, contraposto às declarações auto-satisfeitas dos porta-vozes oficiais, ele constitui uma indicação valiosa da medida em que a crítica antiestatizante chegou a ecoar no interior da máquina estatal.

* * *

Até aqui, já reunimos três elementos que relativizam em muito a impressão de inflexibilidade produzida pela leitura, na superfície, do documento que expõe a posição oficial no debate sobre a estatização: a aguçada sensibilidade à crítica, a adoção de medidas atendendo a demandas da campanha e, enfim, as repercussões da polêmica nos quadros do aparelho de Estado. A partir de agora, vamos avançar na análise passando a considerar o discurso das autoridades governamentais do ponto de vista dos dispositivos que ele mobiliza para fazer face ao discurso do adversário. Para esse fim, convém lembrar o

³⁰*Idem.*

que já dissemos a respeito da maneira como se desenha o campo sobre o qual se desenvolve a controvérsia: 1) o “terreno comum”, estruturado pela conjugação de dois enunciados igualmente accitos pelos oponentes – a valorização positiva do mercado e o imperativo do fortalecimento da empresa privada nacional – e 2) a forma contrastante pela qual esses princípios são hierarquizados: acento na preeminência do mercado, na crítica antiestatizante; ênfase no apoio à empresa nacional, na retórica das autoridades. Ora, quando nos colocamos nessa perspectiva, o que ressalta, o que chega a surpreender num primeiro momento, é a timidez da resposta governamental. Via de regra, ela se limita a reiterar o seu compromisso com os valores invocados pela crítica, a prestar esclarecimentos sobre aspectos da ação estatal impugnados, a negar a validade das objeções aventadas. O tempo todo, ela explica, justifica, defende. No máximo, permite-se alguns *jabs* – como faz Simonsen quando, ao comentar a sugestão da Federação dos Bancos de que fosse admitida ampla participação de capital não votante nas sociedades anônimas, lembra que essa proposta esbarra na oposição declarada da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, segundo a qual “*todas a sociedades abertas deveriam ter apenas ações ordinárias com direito a voto*”.³¹ Em momento algum assistimos a um verdadeiro contra-ataque; com uma única exceção, sobre a qual longo diremos algumas palavras, os porta-vozes do governo não procuravam jamais deslocar o eixo da discussão, puxando-o para o terreno que, em princípio, lhes seria mais favorável: o tema da defesa da empresa nacional. Em nenhuma ocasião tomam a iniciativa de cobrar dos críticos posições mais claras sobre essa questão que, entretanto, definem como capital.

³¹ESP, 5/5/76.

Certamente, houve quem tentasse, com maior ou menor habilidade, realizar um movimento como esse. Referimo-nos, é evidente, ao Ministro Severo Gomes, que afirmava em dezembro de 1975: *“desestatizar, hoje, seria desnacionalizar”* (dada a incapacidade dos capitais privados locais de participar do processo) e classificava o movimento pela desestatização como uma campanha de desnacionalização da economia brasileira.³² Enquanto durou o debate, Severo Gomes sustentou invariavelmente esse mesmo juízo. Mas, como se sabe, ele foi o tempo todo uma voz dissonante no coro ministerial; em momento algum encontrou companhia para o corpo a corpo que decidiu travar com os promotores da campanha e acabou por se ver na posição desconfortável do elemento de discórdia, do dissidente incorrigível que facilmente se presta ao papel de bode expiatório. Desde meados de 1976, a sua demissão era reclamada abertamente pela grande imprensa do Rio e de São Paulo.

Esse fato – a atitude contida das autoridades – não deixa de ter conseqüências sobre o estilo de sua fala. Segundo o argumento que estamos desenvolvendo aqui o “time” do governo não lançou mão de todos os recursos que estavam ao seu alcance (sobretudo, absteve-se de atacar o adversário em seu ponto mais vulnerável) e, por isso, sua posição na polêmica ficava debilitada. Ora – é trivial – quem perde cede com freqüência à tentação de cometer falta. Para além da influência mais geral da ideologia que informa o regime, essa é uma razão adicional que contribui para explicar o caráter hermético, auto-referenciado do discurso oficial.

Mas o problema reside aí: por que não utilizar todos os meios possíveis na controvérsia? Por que não explorar efetivamente o tema

³²“Severo: agora, desestatizar é desnacionalizar”, *ESP*, 24/12/75.

da nação? Por que limitar-se a afirmar o princípio – que nesse nível nada discrimina, pois que todos o reivindicam – da defesa da empresa privada nacional? Ao formular esta pergunta lançamos um fecho de luz, não apenas sobre um dos condicionantes básicos do debate, mas sobre algumas das questões centrais subjacentes aos conflitos que permearam a gestão da política econômica no Governo Geisel.

Com efeito, uma das orientações mais caras ao programa desse governo era a tentativa de redefinir os termos das relações entre capital estrangeiro e capital nacional e, para além disso, as modalidades de inserção do Brasil na economia capitalista internacional. As primeiras indicações de deslocamentos nesse sentido foram dadas, ainda sob a presidência de Médici, no famoso discurso em que o General Geisel agradeceu a aclamação de seu nome pelos convencionais da Arena, como candidato à sucessão. Nesse pronunciamento, ao referir-se ao contexto mundial, o futuro Presidente da República assinalou o

“surgimento no cenário, dantes restrito aos Estados-Nações, de novos protagonistas singulares, as grandes empresas multinacionais = cujo potencial para o bem, ou talvez para o mal, ainda não nos é dado avaliar”. (grifos nossos).³³

Apenas uma frase manifestando leve inquietude, mas no quadro do senso comum dominante à época, era o bastante para suscitar estranheza e temores de toda ordem. Constituído o novo governo, logo se precisaria melhor a política a ser observada em relação às empresas internacionais. Não se trataria de abandonar o padrão até então adotado – *“torna-se pois recomendável”* – expressava Geisel em seu primeiro discurso importante como Presidente

³³Ernesto Geisel, “Discursos perante a convenção Nacional da ARENA”, Brasília, 15 de setembro de 1973, in Ernesto Geisel, *Discursos*, p. 15.

“a manutenção, em áreas não estratégicas, da mesma política sábia de tratamento equânime e até mesmo favorecedor que vem sendo concedido ao capital estrangeiro”³⁴ – mas de “evitando-se a legislação restritiva, dosar os incentivos e desestímulos às empresas estrangeiras em consonância com o seu esforço de adesão aos objetivos da estratégia nacional de desenvolvimento...”³⁵

Reside aí a mudança, na disposição de conformar as empresas internacionais às metas do planejamento, que delas requeria a) a realização de projetos em setores que pudessem assegurar transferência de tecnologia avançada; b) uma contribuição importante ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica no país, mediante a execução de orçamentos de pesquisa científica e tecnológica e a contratação de engenharia nacional para elaboração de projetos; c) a cooperação em programas amplos de exportações de manufaturados com tecnologia mais complexa.³⁶ Em suma, esperava-se das empresas estrangeiras que prestassem uma colaboração efetiva ao projeto de completar o perfil industrial do país, reequilibrar a sua estrutura – com o reforço da empresa nacional – e de buscar articulações novas com a economia internacional.

A despeito do caráter limitado desses propósitos e da eficácia duvidosa dos mecanismos acionados para materializá-los, essa inflexão na política em relação ao investimento estrangeiro cedo foi alvo de crítica e objeto de resistências que não podiam ser ignoradas. Reunidos com os principais responsáveis pela política econômica em Salzburgo, os representantes das multinacionais estabelecidas no Brasil assim referiam-se à situação por ela criada.

³⁴“Primeira Reunião Ministerial em 19 de março de 1974”, in *Discursos*, v. 1, p. 42.

³⁵João Paulo dos Reis Velloso, *Brasil: a solução positiva*, São Paulo, Abril-Tec-Editora, 1978, p. 100.

³⁶II Plano Nacional de Desenvolvimento, p. 77.

“A política brasileira em relação ao capital estrangeiro há muito não exibe um elevado teor emocional. Recentemente, contudo, a corrente submarina do nacionalismo, que se formou desde os tempos de Vargas, vem-se manifestando de uma forma crescente.”³⁷

E o documento das multinacionais alinha os pontos de tensão que o revigoramento dessa tendência vinha gerando. No setor de recursos minerais, assiste-se a

“uma partida de cabo de guerra entre aqueles cujo slogan é: ‘os recursos são nossos’ e aqueles que ainda pensam que os benefícios do desenvolvimento são mais importantes do que o controle dos empreendimentos.”

Na área de crédito a investimentos, um dos motivos de queixa é a legislação protecionista que veda às subsidiárias o acesso ao BNDE, “principal fonte de financiamento de médio e longo prazo existente no país”. A política de transferência tecnológica é alvo de crítica acerba: “A questão da tecnologia apresenta-se repleta de dificuldades para nossas empresas por causa das normas de transferência e pagamentos.” Constatando que “o tratamento dado ao problema vem tornando-se progressivamente, cada vez menos liberal”, as multinacionais reunidas em Salzburgo reclamam:

“o pagamento dos royalties das subsidiárias às suas matrizes foi proibido. O pagamento dos serviços de assistência técnica prestados pelas matrizes são considerados lucros remetidos e, a esse título, taxados”.

Os instrumentos empregados para fomentar a compra de equipamentos no mercado interno e para exercer certo controle sobre a

³⁷Briefing Memorandum, Business International, 1975, citado por Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*, Rio de Janeiro, pp. 174 e segs.

aquisição de empresas brasileiras por multinacionais bem assim como o limite legal de 12% há muito estabelecido para a remessa de lucros são outros pontos destacados nesse requisitório.

O encontro que deu ensejo ao documento que viemos de recensear realizou-se em junho de 1975. Cerca de dois meses depois, o veto apostado pelo Ministério da Indústria e do Comércio à venda da Consul a uma empresa multinacional reacenderia as críticas e alimentaria o fantasma de uma derrapagem nacionalista na política do governo brasileiro. Este é o aspecto questionado por Otton Schumacher, presidente da Câmara Suíça de Comércio que, dias depois de anunciada a decisão, interpela o Ministro Velloso sobre a suposta intenção do governo de alterar a legislação sobre o capital estrangeiro, dando-lhe ciência das consultas nesse sentido que vêm sendo feitas insistentemente às diversas Câmaras de Comércio no país, por empresários com planos de aplicação no Brasil.³⁸ É a esse mesmo ponto que se dirige o ataque desferido pelo presidente da BRASCAN, Antonio Gallotti, em nota agressiva divulgada no dia 2 de setembro, que obriga o governo a “agir com rapidez para evitar que se transforme ‘num caso nacional’” – segundo a reportagem da *Gazeta Mercantil*.³⁹

Em face a essas reações, a atitude oficial é bem característica. Ela consiste em negar qualquer base aos recios manifestados e assegurar que o investimento externo continua tendo, no Brasil, a mesma acolhida de sempre. Dessa forma, ao pedido de Gallotti de que “definissem as regras do jogo” e as aplicasse com “clareza, coerência e uniformidade”, Velloso retorquia dizendo – “expressamente autorizado pelo Presidente da Re-

³⁸GM, 16-18/8/75.

³⁹Floreal Rodrigues R., “A unidade do governo”, GM, 4/9/75.

pública” – que “*não houve alteração no comportamento do governo em relação ao capital estrangeiro desde 1964.*” E aduzia: sobre esse tema há a “*concordância de Simonsen*”, “*a conformidade de Severo Gomes*” e a “*unidade em torno da política e da determinação presidencial.*”⁴⁰ Idêntico foi o teor da mensagem que Simonsen transmitiu a “*presidentes de grandes companhias e bancos norte-americanos*” durante a viagem que, nessa ocasião, realizaria aos Estados Unidos. Aos temores manifestados por banqueiros e industriais, o Ministro da Fazenda respondia categórico:

“decididamente, não há qualquer modificação da atitude do governo brasileiro quanto aos investimentos estrangeiros... Acreditamos que é importante não modificar a regra do jogo. Por isso, nunca introduzimos, nem pensamos em introduzir, qualquer modificação nessa legislação.”

Aludindo ao caso da Consul, ele esclarecia o significado que deveria lhe ser emprestado:

*“... às vezes surgem problemas específicos, que ganham sensacionalismo na imprensa, mas que na traduzem qualquer modificação na diretriz do governo brasileiro no particular...”*⁴¹

Na realidade, a posição oficial sobre o tema do capital estrangeiro era muito mais ambígua. Como notamos, desejava-se atrair o seu concurso para a consecução das metas fixadas pela estratégia de desenvolvimento. Para tanto, a ação persuasiva afigurava-se como a única adequada; medidas restritivas, métodos compulsórios, além de indesejáveis, seriam contraproducentes. Num primeiro momento, a situação parecia propícia, a correlação de forças favorável, o objetivo fac-

⁴⁰*Idem, ibid.*

⁴¹Floreal Rodrigues R., “Simonsen leva tranquilidade”, GM, 11/9/75.

tível. Então, Severo Gomes externava com propriedade a posição oficial ao afirmar:

“Independência e capital estrangeiro não são necessariamente conflitantes. O que importa é saber como o investidor vem e, mais importante, o que vem fazer... O importante é que o investimento estrangeiro se aplique em atividade de nossa conveniência e que seja feito com capital de risco em lugar de empréstimos... Não se pode tomar o caminho maniqueísta... A questão deve ser resolvida por negociações constantes, onde nossa posição melhora dia a dia, na medida em que o país se torna economicamente mais forte”⁴² (grifo nosso).

Do ponto de vista da presente análise, são as duas últimas orações que devem ser enfatizadas: é a premissa da continuidade do crescimento acelerado (a 10% ao ano), a convicção de que o Brasil se torna economicamente cada vez mais poderoso, que permite seja concebida a idéia de enquadrar a empresa multinacional nos marcos fixados pelo planejamento governamental mediante o apelo a seus interesses próprios e confere a esta toda a sua credibilidade. É o mesmo suposto que apazigua as divergências notórias de orientações na cúpula governamental, parecendo operar a mágica de unir os contrários. Projetando num futuro indeterminado a perspectiva de uma economia em rápida e contínua expansão, o “planejamento” podia apresentar a mudança buscada no equilíbrio de forças entre capital nacional e estrangeiro como a resultante de um processo de ganhos mútuos, o qual, se relativamente favorecia o sócio local, em termos absolutos a todos contemplava. E o parceiro multinacional era suposto alimentar, ademais, um interesse específico nesse rearranjo, pois que, a longo prazo,

⁴²Veja, 1/1/75.

ele seria indispensável para a estabilização do capitalismo nessas plagas.

“O fortalecimento, em geral, do setor privado deve ser visto como bons olhos pela empresa estrangeira, e toda a política de incentivo à empresa privada brasileira constitui forma de viabilizar, econômica e politicamente (grifos nossos) o modelo de economia de mercado que o País está desenvolvendo.”⁴³

Embora seja uma racionalização *a posteriori*, a frase de Velloso expressa claramente a hipótese otimista que autorizava a expectativa de um comportamento “generoso”, “compreensivo”, da parte do capital internacional.

Não obstante o assomar de imprevistos sérios (o mais importante deles sendo a evolução desastrosa da balança comercial), por todo o ano de 1974 a confiança nesse diagnóstico permaneceu inalterada. De tal forma que ao prestar contas dos primeiros nove meses de seu Governo Geisel acreditava poder assegurar:

“O ano de 1975 encontra-nos bem melhor apavilhados para enfrentar as dificuldades, de origem sobretudo exterior, que ainda continuarão a nos assaltar. A inflação está controlada; as distorções mais sérias foram corrigidas. Não há desemprego. Prenunciam-se boas safras de norte a sul. A indústria continua em expansão. É tanto nesse setor, como na agropecuária e no comércio, a empresa privada conta com o apoio decidido e vigilante do governo.”

É esse discurso, abundante em imagens edulcoradas – que nos dá ciência de que

⁴³Reis Velloso, *op. cit.*, p. 103.

“O Brasil afirmou-se ainda mais, no confronto mundial, como um oásis de tranquilidade e de ordem, de estabilidade política e de generosas e multiformes oportunidades de investimento.” “O Brasil – hoje em busca ainda de seus altos destinos – será proximamente um país diferente, decolando, com segurança, para o plano das nações mais desenvolvidas.”⁴⁴

Oito meses depois, em outro pronunciamento importante transmitido ao país em cadeia de rádio e televisão, embora ainda positivo, o balanço que Geisel traçava já estava a indicar a presença impositiva de problemas preocupantes. É certo, as realizações do governo são postas em destaque, mas a gravidade da situação do balanço de pagamentos não é mais silenciada.

“Em decorrência do aumento excepcional das importações..., e apesar do forte incremento das exportações que se elevaram a quase 8 bilhões de dólares, registrou-se em 1974 elevado déficit que pôde ser financiado, na sua quase totalidade, com o ingresso de capitais de empréstimos e de risco. Essa situação pode ser tolerada num ano de transição, mas não pode ser repetida por anos consecutivos, sob pena de o país endividar-se excessivamente.”

E segue-se uma referência às medidas adotadas para conter as importações e incentivar as exportações.⁴⁵

Com o agravamento da crise, as negociações externas se tornam cada vez mais ásperas, os resultados alcançados progressivamente menos vantajosos. E na medida em que as ilusões começam a se desfazer ao contato com a ingrata realidade, a tensão se faz crescente en-

⁴⁴Ernesto Geisel, “Saudação ao povo brasileiro, pela televisão, em 30 de dezembro de 1974”, *Discursos*, v. I, pp. 177 a 1974.

⁴⁵*Idem*, “Pronunciamento, pela televisão, com informações atualizadas sobre a ação governamental”, 1 de agosto de 1975, *Discursos*, v. II, p. 142.

tre os objetivos da política e os meios de que ela se dotava. A opção se impunha entre uns e outros, e essa disjuntiva solapava a unidade do governo Geisel. As primeiras discrepâncias em relação ao tratamento a ser dado ao capital estrangeiro cedo se manifestaram. No dia 15 de junho de 1974, falando aos industriais do couro em Porto Alegre, Severo Gomes comunicava que

“o governo decidira à luz do interesse nacional a conveniência e a oportunidade de toda e qualquer operação de transferência do controle acionário de empresas brasileiras para grupos de capital estrangeiro”.

E completava.

“O governo está atento para o perigo que representa a vinda de indústrias estrangeiras melhor equipadas para concorrer com as empresas aqui estabelecidas. Vamos defender a indústria nacional, pois não vemos porque aprovar projetos de investimento estrangeiro quando as fábricas nacionais têm condições de fabricar o que eles pretendem.”⁴⁶

Esse discurso, lido e aprovado por Geisel, deu origem à primeira reclamação de Simonsen contra a linguagem desenvolvida do titular da Indústria e do Comércio.⁴⁷ Desde então, outros pronunciamentos do mesmo Ministro foram causa de mal estar para alguns de seus pares. Em julho de 75, o caso da Consul tornaria as relações mais crispadas. Entretanto, o episódio dramático que clarifica o quadro e o intenso debate que precede a decisão de adotar a fórmula de contratos de serviço com cláusula de risco para a prospecção do petróleo.

⁴⁶André Augusto Stumpf e Merval Pereira Filho, *A segunda guerra: a sucessão de Geisel*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1979, p. 55.

⁴⁷Entrevista ao autor.

Extraída de seu contexto, a paixão que envolveu a discussão desse tema pode parecer deslocada. Afinal de contas, ela não punha em jogo nada de “objetivamente” tão importante. Os contratos de risco não se confundem como antigo sistema de concessões através do qual, historicamente, as companhias petrolíferas expoliaram os países do terceiro mundo onde se instalaram, e podiam ser defendidos, em tese, com argumentos sólidos. No entanto, Geisel dedicou boa parte de um longo discurso à justificação da medida, rendendo publicamente homenagem aos que a ela se opuseram.⁴⁸ E consta que, na ocasião, ele tinha a voz embargada. É que, *prima facie*, o que estava em questão nesse debate não era nada de “objetivo”, não era essa decisão discreta – utilizar, ou não, tal dispositivo – mas o valor simbólico há mais de vinte anos atribuído à idéia do monopólio estatal do petróleo, e o significado de toda a história de lutas em torno dele travadas. Assim, muito mais do que o choque de opiniões divergentes sobre um problema específico, o debate sobre os contratos de risco foi o lugar de um enfrentamento geral entre linhas alternativas que mantinham no governo uma coexistência precária. É significativo que a peça talvez mais importante dessa discussão seja um documento doutrinário redigido por Mário Henrique Simonsen, onde o leitor pode se instruir sobre a política adequada a um amplo espectro de problemas – do *take over* de empresas privadas nacionais por empresas estrangeiras à divisão artificial de mercados internacionais – mas não encontrará uma palavra sobre petróleo.⁴⁹

⁴⁸Ernesto Geisel, “Pronunciamentos pela televisão, sobre situação econômica”, em 9 de outubro de 1975, *Discurso*, v. II, pp. 191-210.

⁴⁹Intitulado *Notas sobre o Problema dos capitais estrangeiros no Brasil*, esse texto relaciona cinco pontos de controvérsia: “a) aquisição do controle de empresas privadas nacionais por empresas estrangeiras; b) livre ingresso de capitais estrangeiros, sem incentivos, em setores não

Pretexto para um confronto e oportunidade de um desempate. A partir desse momento, Severo Gomes viu-se tolhido no seu papel de ministro, passou a desincumbir-se sem maior clam de suas funções administrativas e seguiu no caminho que o levaria à ruptura política declarada e às fileiras da oposição.

*

* *

Recapitulemos. Com a diretriz do fortalecimento da empresa privada nacional o governo Geisel ensaiou uma tentativa de alterar o equilíbrio de forças que prevalecia entre o capital estrangeiro e o capital local. A associação não era posta em causa, mas a posição de cada parceiro devia ser modificada. Pensava-se numa mudança suave, que excluísse rupturas e conflitos maiores. E acreditava-se poder contar com a compreensão e a boa vontade do sócio-multinacional, que se renderia aos atrativos das imensas oportunidades de ganho oferecidas por uma economia pujante em pleno dinamismo e às vantagens políticas que a nova situação desejada devia encerrar. Contrariando essa expectativa, a reação à mudança de rumo foi acre: críticas

controlados pelo governo; c) pagamento de 'royalties' e de assistência técnica; d) eventuais manobras de subfaturamento e de superfaturamento de importações; e) divisão artificial dos mercados internacionais e das linhas de produção em desacordo com os interesses nacionais.” Fixando, preliminarmente, cinco premissas de duvidosa neutralidade (p. ex. “*Os membros do Poder Executivo não devem pronunciar-se genericamente contra a ação das multinacionais no Brasil, nem usar com alarde os métodos de persuasão assimilando-os a instrumentos de coerção. Um governo, que possui maioria no Congresso (sic), não pode comportar-se como se fosse de oposição*”). Simonsen discorre detalhadamente sobre cada um dos tópicos arrolados, para concluir que “*cabe ao Governo afirmar categoricamente que os instrumentos legais disponíveis são suficientes para assegurar que as empresas estrangeiras operem no Brasil em consonância com os interesses nacionais...*” Esse documento é transcrito na íntegra no livro de André Gustavo Stumpf e Nerval Pereira Filho.

que ganhavam em intensidade, áreas de atrito que se multiplicavam. Os dois dados da equação estavam falseados: o parceiro não era tão flexível, e os trunfos de que se dispunha, muitos deles eram ilusórios. A percepção desse duplo equívoco se traduz em tensão crescente na equipe governamental. Por fim, o conflito se resolve, impondo-se indiscutivelmente o ponto de vista segundo o qual a resolução das dificuldades financeiras deveria subordinar qualquer outro objetivo, e que ela requeria uma política de ampla liberdade no trato do capital estrangeiro.

De posse desses elementos, podemos responder agora a pergunta que deu origem a essa longa digressão. Na polêmica com a campanha antiestatizante, por que não explorar mais o tema da defesa da empresa privada nacional? Por que não golpear o oponente nesse ponto, onde era evidente a sua vulnerabilidade? Esse tema não foi manejado mais livremente no debate porque em torno dele erguiam-se interdições de todo tipo. Porque na retórica das autoridades, ele aparecia como a expressão de um voto, de um desejo o qual a natureza das alianças que davam substância ao poder e lhe fixavam os limites não permitia que fosse bancado.

7. Doze Anos Depois. O Antiestatismo no Discurso do Empresariado Brasileiro

I Em meados da década passada, ao ensaiar os seus primeiros passos no caminho da liberalização política, o autoritarismo brasileiro foi severamente golpeado por uma oposição de todo inesperada. Principais beneficiários das políticas implementadas pelo regime – que ajudaram a criar e ao qual até então nunca regatearam aplausos – subitamente os empresários, tomados de estranha inquietação, passaram a se manifestar ruidosamente contra o gigantismo do Estado o qual, no seu entender, estaria sufocando a iniciativa privada e ameaçando a sobrevivência da economia de mercado entre nós. Desencadeada no final de 1974, durante um ano e meio, aproximadamente, a campanha contra a estatização ocupou as páginas nobres dos jornais mais influentes do país, obrigando o governo a desdobrar-se em explicações, num exercício de modéstia que absolutamente não estava acostumado a realizar. Verdadeira rebelião empresarial, na fórmula feliz de um analista, o movimento antiestatizante contribuiu para acelerar o processo de transformação política no Brasil, ainda que esse efeito não figurasse nos cálculos dos empresários que o integraram.

Doze anos depois, sob um governo civil, às vésperas da aprovação de um novo texto constitucional encarado por muitos como etapa conclusiva da transição democrática, o debate político no Brasil é novamente marcado pela crítica radical do Estado. Privatizar, desregular, são palavras da moda. Como no passado, a intervenção estatal é apresentada como o mal a combater, a causa primeira dos graves problemas que afligem a Nação.

Para alguns, a recorrência do antiestatismo no discurso empresarial não suscita maiores indagações. Ela estaria a evidenciar o avanço do empresariado brasileiro em seu processo progressivo de afirmação enquanto classe. Frágil e dependente do poder público em sua fase formativa, hoje o empresariado já se consideraria suficientemente maduro para dispensar a tutela do Estado e buscar por conta própria sua direção. De nossa parte, acreditamos que as coisas não são tão simples. Pensamos que Estado e capital privado se implicam mutuamente numa relação sempre permeada, porém, de elementos de tensão. Esse, a nosso ver, é um traço geral, constitutivo do capitalismo. Ele nos dá a possibilidade formal de que, em conjunturas determinadas, os meio empresariais sejam mobilizados por movimentos de caráter antiestatista; mas, por isso mesmo, pouco nos diz a respeito do que está em jogo em cada uma dessas mobilizações. Para avançar no esclarecimento dessa questão julgamos indispensável: a) tomar distância em relação ao discurso dos agentes e admitir, pelo menos como hipótese de trabalho, que a pretexto de reduzir a presença do Estado na economia, o que se busque é modificar os padrões de sua intervenção; b) analisar, em cada conjuntura particular, a constelação das forças em presença, os alinhamentos que se definem entre elas, o que fazem, o sentido que podemos imputar à sua ação.

Com base no roteiro esquematizado acima, discutiremos neste trabalho os conteúdos distintos que o liberalismo econômico assume ao se expressar na campanha contra a estatização dos 70 e na prática de intelectuais, políticos e empresários na atualidade. Ao fazê-lo, esperamos estar lançando alguma luz também sobre as mudanças econômicas e políticas que vêm se operando no Brasil nesses últimos anos.

II Qual é o fundo da campanha contra a estatização desenvolvida em meados da década passada? Por economia de espaço, seja-nos permitido um atalho. Em setembro de 1975, a FIESP – organização patronal que congrega os industriais de São Paulo, estado mais avançado do país – publicou um estudo intitulado “O Processo de Estatização da Economia Brasileira: o Acesso aos Recursos para Investimentos”. Em linguagem sóbria e aparentando uma argumentação tecnicamente bem cuidada, este documento é digno de nota porque evita as banalidades mais repisadas na retórica privatista (como o da ineficiência das empresas estatais ou da ação propositadamente voltada para cercear a livre iniciativa). Definindo “*a incursão das empresas estatais em novos ramos da atividade*” como o traço “*que caracteriza, no atual estágio de desenvolvimento, o processo de estatização*” o essencial do documento é dedicado à análise dos fatores conjugados que respondem por esse resultado. No que tange à tendência à diversificação das empresas públicas, a razão apontada inverte a noção do senso comum antiestatista: elas diversificam porque realizam massas de lucro consideráveis e procuram para estas, novas aplicações rentáveis. Ao argumento de que o Estado se expande no setor produtivo através da ocupação de espaços vazios, o documento contrapõe uma questão preliminar: por que a empresa privada nacional não se aventura em

tais esferas de atividade? E explica esse fato pelo elevado risco financeiro a que estão sujeitas, em decorrência dos “*desequilíbrios estruturais na formação do capital... onde os débitos junto às instituições financeiras predominam sobre a captação de recursos junto ao público*”. Nesse sentido, o documento aponta para o fortalecimento do mercado acionário como medida de longo alcance necessária para assegurar a solidez das empresas de capital nacional e para combater eficazmente o processo de estatização.¹

Alguns meses mais tarde, quando a pressão sobre o governo atingia o auge forçando-o a abrir oficialmente o debate e a solicitar das partes interessadas propostas sobre como conter o processo da estatização, o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) - instituição pública responsável quase exclusiva no país pela provisão de crédito de longo prazo para investimentos - encaminha ao ministro chefe da Secretaria do Planejamento um longo ofício expondo o seu ponto de vista a respeito do tema. Reconhecendo, de saída, a pertinência da discussão - o responsável pelo BNDE identifica nas desigualdades existentes entre empresas públicas e privadas no que tange à capacidade de poupar e/ou carrear para investimentos produtivos uma porção maior ou menor da poupança coletiva uma das variáveis fundamentais do processo de estatização. A maneira como ele aborda o problema, porém, é original e dela decorre a proposta de uma medida bastante concreta: a implantação de um sistema consolidado de alocação de recursos para o conjunto das empresas governamentais.²

¹“Estatização, segundo a FIESP; argumentos e contra-argumentos”, *Gazeta Mercantil*, 04/09/1975.

²“Surge Plano de Privatização”, *O Estado de São Paulo*, 26/05/1976.

Diversos nas propostas que formulam – de um lado, o fortalecimento do mercado de ações e, de outro, a centralização dos excedentes das empresas estatais e um programa ambicioso de privatização a ser conduzido pelo próprio BNDE – os documentos da entidade patronal e do alto funcionário de Estado convergem no diagnóstico que apresentam da situação.

Mais adiante voltaremos à campanha antiestatizante, mas por ora desejamos ressaltar este aspecto: em meados da década passada os empresários se sentiam pressionados pelas empresas públicas, as quais, exibindo notável capacidade de geração de poupança, perseguiam estratégias de diversificação de investimentos que as levavam a invadir com freqüência espaços até então reservados à iniciativa privada.

Salientamos esse dado porque ele se choca frontalmente com a realidade atual. Com efeito, basta passar rapidamente os olhos pelo noticiário econômico para se dar conta de que nos últimos dez anos as posições respectivas da empresa pública e privada sofreram no Brasil uma completa inversão. Hoje, o problema não é mais o de reprimir a tendência expansionista das empresas estatais, mas o de como resolver a questão do déficit público e criar condições para que o governo recupere sua capacidade de poupar, a fim de que realize os investimentos em infra-estrutura e serviços sociais básicos que não podem mais ser adiados.

“A retração da presença estatal nas atividades produtivas é a única forma viável de lidar com o problema do déficit público”. Esforços para mantê-lo nos limites de 5% ou 6% do PIB “são impulsos passageiros, que logo se tornam inócuos face à ineficiência estrutural do Estado como produtor de bens e serviços de mercado”.³

³Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, “Omelete sem ovos”, *Folha de S. Paulo*, 16/8/1987.

Estas citações, extraídas de um artigo de jornal tomado ao acaso, são bastante representativas da opinião dominante. Alguns analistas continuam se batendo contra as simplificações de que ela se nutre. Mas são minoritários e se encontram em franca defensiva. Seja como for, ambos os lados concordam num ponto: os dias de glória da empresa pública ficaram para trás.

É nesse contexto que a tese à primeira vista desconcertante que Ignácio Rangel, um dos patronos dos economistas críticos no Brasil, vem defendendo há algum tempo pode ser compreendida. Rejeitando os termos em que a polêmica estatismo x privatismo é colocada e encarando a relação setor público e setor privado sob o prisma das funções a cada um deles correspondentes em fases determinadas do desenvolvimento capitalista, para Rangel a economia brasileira vive no presente um momento de redefinição daquele relacionamento.

“Eventualmente, pelas vias do fisco e do crédito – escreve – o excedente econômico a resultar de um emprego mais pleno de capacidade produtiva no setor privado é parcialmente transferido para o setor público, o que sustenta temporariamente a conjuntura... O sistema, entretanto, é posto sob tensão e a privatização de certas atividades entra na ordem natural das coisas. Do ponto de vista político, isso significa que já não são unicamente os fanáticos da privatização que lutam por ela, mas, de forma mais ou menos consciente, camadas sociais e estamentos cada vez mais amplos, tal e como sucede agora.”

Esta mudança não significa que o papel do Estado venha a se reduzir: “uma vez privatizadas certas atividades, o setor público, por sua vez, é submetido a pressões, devendo finalmente aceitar novas tarefas – de escasso interesse para o setor privado, mas que, mesmo do ponto de vista deste, são essenciais.”⁴ Em consonância com este juízo, Rangel

⁴Ignácio Rangel, “A presença estatal na economia”, *Folha de São Paulo*, 10/1/1987.

vem defendendo com notável insistência a privatização dos grandes conglomerados na área de serviços de utilidade públicos como medida indispensável para que a economia brasileira seja elevada a um patamar mais alto de acumulação capitalista.

Não caberia discutir aqui a maneira como o autor concebe as transformações na relação Estado-capital privado – no curso deste artigo, nossa perspectiva própria se tornará clara. A referência que fizemos tem por finalidade exclusiva dar ao leitor um elemento adicional para que possa formar uma idéia do quanto se alterou a situação que prevalecia na última década. Para compreender o antiestatismo na conjuntura de hoje é preciso examinar, ainda que sumariamente, o processo que conduziu a esse resultado.

III Entre 1978 e 1983 o comportamento do produto interno bruto brasileiro apresenta duas fases nitidamente distintas. No primeiro triênio – 78/80 – o PIB acusa um crescimento real de 14%; nos anos seguintes, declina marcadamente, alcançando, em 1983, um crescimento negativo da ordem de – 3%. Em relação à indústria, o contraste é ainda mais flagrante: crescimento de 14,8% no primeiro e queda de – 6,6% no último subperíodo.

Como se sabe, na origem de tal descontinuidade está a contingência a que se viu sujeita a economia brasileira de ajustar-se à situação gerada pela elevação das taxas de juros internacionais e a impossibilidade, daí decorrente, de prosseguir financiando os custos da dívida externa mediante a contratação de novos empréstimos. Num lapso de tempo extremamente breve as posições se invertem, e o país passa a realizar vultosas transferências para o exterior, as quais, em

1984, ascenderam a cerca de 6% do PIB – o equivalente à metade do valor total de suas exportações.

O impacto dessas transferências, porém, não se fez sentir de maneira uniforme pelos diferentes segmentos da economia nacional. Como se mostrará a seguir, o ônus do ajuste externo recaiu fundamentalmente sobre o setor público, o que acarretou a total desarticulação das funções que tradicionalmente ele vinha desempenhando, sobretudo aquela de gerar poupança para fazer face às necessidades

Tabela I
Distribuição do Produto Interno Bruto (séries como proporção do PIB)
(%)

ANO	Renda Líq. Env. ao Ext.	Renda Disp. Setor Públ.	Renda Disp. Setor Priv.	PIB
1970	0,94	16,63	82,43	100,00
1971	0,94	16,81	82,25	100,00
1972	0,96	16,64	82,40	100,00
1973	0,92	16,84	82,24	100,00
1974	0,87	14,34	84,78	100,00
1975	1,39	14,43	84,18	100,00
1976	1,53	14,85	83,62	100,00
1977	1,62	13,38	85,01	100,00
1978	2,23	11,59	86,18	100,00
1979	2,58	11,57	85,85	100,00
1980	3,07	10,05	86,88	100,00
1981	3,96	9,97	86,07	100,00
1982	5,10	10,29	84,61	100,00
1983	5,69	8,67	85,64	100,00

Fonte: Contas Nacionais – APUD – F. Werneck, *op. cit.*

de financiamento da acumulação de capital da economia. Uma primeira aproximação desse fato é proporcionada pelas informações reunidas na Tabela I, que colhemos em um estudo de Rogério

Trajtória, IFCH/UNICAMP

Furquim Werneck, sobre o qual, em linhas gerais, toda esta seção estará apoiada.⁵

Os dados da primeira coluna indicam o rápido crescimento, a partir de meados da década passada, da participação no PIB da renda líquida remetida ao exterior. Mas esse era um resultado esperado. De maior interesse é a evolução contrastante da participação da renda líquida do setor público e do setor privado, que as colunas seguintes evidenciam: enquanto a primeira sofre uma redução drástica, representando, no final da série, pouco mais que a metade do valor alcançado em 1973, a segunda se mantém praticamente inalterada, chegando mesmo a acusar uma pequena elevação.

A Tabela II nos permite entender um pouco melhor os fatores que respondem por uma queda tão acentuada da participação da renda disponível do setor público. Como se pode observar, ela se dá es-

Tabela II
Decomposição da renda disponível do setor público 1973-1983

Componentes	Valores em + do PIB			%
	1973 (A)	1983 (B)	Variação (B) - (A)	Composição da variação
Carga Tributária Bruta	26,52	24,44	-2,08	-25,46
Tributos Diretos	(10,91)	(11,95)	(+1,04)	(+12,73)
Tributos Indiretos	(15,61)	(12,49)	(-3,12)	(-38,19)
Outras Receitas Corr.Liq.	-0,16	-1,22	-1,06	-12,97
(-) Subsídios	(-)1,23	(-)2,27	-1,04	-12,73
(-) Transferências	(-)8,29	(-)12,27	-3,98	-48,72
Renda Disp. Setor Publ.	16,84	8,67	-8,17	100,00

Fonte: Contas Nacionais, Apud., F. Werneck

⁵Rogério Furquim Werneck, "Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público", in: do autor, *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*, Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 1987.

sencialmente, pela redução da carga tributária bruta – cerca de 2% do PIB em 10 anos – aliada do aumento dos gastos com subsídios e, principalmente, com transferências. Caberia acrescentar, a variação nessa última conta se deve basicamente à elevação brutal dos dispêndios com juros da dívida interna.

Convém assinalar a funcionalidade, do ponto de vista de segmentos do setor privado, do mecanismo da dívida pública. Pelo menos, é o que sugerem os resultados de pesquisa realizada por Júlio Gomes de Almeida sobre o financiamento e o desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil. Trabalhando com dados de balanços referentes a uma amostra de grandes empresas – nacionais e estrangeiras – o autor foi capaz de detectar alguns de seus movimentos defensivos típicos face à crise. Assim, ante à elevação das taxas de juros bancários, à retração das vendas e às incertezas reinantes na economia – a par da compressão de seus custos salariais, pela via das demissões em massa e do achatamento do salário real, – a grande empresa reagiu reduzindo drasticamente seus estoques, interrompendo investimentos em expansão da capacidade produtiva e reorientando suas aplicações de capital em direção a ativos não operacionais – aplicações a juros e participações acionárias em empresas. Nas palavras do autor,

“O que a grande empresa promoveu... foi passar da condição de devedor para, no limite, de credor. Em parte isto só foi possível porque ela encontrou ou já dispunha de liquidez suficiente para processar as mudanças patrimoniais necessárias; em parte também... porque em algum outro lado da economia a dívida líquida aumentou. Neste último caso, a dívida pública interna foi a fonte mais importante.”⁶

⁶Júlio Gomes de Almeida, “Empresas Livres na Economia Brasileira: mudanças patrimoniais e rentabilidade (1978-1984)”, in: José Antonio Ortega, Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais do Brasil, *Textos para Discussão* nº 112, Instituto de Economia Industrial UFRJ, março 1987, p. 12.

Em geral os balanços no Brasil não discriminaram receita financeira e despesa financeira bruta, indicando apenas o resultado líquido, o que impede a aferição do componente estritamente financeiro na rentabilidade do capital produtivo. No entanto, para 41 das empresas estudadas o autor pode dispor desses dados. Como se observa à leitura da Tabela III. Ao longo do tempo as receitas financeiras passam a assumir relevância cada vez maior no balanço dessas empresas.

Erosão da carga tributária bruta, elevação dos gastos com subsídios e transferências – a consequência mais saliente da conjugação desses fatores é a anulação da capacidade do governo poupar. Se no início da década ele era responsável por cerca de $\frac{1}{4}$ da poupança interna, em 1983 sua contribuição passara a ser negativa.

Tabela III
Indicadores selecionados para empresas que discriminam receita e despesa financeira no Brasil – 1978-83

Outros Indicadores	EMPRESA NACIONAL PRIVADA						EMPRESA ESTRANGEIRA					
	1978	79	80	81	82	83	1978	79	80	81	82	83
RFB/RO	21	30	28	51	54	98	18	25	16	45	36	70
RFB/LNO	559	676	563	770	629	688	557	951	723	817	831	850
RFB/DIFB	351	373	457	500	479	559	338	325	233	415	412	505
DIFB/RO	59	82	61	101	114	176	54	78	57	107	88	138

Fonte: José Gomes de Almeida, "Setor Privado e Setor Público: problema de financiamento", in: *Análise Conjuntural*, vol. 8, n° 2

OBS: LNO: Lucro não operacional
RO: Receita Operacional Líquida
RFB: Receita Financeira Bruta
DIFB: Despesa Financeira Bruta

Tabela IV
Poupança Interna - 1970-1983

ANO	COMPOSIÇÃO DA POUPANÇA INTERNA		Poupança Interna PIB
	Poupança Bruta do Setor Privado	Poupança do Governo em Conta Corrente	
1970	77,62	22,38	24,16
1971	75,04	24,96	23,37
1972	75,30	24,70	23,55
1973	75,00	25,00	25,38
1974	80,92	19,08	23,71
1975	85,60	14,40	26,70
1976	81,62	18,38	23,44
1977	83,35	16,65	23,58
1978	89,52	10,48	21,79
1979	87,35	12,65	17,57
1980	92,57	7,43	17,34
1981	93,78	6,22	16,90
1982	97,83	2,17	15,49
1983	105,50	-5,50	13,63

* Inclui poupança das empresas estatais

Fonte: Contas Nacionais, APUD, R. F. Werneck, *op. cit.*

Embora em si mesmos eloqüentes, os dados que vimos alinhando até aqui são passíveis de objeção. E isto por uma razão bastante simples: nas contas nacionais, as empresas estatais são incluídas no setor privado; dessa maneira, fica aberta a possibilidade formal de que à redução da renda disponível do setor público tenha correspondido um aumento equivalente da participação de tais empresas na renda do "Setor Privado". O que desmentiria a hipótese segundo a qual o Estado teria internalizado os efeitos do crise.

Este, como sabemos, é o ponto de vista sustentado pela crítica anticstatista, que há anos vem martelando a tese de que as empresas estatais são estruturalmente ineficientes e que a privatização de parte

considerável delas é a única solução para o problema do déficit público. Tal suposição, entretanto, não resiste à análise, como o estudo de Furquim Werneck o demonstra sobejamente.

Ao discutir o chamado “rombo das estatais” é necessário, antes de mais nada, limpar o terreno de uma ambigüidade que dá margem a toda sorte de equívocos. Desde sua criação, em 1979, uma principais atribuições da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) tem sido a de elaborar o orçamento consolidado dessas entidades. São os valores divulgados por esse órgão que o discurso antiestatista invoca ao afirmar que boa parte dos recursos do Tesouro acaba sendo utilizada para “cobrir o déficit das estatais”. Silencia-se propositalmente o fato de que a categoria “empresas estatais” tal como empregada pela SEST tem uma abrangência residual e inclui, ao lado de empresas propriamente ditas, todas as demais instituições do setor público descentralizado – autarquias, órgãos autônomos, fundações, etc. – que constituem entidades típicas de governo. Dessa ambigüidade deriva uma implicação sumamente grave: passa-se a estigmatizar como “déficit” a necessidade da empresa pública de financiar parte de seus investimentos com recursos creditícios. Se tal condenação fosse levada a sério e estendida ao universo das empresas, estaria provavelmente inviabilizado o capitalismo.

Feito esse esclarecimento, é fácil mostrar ter correspondido ao setor produtivo estatal uma parte significativa do ônus do ajuste externo a que a economia brasileira foi submetida durante a crise.

Primeiro, não é verdade que tenha havido aumento de gastos com subsídios e transferências às empresas estatais, ou redução dos tributos delas recolhidos. Se o fluxo corrente líquido entre essas empresas e o governo (diferença entre tributos pagos – inclusive encar-

gos sociais – de um lado; subsídios e transferências, de outro –) correspondia a 0,05 do PIB em 1970, ele ascendia, em 1982, a 1,21% do PIB.

Em segundo lugar, desde o final da década passada as empresas públicas foram sistematicamente manipuladas como instrumento de política econômica. Em grande medida, advém desse fato as dificuldades que hoje elas enfrentam.

Com efeito, para contornar os problemas do balanço de pagamentos, o governo cerceou às empresas estatais o acesso às fontes internas de crédito, induzindo-as a captar no exterior os recursos que necessitavam para financiar os seus programas de investimento. Com o aprofundamento da crise, a questão do uso a ser dado a esses recursos tendeu a ser desconsiderada, passando a contar apenas a preocupação com manter em níveis mínimos as reservas cambiais do país – e algumas empresas chegaram a ser objeto de medidas coercitivas para se adequarem a esse objetivo. Assim, ao passo que a grande empresa privada reestruturava o seu patrimônio, transitando, se possível, para a condição de credora líquida, sua congênere pública se via forçada a seguir contraindo dívidas. E como estas eram denominadas em dólares, ela ainda seria profundamente atingida pela política de desvalorização cambial adotada durante o período.⁷

De outra parte, dado o objetivo de manter sob controle o processo inflacionário, a política de preços e tarifas dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais foi freqüentemente definida pelo governo em bases de todo “irrealistas”. Este foi, notadamente, o caso

⁷O contraste entre reações distintas das grandes empresas públicas e privadas na crise é estudado por Júlio Sérgio Gomes de Almeida, em *Estrutura Patrimonial e desempenho financeiro: a Empresa Estatal e a grande empresa privada na crise atual*, Relatório Preliminar de Pesquisa, FUNDAP, 1985.

dos setores siderúrgico, de energia elétrica e de telecomunicações: entre janeiro de 1979 e dezembro de 1984, o preço relativo dos produtos siderúrgicos sofreu uma redução de cerca de 50%, a tarifa real de energia caiu em 40% e o valor real da conta telefônica média apresentou uma queda de 60%.⁸

Prensada por essas duas tenazes, as empresas estatais são colocadas em uma situação impossível, que Furquim Werneck bem sintetiza: “forçadas a captar recursos externos para financiamento de seus programas de investimentos... quando tais projetos começam a maturar elas se viram impedidas de internalizar adequadamente os benefícios deles decorrentes. Boa parte destes benefícios acabou transferida ao setor privado, através da deterioração dos preços relativos dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais. O que permaneceu integralmente com estas empresas foi o ônus decorrente da dívida contraída”.⁹

Como se pode constatar através da leitura da Tabela V, esses fatos foram acompanhados de uma queda acentuada dos resultados financeiros das empresas públicas.

Os dados apresentados na seção anterior esclarecem parcialmente as mudanças que afetaram o setor público nesses últimos anos. Mas permanecem irrespondidas inúmeras indagações. Como entender uma queda tão pronunciada da renda disponível do governo? Como explicar que as empresas públicas tenham sido compelidas a se endividarem a tal ponto junto aos bancos internacionais? Que razões teriam

⁸Cf. Rogério Furquim Werneck, Empresas estatais, controle de preços e contenção de importações, *op. cit.*, pp. 54 e seguintes.

⁹Idem, “Poupança Estatal, Dívida Externa...”, *op. cit.*, pp. 11-112.

Tabela V
Empresas Não-Financeiras Estatais Federais - 1970-1982

Ano	Resultado Corrente* (Cr\$ bilhões corr.)	Resultado Corrente como Porcentagem do PIB
1970	3,7	1,88
1971	3,6	1,37
1972	7,7	2,23
1973	13,6	2,81
1974	23,0	3,24
1975	37,0	3,66
1976	54,0	3,32
1977	83,9	3,37
1978	84,5	2,24
1979	53,3	0,83
1980	87,4	0,66
1981	863,6	3,36
1982	1.130,9	2,22

*Receita corrente menos despesa corrente das empresas não-financeiras com part. federal.

Fonte: Tabela montada a partir de dados publicados em Margaret Hanson Costa, "A Política Fiscal na Economia Brasileira", *Conjuntura Econômica*, vol. 39, n° 2, fev. 1985.

levado as autoridades a submetê-las a uma política de preços e tarifas que as condenava quase inapelavelmente à crise financeira? Furquim Werneck critica o "equacionamento adequado" que se deu ao aspecto interno do problema da transferência de recursos ao exterior. A dúvida persiste, contudo: se outras alternativas eram tecnicamente possíveis, por que não foram cogitadas? Ou terão sido? Nesse caso, por quem? Com base em que argumentos? Com que tipo de apoio? Contra a resistência de quem? Salvo engano, a "economia política" subjacente ao processo que descrevemos esquematicamente ainda está por ser feita. No entanto, gostaríamos de registrar sobre o tema algumas impressões.

Recuemos no tempo para considerar com um pouco mais de vagar a campanha antiestatizante dos anos 70. Vimos que ela voltava suas baterias contra a empresa pública e a estatização da poupança. As razões para isso são facilmente reconhecíveis. A partir de 1974, o governo engajou-se num ambicioso plano econômico, cujas metas principais consistiam na implantação de grandes projetos na área de insumos básicos e no desenvolvimento a eles integrados da indústria de bens de capital. Dessa forma, esperava-se completar o perfil da estrutura industrial, ampliar ao máximo as margens de autonomia do país; embora mais discretamente, estava presente também a idéia de elevar a empresa nacional a uma posição de liderança.

Contra a opinião por longo tempo dominante – inclusive na esquerda – Antonio Barros de Castro demonstrou a importância que, uma vez amadurecidos, os projetos deslanchados nessa época tiveram na recuperação experimentada pela economia brasileira após a recessão do início desta década. Na ausência deles argumentava, estatísticas à mão – teria sido impossível comprimir como se fez as importações, gerar saltos comerciais de tal monta e voltar a crescer às taxas alcançadas pouco depois. Nessa avaliação, o II PND é tido como de enorme funcionalidade para o capitalismo brasileiro.¹⁰

Para as frações hegemônicas do empresariado, porém o problema não se colocava exatamente nestes termos. Desprezando a diferença radical que separava a análise ex-post dos efeitos de uma dada política e os juízos formulados quando esta se define ainda como proposta a projetar-se em um futuro marcado pela incerteza, aquelas frações pos-

¹⁰“Ajustamento x transformação. A economia brasileira de 1974-1984”, in Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, *A Economia Brasileira em marcha forçada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, pp. 11-96.

suíam sólidos motivos para moverem contra o referido plano uma tenaz oposição. É que, não obstante seus méritos eventuais, ele continha duas implicações dificilmente tragáveis: a) alterava o equilíbrio existente entre setor público e privado, na medida em que apoiava no binômio empresas estatais – sistema oficial de crédito; b) buscava, explicitamente, modificar as relações de forças entre segmentos do próprio capital privado – indústria x bancos; indústria pesada x produção de bens duráveis de consumo. O alvo da campanha contra a estatização era esse projeto. Quando as circunstâncias forçam o governo a rever suas metas – no segundo semestre de 1976 – a campanha expira. A carência de espaço não nos permite entrar em detalhes sobre esse episódio, mas devemos destacar alguns de seus aspectos mais importantes.¹¹

Desde seu lançamento, a campanha contra a estatização condenou o governo a uma posição defensiva e, no seu decurso, arrancou dele inúmeras concessões. A extrema sensibilidade dos meios oficiais à crítica antiestatista – verbalizada pelos mais influentes órgãos da grande imprensa e por personalidades relevantes entre os quadros do regime – é patenteada pela vivacidade da reação que ela suscita. Encontros freqüentes com empresários, declarações reiteradas de compromisso com a livre iniciativa... Nesse caso, o interlocutor não podia ser pura e simplesmente ignorado; bem ou mal, sua opinião tinha que ser levada em conta. Abre-se, portanto, um verdadeiro debate, e uma das coisas que chama a atenção do observador é a distribuição que nele se verifica: as autoridades refutam, explicam, justificam, esforçam-se por aparar os golpes contra elas lançados; contra-ataques não

¹¹Discutimos detidamente essa questão em *Os empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*, Tese de Doutorado, USP, 1984.

são jamais desferidos. E as satisfações concretas logo viriam. Algumas delas: 1) estabelecimento de um teto notoriamente baixo para a correção monetária cobrada nos financiamentos concedidos por instituições oficiais de crédito; 2) suspensão do aumento de capital de empresas públicas mediante novas subscrições no mercado acionário; 3) projeto de lei estendendo às mesmas a cobrança do Imposto de Renda; 4) medida submetendo à decisão do Presidente da República a criação de novas empresas estatais ou a absorção de empresas privadas por entidades do setor público.

Indicamos na seção anterior que o acesso à poupança interna foi relativamente fechado às empresas estatais, que tiveram de captar no exterior os recursos necessários para financiar os seus programas de investimento. Acreditamos que os elementos acima autorizam a hipótese: a par da preocupação com o balanço de pagamentos, um dos condicionantes dessa decisão foi o propósito político de manter em nível reduzido as tensões com os setores mais poderosos do empresariado, de cujo apoio dependia a estabilidade do regime.

Entretanto, tão ou mais importante quanto o impacto direto que possa ter exercido sobre a ação governamental foi o êxito da campanha no terreno da ideologia. Dois sinais bastante claros: sua capacidade de definir os termos em que a discussão foi travada – depois de alguma resistência, o governo se viu compelido a oficializar o debate sobre a estatização da economia brasileira, criando grupos de trabalho e comissões com a incumbência de examinar o problema e apresentar sugestões sobre formas de consolidar a posição da empresa privada nacional; 2) incorporação de seus temas pelo discurso oficial: a privatização de empresas públicas constituiu um dos pontos da plataforma política do general Figueiredo, que substituiu Geisel na Presidência da

República; no seu governo foram criados o Conselho Interministerial da Privatização – de pouca efetividade prática – e a Secretaria de Controle das Empresas Estatais, um dos principais instrumentos da política cujos efeitos desastrosos para o setor produtivo estatal já tivemos ocasião de apontar.

Como sabemos, no final de 1976 a campanha esmorece. A opinião antiestatista permanece viva, por certo, e se manifesta recorrentemente em pronunciamentos de empresários. Mas durante alguns anos o tema da intervenção estatal na economia permanece no pano de fundo, o primeiro plano sendo tomado por outras questões de maior atualidade: a abertura política, a eclosão, pela primeira vez desde a instalação do regime, de movimentos grevistas de grande envergadura.

Mais adiante, o combate à estatização voltará à ordem do dia. Sintomaticamente, no momento em que os problemas colocados pela crise externa se tornam mais agudos impondo a adoção premente de medidas “duras”. Então, as velhas denúncias voltam a ser brandidas, com exagero tal que chega às raias da caricatura – em 1975, um dos marcos da campanha foi a série publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo*, “Os caminhos da estatização”; oito anos depois, uma nova série, só que bem mais agressiva: “A República Brasileira Socialista Soviética” era o seu título.

Na década de 70, a campanha opunha a imprensa conservadora e os setores mais fortes do empresariado, às autoridades, se bem que uma análise mais fina fosse capaz de mostrar que ela contava com aliados valiosos no campo do governo. No início dos anos 80 o quadro é outro. O antiestatismo está incorporado no discurso oficial; no comando da política econômica estão homens – Delfim Netto, Ernane Galveas, Carlos Langoni – conhecidos pela sua preferência nunca

desmentida pelas “soluções de mercado”. A figura do oponente, agora, encontra-se em outro lugar – na oposição, mais particularmente no PMDB, partido que saíra sumamente fortalecido das eleições de 1982 – ele obtém o governo dos cinco estados mais populosos, desenvolvidos e politicamente importantes da federação e cuja influência, excluída a hipótese do retrocesso, só tenderia a ampliar-se no futuro previsível. Embora importante para afetar significativamente as políticas que vinham sendo implementadas, o PMDB mantinha aberta – através de teses defendidas por seus dirigentes e seus principais ideólogos – a alternativa de um tratamento diferente para a crise. E grande parte do empresariado encarava essa possibilidade de maneira francamente hostil.

Os dados de que dispomos hoje não nos permitem avançar muito mais. Seja lá como for, é curioso que a retórica antiestatizante tenha sido manejada com insistência justamente no período em que o setor público se desarticulava a olhos vistos ao assumir, quase inteiramente, o ônus do ajuste externo da economia brasileira. Seria precipitado supor uma conexão causal entre esses dois fenômenos?

V Podemos passar agora às mobilizações empresariais que ocorrem nos dias de hoje. Os seus temas centrais, como sabemos, são o déficit público e a ineficiência da máquina estatal. Encaradas numa perspectiva temporal mais ampla, a ironia que as envolve torna-se evidente. De fato o setor público vive uma crise financeira profunda; é verdade, o seu desempenho caiu a níveis deploráveis. Mas, em boa medida, esses fatos decorrem da ação sistemática dos críticos, passados e presentes, que tudo fizeram para socializar os custos da crise, jogando sobre o Estado o ônus do ajuste a que ela obrigava.

O antiestatismo na conjuntura atual exhibe características inéditas. Expressando-se num momento de mudança política, marcado pela ativação de setores há alguns anos atrás desmobilizados, ele extrapola os limites do patronato e passa a se afigurar com linguagem comum. código que confere certa coerência a uma pluralidade de movimentos de fundo nitidamente direitista. A exasperação provocada pela queda abissal dos padrões de qualidade dos serviços públicos contribui certamente para esses resultados - degradação do sistema de transporte urbano, estagnação e sobrecarga da rede de telefonia, estrangulamentos sérios na área de energia elétrica, que vem forçando várias regiões a conviver com o racionamento. Igualmente forte é a influência de três outros fatores: 1) os expedientes encontrados pelo governo para diminuir a perda de receita tributária, vale dizer, o aumento dos impostos incidentes sobre os assalariados de classe média, cujos rendimentos são mais facilmente controlados; 2) a manipulação desregrada de recursos públicos para aquisição de apoio político, traço característico do tipo de transição que tem sido a nossa; 3) *last but not the least*, a imensa frustração em que redundou a experiência do cruzado.

Nesse contexto, não cabe mais falar propriamente em campanha contra a estatização. Cada vez mais, a ideologia antiestatista – entre nós, um neoliberalismo barato, de segunda mão – manifesta-se a propósito de tudo e de qualquer coisa, fazendo-se presente em todos os veículos de comunicação e conformando um “senso comum” cujos efeitos sobre a vida política brevemente iremos constatar.

A intensificação da atividade ideológica do patronato e das classes proprietárias em geral não se verifica hoje por obra do acaso. Embora muito bem comportada, a semi-transição brasileira trouxe para o centro do palco personagens e questões potencialmente disruptivas: o

movimento dos sem-terra e a reforma agrária são um exemplo vivo que têm na U.D.R. (União Democrática Ruralista) – organização dos senhores de terras, atualmente a grande vedete da direita no país – o seu par contraditório complementar. As demandas sindicais de redução da jornada de trabalho, estabilidade de emprego e controle de preços integram a relação. Contra esses e outros desafios, o lema do conservadorismo é sabido: direito de propriedade, “economia de mercado”, “livre iniciativa”.

Há doze anos atrás os setores mais poderosos do empresariado brasileiro sentiram-se pressionados por um governo cujas pretensões ameaçavam deslocá-los das posições que detinham na economia e na sociedade. Embora taticamente ofensiva, sua resposta – a campanha contra a estatização – era defensiva em termos estratégicos. Hoje, com o setor público mergulhado em crise, a mobilização empresarial tem outro sentido: ela visa ampliar o espaço para acumulação privada e, ao mesmo tempo, prevenir situações futuras que possam vir a ser criadas pelo avanço eventual de forças sociais hostis.

Ele parte de uma proposição abstrata: *“a formação de capital e a propriedade do estoque de capital na economia são funções diretas do nível de poupança e da agilidade com que os agentes as transformaram em investimentos ex-post”*. Esta última tem como um de seus determinantes básicos a dimensão inicial dos agentes considerados. Ora, é fácil constatar no setor público a existência de grande capacidade de poupar. Das empresas estatais, muitas detêm monopólio, outras operam com remuneração real garantida, outras ainda estão livres para praticar preços de mercado. E dentre elas, as maiores (Petrobrás, CVRD, Eletrobrás) equiparam-se *“em termos de massa crítica às grandes empresas internacionais, produzindo vendas e excedentes financeiros que mesmo nos momentos mais críticos... ultrapassam a casa dos vários milhões de dólares.”*

O desejável seria que as empresas estatais operassem dentro de limites previamente estabelecidos e que os excedentes produzidos por algumas delas fossem transferidos a outras empresas deles carentes. A inexistência de um sistema consolidado de fontes e aplicações permite o aumento acelerado da capacidade de investir de certas empresas públicas – que passam a diversificar a sua atuação, aplicando os recursos excedentários em outras áreas de atividade – ao tempo que induz as unidades deficitárias a buscar no mercado financeiro, nacional e internacional, o capital de que necessitam, *“reduzindo, sem nenhuma dúvida, as disponibilidades de crédito para as empresas privadas nacionais...”* Aliada à ocupação de espaços deixados vazios pelos empresários por razões de ordens diversas, esse tipo de avanço compõe um quadro de *“inibição e refreamento aos empresários privados nacionais, dando a todos (grifo nosso) a sensação de uma política de estatização deliberada, o que não é definitivamente o desejo do governo”*.

**III - MOBILIZAÇÕES E CRISES
NO BRASIL PÓS-64**

8. 1968 – Movimento Estudantil e Crise na Política Brasileira

Cenas brasileiras, num ano não trivial:

28 de março. Policiais invadem a tiros restaurante estudantil onde se preparava manifestação contra as más condições do estabelecimento. Um corpo tomba sem vida – Edson Luís, 16 anos, quase um menino. Durante dez dias, demonstrações comovidas de repúdio por todo o país. E novos conflitos. Muitos presos, muitos feridos, e pelo menos dois mortos nos embates com a polícia.

21 de junho. Manifestação contra a política educacional do governo, no Rio de Janeiro. Com apoio ativo de populares, universitários os resistem durante horas às investidas da tropa. “Sexta-feira Sangrenta”: vários mortos, centenas de presos, dezenas de feridos. Ao longo de quatro dias, atos públicos em solidariedade aos estudantes cariocas nas principais cidades do país; violentos confrontos. Afinal, uma trégua: “Passeata dos Cem Mil”, Rio de Janeiro, 26 de junho – padres e freiras, intelectuais e artistas juntam-se aos estudantes em grande mobilização não reprimida.

12 de outubro. Com rajadas de metralhadora disparadas ao ar, soldados da Polícia Militar de São Paulo tomam de assalto propriedade rural onde se realiza clandestinamente o XXX Congresso da União Nacional de Estudantes UNE. Saldo da operação: cerca de oitocentos presos, entre eles os líderes mais expressivos do movimento.

13 de dezembro. A pretexto de resgatar a honra das Forças Armadas, ofendida pela palavra de parlamentar cujas imunidades o Congresso obstina-se em reassegurar, governo se dota de plenos poderes com a edição do Ato Institucional nº 5. Através deste instrumento o presidente fica autorizado, por prazo indefinido, a: 1) decretar o recesso do Congresso e demais casas legislativas; 2) decretar intervenções nos estados e municípios; 3) cassar mandatos eletivos e suspender direitos políticos de qualquer cidadão; 4) remover, aposentar ou reformar quaisquer titulares de cargos públicos; 5) decretar o estado de sítio e fixar seu prazo de duração; 6) decretar o confisco de bens; 7) suspender garantias constitucionais referentes às liberdades de reunião e associação; 8) estabelecer a censura da imprensa, da correspondência, das telecomunicações e das diversões públicas.

A onda repressiva que desde então se desencadeia em todo o país atingirá em cheio o movimento estudantil. Assim, já na noite do dia 13 começam as prisões, e dentro em pouco tornar-se-á rotina nos quartéis do Exército, a chegada de jovens, que lá ficarão detidos, na melhor das hipóteses até que esteja saciada a curiosidade do oficial incumbido de ouvi-los. Julgando insuficientes, para a tarefa de impor sua concepção de ordem às Universidades, os instrumentos de que dispunha, em fevereiro de 69 o governo baixa um decreto-lei (nº 477), que pune com rigorosas penalidades, sumariamente aplicadas, professores, alunos e funcionários tidos como culpados de atos de indisci-

plina. Em um de seus artigos, esse diploma prevê a pena de expulsão e interdição, por três anos, de matrícula em qualquer outra instituição de ensino superior do estudante assim punido.

Quase cinco anos depois do golpe de 64, com o AI-5 o regime autoritário brasileiro ingressava em sua fase abertamente ditatorial. Nessa época de trevas, o movimento estudantil se desarticula inteiramente. O que dele subsiste, aqui e ali, são expressões isoladas, escassamente capazes de transcender o âmbito de um estabelecimento. Muito tempo depois, quase ao final da década seguinte, ele voltará a luz do dia. Mas já não será o mesmo. Com outra inspiração, outro élan, novas palavras de ordem e novas formas de luta, entre este e seu predecessor medeia um verdadeiro abismo.

* * *

De tempos em tempos, a história registra momentos assim, conjunturas internacionais em que, sob o efeito de mecanismos não de todo conhecidos, em várias partes do mundo, simultânea ou seqüenciadamente, a ordem estabelecida é mais ou menos profundamente abalada pelo ataque convergente (concatenado ou não) de múltiplos inconformismos. 1848; 1917; 1989(?) freqüentemente, a referência mítica a um ano passa a servir como emblema de todo o período.

1968 é mais um exemplo disso. Saturado como está de sentido, esse número mágico evoca personagens, lugares, situações e processos muito distintos. Mas em grande medida convergentes pelo que significam de desafio às estruturas de poder e/ou a normas culturais firmemente estabelecidas. Daí que se chegue a falar em “Revolução

de 1968”.¹ Pode-se discordar do uso deste termo para designar o período, mas não haverá quem negue o papel de destaque que neste corresponde aos jovens, em especial ao movimento estudantil.

Como os registros sintéticos que abrem este artigo terão deixado claro, no Brasil também 1968 é sinônimo de contestação e ruptura. Com efeito, quatro anos depois do golpe militar que pôs um termo à instável e limitada democracia política em vigor desde o final da II Guerra, em 1968 o movimento estudantil estava organizado e se lançava em um confronto aberto com as forças do novo regime.

Aos estudantes brasileiros dessa época não eram estranhos os símbolos, as idéias de força, as esperanças e as fantasias que tingiam o imaginário de outros jovens em movimento, em outras partes do mundo. Pelo contrário. Por seu discurso, por seu estilo, por sua dupla orientação, voltado, a um tempo, contra os representantes da “ordem” e contra as velhas forças progressistas – a esquerda tradicional e os antigos políticos populistas – o movimento estudantil de 68 é filho legítimo de seu tempo.

Contudo, é muito mais do que isso. Com um passado de trinta anos de existência institucionalizada na cena política nacional; e com presença marcante na conjuntura de crise que vai desaguar no Golpe de 1964, o movimento estudantil tem raízes profundamente plantadas na história deste país.

Embora representasse uma parcela ínfima da população – cerca de 150 mil universitários, em um universo de mais de 70 milhões de habitantes – no Brasil de meados dos anos 60 o movimento estudantil constituía um fator importante na vida política nacional. Em parte

¹Cf. I. Wallerstein, “1968, Revolution in the world system”, *Theory and Society*, vol. 18/4, jul. 1989, pp. 431-450.

pela origem social de seus integrantes – em sua maioria, eram filhos da alta classe média e das elites dominantes² e em grande medida por sua história prévia, pelo nível de institucionalização alcançado e por sua forma de organização.

Descontada a participação episódica de estudantes em mobilizações conduzidas por outros setores da sociedade como a Revolução Constitucionalista, em 1932, o debutar do movimento estudantil na política brasileira se deu na primeira metade da década de 40, no bojo da campanha pela declaração de guerra às forças do Eixo. Por razões de cálculo e pelas simpatias desencontradas que existiam em seu círculo dirigente, até 1943 a ditadura varguista (1937-1945) sustentara uma posição de neutralidade entre os beligerantes. A decisão de incorporar-se ao campo aliado deveu-se, certamente, a vários fatores – a conclusão de acordos econômicos altamente favoráveis com os Estados Unidos³, e o próprio rumo assumido pelo conflito na Europa, por exemplo, – mas entre estes a pressão da opinião pública teve importância não desprezível. É por sua participação destacada nesse amplo movimento, que aliava liberais, socialistas e comunistas na luta comum contra o inimigo externo (o nazi-fascismo) e interno (a ditadura) que a recém criada União Nacional dos Estudantes – a UNE – ganhará notoriedade e se afirmará como entidade superior do sistema oficial de representação dos estudantes.⁴

²Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, “Caracterização sócio-econômica do estudante universitário”, Série VIII, *Pesquisas e Monografias*, v. 3, 1968.

³A obtenção do apoio necessário à construção da primeira grande usina siderúrgica do país – a Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda – que viria a desempenhar um papel chave na industrialização brasileira.

⁴Informações primárias sobre a participação dos estudantes na luta contra o Estado Novo podem ser encontradas em *Memorex. Elementos para uma história da UNE*, Edições Guaraná, sem data.

Sistema oficial de representação – traço distintivo do movimento estudantil brasileiro, de vastas conseqüências para os seus padrões de atuação, antes e depois de 1964. Empenhados desde o início na implantação do modelo sindical rigidamente corporativo que vigorou praticamente intacto até o final dos anos 80, não surpreende que os quadros intelectuais do varguismo tenham buscado introduzir em outros campos sociais os mesmos princípios, fazendo consagrar, neles também, o monopólio institucional da representação de interesses. Era com base nessa premissa que estava moldada a organização do movimento estudantil: uma estrutura vertical, legalmente reconhecida.

Em conformidade com o Estatuto da Universidade Brasileira, baixado em 1931 por um decreto do Governo Provisório constituído pela Revolução de 30,⁵ em cada unidade básica do sistema de ensino superior – a Faculdade – deveria existir um órgão de representação estudantil, o Diretório Acadêmico, cujo estatuto seria aprovado pelo Conselho Técnico-Administrativo do estabelecimento. As universidades deveriam ter Diretórios centrais, com estatutos redigidos em acordo com os reitores e aprovados pelos Conselhos Universitários.⁶ Órgãos oficiais da instituição, o Diretório Acadêmico e o Diretório Central de estudantes tinham assento, por força de lei, no Conselho Departamental da Faculdade e no Conselho Universitário, respectivamente. A filiação ao Diretório Acadêmico era automática. E nas universidades públicas, além de pequenas verbas, esse organismo

⁵Movimento civil – militar que pôs fim à República oligárquica existente no Brasil desde o final do Império, nos últimos anos do século passado.

⁶Cf. Luis Antonio Cunha, *A universidade crítica. O ensino superior na República Populista*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983, pp. 15 e segs.

contava ainda com franquia postal e o direito ao timbre com as Armas da República.⁷

Até 1937, os estudantes dispunham de centros acadêmicos, mas não de organizações superiores que os congregassem. Em 1938, com a I Reunião do Conselho Nacional dos Estudantes, essa situação começou a alterar-se. Com efeito, embora extremamente inibidos (o Conselho se abstinha de discutir qualquer tema político), os delegados ali reunidos davam o primeiro passo para a criação de uma entidade nacional de estudantes universitários. Um ano depois, em cerimônia que contou com a presença do Presidente Vargas, era solenemente anunciada a fundação da UNE.

A aproximação a Vargas fora apenas tática, provavelmente. Seja como for, logo a seguir a UNE estará na linha de frente da oposição ao regime. É sob o impulso das mobilizações dessa época que surgem as entidades intermediárias – as Uniões Estaduais de Estudantes (UUEEs) e, no Distrito Federal, a União Metropolitana de Estudantes (UME) – que passam a assegurar a ligação entre a UNE e os Diretórios Acadêmicos. Completava-se, dessa forma, o sistema de representação estudantil: na base, os centros acadêmicos e os DCEs; acima deles, as entidades estaduais; e no vértice a UNE. Mais tarde esse modelo de organização seria adotado também pelos secundaristas – sem o mesmo sucesso, contudo.⁸

O efeito dessa estrutura sobre os padrões de ação do movimento estudantil foram argutamente assinalados por um autor já referido.

⁷J.A.Guilhon Albuquerque, “Movimento estudantil e classe média no Brasil” in J.A.Albuquerque (coord.) *Classes médias e política no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 122.

⁸Cf. Luis Antonio Cunha, *op. cit.*, p. 19.

Embora extensa, vale a pena seguir de perto sua análise. (Dado o caráter oficial das organizações estudantis)

“As divisões eram extremamente raras: até 1964, apesar da radicalização dos conflitos políticos, só o movimento secundarista conheceu organizações rivais, e isso exclusivamente no nível local. Tais divisões não tinham como se solidificar e crescer, já que os novos grupos não eram reconhecidos pela União Nacional, e com isso dificilmente encontrariam eco a nível nacional ou regional... Outra consequência ...era a visibilidade do poder: qualquer novo movimento de idéias que quisesse trazer sua mensagem para o seio do movimento estudantil tinha que se engajar “nas estruturas”... ou seja, entrar na engrenagem da luta pelo poder nos diretórios e gêmios.”

(Dessa forma, em contraste com o que se dá em outros países),

“Em lugar de eclodir em miríades de grupelhos autônomos, as diferentes tendências que surgiam organizavam-se no interior do movimento. Essas tendências se aliavam ou se enfrentavam, a todos os níveis, desde o Diretório até a UNE, dando lugar a uma espécie de mobilização partidária permanente no meio estudantil”.⁹

Refletindo refratadamente em seu seio as clivagens que cindiam a sociedade política brasileira, as tendências que se confrontavam no movimento estudantil dispunham-se em dois grandes campos: a esquerda nacionalista, e a direita – com franco predomínio nesta dos liberais elitistas. Até o final dos anos 40, a UNE é dirigida pelos nacionalistas, sob cuja liderança participaria intensamente da campanha “O Petróleo é Nosso” – amplo movimento de opinião,

⁹J.A. Guilhon Albuquerque, *op. cit.*, pp. 123-24.

civil e militar, que culminaria na aprovação pelo Congresso, em 1953, da Lei 2004, a qual estabeleceu o monopólio estatal da prospecção, da lavra e do refino a ser exercido por empresa criada para esse fim: a Petrobrás. Em 1950 a oposição conservadora conseguiu finalmente impor-se, e por seis anos deteve a direção da UNE. Em 1956, a esquerda recobrou o controle da entidade, para não mais perdê-lo até nossos dias.

Dentre as forças que compunham o campo “progressista”, uma delas terá nos anos 60 importância decisiva. Trata-se da tendência de origem católica, que, estruturada em duas organizações de caráter distinto – a Juventude Universitária Católica (JUC) e, mais tarde, a Ação Popular (AP) – manteria até 1968 a hegemonia no movimento estudantil.

Criada em 1950 como movimento especializado, segundo o padrão belga e francês, a JUC descreveu nos anos 50 uma trajetória surpreendente, que lhe garantiria uma posição singular na história do catolicismo progressista latino-americano.¹⁰ Com efeito, definindo-se, em sua primeira fase (1950-56), como apolítica e voltando-se inteiramente às tarefas de “evangelização” em seu meio próprio – a Universidade –, no limiar da década a JUC havia produzido um discurso original, que incorporava elementos do marxismo e impugnavo radicalmente a realidade econômica e social do país.

Para esse resultado muito contribuiu a influência exercida pela corrente renovadora do pensamento católico francês (particularmente importante, nesse sentido, foi o contato direto com o pai da escola Economia e Humanismo, Pe. Lebret, que por alguns anos viveu e

¹⁰Cf. Michael Lowy, “Marxismo e cristianismo na América Latina”, *Lua Nova*, n.º 19, 1989, pp. 5-21.

trabalhou no Brasil, e a assimilação da filosofia Personalista de Emmanuel Mounier, “o mestre mais seguido da juventude católica brasileira”, no dizer de um dos mentores intelectuais da mesma). Mas o que primordialmente impulsionava a JUC na busca de soluções próprias no terreno das idéias eram os dilemas morais e práticos criados por seu engajamento no trabalho junto a populações carentes e por sua crescente militância no movimento estudantil. São as respostas dadas a esses dilemas que colocarão a JUC em linha de choque frontal com a hierarquia e levarão seus dirigentes a romper os vínculos de subordinação que os ligavam a esta mediante a fundação, em 1962, de uma organização política autônoma – a Ação Popular, ou mais simplesmente, A.P.¹¹

Naturalmente, a esquerda católica não ocupava sozinha o campo progressista no movimento estudantil. Consagrada como tendência majoritária no XXIV Congresso da UNE, em 1961, desde então ela partilharia o controle da entidade com outras tendências, com destaque, até 1964, para aquela ligada ao Partido Comunista Brasileiro. Entretanto, é sob a condução da JUC que a UNE irá

¹¹Sobre a trajetória dos estudantes católicos de esquerda no período, além do artigo antes referido, cf. Emanuel Kadt, *Catholic radicals in Brazil*, London, Oxford, 1970; Luiz A. Gomez de Souza, *A JUC: os estudantes católicos e a política*, Petrópolis, Vozes, 1984; Luiz G. Souza Lima, *A evolução política dos católicos e da Igreja no Brasil*, Petrópolis, Vozes, 1979; Pe. José Oscar Beozzo, *Cristãos na universidade e na política. História da JUC e da AP*, Petrópolis, Vozes, 1984; José Luiz Sigrist, *A JUC no Brasil. Evolução e impasse de uma ideologia*, São Paulo, Cortez Editora, 1982. Avaliações distintas da experiência da AP por ex-dirigentes podem ser encontradas em Haroldo Lima e Aldo Arantes, *História da ação popular da JUC ao PC do B*, São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1984, e no depoimento de Herbert de Souza, in Pedro C. Uchoa Cavalcanti e Jovelino Ramos (eds), *Memórias do exílio*, São Paulo, Editora e Livraria Livramento, 1976, pp. 67-111.

promover a campanha pela Reforma Universitária, causa mais característica do movimento estudantil latino americano.

Levantada pela primeira vez pelos estudantes da Universidade de Córdoba, na Argentina, em 1918, a bandeira da Reforma Universitária até então não havia sido empunhada efetivamente por nenhuma corrente do movimento estudantil brasileiro. É verdade que já na década de 30 o tema fora lançado, mas sem maiores conseqüências. É certo também que, a partir de 1960, algumas manifestações pela democratização e modernização da Universidade vinham eclodindo, mais ou menos espontaneamente, em várias regiões do país. Mas eram mobilizações esparsas, que não chegavam a configurar um movimento. É através da intervenção da JUC que, por fim, este vai se concretizar. A clara consciência da centralidade da questão universitária e das oportunidades que ela abriria para quem a trabalhasse com competência é nitidamente expressa em documento da organização:

“A ideologia reformista é movimento virgem no Brasil. Afóra o Seminário Latino-Americano há pouco realizado na Bahia, não temos recordações recentes de qualquer outra iniciativa. O MOVIMENTO NÃO TEM DONO, portanto. Faltam-lhe ideólogos, pessoas que conheçam os princípios e a REALIDADE DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA; e façam dos dois uma síntese de soluções diretivas. Se outros se tornarem donos da vaga, sem a nossa participação, será culpa nossa e da JUC o fato de ser ela novo instrumento da luta contra a religião católica”.¹²

A segurança com que se formulava essa avaliação era tanto maior porquanto, com suas conhecidas limitações e todo o seu arcaísmo,

¹²Cf. Luiz A. Gomez de Souza, *op. cit.* p. 117

dada a pressão constante das classes médias pela ampliação de suas vias de acesso, a Universidade se convertera nos anos 50 em uma área politicamente muito sensível.¹³ Dessa forma, o tema da reforma universitária foi decididamente encampado pela nova liderança da UNE, que dele se valeu como alavanca para acionar um movimento de grande envergadura.

Contra a estrutura autoritária e anacrônica da Universidade – contra o seu elitismo; contra um ensino antigo, em total descompasso com a realidade nacional e as necessidades do povo; por uma Universidade moderna e democrática, em cujas decisões os estudantes pudessem influir com peso decisivo.¹⁴ Face às dificuldades colocadas por um sistema de comunicações ainda ralo e escassamente integrado, os militantes da UNE puseram-se em campo levando tal plataforma às faculdades de todo o país – “UNE volante” – apoiados no trabalho de “animadores” do Centro Popular de Cultura (CPC), que promoviam musicais e encenavam peças carregadas de mensagens anti-imperialistas, diretores da entidade iam aos centros mais distantes, mobilizando a base para a prova de força que logo viria.¹⁵

Esta teve início em maio de 1962, com a deflagração da “greve do 1/3”, denominação escolhida por expressar o alvo mais imediato do movimento: participação no governo da universidade e nos conselhos – federal e estaduais – de educação que supervisionavam sua política.

¹³Cf. Luiz Antonio Cunha, *op. cit.*, especialmente o cap. II.

¹⁴*Id.*, *ibid.*, cap. V..

¹⁵Sobre o trabalho da UNE na mobilização dos universitários cf. o depoimento de Aldo Arantes, presidente da entidade de agosto de 1961 a julho de 1962, em *História da UNE*, v. 1, depoimentos de ex-dirigentes, São Paulo, Editorial Livramento, 1980, pp. 13-21. Sobre o CPC, particularmente, cf. Manoel T. Berlinck, *Centro Popular de Cultura da UNE*, Campinas, Papyrus, 1984.

A greve do 1/3 estendeu-se por mais de três meses e atingiu a maior parte das 40 universidades que existiam no Brasil na época. Foi a mais ampla e a mais longa greve estudantil até então já ocorrida no país. Nem por isso foi capaz de alcançar seus objetivos. Confrontada com a resistência tenaz da burocracia do ensino e com o veto conservador no Congresso, o movimento acabou por exaurir-se. Em agosto de 1962 o fim da greve era decretado pela UNE.

O período que se abre a partir desse momento vai assistir a um processo de crescente radicalização da entidade. Sob a alegação de que os destinos da reforma se decidiam fora da Universidade, a liderança da UNE vai politizar acentuadamente o seu discurso, passando a intervir cada vez mais enfaticamente no debate das grandes questões nacionais. Nesse percurso, ela se distanciará da base, abrindo espaço para o avanço do liberalismo conservador no movimento estudantil.

Contudo, essa trajetória foi algo mais do que uma fuga para frente diante dos impasses criados pela derrota do movimento grevista. A essa altura, o Brasil estava imerso no que certamente terá constituído a crise mais profunda e dramática de sua história contemporânea. Sem uma referência expressa a essa conjuntura, a ação estudantil no período e seus desdobramentos futuros são ininteligíveis.

No final dos anos 50, o pacto populista – que desde a democratização, em 1945, presidia a política brasileira – estava sendo minado por dois processos contraditórios, mas complementares: a) a continuada erosão de seu apoio nos meios empresariais, cada dia menos tolerantes com as injunções e o discurso populista;¹⁶ b) a pressão cres-

¹⁶Fato que se deve, em boa medida, às transformações operadas na composição e nos horizontes estratégicos desse empresariado pela acelerada expansão e internacionalização da economia.

cente dos setores populares – na cidade e no campo – que o movimento nacionalista buscava canalizar para um amplo programa reformista.¹⁷

Nesse contexto, a renúncia do Presidente Jânio Quadros, apenas sete meses depois de investido no cargo, vai liberar tensões há muito acumuladas, e detonar a crise. Demagogo, livre de compromissos com qualquer partido político, Jânio Quadros fora adotado pelas forças antipopulistas como o único nome habilitado a bater o candidato da situação, que contava com o apoio dos nacionalistas. Ora, eleito por folgada margem de votos, obedecidos os preceitos constitucionais, com esse gesto ele entregava a chefia do Estado ao vice-presidente, João Goulart, um dos políticos mais identificados com o programa de reformas de base e uma das mais destacadas expressões do populismo nacionalista. Assim, as resistências antepostas a esse desfecho eram previsíveis. Elas vieram sob a forma de uma tentativa de golpe conduzida pelos ministros militares do governo que se desfazia.

A “crise da renúncia” foi contornada pelo acordo em torno de uma emenda constitucional que alterava o sistema de governo, instituindo o parlamentarismo. Com seus poderes assim amputados, Goulart pôde assumir, finalmente, a Presidência da República. Mais do que uma solução, porém, era uma trégua que esse expediente produzia. Com efeito, cedo passaram a ganhar força aqueles que militavam contra tal compromisso.¹⁸ De um lado, Goulart manobrava ha-

¹⁷Do programa de “reformas de base” constavam com destaque: reforma agrária, a bancária, a administrativa e a universitária.

¹⁸Sobre os impasses políticos no período Goulart, cf. Wanderley Guilherme dos Santos, *Sessenta e Quatro: anatomia da crise*, São Paulo, Editora Vértice, 1986, e Argelina M. C. Figueiredo, *Political coalitions in Brazil, 1961-1964: democratic alternatives*

bilmente com vistas à recuperação das prerrogativas perdidas, sob forte pressão de seus aliados a esquerda, que dele exigiam um empenho decidido na aplicação do programa reformista; de outro, os vários núcleos conspirativos, compostos pelos que não se conformavam com a saída constitucional, intensificavam sua ação desestabilizadora – em duas frentes: junto aos “setores estratégicos” militares, empresários, grandes proprietários rurais – nos quais buscavam apoio material e a adesão ativa ao golpe que urdiam; no âmbito da opinião pública em geral – em particular as classes médias urbanas, as quais buscavam galvanizar através de uma vasta campanha de agitação e propaganda centrada no tema do anticomunismo.¹⁹

Nesse quadro extremamente polarizado que antecede ao golpe 1964, a evolução da UNE não surpreende. Uma das propriedades formais mais notáveis das conjunturas de crise política aguda é exatamente esta: a dissolução tendencial das lógicas setoriais, a interdependência ampliada dos cálculos táticos – em uma palavra – a superpolítica dos conflitos.²⁰ No Brasil, entre 1962 e 1964, em alguma medida todos os setores organizados da sociedade foram arrastados por esse impulso. Se os grandes temas da política nacional passavam a dominar o discurso e a prática dos militantes da UNE, outro tanto se dava com seus opositores no movimento estudantil. E se esse deslocamento acarretou o desgaste da UNE, isso se deve, não a politização

to the political crisis, tese de doutorado, Department of Political Science, The University of Chicago, 1987.

¹⁹Sobre os bastidores da conspiração, cf. René A. Dreiffuss, *1964: a conquista do Estado*, Petrópolis, Vozes, 1981. Para uma análise fina da mobilização conservadora nessa conjuntura, cf. Décio Saes, *Classe média e sistema político no Brasil*, São Paulo, T.A. Queiroz, Editor, 1985, pp. 135 e segs.

²⁰Cf. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.

em si mesma, mas ao fato de que as orientações de sua liderança estavam em descompasso com as disposições políticas e ideológicas de amplas parcelas de seu público específico.

Em 31 de março de 1964, tropas rebeladas do Exército saíram de Belo Horizonte e Juiz de Fora – no estado de Minas Gerais – em direção ao Rio de Janeiro, até pouco tempo atrás capital da República e ainda à época o centro nervoso – político e administrativo – do país. Na tarde do dia 1º de abril, o rádio e a TV anunciavam a partida de Goulart para o Uruguai e a vitória definitiva do movimento. Tudo se passara sem traumas maiores, quase como uma ação entre amigos. Não houve combates, salvo os travados pelos fios de telefone... Sequer foi preciso muito esforço para destruir eventuais focos de resistência ou impor ordem às ruas. Porque, simplesmente, não houve resistência. Quando se tornou patente que a questão para as Forças Armadas estava resolvida, os dirigentes da esquerda nacionalista já se encontravam presos ou estavam em fuga.

Esse final de opereta teve um efeito arrasador sobre a esquerda – em especial a que militava no movimento estudantil. O leitor pode formar uma idéia do estado de espírito dominante nesse meio a partir do depoimento de um líder universitário no exílio:

“Naquele dia nos reunimos no recinto da Escola de Direito uns trezentos estudantes universitários para protestar contra o golpe... Muitos diziam entusiasmados: 'Vamos receber armas de Jango Goulart! Vamos receber armas para combater'. Mas essas armas nunca chegaram. Eu penso hoje que, mesmo se essas armas tivessem chegado a nossas mãos ... não havia nada a fazer com elas, sem uma perspectiva de luta, sem uma orientação, sem um caminho a seguir”.²¹

²¹Depoimento de Wladimir Palmeira, em Antonio Caso, *A esquerda armada no Brasil, 1967-1971*, Lisboa, Moraes, 1976.

Os anos imediatamente anteriores ao golpe haviam assistido a um processo de acentuada radicalização da luta política. Além dos fatores antes assinalados, para isso contribuíram alguns fatos na cena internacional, em particular a vitória da guerrilha em Cuba. No despontar dos anos 60, a atração exercida pelo exemplo cubano era grande no Brasil, como, de resto, em toda a América Latina. Com o governo Goulart paralisado pelo veto conservador que sofria no Congresso, o discurso do movimento nacionalista endurecia – “as reformas virão: na lei, ou na marra – e a idéia da luta armada começava a ganhar adeptos.

No entanto, até 1964, nenhuma iniciativa conseqüente será tomada nessa direção. Polarizada ideologicamente pelo Partido Comunista Brasileiro, que, desde o Manifesto de 1958, revira suas posições, passando a apostar na aliança com a “burguesia nacional” e na “via pacífica para o socialismo”, o conjunto da esquerda estava inteiramente absorvido pelos embates que se travavam no plano institucional.

Na verdade, apesar de toda a frascologia sobre a Revolução Brasileira, a esquerda subestimava seriamente seus oponentes, partilhando com Goulart a confiança na suposta solidez de seu esquema de sustentação militar – o ministro do Exército e a rede de comandos – em mãos de oficiais nacionalistas, ou simplesmente leais. Quando esse dispositivo ruiu, antes mesmo de ser testado, desabou no mesmo movimento a autoridade dos líderes que proclamaram por anos a fio a “vocaçãõ democrática” das Forças Armadas, e nada fizeram para prevenir aquele desfecho não de todo imprevisível.²² 1964 inaugura, pois,

²²Sobre esse ponto, a leitura do ensaio de Wanderley G. dos Santos, *Quem dará o golpe no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1961 e a polêmica que a ele se seguiu é bastante instrutiva.

um período de crise de direção profunda na esquerda brasileira, que – por dois anos, pelo menos – estará absorvida em uma viva controvérsia. Na agenda, dois temas: o caminho a seguir; as razões do fracasso. E na troca de acusações que movimentava o debate, os advogados da política tradicional estavam de antemão desqualificados: o responsável pelo fiasco tinha um nome bem conhecido – o reformismo; e a resposta à pergunta clássica – que fazer? – era fácil: preparar as condições para a luta armada, sob a forma da guerrilha.²³

Naturalmente, trata-se aqui de uma simplificação esquemática. Da pauta constava ainda uma pergunta importante: qual a tipificação adequada da economia e da sociedade brasileiras – já, ou ainda não, preponderantemente capitalistas? – de cuja resposta derivavam proposições estratégicas sobre o “caráter” – socialista, ou não – do processo revolucionário. Mas, invertendo a ordem canônica de razões, este se manteve sempre como um tema subordinado.²⁴ Prima facie, o que dividia era a questão da luta armada. Era ela que mobilizava as paixões. Em torno dela é que os campos se definiam.

No meio universitário, os efeitos dessa polêmica se fizeram sentir principalmente através da Ação Popular – que já em 1967 havia aderido ao marxismo –, das múltiplas dissidências do Partido Comunista

²³Descrição detalhada da recomposição que se opera nessa época no campo da esquerda pode ser encontrada em Marco Aurélio Garcia, “Contribuição à história da esquerda brasileira – 1960-1979”, publicada pelo semanário *Em Tempo*, nºs 77-86, agosto/out.1979, e em Jacob Gorender, *Combate nas trevas. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada*. São Paulo, Atica, 1987.

²⁴A respeito da história político-intelectual dessa ascendência da questão tática – a forma de luta – sobre o tema estratégico do “caráter da revolução”, cf. João Quartim de Moraes, “A mobilização democrática e o desencadeamento da luta armada no Brasil em 1968: notas historiográficas e observações críticas”, in *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, vol. 1, nº 2, 1989.

Brasileiro – a maior parte delas integradas essencialmente por militantes do movimento estudantil –, e de um grupo pequeno, mas influente – a POLOP. Entre esses grupos, que constituíam o que se poderia chamar de “nova esquerda”, havia inúmeras divergências. Mas, além da eleição comum da luta armada como horizonte de sua prática política, eles compartilhavam uma forte rejeição ao estilo contemporizador e conciliatório da política tradicional, aliada a um desprezo acentuado pela atuação nos espaços institucionais porventura ainda abertos no pós 64. Essa orientação exprimiu-se publicamente por ocasião das eleições legislativas de 1966, sob a forma do movimento pelo voto nulo. Mais adiante veremos de que maneira e em que medida essas concepções, que informavam a vanguarda estudantil, condicionaram os rumos do movimento. Antes, porém, cabe assinalar outra conseqüência – menos direta, mas não menos importante – do final inglório da “República Populista”.

Um dos fatores básicos a condicionar a configuração de um regime autoritário é a natureza da crise que lhe dá origem. No caso brasileiro, esta tinha entre seus traços característicos a seguinte disposição de forças, com as condutas que ela induzia. De um lado, o campo nacionalista detinha a Presidência da República, mas não contava com o apoio suficiente no Congresso para aprovar as reformas sociais que defendia – daí que tenha apelado para a mobilização extraparlamentar com o fito de influir de fora naquela arena, alterando o equilíbrio que ali se estabelecia. Solidamente instalados nas instituições estatais e na sociedade, seus oponentes respondiam a esse assédio com uma contra mobilização que se desenvolvia sob o signo de uma dupla interpelação: a defesa de valores tradicionais ameaçados – Deus, Pátria, Família e Propriedade; a defesa da Constituição e da legalidade democrática.

“A legalidade nos mata” – com frequência tem sido esse o mote das classes dominantes em situações que preparam o advento de regimes autoritários. No Brasil dessa época a toada era outra: “a legalidade nos salva”, elas diziam. Esse, o dado capital. Em 64, na retórica conservadora a demanda de ordem vinha associada à reivindicação da lei e das instituições liberal-democráticas.

Nesse contexto, a rápida supressão da ameaça, com a derrota sem luta do adversário, teve o condão de ocultar o significado profundo da mudança verificada com o golpe e de transmitir a falsa sensação de continuidade. Assumindo o poder como os paladinos da ordem institucional, os militares exibem, no primeiro momento, uma autoconsciência sob todos aspectos admirável. Assim, quando a Junta Militar composta às pressas se dispõe a validar as medidas de força que adotava, ela promulga um Ato Institucional que lhe consagra poderes até certo ponto limitados e por prazo definido. Alguns dias depois, o Mal. Castello Branco era eleito pelo Congresso – na formalidade da lei – para governar por um ano, apenas, tempo que restava para que o mandato de Goulart expirasse.

Mas, logo a seguir, a evolução da conjuntura dissiparia esse malentendido. Em 1964 conformara-se uma vasta coalizão conservadora, que unia a totalidade das classes proprietárias e parcelas majoritárias da classe média aos militares, no ataque conjunto ao governo e às forças populares que ele expressava. O consenso que calçava essa aliança, porém, era apenas negativo: contra o “comunismo”, a “corrupção”, a “demagogia” – o populismo, enfim, tido como portador de todos esses males. Confrontada com a questão do que fazer positivamente, ou seja, de que rumos imprimir à política do Estado, essa “frente única” se estilhaçava. E não estavam somente aí os ele-

mentos de discórdia: sobre a natureza e a duração da presença militar no governo, também, o desencontro imperava.

No horizonte mental dos dirigentes civis do movimento de 64 (Carlos Lacerda, Magalhães Pinto, Ademar de Barros), de setores das classes dominantes e largas faixas da classe média, a solução da problemática política brasileira não requeria a implantação de uma nova institucionalidade autoritária. Em sua perspectiva, os militares eram detentores de um mandato preciso, com vigência limitada. No auge da crise, eles teriam sido convocados para empreender uma intervenção regeneradora. Realizada a cirurgia, concluída a tarefa, eles voltariam aos seus postos e às suas tarefas específicas, preservados em sua magna função de guardiões em última instância da ordem.

Como sabemos, tal expectativa não se cumpriu. Desde abril, com a edição do Ato Institucional, com os diversos Inquéritos Policiais Militares e as ondas sucessivas de cassações de mandatos e direitos políticos, teve início um processo de progressiva militarização do aparelho de Estado, que conduziria à centralização de poderes no Executivo Federal – em detrimento do Legislativo, do Judiciário e das instâncias de poder regionais – e colocará os centros de decisão estratégicos no executivo como esfera de competência exclusiva de militares.

Naturalmente, nada disso pôde ser feito com exageros de gentileza. Para que a expropriação material e simbólica implicada nesse processo se efetivasse, foi preciso vencer a resistência dos inimigos de sempre e dos aliados da véspera. Entre estes, a classe média liberal e seus representantes políticos, que se viam cada vez mais claramente alijados. É sobre esse pano de fundo que o movimento estudantil vai irromper na cena política, a partir de 1966, sobretudo, catalizando um descontentamento que largamente o ultrapassava.

Nesse sentido, é significativo que a “volta dos estudantes” tenha se produzido através da luta pela autonomia de suas entidades representativas e que essa bandeira tenha sido desfraldada inicialmente por grupos que pouco antes haviam encarado com simpatia, ou apoiado entusiasticamente o golpe.

Para eles, a finalidade da intervenção militar no meio estudantil replicava com exatidão o papel que estaria a cumprir na sociedade política em geral. Tratava-se, segundo pensavam, de purgar a UNE dos “estudantes profissionais” e da influência deletéria que eles propagavam a fim de que, sob lideranças autênticas, ela fosse reconduzida ao seu leito democrático.²⁵

O entendimento das novas autoridades – civis e militares – era diverso. Inspiradas numa concepção geral de fundo totalitário – a Doutrina da Segurança Nacional – para elas o problema nessa frente não era tanto a influência política da esquerda entre os estudantes, mas a presença, sem travas, dos estudantes na política nacional.

Coerentemente com essa visão, apenas dois meses depois de instaurado, o governo militar já dispunha de um projeto de lei que alterava radicalmente o sistema de representação estudantil. Aprovada em 11 de novembro de 1964, a lei nº 4.464 – Lei Suplicy, como passou a ser denominada – extinguiu a UNE e as entidades estaduais, substituindo-as por organismos inteiramente subordinados ao Estado (a UNE ainda teve aproximadamente um ano de sobrevivência legal, como associação civil, até que um decreto presidencial no início de 1966 proibiu definitivamente todas as suas atividades).

²⁵As posições desses grupos e as circunstâncias que os levam a perder a liderança das entidades estudantis são bem analisadas cf. João Roberto Martins Filho, em *Movimento estudantil e ditadura militar 1964-1968*, Campinas, Papirus, 1987.

A reação contra a Lei Suplicy uniu – de liberais a marxistas – todo o movimento estudantil, na defesa de suas liberdades tradicionais e de suas organizações específicas. Não caberia historiar neste artigo cada fase desse processo de luta. A esse respeito, basta assinalar: a) que durante mais de um ano a resistência esteve sob o comando da corrente liberal; b) que, uma vez decretada a dissolução da UNE, o governo militar passou a definir as manifestações de inconformismo dos estudantes como atentatórias à Segurança Nacional – o que em seu código próprio justificava a mobilização de fortes aparatos policiais e militares para reprimi-las; c) que, nas condições criadas pela escalada da violência nos confrontos com a polícia, os liberais foram progressivamente alijados, pela esquerda, das posições que detinham no movimento estudantil.

Mas conviria chamar a atenção para o curioso paradoxo que aflora quando examinamos mais de perto o significado dessas lutas.

Aludimos anteriormente ao avanço da militarização que se dá no Brasil a partir do golpe. No início de 1966, já se havia assistido a alguns momentos significativos desse processo: a cassação do ex-presidente da República, Juscelino Kubitschek, cujo apoio fora decisivo para a aprovação do Gal. Castello no Congresso; a prorrogação por um ano, em julho de 64, do mandato deste último, em claro desrespeito ao texto da Constituição e às suas reiteradas promessas; a edição, em outubro de 1965, do Ato Institucional nº 2, que inaugura uma nova temporada de expurgos, extingue os partidos políticos – cujos integrantes são forçados a se reagruparem em duas siglas confiáveis – e limita severamente a autonomia do Congresso; no mesmo mês, o estabelecimento do controle federal sobre os organismos regionais de segurança – as Polícias Militares; em fevereiro de 1966, a de-

cretação do Ato Institucional nº 3, que suprime a eleição direta dos governadores dos estados, delegando sua escolha a corpos legislativos depurados e mantidos sob permanente assédio pelo poder central. Quando batiam-se pela autonomia de suas entidades, os universitários afirmavam um direito – o “direito à política” – que o regime negava ao conjunto da sociedade. Entre os estudantes e os grupos sociais mais sensíveis às perdas daí advindas – intelectuais, artistas, professores, advogados, jornalistas... parcelas importantes das classes médias – estabelecia-se uma convergência objetiva, que se traduzia em gestos de solidariedade. Sem o apoio – tácito ou declarado – de órgãos da grande imprensa, por exemplo, dificilmente o protesto estudantil teria atingido as proporções alcançadas.

“Ação subversiva”; “grito de liberdade” – que as definições sustentadas pela opinião pública e pelas autoridades militares conflitem, não há nada de paradoxal nesse fato. É apenas quando contemplamos da perspectiva de seus dirigentes que as mobilizações estudantis surgem sob a figura do paradoxo.

Com efeito, a quase totalidade dos líderes universitários dessa época militavam em organizações de esquerda que saíam de um longo período de introversão comprometidas com a idéia de preparar a luta armada. No quadro das concepções estratégicas que informavam essas organizações, o setor estudantil ocupava um lugar nitidamente secundário. Algumas delas inferiram daí a conveniência de deslocar os quadros que porventura dispusessem no movimento estudantil para outras frentes, mais importantes, de atuação. Nem todas, contudo, poderiam seguir nessa trilha, sem incorrer em graves prejuízos. Para vários dos grupamentos que abraçaram a causa da luta armada revolucionária, os estudantes constituíam o grosso de seus militantes; e o

seu ambiente natural, o meio em que se movimentavam “como peixes dentro d’água” era a Universidade. É compreensível, assim, que a pergunta sobre o “papel do movimento estudantil” se colocasse para esses grupos com particular acuidade. Essa questão admitia várias respostas – da aposta, feita pela AP, no papel exemplar dos estudantes, que detonariam com sua ação a revolta das classes populares, à atribuição ao movimento da mera função de sementeira de quadros. Nenhuma delas escapava, porém, da contradição entre o significado emprestado ao protesto pelos dirigentes e o que lhe era conferido pela massa mobilizada.

No tocante àqueles que atribuíam ao protesto estudantil um conteúdo proto-revolucionário, esse desencontro é de si mesmo evidente. Mais interessante revela-se o caso de outras tendências que – mais fiéis à tradição marxista, por todos reivindicada – buscavam encarar com realismo sociológico maior o meio universitário. Essencialmente determinados em seu comportamento por sua condição de classe, os estudantes – como grupo social – não desempenhariam jamais um papel de relevo na transformação revolucionária da sociedade. Para além da retórica dos líderes, ao se mobilizarem os estudantes estariam, no fundo, reagindo a situações objetivas – em suas escolas e no mercado de trabalho – que os frustravam, no presente, e punham em risco a realização futura do projeto individual/familiar que os animava. Nessa perspectiva, o primeiro cuidado do militante deveria ser o de examinar acuradamente o seu campo específico de intervenção, identificar as necessidades mais sentidas dos colegas e firmar-se aos olhos destes como o paladino da luta por suas reivindicações.

Em 1967, a política estudantil foi dominada pela campanha contra o trabalho de um grupo misto criado pelo Ministério da Educação

e uma agência norte-americana (o Acordo MEC-USAID) e, de maneira geral, contra a política educacional do governo. Sobre esse fundo consensual, as divergências saltavam aos olhos: enquanto a primeira corrente do movimento concentrava-se na denúncia do imperialismo e na agitação contra o governo, a segunda privilegiava questões mais específicas, tais como o problema dos estudantes aprovados em exames de ingresso, mas ainda assim excluídos da Universidade por falta de vagas (os “excedentes”); a cobrança de anuidades, vista como primeiro passo para extinção do sistema público e gratuito de ensino universitário; a subordinação da Universidade às demandas empresariais, com a conseqüente degradação do ensino e da pesquisa básica na escala de prioridades. Com essa agenda, os estudantes da “segunda posição” retomavam em outro nível a bandeira da reforma universitária, tentando desenvolver um projeto alternativo à reforma tecnocrática que estava em vias de ser imposta pelas autoridades. Não surpreende que surgisse com força, agora também, a exigência de participação nas decisões, desta vez expressa sob a figura das “comissões paritárias” – corpos mistos de professores e alunos, com a incumbência de propor mudanças na organização e no ensino das universidades.

Ao se lançarem, “sem ilusões”, na luta por reformas parciais, esses dirigentes estudantis – que, não obstante se viam como revolucionários – não inovavam. Antes e depois deles, tem sido um traço comum a muitos movimentos sociais o de serem liderados por militantes de organizações voltadas a fins transcendentais, que emprestam às mobilizações sob o seu comando o suporte inestimável de suas respectivas redes e de sua capacidade organizativa quase profissional. Com freqüência, esses militantes acabam como que capturados pelos movimentos que dirigem, arrastados voluntária ou involuntariamente

pela sua lógica. Fica, porém, a dúvida: qual o sentido de seguir num investimento desse gênero quando se vive radicalmente – como os personagens de que falamos – sob o imperativo de “fazer a revolução”, aqui e agora?²⁶

A tensão é incluível, e o único meio de aliviá-la era a dissociação da prática estudantil em dois planos, incapazes de se comunicar: a luta por reivindicações setoriais, e a “ação pedagógica”, exercida através da divulgação de textos e dos discursos proferidos em manifestações e assembléias – a propaganda ativa da luta armada revolucionária. Por essa via, a contradição antes aludida entre a perspectiva dos líderes e da massa mobilizada volta a se manifestar.

Essas contradições vão se exacerbar ao máximo em 1968, mas para entender as razões desse fato é preciso fazer um recuo e considerar a evolução da conjuntura política desde um ano atrás.

Do ponto de vista político, 1967 tem início sob o signo de dois fatos: a posse de um novo presidente o general Costa e Silva –, que assumia o governo com a promessa de buscar soluções de compromisso para os problemas nacionais – e a promulgação de um novo texto constitucional – que, embora consagrasse muitas das limitações introduzidas a partir de 64, assegurava, ainda assim, os direitos clássicos de cidadania – o habeas corpus e a liberdade de imprensa, por exemplo.

É sob esse pano de fundo que a Frente Ampla passa a intervir na cena política, polarizando a oposição partidária. Por sua natureza – uma organização política que pretendia manter mobilizada a opinião

²⁶Pode-se formar uma idéia desse sentimento de “urgência” através da leitura de dois livros básicos, Zuenir Ventura, 1968. *O ano que não terminou*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1998; e Daniel Aarão Reis Filho e Pedro de Moraes, *68: a paixão de uma utopia*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1988.

pública e não se submetia às regras restritivas do bipartidarismo autoritariamente imposto pelos militares – e por sua composição – ela nasceu da aliança entre o principal líder civil do movimento de 64, o ex-governador Carlos Lacerda, e o ex-presidente cassado Juscelino Kubitschek –, desde o início a Frente Ampla afigurou-se como um corpo estranho, de metabolização sumamente complicada. Aliás, a assimilação não estava em seus planos. A aposta da Frente era incomparavelmente mais elevada. Contando com o prestígio de seus líderes maiores – no caso de Lacerda, grande inclusive em setores do Exército – e com as franquias inscritas na Constituição recém promulgada, ela se propunha a lutar por uma ampla anistia, por eleições diretas em todos os níveis, por uma política econômica voltada para a expansão do mercado interno. Em uma palavra, a Frente reclamava a devolução do poder aos civis – o que, para Lacerda e seus admiradores, significava o “reencontro da Revolução consigo mesma”; e o fim desta, para os militares.

Durante vários meses, o governo oscilou ao sabor das circunstâncias, incapaz de definir uma linha de conduta para responder ao desafio que a Frente Ampla lançava. No final de setembro, o acordo entre Lacerda e João Goulart, no encontro de Montevideo, vai alterar drasticamente esse quadro. Ao procurar o ex-presidente deposto em seu exílio uruguaio, Lacerda elimina de pronto a hipótese de sua cooptação, ou a de um cordial entendimento entre velhos camaradas. Destruídas as pontes, sem possibilidade de volta, entre o Governo e a Frente não restava outro caminho senão o que levava ao choque.

Não é demais frisar: até o final de 1967, a cena política esteve dominada pelas articulações – contra ou a favor – em torno da Frente Ampla e, secundariamente, pelos problemas enfrentados pelo gover-

no em sua tentativa de manter sob estrito controle sua base parlamentar. Depois das ruidosas jornadas de setembro de 66, o movimento estudantil refluía, e durante todo o ano estivera relegado às seções especializadas, nas páginas internas dos jornais. Não veio dele, portanto, o estímulo à tendência de rompimento com a ordem constitucional, que já no início de 1968 manifestava-se com força nos círculos militares, como a crônica da época revela.

“O processo de radicalização, proposto pela Frente Ampla – escrevia em sua coluna diária o mais conceituado articulista político do país – já alcançou setores importantes na bancada federal do MDB. É de presumir que daqui para diante a atuação parlamentar oposicionista irá numa violência crescente, em relação proporcional à diminuição das chances de influir e recuperar uma posição de prestígio no quadro institucional.”

“O MDB e a Frente Ampla terão, nessa tarefa, como força auxiliar, os grupos frustrados da Arena, os quais, cautelosos nas manifestações tribuniárias, tendem a se tornar cada vez mais audaciosos nas votações”.

“Da parte do governo, nenhuma expectativa existe de que surjam medidas capazes de provocar distensão. As medidas que se programam, as leis que se projetam, os planos que se urdem são todos no sentido de agravar restrições, e nunca de promover aberturas. O governo satisfaz-se com a constatação de sua própria segurança militar e mantém o dispositivo político cada vez mais como simples concessão condicionada à capacidade de não lhe criar dificuldades”.²⁷

²⁷Na coletânea de Carlos Castello Branco, *Os militares no poder*, vol. II, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1977, pp. 273/74.

Esse comentário foi escrito no dia 4 de fevereiro de 1968. Já eram claros, então, os sinais de um provável retrocesso. Entretanto, é a comoção pública provocada pelo assassinato de Edson Luís, em 28 de março, que precipitará os acontecimentos, desatando o furor repressivo da direita civil e militar – no Rio de Janeiro, a missa de sétimo dia do estudante dá lugar a cenas inéditas de violência policial; um dia depois, portaria do Ministério da Justiça proibia qualquer atividade política da Frente Ampla em território nacional, determinando a “apreensão de jornais, revistas e quaisquer outras publicações que divulgassem atos seus ou pronunciamentos de políticos cassados”. Tinha início aí a escalada que culminaria, em 13 de dezembro, na edição do Ato Institucional nº 5, quando se dá, finalmente, no Brasil a instauração de uma ditadura *sans phrase*.

Mas, se o trauma da morte de Edson Luis repercutiu de tal forma na cena política, o seu impacto sobre os estudantes não seria menor. Com efeito, a inesperada ativação do setor, a amplitude e a radicalidade sem precedentes das manifestações que logo passaram a eclodir por toda parte lançaram no centro das atenções os líderes nacionais do movimento. E, subitamente obrigados a se mover no terreno da grande política, sem que nada do que disseram ou fizeram antes os tivesse preparado para tal eventualidade, a ação desses dirigentes vai desvelar as contradições íntimas, toda a gama de ambigüidades que os habitavam.

Não deixa de ser irônico. Depois de elaborar criticamente a experiência das mobilizações sobrepolitizadas de 1966, já bastante avançado na mudança de rumos que o fazia privilegiar, cada vez mais, os temas relativos à Universidade, o movimento estudantil era atropelado pela conjuntura política, que recolocava na ordem do dia a questão

das liberdades. Vinho novo, em odre velho. Como a dois anos atrás, estava em foco a violência do Estado; como então, era desafiadora a resposta dos estudantes – só que agora eles se mostravam mais audazes. Aparentemente, pouco mudara; no fundo era uma outra partida que se jogava. Que as lideranças estudantis não tenham tido uma percepção clara desse dado não é estranho – mesmo aos políticos mais traquejados ele era obscuro na época. Mas isso não anula o fato: no momento em que, nos mais altos conselhos do regime, tramava-se o golpe final contra o que ainda restava das instituições democráticas no país, o desprezo do movimento estudantil pela institucionalidade, a insistência na tática do confronto de rua com a polícia e a retórica das lideranças – que nessas ocasiões exortavam estudantes e populares a apoiar o futuro Exército Popular, pois “só a luta armada derruba a ditadura” – nada disso contribuía para evitar aquele funesto desenlace.

Fica pendente a dúvida: poderia ser de outra forma, quando sabemos que no segundo semestre de 68 as organizações de esquerda mais influentes no movimento estudantil já ultimavam os preparativos para passar às ações que a seus olhos realmente importavam – a proletarianização de quadros, no caso da AP, convertida na época a uma versão caricata do maoísmo; para as outras, a guerrilha? É impossível responder com segurança à pergunta. Mas uma coisa é certa: com alguns grupos já inteiramente votados às ações armadas, o espaço para a ambivalência característica das lideranças estudantis tornava-se cada dia mais reduzido. Em qualquer hipótese, mais cedo do que tarde a escolha entre o movimento social e as condições de clandestinidade requeridas pelo engajamento na luta armada se imporia.

O ciclo de mobilizações estudantis de 68 atinge o seu ápice no final de junho, com a “Passeata dos 100 mil”, no Rio de Janeiro. A

partir daí, o movimento começa a perder substância, sob o efeito concomitante de seu crescente radicalismo e da escalada recessiva. Acirram-se nessa fase as lutas de tendências, e, aos poucos, o movimento passa a ser dominado pela dinâmica das organizações.

Sobre esse movimento já combalido, o desastre de Ibiúna – a dissolução do Congresso da UNE, naquela localidade – vai cair como um golpe quase fatal. Num instante, a polícia política tinha nas mãos os líderes nacionais mais importantes, além de fichas de centenas de dirigentes intermediários de vários estados. Desde então, até mesmo por razões de segurança, as organizações começam a deslocar maciçamente seus quadros estudantis para outras frentes de atuação. Quando, a partir de 13 de dezembro, a repressão policial e militar se abate com todo o peso sobre o movimento estudantil, com algumas exceções, os militantes mais ativos não serão alcançados.

*
* * *

Com o AI-5, o Brasil ingressou em um período de trevas. Apoiada na ação onipresente da polícia política e reforçada pelo impressionante dinamismo da economia (em 1973, o crescimento do PIB atingiu a marca estonteante de 14%), a propaganda oficial conseguiu manter durante anos um clima opressivo, em que a euforia e o medo se mesclavam. No governo Geisel (1974-1979), a adoção de algumas medidas liberalizantes começou a atenuar os traços mais pronunciadamente autoritários do regime. Em 1977/78, o processo de liberalização ganharia ímpeto, com a entrada na cena política de novos personagens – o movimento operário e sindical, por exemplo – e a derrogação do AI-5. Logo a seguir, viriam a anistia, e o surgimento de

novos partidos. Em 1982 realizam-se, pela primeira vez em dezessete anos, eleições diretas para a escolha de governadores de Estado. E dois anos mais tarde – através de uma aliança entre o partido majoritário da oposição e setores civis e militares do regime – elegia-se o primeiro presidente civil desde 1960. Estava findo o “tempo dos generais”, embora as Forças Armadas, no gozo de quase todas as suas antigas prerrogativas, continuassem a desempenhar uma clara função tutelar.²⁸

Nesse processo, a influência do movimento estudantil não chega a ser expressiva. Alvos de violenta repressão no início e submetidos, desde então, a um sistema rigoroso de controle, os universitários não conseguiram manter acesa a chama da UNE, nem lograram elaborar coletivamente sua experiência prévia de lutas. A linha de continuidade foi efetivamente rompida.

Quando o movimento estudantil ressurge, na segunda metade dos anos 70, ele traz consigo outra linguagem, outras regras tácitas de comportamento, outro repertório. Para esse movimento, 68 quedava como uma referência distante, envolta numa aura mítica.

Mas, se é assim – a pergunta impõe-se – o que restou dos projetos, da agitação, de toda a energia liberada naqueles anos convulsos? Até onde vai nosso conhecimento, inexistem pesquisas que nos informem com segurança sobre esse aspecto. Mas, ainda assim, é cabível arriscar a hipótese: se os efeitos diretos do movimento de 68 sobre a política nacional, no longo prazo, são duvidosos, as marcas que este deixou em seus participantes foram profundas. Não por acaso, nas

²⁸Cf. Alfred Stepan, “As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha, A. Stepan (org.), *Democratizando o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, pp. 521-562. Título do original inglês: *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*.

mobilizações de classes médias que se multiplicaram no contexto da abertura política – associações de bairro, sindicalismo de médicos e de professores – é grande o número de ex-ativistas. Não parece casual, tampouco, que no PT – primeiro partido de esquerda, com ampla penetração popular no Brasil – sua presença seja tão perceptível.

Mas não é tudo; e talvez não seja o principal. Alguém definiu poeticamente a história como a apropriação “de uma reminiscência, como ela relampeja num momento de perigo”. Em um país tão parco de figuras e gestos maiores, numa época em que os poderes estabelecidos procuram por todos os meios sufocar o negativo e banir a possibilidade mesma de imaginar mundos diversos – num país e em uma época assim, com todos os seus exageros, todos os seus equívocos, o que 68 nos lega de mais importante é um passado pleno de sentido, ao qual continuaremos a nos referir e do qual teremos sempre motivos de sobra para nos orgulhar.

9. 1977/1978 – Os Empresários e a Reemergência da “Questão Social”

“A ascensão social e política da classe operária é um fato positivo e descjável só combatido pelos extremistas totalitários.” O leitor talvez não se recorde, essa frase foi dita por José Mindlin, numa entrevista publicada em fevereiro de 1977.¹ Mais ou menos na mesma época, outros empresários aludiram ao tema das classes trabalhadoras em entrevistas e pronunciamentos, dentre os quais o discurso de Einar Kok, de 7 de março, se destaca como o mais importante.

Segundo argumentamos em outro lugar, a atitude desses empresários estava projetada para o futuro e devia ser entendida como um primeiro ensaio no sentido de explorar a realidade social que tenderia a se configurar com a esperada abertura política. Fica, entretanto a pergunta: ademais dessa dimensão prospectiva, tais manifestações estariam sendo igualmente condicionadas por acontecimentos presentes no universo das relações de trabalho?

É difícil responder com segurança a essa indagação. Retrospectivamente, podemos identificar, já em meados da década passada, os

¹ESP, 6/2/1977.

primeiros sinais de que algo novo estava sendo gestado nesse campo. A multiplicação de conflitos a nível de fábrica conduzidos pelos trabalhadores à revelia dos sindicatos,² a atividade mais intensa das oposições sindicais, estimulando a formação de grupos ou comissões de fábrica e levantando novas reivindicações,³ a ampliação da pauta de demandas levadas à justiça do trabalho pelos sindicatos⁴ e a emergência de um sindicalismo de novo tipo em São Bernardo do Campo, no coração industrial do Brasil⁵ são alguns deles. Mas é muito pouco provável que os empresários, então, apreendessem e/ou avaliassem devidamente o significado dessas indicações. No final de 1978, respondendo a uma pergunta sobre a existência de mal estar nas empresas, Laerte Setúbal declarou:

“Uma das razões da posição dos empresários foi termos sentido isso, embora sem uma aferição clara. Em nosso contato com o pessoal percebemos que a tensão estava crescendo de uma forma realmente perigosa”.⁶

Admitimos que alguns dos empresários que se pronunciaram em fins de 76 e começo de 77 tenham sido sensíveis a esse aspecto, mas duvi-

²Cf. “Movimento operário em ritmo de resistência”, in *Cadernos do CEAS* 50, Salvador, julho/agosto de 1977.

³Cf. José Álvaro Moisés, “Problemas do Movimento Operário no Brasil”, in *Lições de Liberdade e de Opressão*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 81 a 107.

⁴Cf. Maria Hermínia Tavares de Almeida, “Novas Demandas, Novos Direitos: Experiência do Sindicalismo Paulista na Última Década”, in *Dados*, vol. 26, n. 3, 1983.

⁵Cf. o estudo pioneiro de Maria Hermínia Tavares de Almeida, “Sindicato no Brasil: novos problemas, velhas estruturas”, *Debate e Crítica*, 6, jul., 1975, pp. 49-74.

⁶Vicente Diannezzi Filho, “Criar válvulas para aliviar tensões” n° 4 da série Democracia dos Empresários, *Folha de S. Paulo*, 15/12/1978.

damos que sua percepção tenha ido mais além. Seja como for, as declarações que fizeram foram raras e espaçadas. Apesar delas, o tema das relações de trabalho e dos sindicatos permaneceu fora da agenda do debate público, sua discussão continuando adstrita aos próprios interessados, aos meios técnicos especializados e a alguns círculos acadêmicos.

Com o lançamento da campanha pela reposição salarial, em setembro de 1977, esse quadro vai se alterar radicalmente. Rememoremos. Em julho desse ano, a revista *Conjuntura Econômica* divulgou um estudo do Instituto Brasileiro de Economia, órgão da Fundação Getúlio Vargas, com novas estimativas sobre a evolução dos grandes agregados da economia nacional. Uma das “novidades” mais palpitantes desse documento era a revelação dos resultados referentes ao ano de 1973. Na época, a mesma F.G.V. havia estimado em 15,1% o aumento geral dos preços e em 11,4% o crescimento do PIB. De acordo com os novos cálculos do IBRE, naquele ano o valor desses índices teria sido, na realidade, de 20,5% e 14%, respectivamente. Ora, a FGV era o organismo encarregado oficialmente da elaboração das contas nacionais e dos números que ela divulgava dependia a fixação dos índices de reajuste salarial em todo o país.⁷ Ao apontar um erro de tal magnitude nos dados relativos a 1973, ela confirmava tacitamente as repetidas denúncias do DIEESE, reconhecendo que, nesse ano ao menos, os trabalhadores haviam sofrido uma perda salarial de monta. Compreende-se, portanto, que o documento do IBRE tenha despertado um interesse não de todo acadêmico. Entende-se, igual-

⁷Na ausência de indicação específica de fonte, as informações com que trabalhamos sobre este episódio são extraídas do relatório *Pesquisa sobre a Campanha da Reposição de 1977*, redigido por Roque Aparecido da Silva, o qual me foi gentilmente cedido pelo autor.

mente, a situação delicada a que ele expunha o governo, o qual logo seria chamado a explicar-se sobre a questão. Mas, para os meios oficiais as atribulações estavam apenas começando. No último dia de julho, a *Folha de S. Paulo* publicava um relatório secreto do BIRD sobre a economia brasileira onde, para o ano de 1973, figurava um índice de aumento do custo de vida de 22,5% e não de 7%, conforme a taxa oficial. A divulgação desse documento representou um severo golpe para a credibilidade das estatísticas governamentais. Como se argumentou na ocasião, tendo em vista que

“o Banco Mundial não dispõe de um sistema particular de levantamento de preços no Brasil, o novo valor da inflação deve ter sido baseado em informações não publicadas ou ter sido estimado a partir de outros indicadores”.

Dias mais tarde, a publicação pela *Gazeta Mercantil* de um relatório encaminhado pelo Ministro Mário Simonsen ao Presidente Geisel, no começo de 1974, acabaria por eliminar as dúvidas que porventura ainda restassem sobre a confiabilidade dos índices oficiais. Nesse documento, a manipulação das estatísticas de preços em 1973 era explicitamente admitida e comentada em detalhes. “Em 1973 – dizia Simonsen – o Governo procurando aproximar-se da meta de 12% de inflação, reprimiu ao máximo possível os aumentos de preços via tabelamentos e controles.” A Fundação Getúlio Vargas – esclarecia – fora instruída a tomar como base de seus cálculos os preços das tabelas e não os que estavam sendo efetivamente cobrados no mercado. E a discrepância entre eles podia ser enorme: no caso de carne de primeira, o preço registrado pelo índice, em dezembro de 73, era duas vezes menor do que os preços praticados no mercado paralelo. Efetu-

adas as devidas correções, Simonsen acreditava poder afirmar: “o aumento global do custo de vida em 1973 subirá a 26,6% e não 13,7%, como foi calculado pela F.G.V.” A conclusão do Ministro da Fazenda dava razão aos técnicos do DIEESE, cujo índice era de 26,68%.

O documento de Simonsen foi divulgado em 10 de agosto. No dia seguinte, a imprensa noticiava ter o sindicato dos jornalistas pedido ao DIEESE que elaborasse um estudo para averiguar quanto a categoria havia perdido com a manipulação dos dados. Nesse mesmo dia, o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema deveria encontrar-se com o diretor técnico do DIEESE para receber os resultados de estudo análogo, que lhe havia previamente encomendado. Eram os primeiros passos na campanha pela reposição, movimento que rapidamente se estenderia por todo o país.

Não caberia neste estudo fazer uma reconstituição pormenorizada desse episódio. Para nossos propósitos, basta chamar a atenção para alguns de seus aspectos particularmente relevantes.

Primeiro: o *comportamento diferenciado das direções sindicais*. Como ficou subentendido no parágrafo anterior, a dianteira na campanha pela reposição salarial foi tomada pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema e pelo Sindicato dos Jornalistas de São Paulo, acompanhados de perto pelo Sindicato dos Bancários do mesmo Estado. Daí estendeu-se a outras categorias e outras regiões do país. Em diversos lugares, a campanha deu ensejo ao desenvolvimento de um importante trabalho de mobilização, que se expressou através de inúmeras assembléias, algumas das quais chegaram a reunir

milhares de trabalhadores.⁸ Variaram, contudo, o grau de envolvimento dos sindicatos nessa atividade e as opções adotadas quanto aos meios de luta: ação judicial contra a União, inclusão do índice de reposição no percentual de reajuste salarial, e ação na Justiça do trabalho. A última destas alternativas distinguia-se das demais por envolver uma postura mais ofensiva por parte da liderança sindical, e por acenar com a possibilidade do recurso à greve, mesmo nos termos da legislação em vigor. Foi ela a escolhida pelos metalúrgicos de São Bernardo.

Convém insistir neste ponto. Desde o início do movimento, o tema da greve foi colocado na pauta das discussões. Ele já aparece numa das propostas examinadas na assembléia do Sindicato de São Bernardo do Campo, em 2 de setembro, e é inúmeras vezes levantado pelas lideranças mais combativas, como nessa declaração feita por Luis Inácio da Silva – o Lula – ao sair de uma longa entrevista, e em Brasília, com os ministros da Área econômica:

“Se houver possibilidade dentro da Lei 4.330, e se os associados assim o decidirem, tanto o órgão que dirijo quanto as entidades congêneres de Santo André, São Caetano e Santos se declararão em greve. Para tanto mobilizaremos toda a categoria”.

No entanto, o fato de maior alcance que se deu no contexto da campanha foi a iniciativa tomada por esses mesmos sindicatos no sentido de entabular conversações diretas com os patrões, dispensando a mediação da Justiça do Trabalho. Com efeito, indeferido pela Delegacia Regional do Trabalho (órgão do poder executivo) a solici-

⁸Centro de Estudos Noel Nutels, Falam os Operários, série *Cadernos*, n. 6, julho de 1978.

tação de que convocasse os empresários para uma mesa redonda a fim de discutirem um acordo sobre as perdas salariais de 1973, os dirigentes daqueles sindicatos decidem “optar pelo diálogo com os empregadores, antes de pedir a transferência dos processos de dissídio coletivo... da DRT para a Justiça do Trabalho”.

E a partir de um fato simbólico – Luis Eulálio Vidigal, Presidente do Sindipeças, vai à sede do Sindicato de São Bernardo e reúne-se durante três horas com Lula –, ao longo do mês de outubro toda uma série de contatos efetivamente se realizam.

Do ponto de vista das reivindicações econômicas, nada resultou desses encontros. Conforme as repetidas observações de Lula na ocasião, os empresários se mostravam muito abertos ao diálogo sobre generalidades, mas quando as questões reais eram abordadas, eles alegavam dificuldades de toda ordem e escudavam-se na política governamental para justificar o imobilismo.⁹ Politicamente, entretanto, o saldo foi enorme: ao cabo de alguns meses, as direções sindicais mais combativas passavam a comparecer na arena política e afirmavam-se perante o governo como interlocutores legítimos – no início do ano seguinte Lula era convidado a entrevistar-se com o Senador Petrônio Portella, no quadro das gestões que este desenvolvia a fim de aplinar o terreno para as reformas constitucionais prometidas por Geisel.¹⁰

Segundo: *a timidez da reação governamental*. Quando o tema da reposição salarial foi levantado por alguns sindicatos, a resposta imediata das autoridades foi a de negar qualquer validade à reivindicação. Assim, dias antes da primeira assembléia dos metalúrgicos de São Bernardo, o ministro Reis Velloso asseverava: “de maneira alguma o go-

⁹Cf. “Queremos alternativa, não definições imediatas”, *Exame*, 9/11/1977.

¹⁰*J.T.*, 15/2/1978.

verno cogita corrigir os salários para poder repor o poder aquisitivo dos trabalhadores perdido quando o índice de custo de vida foi comprimido”. A mesma posição foi sustentada em nota emitida, três semanas mais tarde, logo após a mencionada reunião com os líderes sindicais paulistas.

Contestando a validade dos índices do DIEESE e classificando de inoportuna a reivindicação dos trabalhadores, eles reafirmam a disposição de “não examinar qualquer revisão nos reajustes salariais determinados pela legislação em vigor”. E duas semanas depois voltavam ao tema numa segunda nota, onde negavam fundamento ao pleito dos sindicatos argumentando que, de 1973 a 1976, todos os aumentos salariais teriam sido superiores ao aumento do custo de vida.

Além dos pronunciamentos dos ministros, caberia registrar ainda a atitude de outras autoridades, como a do delegado regional do trabalho de São Paulo a que já aludimos, ou a do Secretário de Relações do Trabalho do mesmo Estado, que ameaçou os trabalhadores com demissões por justa causa se entrassem em greve.

Fatos como esses, porém, não surpreendem. O governo era o responsável exclusivo pela administração dos reajustes salariais, nada mais natural que reagisse defensivamente diante da cobrança. Quando se leva em conta o histórico recente das relações Estado-Sindicato, Estado-trabalhadores, o intrigante na forma como o governo respondeu é o seu notável comedimento. Com efeito, apesar da posição de princípio que reiterava, em momento algum ele apelou para medidas coercitivas a fim de sufocar o movimento. Pelo contrário, passando por cima das entidades fantasmas às quais – segundo a ficção jurídica – encimavam a estrutura hierárquica do sindicalismo brasileiro, os representantes autorizados do governo dialogam com os sindicatos mais

fortes e mais combativos, consagrando-os, dessa forma, como entidades representativas. O significado desse gesto será salientado a seguir.

Como entender tal moderação? Não é preciso procurar muito longe, basta lembrar que a campanha pela reposição foi lançada no final de agosto, exatamente no momento em que se operava o lance decisivo no embate do grupo Geisel-Golbery com a extrema direita frotista, vale dizer, o reinício do diálogo com o MDB, o anúncio da missão Portella, a retomada do projeto de distensão. Nesse momento, desencadear uma ação repressiva de envergadura contra um movimento que tinha a seu favor a opinião pública e respaldo na legalidade instituída significaria dar marcha a ré, abandonar a linha de conduta traçada e dobrar-se à reação direitista.

O terceiro aspecto a salientar diz respeito *ao comportamento dos empresários*. Como se poderia imaginar, a exemplo dos ministros, eles tampouco se mostram receptivos à demanda dos trabalhadores: “seja qual for a validade da argumentação sindical a demanda é inviável e por isso não pode ser satisfeita”. Era em essência, a mensagem dirigida aos sindicatos, em setembro, por Laerte Setúbal.

Uma semana mais tarde, no entanto, alguns setores empresariais já se mostravam um pouco mais sensíveis: ao tempo em que os ministros da área econômica divulgavam a sua segunda nota repisando os antigos argumentos, os presidentes da ABDIB e da ABIMAQ, Carlos Villares e Einar Kok, respectivamente, declaravam “a indústria está aberta ao diálogo com as lideranças sindicais. Quando denunciemos a compra de máquinas e equipamentos do setor de bens de capital no exterior, quando poderiam ser produzidos no país, também pensamos na mão de obra que teria emprego garantido”. No mês seguinte, Lula e Benedito Marcílio iniciavam os

contatos com chefes de empresas nos municípios de São Bernardo do Campo e Santo André.

De fato, já na primeira semana de outubro a imprensa noticiava o começo do diálogo entre empregados e empregadores. Na ocasião, Marcílio já havia discutido com representantes de três empresas, deles tendo obtido a promessa de pagarem mais 20% aos seus empregados. Enquanto isso, o sindicato de São Bernardo enviava ofícios aos presidentes da Ford, Volkswagen, Mercedes e Chrysler, propondo encontros para debater a reposição. Numa etapa seguinte, seriam convidados, entre outros, Carlos Villares, Cláudio Bardella, Luis Eulálio Vidigal e José Mindlin, que têm indústrias no setor.

As conversações entre empresários e dirigentes sindicais estenderam-se por todo o mês, com os resultados que já conhecemos. Não vamos reconstituir em detalhes essa seqüência, nem acompanhar as pequenas mudanças que ela induz na posição de alguns empresários – Vidigal, por exemplo, chega a admitir a possibilidade da reposição, embora paulatina e na dependência da decisão unilateral das empresas. Salientaremos, ao invés disso, um comentário marginal desse mesmo empresário, que dá uma idéia aproximada do estranhamento com que os seus pares encararam a abertura mínima que ele fazia aos sindicatos.

“É preciso, primeiro, promover um desarmamento dos espíritos para depois conversarmos francamente – declarava ele ao ser entrevistado pela revista *Exame*. Isso levava algum tempo. No caso do setor de autopeças, por exemplo, houve inúmeros empresários que reagiram surpreendidos diante dos acontecimentos. É só hoje, depois de ter realizado uma reunião com os membros do Sindipecas, onde inúmeras arestas

foram aparadas, é que posso dizer que estou respaldado para continuar conversando com o Luis Inácio.”¹¹

Na avaliação dos militantes do movimento sindical e no juízo dos analistas que mais tarde se debruçaram sobre o tema, a campanha pela reposição salarial constituiu a etapa preliminar da grande onda grevista que sacudiria o país nos anos seguintes, algo assim como um “ensaio geral”, permitindo aos dirigentes mais combativos testar o estado de ânimo de suas tropas e reconhecer o terreno onde os futuros embates ocorreriam. A esse respeito, conviria assinalar a continuidade entre o trabalho desenvolvido, em São Bernardo, durante o movimento e o esforço de mobilização com vistas a campanha salarial dos metalúrgicos daquele município, cuja data base é em abril. Entretanto, não vamos nos deter no exame dessa conexão. Nosso propósito, aqui, será o de caracterizar a atitude do empresariado face às questões da negociação coletiva e do direito de greve, que o movimento pela reposição trazia inapelavelmente ao debate público.

Com efeito, nos quatro últimos meses de 1977 e no primeiro trimestre de 1978 esboça-se nos meios empresariais uma viva discussão sobre o comportamento a adotar diante dos movimentos reivindicatórios que previsivelmente eclodiriam no futuro. Antes de passá-la em revista, porém, gostaríamos de fazer uma ponderação.

Como se sabe, o debate que iremos considerar travou-se num momento em que o empresariado estava empenhado em ajustar-se aos “novos tempos” inaugurados pela política de abertura e fazia o possível para desvencilhar-se da velha e estigmatizada imagem de es-

¹¹“Um ensaio para chegar à livre negociação”, *Exame*, 9/11/1977, p. 14.

teio mais sólido do autoritarismo. Além disso, ele foi desenvolvido em público, não apenas sob o olhar interessado dos demais setores da sociedade,¹² cujo julgamento não podia ser pura e simplesmente ignorado, mas, freqüentemente, em interação direta, face-a-face, com interlocutores situados em outras posições no espaço social. Os quais interrogavam, interpelavam, questionavam os empresários sobre aqueles itens, deles cobrando respostas coerentes com as opiniões que emitiam sobre outros pontos em discussão. Nessas circunstâncias, alguém poderia indagar se as declarações que iremos discutir refletiam *de fato* o que pensavam os empresários. Mas, no quadro da análise a seguir, esta interrogação não tem qualquer pertinência. Antes de mais nada, não se trata para nós de perseguir a tarefa inglória – porque inviável – de sondar a “verdade” de sentimentos e convicções de indivíduos ou grupos (e esta simples conjunção já levanta problemas metodológicos dos mais complexos), até mesmo porque é duvidoso que eles, indivíduos ou grupos, os tenham – unívocos, coerentes, próprios. Depois, porque o comportamento verbal desse ou daquele agente é um aspecto importante da realidade política, o qual – como qualquer outro – se presta à análise, e a solicita. De resto, embora o discurso empresarial esteja, nesse momento, fortemente condicionado pela necessidade de observar a gramática liberal-democrática, o que transparece claramente de seu estudo é a resistência que ele continua antepondo à accitação do conflito social como um traço legítimo e inescapável das sociedades modernas.

À primeira vista, os resultados de levantamento realizado pela revista *Exame* em janeiro de 1978 parecem contrariar essa afirmação. De fato, indagados como deveriam ser fixados os reajustes salariais,

¹²Cf. “E agora, que dirão os empresários?” R.R., 5-11/9/1977.

51% dos empresários que responderam à consulta declararam-se partidários da “livre negociação dos reajustes salariais” sem a interferência do governo. “... a maioria dos empresários ouvidos... prefere um relacionamento mais liberal com os trabalhadores” – registra o repórter, indicando ainda “Talvez (isso) não cause estranheza”.¹³ De acordo com essa pesquisa, a preferência pela livre negociação seria maior nas grandes do que nas pequenas e médias empresas (51 x 49%); mais ampla nas estrangeiras do que nas nacionais (73 x 50%); mais difundida entre cariocas do que paulistas (71 x 45%). No entanto, a reportagem nada nos diz sobre o número de informantes e/ou a sua eventual representatividade, o que recomenda extrema cautela na leitura desses dados.

De nossa perspectiva, mais interessante é a informação contida no levantamento divulgado duas semanas antes pelo mesmo periódico.¹⁴ Com efeito, dessa feita a consulta foi dirigida a um conjunto reduzido de informantes expressamente identificados. Em número de 10, os empresários constantes dessa lista são todos detentores de sólido prestígio e reconhecida representatividade no setor. Formadores de opinião. Vale a pena fixar os seus nomes: Dilson Funaro, Einar Kok, Herman Wever (vice-presidente da General Electric), Jorge Gerdau Johanpeter, José Papa Júnior, Laerte Setúbal, Magalhães Pinto, Mário Gorla, diretor-presidente da Liqueigás, Severo Gomes e Wolfgang Sauer, presidente da Volkswagen do Brasil.

¹³“Os nomes que os empresários querem no ministério”, *Exame*, 25/1/1978, pp. 12-15.

¹⁴“O modelo que empresários, políticos e economistas sugerem ao sucessor de Geisel”, *Exame*, 11/1/1978, pp. 20-28.

Nesta relação estão incluídos alguns dos mais notórios defensores de posições liberais no universo patronal. Assim, não é sem surpresa que tomamos ciência do relativo isolamento do ex-ministro da Indústria e do Comércio ao sustentar a livre negociação dos salários e o direito de greve como requisitos indispensáveis à mudança na economia. “Dos oito que discutiram com *Exame* a questão trabalhista, escreve o articulista, cinco manifestaram-se contra o direito de greve, argumentando, como Jorge G. Johanpeter que ele é tão nocivo à nação quanto o *lock-out*. E, dos sete que opinaram sobre a livre negociação dos salários, apenas quatro foram favoráveis”. Conhecemos a posição de Severo Gomes, e sabemos, ademais, que Einar Kok compartilhava sua opinião sobre o direito de greve; fica ao divertimento do leitor tentar descobrir, por exclusão, quem o acompanhava nessa tese.

Apesar de mais rico do que o anterior, as indicações fornecidas por esse registro continuam sendo demasiadamente genéricas. Pois, o que significa, precisamente, ser favorável à “livre negociação dos salários”? O que se pretende dizer quando se afirma admitir o direito de greve – cujo princípio, aliás, a legislação então em vigor não deixava de consagrar? A fim de avançar na discussão desses pontos, passaremos a lidar agora com entrevistas ou debates em que personalidades expressivas do mundo empresarial discorrem com vagar sobre a questão das relações de trabalho, expondo mais claramente suas preocupações e suas idéias sobre o tema. Para tanto, vamos nos valer de dois documentos: a mesa redonda promovida pelo jornal *O Estado de São Paulo*, em setembro de 1977¹⁵ e o debate travado cerca de seis meses depois sob os auspícios da revista *Isto É*.¹⁶ Além dessas duas pe-

¹⁵“Abertura democrática divide os empresários”, *ESP*, 4/9/1977.

¹⁶“Democracia, mas como?”, *Isto É*, 29/2/1978.

ças, comentaremos ainda uma longa entrevista com Cláudio Bardella, publicada na *Folha de São Paulo*, em março de 1978.¹⁷

Aliás, ao rejeitar por “inoportuna” a discussão sobre o direito de greve é Bardella – o qual nessa época simbolizou, mais do que qualquer outro, a figura do “empresário liberal” – que nos reserva maiores surpresas. Certamente, ele admite ser a greve a “principal arma de pressão do trabalhador”, mas em sua opinião não havia chegado ainda o momento de reivindicá-la. “No atual estágio de desenvolvimento econômico e político da Nação” – o que se requer é uma aliança do empresariado nacional com o trabalhador, a fim de fazer frente à interdependência da economia nacional, e, internamente, representarem em conjunto a economia brasileira como um todo. Desde que não subordinados a “outros interesses”, empresários nacionais e trabalhadores poderiam alcançar essa união, necessária para viabilizar a “valorização da mão de obra” e garantir, no volume requerido, a geração de novos empregos. No momento, esse é o imperativo; quanto à greve, ela é sobremesa”.

Recordemos. No início de 1977, Bardella dissociara-se da política econômica de Geisel e desde então vinha radicalizando o seu discurso, passando a reclamar com ênfase redobrada a definição de uma política industrial coerente, com efetiva proteção ao produtor nacional. Nesta linha de raciocínio, a tese da aliança entre capital e trabalho em prol da prosperidade e da autonomia nacional (Bardella cita a Alemanha, onde viveu algum tempo, como exemplo) não deixa de fazer sentido. Naturalmente, seria possível adverti-lo de algumas verdades elementares: que um compromisso como o proposto pressupõe

¹⁷Teodoro G. Meissner, “Bardella: sem antagonismos”, *Folha de S. Paulo*, 26/3/1978.

organizações sindicais fortes e que no processo de constituição de organismos dotados de tal atributo, a greve é um momento necessário, insubstituível. Mas estaríamos fugindo ao objetivo deste comentário. Seja como for, quando Bardella afirma que “entre os interesses do trabalhador brasileiro não está o de discutir o direito de greve”;¹⁸ sobre traír um profundo vezo autoritário ele demonstra estar de costas voltadas para uma realidade que, logo a seguir, iria atropelá-lo.

Tamanha inconsciência não é exibida pelos demais participantes dos debates analisados. Com efeito, dos quatro que discorrem mais longamente sobre o tema (Luis Eulálio, Laerte Setúbal, Ayrton Girão e Paulo Francini), todos tomam o direito de greve como um ponto adquirido e tratam de discutir em que condições o seu exercício é aceitável. Quem melhor expressou essa atitude – banalizar a negociação direta, extrair dela o seu caráter inusitado, subversivo, e reinseri-la na continuidade rotineira das práticas empresariais – foi Laerte Setúbal. E é sintomático o argumento que ele tece para sustentá-la. “Se nós discutimos com os nossos clientes o preço de venda, se nós discutimos com nossos concorrentes, eventualmente, brigando com eles, e com os banqueiros as taxas de juros, por que não acrescentaríamos um fator a mais?” “O fato de você sentar em uma mesa – aduzia com propriedade – não significa ceder. Você senta em uma mesa para discutir até o ponto que lhe interessa. Não é ceder, ao contrário.”¹⁹ Em outra oportunidade, o mesmo Setúbal aventava uma explicação para o medo ainda generalizado entre os empresários brasileiros de que as greves acarretassem um retorno à anarquia do pré-64.

¹⁸*Idem.*

¹⁹“Democracia, mas como?”, *op. cit.*, p. 43.

“Ele (o empresário) tem medo porque raciocina em termos do tempo em que o governo era o contrário, quando eles faziam as reivindicações serem absurdas, porque o interesse era gerar uma inflação e a situação explodir. A colocação do medo, portanto, decorre da falta de convicção de que, certamente, num regime ordenado o mínimo seria aceitável. E esse mínimo o próprio governo, hoje, procura, independentemente de ser forte”.²⁰

É interessante atentar para o modo pelo qual esse empresário – dos mais flexíveis entre todos de sua classe – apreende a questão das relações entre capital e trabalho, num momento em que a carga conflitiva nela implicada estava ainda longe de se explicitar em toda sua extensão. “Por que não introduzir mais esse fator”? – indaga. O “fator” no caso, é a força de trabalho – concebida enquanto uma mercadoria tal como as demais, cujo preço pode ser convertido, portanto, em objeto legítimo de barganha, de discussão. O trabalho aparece, assim, não como uma atividade repetitiva, desgastante, que se exerce num espaço específico – a fábrica, o escritório – sob o comando despótico do capital, mas transfigurado em coisa, cujo valor de troca se realiza num âmbito institucional dado – o mercado de trabalho quando trabalhadores (individual ou coletivamente) e empregadores estipulam mais ou menos livremente as condições do contrato que mutuamente os obriga. As categorias, aqui, são todas do espaço da circulação, onde – no dizer irônico de Marx – a liberdade impera ao lado da igualdade. Mesmo se, para evitar excessos, a liberdade em questão deva ser exercida sob a vigilância constante de um árbitro esclarecido, capaz de intervir com agilidade para garantir o respeito às regras e contribuir para que o acordo entre as partes seja obtido.

²⁰“Abertura democrática divide...”, *op. cit.*

Não motiva esse comentário a intenção de conferir à argumentação desenvolvida, no calor do debate, por um empresário, a dignidade de um texto de teoria; menos ainda a de reproduzir, uma vez mais, o trabalho de decomposição crítica a que foi submetida a ideologia na qual ela está embebida. Sua razão de ser é a de chamar a atenção para a contrapartida do movimento que realizam alguns empresários ao admitir, em princípio, o direito de greve. Vale dizer: o cuidado de fixar-lhe os limites.

“Grevar, mas não subverter”, sintetizou algo singelamente um dos participantes da mesa redonda promovida pelo *Estadão*. Mas, era exatamente o conceito de “subversão” que o jornalista pretendia ver esclarecido. O debate prosseguiu, sem que a sua curiosidade fosse de todo saciada. Nessa ocasião, tudo que ficou explicado é que acontecimentos como os da greve de Osasco ultrapassavam de longe a fronteira do admissível. No encontro seguinte alguém deu um passo além na resposta a esse gênero de indagação. Com ele, a palavra:

“Acho que a todo direito corresponde uma responsabilidade – afirmava Ayrton Girão. Eu acho extremamente válido que se procure a livre negociação sindical. Porém sou contra o direito de greve em dois aspectos. Sou contra a greve política e sou contra a greve de solidariedade”.

Mas o avanço é mínimo. O que é greve política? Paralisar o trabalho contra demissões injustificadas ou para obter o reconhecimento de delegados sindicais é um meio de pressão legítimo, ou é “fomentar a desordem”, fazer da greve um uso “político”? E o que dizer da greve de solidariedade?

Há uma luta permanente entre dominantes e dominados – e destes, entre si – pela definição sobre os objetivos e os meios legítimos

de lutas.²¹ No início de 1978, os empresários mais lúcidos antecipavam-se aos fatos e cuidavam de fixar fronteiras entre o próprio e o impróprio, o aceitável e o condenável, com vistas aos movimentos que estavam por vir. Não contém nenhuma originalidade essa atitude. Quando se leva em conta as características da legislação sindical no Brasil o aspecto que nela sobressai a limitada dimensão do espaço imaginário em que operavam esses empresários.

No entanto, enquanto discutiam sobre a demarcação do legítimo e do ilegítimo no comportamento futuro de seus empregados, no meio destes os fatos evoluíam num ritmo insuspeitado. Como já indicamos, na região do ABC o movimento pela reposição salarial prolongou-se no trabalho de mobilização dos metalúrgicos para a campanha salarial da categoria, cuja data base é em abril. Durante meses, os sindicatos – de São Bernardo do Campo e de Santo André, especialmente – martelaram o tema das perdas salariais em jornais, boletins e em assembléias, preparando os trabalhadores para cobrarem no momento adequado o que lhes era devido. E esta constituía apenas o lado mais visível de sua atuação. Complementando a atividade de agitação em que estavam empenhados, os sindicatos – em particular, o de São Bernardo – desenvolveram também um importante trabalho de formação de quadros. O depoimento de Lula que citamos abaixo fornece uma imagem colorida dessa prática e da sabedoria que a inspirava.

“... o sindicato resolveu, por exemplo, na semana que antecedia o 19 de maio fazer um ciclo de palestras na escola do sin-

²¹Versão levemente modificada de uma fórmula empregada por Bourdieu. Cf. P. Bourdieu, “La grève et l'action politique” in *Questions de Sociologie*, Paris, 1984, pp. 251-263.

dicato, onde há mais ou menos 900 trabalhadores, que são os mais politizados, pois é o pessoal que por estar estudando tem uma visão mais ampla da coisa. Essas palestras eram sobre sindicalismo, etc. e davam uma orientação geral para os trabalhadores. Como resultado de tudo isso, um grupo de trabalhadores procurou a gente e disse: a orientação que o sindicato deu foi a de que só há negociação quando as máquinas estiverem paradas. Pois bem, na Mercedes elas estão paradas. E nós queremos negociar agora”.²²

Mas a fermentação entre os assalariados não decorria apenas de suas condições de vida e trabalho e das iniciativas das lideranças sindicais. Ela era fortemente favorecida, igualmente, pelo rumo que tomavam os acontecimentos na arena política. Nesse momento o candidato oficial à sucessão de Geisel era apresentado como campeão da abertura política e desdobrava-se em declarações conforme essa sua nova face.

Em fins de março e início de abril, por exemplo, o general Figueiredo teve a oportunidade de esclarecer, em entrevistas à *Folha de São Paulo* e à revista *Isto É* ser favorável não somente à livre negociação de salários entre patrões e empregados, mas também ao direito de greve.²³ É de se crer que sua mensagem tenha sido captada por ouvidos muito interessados. É de se supor, igualmente, que um episódio como o ocorrido no dia 12 de abril tenha sido acompanhado com toda atenção, e dado muito a pensar. Naquele dia, os ministros Mário Simonsen, da Fazenda, e Arnaldo Prieto, do Trabalho, reuniram-se, no Palácio dos Bandeirantes – sede do governo paulista – com 32 lí-

²²“São Bernardo: Uma Experiência de Sindicalismo Autêntico”, *Cara a Cara*, ano I, nº 2, jul/dez., de 1978, p. 59 (pp.54-56).

²³Cf. “Quais os limites para as reivindicações”, *Exame*, 26/4/1978.

deres sindicais. Decerto, os participantes desse encontro foram escolhido a dedo e entre eles não havia senão representantes dos organismos fantasmáticos que compõem o ápice da estrutura sindical brasileira. Não importa. Depois de 14 anos em comércio exclusivo com lideranças patronais, uma reunião formal de ministros da área financeira com sindicalistas constituía fato insólito e, em si mesmo, pleno de significado. Não por acaso, ao terminar o longo e fastidioso debate, Simonsen – cuja opinião contrária à livre negociação de salários e ao direito de greve era amplamente conhecida, declarava admitir “em princípio” estudar mudanças na legislação em vigor. Exatamente um mês depois, os ferramenteiros da Saab Scânia, uma fábrica de caminhões e ônibus em São Bernardo do Campo, decidiam paralisar o trabalho e davam o ponta-pé inicial no que viria a ser o primeiro surto grevista do Brasil pós 64.

* * *

“Logo que o gerente chegou na seção foi perguntado:

— Vocês não vão trabalhar?

— Não. Não vamos.

— Quem jogou essas coisas na cabeça de vocês?

— Nós mesmos.

— Ninguém vai trabalhar?

— Tá todo mundo falando a mesma língua.

O gerente saiu sem entender nada.”

O relato do operário da Saab Scânia retém um dos aspectos mais notáveis dessa greve: a sua espontaneidade, a reação de desconcerto que ela provoca. Ao espriar-se por outras empresas na região do ABC, o elemento surpresa da greve se perde, mas a perplexidade das

chefias continua. Os depoimentos de que dispomos vão todos nessa linha: confrontados com o movimento, a primeira atitude da administração é a de negar a sua realidade tentando obter mediante recursos manipulativos vários o imediato restabelecimento da rotina da fábrica. “O líder de vocês abandonou vocês” – foi dito na Pirelli; “Se vocês tem amor à vida, voltem ao trabalho” – ouviu-se na Constanza. Na Ford houve um expediente mais inventivo: os supervisores ligaram as máquinas numa dada ala para criar a impressão, no setor ao lado, de que o trabalho já estava sendo retomado.²⁴ Em vão. Face à densidade do movimento, as tentativas de recompor a ordem fraturada através de ameaças pessoais e pequenos golpes de astúcia revelavam-se claramente inadequadas. Na terça-feira, 16 de maio, quando ao cabo de gestões infrutíferas para conciliar as partes o Tribunal Regional do Trabalho declara a ilegalidade da greve, esta já afetava seis empresas na região.

O simples fato de a greve ter entrado no seu quinto dia sem ter sido alvo de repressão já constituía no Brasil da época uma gritante novidade. A qual justificou de Newton Chiaparini, vice-presidente do Sindicato da Indústria Automobilística, o comentário irritado: “O problema é saber das autoridades se estão ou não em vigor as regras da política salarial vigente.” Mais surpreendente ainda foi, para alguns, a constatação de que, mesmo após o julgamento do T.R.T., nenhuma medida policial seria adotada. O governo limitara-se a proibir o noticiário sobre as paralisações no rádio e na T.V. (mas os jornais continuavam dando ampla cobertura ao movimento) e a anunciar que

²⁴Para uma visão circunstanciada de como transcorreram as paralisações em empresas do ABC e de São Paulo, Cf. *A Greve na Voz dos Trabalhadores, História Imediata*, nº 2, São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1979.

não admitiria repasses ao consumidor de aumentos salariais superiores aos índices oficiais. No mais, as empresas eram declaradas livres para negociar diretamente com seus empregados nos termos que julgassem convenientes.

Nesse contexto, o comportamento dos empresários começa a se modificar. Pouco a pouco, a exigência de que os operários voltassem ao trabalho como condição prévia para qualquer acordo vai sendo abandonada e as empresas começam a fazer propostas. Já na sexta-feira, 19, sétimo dia de greve, a direção da Saab Scânia oferecia 6,5% de aumento percentual, – ainda assim, muito inferior aos 20% reivindicados. Três dias depois, na segunda-feira, era a vez da Ford, que se dispunha a conceder 15% de aumento para as faixas até 10 salários mínimos e 10% para as demais. Com a extensão da greve à Volkswagen, as derradeiras resistências são derrubadas: na madrugada de 31 de maio, representantes do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e do Sindicato da Indústria Automobilística chegam a um acordo e assinam a primeira convenção salarial entre entidades de empregados e empregadores já realizada no Brasil: 11% de aumento e 13,5% de antecipação salarial.²⁵

A essa altura, porém, o movimento grevista havia ultrapassado as fronteiras do ABC e já atingia São Paulo, com as paralisações da Toshiba, da Hyster e, por último, da Ormex. E passava a envolver empresas de outros setores industriais, como a Villares, produtora de bens de capital.

A ampliação de seu raio traz para o movimento algumas características novas. Certamente, as greves seguem pipocando mais ou menos espontaneamente, dispensando piquetes e a ação organizativa de

²⁵“Aumentam salários de 150 mil no ABC”, *Folha de S. Paulo*, 1/6/1978.

lideranças externas. No entanto, nas condições particulares da capital, ele dá lugar à emergência de uma figura institucional distinta: as comissões de fábrica.

No panorama sindical brasileiro, as comissões de fábrica não constituem um “achado” do final dos anos 70. Tema de discussões em certos setores do sindicalismo paulista no pré-64, em meados de 1966 era oficializada a primeira experiência de comissão de fábrica de que temos notícia no país: a comissão da Cobrasma, a partir da qual teve origem a greve de Osasco – conflito sobremaneira contundente, que envolveu a ocupação de empresas pelos trabalhadores e foi dissolvida pela intervenção direta de forças militares.²⁶ Nos anos seguintes, quando toda ação a nível de base esteve sujeita a severa repressão, a idéia da comissão de fábrica manteve-se viva no interior dos pequenos grupos de ativistas que animavam as “oposições sindicais”. Atuando freqüentemente sob o manto protetor da Igreja católica, esses grupos insistiam em organizar o protesto operário e contestavam a estrutura sindical vigente, tentando criar estruturas alternativas nos locais de trabalho, inspirados no exemplo das *comisiones obreras* que vicejavam na Espanha franquista. Quando, em junho, o movimento grevista chega a São Paulo, em muitas empresas já atuavam

²⁶Sobre a greve de Osasco, a referência obrigatória é o trabalho de Francisco C. Weffort: “Participação e Conflito Industrial,” Contagem Osasco: 1968, *Cadernos CEBRAP*, nº 5, 1972. Sobre o tema, ver também: Greves Operárias (1968-1978), *Cadernos do Presente* nº 2, Belo Horizonte, Editora Aparte S.A., 1978. Especificamente, sobre as primeiras experiências de comissões de fábrica no Brasil, Cf. Sílvia Victória Gerschman, Representación y Conflicto en Dos Formas de Organización Sindical: Comisión de Fábrica y Sindicato en el Brasil, IUPERJ, *Série Estudos*, nº. 38, junho, 1985 e Roque Aparecido da Silva, *Comissão de Fábrica e Autonomia dos Trabalhadores*, Comunicação apresentada na 32 Reunião Anual da S.B.P.C., Campinas, S.P., 1982.

“comissões” – núcleos de militantes operando clandestinamente com vistas a estimular o desenvolvimento de lutas em torno de condições de trabalho.²⁷ Em outras, não. Mas, em ambos os casos, as comissões de fábrica, tal como vieram a se definir no segundo semestre de 1978, marcam uma descontinuidade com respeito à situação passada.

É que, embora na visão de seus propagandistas elas se afigurassem como “órgãos de luta e de educação política extrapartidários” inteiramente independentes face às empresas e aos sindicatos,²⁸ as comissões de fábrica que passam a ter existência reconhecida e formalizada no rebojo das greves expressam uma solução de compromisso, respondendo a necessidades (não as mesmas, naturalmente) sentidas pelos trabalhadores mobilizados e pelas empresas. O processo através do qual foram formadas tais comissões pode ser facilmente tipificado: dada a reduzida representatividade do sindicato, o qual, via de regra, recusou-se a tomar a frente das negociações, ao eclodir a paralisação num determinado estabelecimento, a exigência de se constituir um ente coletivo autorizado a falar pelo conjunto dos trabalhadores foi igualmente percebida pelas duas partes em confronto. Evidentemente, elas não encaravam com perspectiva idêntica essa exigência: para os trabalhadores mobilizados, a comissão se limitava a *representar* uma vontade coletiva que se formava em outro lugar (nas assembleias); para as empresas, além de representar, a comissão *decidia*; para os trabalhadores, a comissão subsistiria após greve, devendo seus

²⁷Sobre as tentativas de reacender as lutas operárias através das comissões de fábrica, Cf. *Comissão de Fábrica: Uma Forma de Organização Operária*, Toshiba, Siemens, Philco, Massey. Petrópolis, Vozes, 1951, “Os Operários Tomam a Palavra”, in *Cara a Cara*, ano I, nº 2, jul. dez. 1978, pp. 8-53 e Ricardo Maranhão, “Sindicato X Comissão de Fábrica: Uma Falsa Alternativa”, *idem*, pp. 152-158.

²⁸Cf. “Os Operários Tomam a Palavra”, *op. cit.*, pp. 24 e segs. e p. 36.

membros ter assegurada a estabilidade e garantias de que não seriam punidos; para a empresa, a comissão tendia a surgir como um expediente de ocasião, não se prendendo ela a nenhum compromisso.²⁹ Todavia, nada disso deve ocultar as bases que tornavam o entendimento possível. Face a uma situação de fato (as paralisações) e não contando com o recurso cômodo da repressão pura e simples – a Delegacia Regional do Trabalho reclamava negociações ágeis que terminassem rapidamente o conflito – as empresas admitiam a formação de comissões a fim de disporem de interlocutores minimamente legítimos. Quanto aos trabalhadores, eles não contestavam a linha vertical de autoridade que estruturava as empresas: pelo contrário, ao discutirem com a administração os estatutos das comissões ou, simplesmente, ao demandarem estabilidade para seus integrantes, eles a confirmavam tacitamente.

Compulsando acordos salariais celebrados na cidade de São Paulo em decorrência das greves em meados de 78 (103 ao todo), Amnérís Maroni constata que a maior parte delas foi efetivada através de grupos de fábrica. Observa ainda que não menos de 35 empresas reconheceram comissões e que 13 destas concederam estabilidade de 1 ou 2 anos para seus membros – o que, em geral, não foi respeitado, como logo veremos. Os relatos vão todos no mesmo sentido: frequentemente, essas comissões foram criadas por solicitação das empresas e atendendo à vontade expressa do sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, que se recusava a intervir no conflito sem essa caução. Quadro bem diferente é o que parece se desenhar em São Caetano e

²⁹Além dos trabalhos já mencionados, valemo-nos, nessa caracterização, dos elementos que, a partir de uma perspectiva bastante distinta da nossa, são fornecidos por Amnérís Maroni, in *A Estratégia da Recusa*, tese de Mestrado, UNICAMP, 1981, cap. 5, pp. 103-150.

São Bernardo do Campo. Lá, as empresas tentam alijar o sindicato do processo de negociação, contra a resistência bem sucedida dos trabalhadores. Significativamente, não temos notícia de nenhuma comissão de fábrica nesses dois municípios.

A extensão do movimento a São Paulo teve também o efeito de expor aos olhos de todos as divergências nos meios empresariais sobre a maneira de lidar com o novo fenômeno.

É verdade, elas já haviam se manifestado, entre maio e junho, nas declarações contrastantes de Mindlin e Funaro, de um lado, e de Wolfgang Sauer, de outro. Enquanto o primeiro afirmava, ainda em maio: “as paralisações devem ser atendidas como decorrência direta das dificuldades em que vive o operariado, sobretudo da inflação que corrói seus rendimentos”³⁰ e o segundo observava contrafeito: “o grande problema é que elas já começaram e nós não dispomos ainda de mecanismos eficazes – nem sindicais, nem partidários – para negociar satisfatoriamente com os trabalhadores”³¹, o presidente da Volkswagen do Brasil expressava com toda ênfase o seu descontentamento. “Quem monta a cavalo – dizia no início de junho – sabe que, quando se quer ir para a frente não se pode puxar uma rédea e soltar outra: aí o cavalo vai para a esquerda ou para a direita...”. Para ele, o aumento concedido aos trabalhadores “reduz as possibilidades de investimento, a oferta de trabalho, implicando em falta de expansão industrial, aumento dos custos dos produtos e conseqüente restrição na capacidade de exportar, por perda de competitividade.” Em sua opinião, “o Brasil não pode se dar a esse luxo”.³²

³⁰“Mindlin: deve-se evitar o confronto”, *G.M.*, 18/5/1978.

³¹“O que precisa mudar...”, *op. cit.*, p. 12.

³²“O Brasil não pode se dar a esse luxo”, *Folha de S. Paulo*, 4/6/1978.

No entanto, foi com o ofício dirigido pela FIESP ao presidente da República, na 1ª quinzena de junho, que as dissensões vieram a tona com maior estardalhaço. Do primeiro ao último parágrafo, o documento da FIESP é um produto acabado do que de mais autoritário existe na mentalidade empresarial do país. Caracterizando o movimento grevista como ilegal e advertindo para as suas “conseqüências imprevisíveis em relação à própria segurança nacional”, a entidade dos industriais paulistas clama por uma solução “urgente e necessária, pois só assim será restabelecido o império da lei e preservado... o princípio da autoridade”. Dada a “impossibilidade de ingerência das entidades empregadores no equacionamento geral da problemática”, tal solução deve provir do governo. E, reconhecendo que “as constantes manifestações das massas trabalhadoras contra a política salarial” lograram sensibilizar a opinião pública, a FIESP sugere, a título de contribuição, que o governo conceda um abono de 12%, sobre os salários situados na faixa de até oito salários mínimos vigente na região. A ser aplicado indistintamente a todos os trabalhadores, esse reajuste viria “apaciar ou pelo menos minimizar as exaltações que se vem notando nas camadas sociais de renda mais baixa.”³³

Compreende-se a celeuma levantada por esse documento. Há meses vinha sendo travada publicamente uma discussão intensa sobre a livre negociação dos salários, o direito de greve. No clima de abertura política em que se vivia então, ambos tendiam a aparecer como ingredientes indispensáveis à democracia que quase todos proclamavam almejar. Em dado momento, nos setores de ponta da indústria brasileira, acontecem greves pacíficas, ordeiras, aparentemente espontâneas. O governo se furta a intervir diretamente no conflito e até esti-

³³“FIESP reúne-se hoje com empresários metalúrgicos”, *ESP*, 15/6/1978.

mula a negociação. Eis que a Federação das Indústrias se pronuncia, e a proposta mais original que tem a apresentar é a de que o governo resolva por decreto o problema, sem perder de vista a ameaça que ele implica para a segurança nacional. E no dia seguinte à divulgação desse documento na imprensa, o vice-presidente da entidade, ainda arrematava: o fato de empresários de alguns setores, “momentaneamente, terem cedido às pressões dos trabalhadores demonstra apenas que diante da força não existe resistência”. “Mas a única força que a FIESP aceita é a força repressiva do governo. Senão, estamos no caos”.³⁴

As reações não se fizeram esperar. “O vice-presidente da FIESP, ao reclamar do governo uma ação coercitiva para conter o movimento grevista, simplesmente disse uma besteira” retrucou prontamente Gastão Vidigal Neto, presidente da Confab Industrial, empresa de um dos maiores grupos econômicos nacionais. Para ele “o documento da FIESP mais se parece com um pedido ao Olimpo, para que venha resolver um problema em São Paulo. Mas só aqueles que desconhecem o momento brasileiro podem imaginar que os movimentos trabalhadores vão se restringir a uma região”.³⁵ Ponto de vista semelhante foi sustentado por Antonio Ermirio de Moraes, ao falar sobre o tema “A participação dos Empresários e dos trabalhadores na vida e na Realidade Nacional”, no Teatro Ruth Escobar, em São Paulo: “Nos últimos 30 anos de minha vida – afirmou – nunca vi um movimento tão sério, tão justo e tão responsável. As reivindicações dos trabalhadores são corretas e devem ser atendidas. Não vejo sentido na manifestação da Federação

³⁴“Os empresários decidem fazer suas próprias assembléias”, *JT*, 16/6/1978.

³⁵“Industrial é contra a repressão”.

das Indústrias, pois me parece lógico e justo que trabalhadores e empresários discutam anualmente suas relações.³⁶ Embora não se reportando explicitamente a ela, em nítido desacordo com as posições da FIESP estão ainda as declarações de Laerte Setúbal – que defendeu a reformulação da lei de greve³⁷ – e de Einar Kok.

Sobre este último, acrescentemos uma palavra. Entre os empresários brasileiros, Kok era provavelmente um dos mais críticos em relação ao regime político e à legislação sindical em vigor no país. Iniciadas as greves, o diagnóstico por ele formulado é amplo e claro: “as paralisações foram causadas por uma questão econômica, que é a perda de poder aquisitivo do salário”. E avançava: “... nos últimos 14 anos, o empresariado e o trabalhador não têm dialogado, e o fator impeditivo disso,... é a própria legislação sindical, ou mesmo trabalhista”.³⁸ Entretanto, como presidente da SIMESP (Sindicato da Indústria Mecânica do Estado de São Paulo), várias de cujas afiliadas estavam sendo afetadas pela greve, cabia a ele conduzir as negociações com os sindicatos de metalúrgicos. Pois não deixa de ser significativo que o documento expressando os termos de acordo obtido com o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo venha precedido de um item onde se pode ler: “os fundamentos, com base nos quais resolveram as partes firmar este protocolo, são o reconhecimento de que a legislação salarial ficou superada pelos fatos, e o interesse em

³⁶“Ermírio diz não ver sentido na posição da FIESP”, *ESP*, 21/6/1978.

³⁷“Setúbal defende nova Lei de Greve”, *D.C.I.*, 23/6/1978.

³⁸“Kok defende diálogo e quer a reforma da lei sindical”, *Jornal do Brasil*, 18/6/1978.

buscar formas e métodos que correspondam às peculiaridades das categorias econômicas e profissional signatárias”.³⁹

A legislação está superada pelos fatos. Como vimos, esse era o balanço realizado por vários empresários. Convém agregar; o governo mostrava dar sinais de concordância com esse juízo. Assim, já no final de junho, o ministro do Trabalho, Arnaldo Prieto, indicava a existência de um grupo de trabalho de técnicos do Governo Federal e órgãos trabalhistas, apontando-o como evidência do desejo do governo de mudar a legislação de greve, antes mesmo do início das paralisações no ABC. Segundo esclareceu, “o que se pretende ... é discutir a lei de greve e dispositivos sobre a organização sindical “artigo por artigo”, com propostas concretas para definição de novos textos compatibilizados com a realidade”. Em sua previsão, dentro de 20 dias a comissão teria propostas concretas de mudanças na legislação trabalhista.⁴⁰

A greve na Saab Scânia eclodiu no dia 12 de maio. Cinco semanas depois, avaliava-se que mais de 130 empresas haviam sido atingidas pelo movimento, a grande maioria delas (mais de 100) situadas nos setores mais dinâmicos da indústria brasileira: metalurgia, mecânica, material eletrônico e material de transporte.⁴¹

E subitamente ganhava o centro da cena política brasileira um novo personagem – os sindicalistas “autênticos” – que ocupava desi-

³⁹“Protocolo intersindical vai orientar os novos reajustes de salários”, *Jornal do Brasil*, 28/7/1978.

⁴⁰“Prieto acha que greve não é ilegal”, *Folha de S. Paulo*, 1/7/1978; “Velloso defende as negociações diretas”, *ESP*, 1/7/1978.

⁴¹Com menor intensidade tinham sido também atingidos os setores químico e farmacêutico, borracha, produtos alimentícios, construção civil e têxtil, além de conglomerados como a Pirelli. Cf. “As greves atingem os setores mais dinâmicos da economia”, *GM*, 19/7/1978.

nibidamente o seu lugar, falando uma linguagem própria e projetando nacionalmente seus pontos de vista.

O V Congresso dos Trabalhadores na Indústria, reunido no Rio de Janeiro na última semana do mês, foi um momento privilegiado na afirmação dessa presença. Convocado pela CNTI (organismo de cúpula desprovido de qualquer representatividade) para ser uma réplica bem comportada da IV CONCLAP, que reuniu empresários de todo o país no ano anterior, o significado do encontro foi subvertido pela participação contundente dos novos sindicalistas. Contestando, todo tempo, as normas que cercavam a expressão dos sindicatos de base, ao final do congresso as lideranças autênticas divulgavam, com o apoio de representantes de outras tendências, uma carta de princípios, onde defendiam um amplo programa de democratização política (Assembléia Constituinte, anistia aos presos políticos e exilados, eleições diretas, etc.) e de reformas econômicas e sociais. Especificamente, reclamavam liberdade e autonomia sindical; substituição do contrato individual de trabalho por convenções coletivas livremente negociadas; reconhecimento dos delegados sindicais e das comissões de empresas como órgãos do próprio sindicato junto às bases, e liberdade de associação a organismos sindicais internacionais.⁴² A carta dos “Dirigentes Autênticos” contou com a adesão dos líderes metalúrgicos de São Bernardo, Santos e João Monlevade (Minas Gerais); dos caminhoneiros de Campinas, dos bancários de Porto Alegre, dos trabalhadores das Indústrias de Gás e Eletricidade do Rio de Janeiro e de diretores de várias outras organizações. Fartamente coberta pela

⁴²“Oposições da CNTI fixam princípios”, *DCI*, 31/7/1978.

imprensa, a intervenção dos autênticos repercutiu vivamente, induzindo vários atores a uma tomada de posição.⁴³

A essa altura, o saldo das greves afigurava-se francamente positivo. A abertura havia se saído bem na prova dos nove do conflito social. A negociação descentralizara-se e correria à margem da interferência estatal – mesmo a Justiça do Trabalho teve de limitar-se à homologação dos acordos livremente formados entre as partes. A própria FIESP acabava por ceder, assinando com a Federação dos Metalúrgicos uma convenção salarial.⁴⁴ O Brasil preparava-se para ingressar numa nova etapa de sua vida política e se esperava que o sistema de relações industriais experimentasse alterações profundas em consequência. Essas expectativas, sabemos, não se confirmaram. Caberia acrescentar que já no segundo semestre de 78 surgiram indicações fortes de que a história não seria tão simples.

Os sinais mais evidentes nesse sentido começaram a surgir no final de agosto, quando o movimento grevista alcançou os trabalhadores do setor de serviços, passando a afetar diretamente o conjunto das atividades econômicas e o cotidiano da população. Nessa ocasião, houve em São Paulo uma tentativa frustrada de greve dos bancários, uma paralisação longa de professores da rede oficial de ensino, que deixou 5 milhões de crianças sem aula; greves de médicos residentes; expectativas de greve de eletricitários, de motoristas e cobradores da rede pública de transporte coletivos da capital, além de rumores de que o pessoal dos postos de gasolina também poderia parar.⁴⁵

⁴³“Empresário apóia a Carta do Trabalhador”, *Folha de S. Paulo*, 6/8/1978.

⁴⁴“FIESP assina na DRT convenção salarial”, *Folha de S. Paulo*, 10/8/1978.

⁴⁵“Vivendo com as greves”, *Vejã*, 6/9/1978.

Face a esses movimentos, as reações foram matizadas. De um lado, podemos registrar declarações de empresários – como Eugênio Staub ou Paulo Francini – minimizando-lhes a gravidade, manifestações na mesma linha de autoridades – como Reis Velloso – e o comentário didático do ex-ministro, ex-embaixador e então candidato ao governo de São Paulo, Delfin Neto: “O Brasil não é um caso especial entre as economias do Ocidente. Se desejarmos as vantagens de nosso sistema de organização produtiva – vantagem que se resume no exercício da liberdade – temos que compreender que as greves são um componente estrutural dessa forma de organização.”⁴⁶ De outro lado, podemos anotar a avaliação algo mais severa do porta-voz da Presidência da República, o Coronel Ruben Ludwig: “A greve dos bancários representa uma sensível mudança em relação às acontecidas anteriormente, e que não afetam diretamente a população”. Com base nesse diagnóstico, o governo acabava de promulgar o Decreto-lei 1632, proibindo as paralisações em bancos, repartições públicas e outras atividades consideradas “essenciais à segurança nacional”. E o coronel Ludwig assegurava que o governo não vacilaria em usar esse instrumento se fosse necessário.⁴⁷ Naquela semana esse recurso foi dispensável, a greve não vingou.

Menos visível, embora em outro nível, também começam a despontar indícios de que o encaminhamento suave dos conflitos de trabalho nos setores mais dinâmicos da indústria não se repetiria. O estudo de John Humphrey sobre a indústria automobilística os identifica. Segundo lhe revelou um executivo, o balanço que as empresas fizeram das negociações processadas em maio apontava a ocorrência de

⁴⁶*Idem*, p. 117.

⁴⁷*Idem*, p.

dois erros básicos: permitir que os operários permanecessem nas fábricas – o que facilitava a comunicação entre eles e cercava de discrição a greve; 2) concordar em pagar os operários pelos dias que ficaram parados. Por essas e outras razões, concluíam, foram derrotados em maio. Desde então, as empresas automobilísticas passaram a se preparar para impedir que no futuro tal resultado se repetisse. Em várias delas, a administração reorientou as atividades do Departamento de Relações Industriais, dirigindo-as para a detecção e resolução de pequenos problemas a fim de disputarem ao sindicato a confiança dos operários. Paralelamente, cuidaram de cercear a atuação sindical: a Saab Scânia e a Mercedes pressionaram os diretores de base para que não exercessem nenhuma atividade sindical em horas normais de trabalho; a Volkswagen adotou procedimentos mais drásticos – demitiu em poucos meses inúmeros militantes. Em outro plano, buscaram alcançar uma integração maior do conjunto da indústria através do fortalecimento do SINFAVEA (Sindicato Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), no qual foi criada uma comissão de negociação e uma comissão de apoio logístico.”⁴⁸

O endurecimento das posições patronais torna-se manifesto em novembro, no curso da greve dos metalúrgicos de São Paulo, Guarulhos e Osasco. Uma semana antes de deflagrado o conflito, a FIESP aceitava negociar a reivindicação mais ousada dos trabalhadores: estabilidade para as comissões de fábrica e delegados sindicais. Mas não cedía um palmo na questão dos reajustes salariais: enquanto os sindicatos reivindicavam um reajuste de 70% para toda a categoria, a

⁴⁸John Humphrey, *Fazendo o “Milagre”. Controle Capitalista e Luta Operária na Indústria Automobilística Brasileira*, Petrópolis, Editora Vozes/CEBRAP, 1982, pp. 172 e segs.

FIESP propunha reajustes escalonados, com índice máximo de 53,7% para os trabalhadores das faixas mais baixas. Além disso, insistia em considerar, nos reajustes, os acordos firmados meses atrás, por ocasião das greves.⁴⁹ Na última etapa da negociação, os empresários mantiveram praticamente a mesma proposta em relação a salários e sugeriram que o tema das comissões de fábrica e dos delegados sindicais fosse encaminhado a uma vaga comissão de estudos composta por representantes das duas partes. O impasse estava criado. Os sindicatos não tinham condições de levar às assembléias uma proposta que eliminava os ganhos obtidos pelas paralisações de junho. Um dia depois desse encontro, a greve era decretada.

Há muito, porém, os empresários vinham se preparando para tal eventualidade. Não por acaso, poucos dias depois a *Folha de S. Paulo* divulgava uma circular da FIESP estipulando normas de conduta para o enfrentamento de movimentos grevistas. Vale a pena fixá-las:

- não fazer acordos diretos com os empregados salvo dentro dos percentuais propostos;
- pedir aos grevistas que voltem ao trabalho, avisando que se não atenderem ao pedido os dias de greve serão descontados de seus salários;
- aplicar suspensão de 2 dias se os grevistas não retornarem ao trabalho;
- em caso de greve geral, fechar os portões forçando os operários a ficarem fora das fábricas;
- em última instância, dispensar certo número de pessoas por justa causa.⁵⁰

⁴⁹“Aos poucos, a FIESP aceita as propostas”, *DCI*, 24/10/1978.

⁵⁰*Folha de S. Paulo*, 31/10/1978.

Essas recomendações foram conscienciosamente seguidas. A grande maioria das fábricas fecharam os portões; e as demais exerceram forte pressão para que houvesse retorno ao trabalho. Suspensões foram aplicadas. Através da demissão de seus integrantes, comissões de fábricas foram destruídas. E “listas negras” circularam, com nomes de militantes operários que não deveriam ser admitidos nas grandes empresas.⁵¹ Tudo isso com a cobertura da Justiça do Trabalho que declarou ilegal a greve – e o auxílio eventual da polícia. Finalmente, um acordo foi assinado pelos sindicatos, que se dobraram quase em toda linha às posições patronais.

No espaço de alguns meses, a mudança no comportamento patronal face aos movimentos grevistas é bastante nítida. Este fato não significa que, desde então, tenha prevalecido entre os empresários uma única política. Embora os adeptos de uma linha mais agressiva tenham saído fortalecidos desse episódio, algumas vozes continuavam sustentando a necessidade de se admitir a existência de sindicatos vigorosos, as vantagens da negociação direta, o direito de greve, e reclamavam mudanças na legislação para ajustá-las às novas realidades. Na longa reunião que os ministros Reis Velloso e Mário Henrique Simonsen mantiveram com 22 dos mais representativos empresários paulistas, no final de outubro, opiniões nesse sentido foram emitidas por Einar Kok, José Mindlin e Laerte Setúbal.⁵² Os dois últimos voltam ao tema em entrevistas concedidas à *Folha de S. Paulo*, e publicadas na série A Democracia dos Empresários.⁵³ Quanto ao primeiro, é

⁵¹Cf. Amnéris Maroni, *op. cit.*, pps. 126 e segs.

⁵²“Governo discute reforma política”, *Folha de S. Paulo*, 28/10/1978.

⁵³Vicente Dianezi Filho, “Estamos prontos para correr os riscos”, série A Democracia dos Empresários, *Folha de S. Paulo*, 13/12/1978 e idem “Criar válvulas para aliviar tensões”, A Democracia..., 4, *Folha de S. Paulo* 15/12/1978.

dele a afirmação que se segue: “Eu acho que o sindicato patronal deve fortalecer-se, e o sindicato operário também. E isso é consequência direta do novo regime que nós estamos vivendo...” E ainda este comentário revelador, sobre o estado de espírito de vários entre os seus pares: “Muitas vezes eu os ouvi dizendo: ‘Vocês ficam falando em abertura ... Olha aí ... Vejam no que deu...’ Basta ter uma greve, uma manifestação estudantil qualquer, é a mesma história. Todo mundo hoje está colocando na moldura de 79 o quadro de 64. Mas história não se repete, as situações nunca voltam”.⁵⁴

O arrefecimento dos empresários em seus arroubos liberais, no final de 1978, foi devidamente registrado na época e, por vezes, foi referido em estudos elaborados mais tarde.⁵⁵ Trata-se de uma reação defensiva face à ativação dos setores populares propiciada pela relativa abertura no final do governo Geisel e as expectativas que cercavam o mandato de seu sucessor. Não insistiremos no tema. Ao invés disso, aproveitaremos estas páginas finais para indicar alguns efeitos menos visíveis do ressurgimento da luta operária sobre o universo patronal.

Nessa perspectiva, a primeira observação que desejamos fazer diz respeito às mudanças que ela induz no sistema de representação de interesses empresariais, ao redefinir o peso relativo das estruturas oficial e privada desse sistema – sindicatos, federações e confederações, de um lado; associações civis, de outro.

Como tivemos oportunidade de comentar em outro momento, verificou-se no pós 64 uma verdadeira proliferação de entidades pa-

⁵⁴“O Medo da Liberdade”, *Isto é*, 21/2/1979, p.65.

⁵⁵Cf. “Cuidado, muito cuidado”, *Isto É*, 27/12/1978, pp. 24-29 e “O Refluxo Político dos Líderes Empresariais”; *Exame*, 4/7/1979, Ver também, Luis Bresser Pereira, “A Dialética da redemocratização e da abertura”, in – *Pactos Políticos*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1985, pp. 117 e segs. (121-123).

ralemas à estrutura estabelecida pela legislação sindical. Congregando, via de regra, as empresas mais importantes de seus respectivos setores, tais organismos exibiam, por vezes, considerável vitalidade, exercendo competentemente as funções de prestação de serviços e de advocacia de interesses que lhes eram assinaladas. Alguns sindicatos também se destacaram durante o período no exercício de atividades análogas. Quanto às federações e confederações, porém, elas padeceram de indisfarçável esvaziamento, estando entregues a burocratas afastados do dia a dia das empresas e desprovidos de maior representatividade. Ora, a eclosão dos movimentos grevistas vem alterar profundamente esse quadro. Confrontadas com mobilizações cada vez mais amplas de trabalhadores, as empresas vão encontrar, não nas associações, mas nos sindicatos e nas federações os instrumentos hábeis para lidar com essa nova realidade. Isso se deve, em grande medida, aos marcos institucionais que balizam as relações entre capital e trabalho no Brasil: normas definindo as unidades de negociação, monopólio de representação assegurado às entidades oficiais junto à Justiça do Trabalho, etc. Mas essa não é a única razão, e talvez não seja ela a principal.

Historicamente, a organização de interesses patronais foi condicionada por dois feixes de problemas: 1) aqueles que decorriam da concorrência intercapiatalista – evitar ou controlar a concorrência de preços, estabelecer barreiras protecionistas como defesa contra o competidor externo, opor-se coletivamente aos fornecedores de matérias primas e recursos similares; 2) aqueles que advinham da mobilização e organização de trabalhadores, criando espaços crescentes de solidariedade. Trata-se aqui de determinações universais, nada havendo nelas de

específico ao caso brasileiro.⁵⁶ Saliente-se ainda que entre as duas permeia uma diferença significativa: enquanto a primeira incide sobre segmentos mais ou menos específicos do empresariado e tende a colocá-los em contraposição uns aos outros, a segunda afeta potencialmente o conjunto da classe e estimula, nela, a constituição de relações mais abrangentes de reciprocidade. É um ponto destacado por vários estudiosos, o caráter reativo das organizações inclusivas do patronato.

A consideração desse aspecto nos leva a um juízo sobre o fenômeno das associações empresariais no pós-64 algo diverso do comumente admitido na literatura sobre o tema.⁵⁷ Sem negar o que elas representam como forma de contornar os embaraços criados pela legislação sindical e como decorrência indireta da diferenciação acelerada de interesses, julgamos necessário acentuar o quanto a sua centralidade no período em apreço deveu-se à desativação do movimento operário. Num contexto em que os reajustes salariais são

⁵⁶Em relação aos países capitalistas avançados, evidências históricas nesse sentido podem ser encontradas, entre outras fontes, em Charles S. Maier, "Fictitious bonds ... of wealth and law": on the theory and practice of interest representation", in Suzane Berger (org.) Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Stephen Blank, *Industry and Government in Britain. The Federation of British Industries in Politics, 1945-65*. Saxon House/Lexington Books, 1973; Gerard Braunthal, *The Federation of German Industry in Politics*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1965; Robert A. Brady, *Business as a System of Power*, New York, Columbia University Press, 1943; George Lefranc, *Les Organisations Patronales en France*, Paris, Payot, 1976; Henry Ehrmann, *La Politique du Patronat Français - 1936-1955*. Para uma discussão teórica do problema, ver Alberto Martinelli, P. Schmitter e Wolfgang Streeck, "L. Organizzazione degli Interessi Imprenditoriali", in *Stato e Mercato*, n.3, 1981, pp. 423-445.

⁵⁷Cf. Eli Diniz e Renato Raul Boschi, *-Empresariado Nacional e Estado no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária, 1978 e Wanderley Guilherme dos Santos "A Pós-Revolução Brasileira", in Helio Jaguaribe et alli, *Brasil Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1985, pp. 223-335.

estipulados pelo Estado e em que a repressão policial, aliada à faculdade conferida às empresas de demitir sem qualquer ônus, calava o protesto operário, o concurso emprestado por associações dedicadas às questões específicas a cada setor preenche as necessidades. Mas quando essas condições se alteram, o recurso a estruturas mais abrangentes se impõe. Não é de estranhar, assim, que no período subsequente ao estudado por nós a atração exercida pelas federações industriais tenha aumentado sensivelmente, que as eleições de seus dirigentes tenha se convertido em objeto de disputas acirradas e que, ao cabo de algum tempo, os seus quadros sofressem uma renovação acentuada.

A segunda observação tem um alcance bem maior: as greves de 78 começaram a por em cheque o sistema de relações industriais prevalente no Brasil pelo menos desde 64 e suscitaram, com isso, um processo de diferenciação de estratégias empresariais.

Ao longo do presente estudo, vimos que a questão de como lidar com os conflitos de trabalho dividia a opinião empresarial. No final do ano alguns empresários continuavam defendendo uma política mais flexível em relação aos sindicatos, enquanto outros – mais numerosos – seguiam considerando mais sábio entrincheirar-se nos preceitos legais e resistir no limite do possível aos movimentos reivindicatórios. Entretanto, o problema transcende em muito as atitudes de um ator determinado. Gostando ou não, a existência de sindicatos atuantes exerce uma ponderável influência sobre as interações que se estabelecem no interior da fábrica e – com ou sem greves de maior amplitude – colocam para a empresa problemas incontornáveis.

Em seu livro *Class Conflict and the Industrial Relations Crisis*, Colin Crouch sugere um quadro de referência estimulante para o estudo das

políticas patronais vis-a-vis o trabalho. O procedimento adotado pelo autor é simples. Ele consiste em distinguir um conjunto de problemas típicos – “dilemas” que se configuram na relação capital-trabalho – e inventariar as respostas alternativas – “estratégias” – que podem ser concebidas para enfrentá-los. A combinação dessas “estratégias” dá lugar a uma série limitada de tipos abstratos – “estratégias globais”. Na terminologia de Crouch, seriam elas: a) individualismo mercantil, b) coletivismo liberal, c) corporatismo estatista, d) corporatismo voluntarista, e) corporatismo privado.⁵⁸ No final de 78, duvidamos que houvessem cristalizado-se no Brasil estratégias globais nesse sentido. Indicamos posturas gerais distoantes, enfatizamos os desacordos de perspectivas. Mas o que dá a tônica nesse momento, ainda, é a busca de respostas para problemas que subitamente assumiam feições novas. É significativo que tenham se tornado comuns nesse período as “viagens de estudo”, os estágios em países capitalistas avançados, bem assim como seminários, congressos, conferências, onde empresários pagavam bom preço para receber a experiência que lhes era transmitida por especialistas internacionais. Seria um anacronismo indagar hoje – quase dez anos mais tarde – quais as tendências mais fortes que se esboçavam. Este é um bom tema de pesquisa para quem deseje entender os dinamismos que vêm marcando a presente década. Situando-nos na perspectiva daquele momento histórico, tudo que se poderia dizer – e não é pouco! – é que provavelmente os referidos dilemas dariam ensejo a diferentes respostas e que a preponderância de algumas delas marcaria em profundidade o perfil do capitalismo entre nós.

⁵⁸Colin Crouch *Classe Conflict and the Industrial Relations Crisis*, London, Heinemann Educational Books, 1977.

10. 1982: As Eleições e a Conjuntura

Depois de quatro meses de acirrada campanha, em 15 de novembro cerca de 58 milhões de brasileiros foram às ruas, em clima de festa evocativo das grandes comemorações populares no país – o carnaval e os festejos da copa do mundo. Nos dias seguintes, à medida que os resultados da lenta apuração iam sendo divulgados, as tendências principais logo foram se definindo. Em alguns estados, o desfecho se manteve por algum tempo incerto, mas, no fim, eles confirmaram os prognósticos das últimas sondagens realizadas antes do pleito: o PDS – partido do governo – ganhava em 12 estados, assegurando o controle do Senado e do colégio eleitoral que deverá escolher o sucessor do presidente Figueiredo daqui a dois anos; com exceção das vitórias obtidas no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, o PDS venceu nos estados menos industrializados, menos urbanizados e de menor contingente populacional. De seu lado, a oposição – através, sobretudo, do PMDB, herdeiro direto do MDB, partido que por 15 anos monopolizou no plano institucional a representação da inconformidade de amplas parcelas da população com o regime de força vigente – conquistou o governo de 10 estados, entre os quais São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná,

confirmando mais uma vez o seu predomínio nas partes mais avançadas do país. Ademais, obteve também, pela primeira vez desde 1965, quando foi criado, maioria de representantes da Câmara de Deputados, embora por margem bastante reduzida. No cômputo geral, os partidos de oposição reunidos (PMDB, PDT, PT e PTB) obtiveram mais de 60% do total dos votos, cabendo o restante ao partido governista.

Se levarmos em conta as posições detidas pelos partidos de oposição antes do pleito, o avanço que se verifica em novembro chega a ser impressionante. Em qualquer lugar do mundo, o balanço dos resultados eleitorais seria este: derrota do governo; vitória expressiva da oposição. No entanto, outro é o juízo que vamos encontrar nas manchetes dos principais jornais e no texto de muitos articulistas políticos reconhecidos pela agudeza de sua visão. Fala-se em consolidação do projeto de abertura, aplaude-se o general Figueiredo como o verdadeiro campeão dessa jornada.

Derrota eleitoral e vitória política do governo. Como destrinchar este aparente paradoxo?

Para entendermos as ambigüidades, o significado dúbio desse acontecimento maior na política brasileira que foram as eleições de 15 de novembro, temos de partir desta constatação singela: elas não foram eleições quaisquer. Pouco tiveram a ver com os pleitos que periodicamente se realizam nos países de democracia burguesa estável, como momentos de uma rotina cristalizada, cujas regras deixam pouco lugar à surpresa, ao imprevisível. Mas, por outro lado, elas diferem também das muitas eleições disputadas no Brasil pós 64. E isto, não apenas porque pela primeira vez em 17 anos estiveram em jogo os executivos estaduais, mas porque elas foram as primeiras a se realizar

quando o poder não mais dispõe das prerrogativas que os instrumentos de exceção lhe facultavam (o Ato Institucional n. 5, vigente até fins de 1978, deixava à discricção do general presidente: cassar mandatos eletivos, suspender por 10 anos os direitos políticos de qualquer cidadão, aposentar sumariamente funcionários públicos; decretar o fechamento do Congresso, etc., etc.) e se encontra profundamente comprometido com a gestão de uma abertura política controlada, com a qual ele não pode pura e simplesmente romper sem correr o risco de precipitar uma crise cujos desdobramentos dificilmente poderiam ser antecipados. A ambigüidade mencionada é resultado e expressão da duplicidade do quadro político brasileiro, cindido como permanece entre um discurso, um conjunto de instituições e de práticas que se reportam à matriz democrático-liberal e, de outro lado, a realidade imponente de um poder militar soberano, que zela ciosamente para que não sejam ultrapassados os estreitos limites estabelecidos para o processo de mudança.

Processo, mudança, limites. Estes são termos-chave porque designam exatamente os alvos principais da luta política no Brasil. Atravessando um período oficialmente definido como de transição para a democracia (“Juro fazer deste país uma democracia” – palavras do general Figueiredo, logo após tomar posse como Presidente da República), o conteúdo que esta vier a assumir no futuro vai depender do grau de sucesso obtido pelas forças em confronto no seu empenho em imprimir à realidade a sua concepção própria a respeito dessas questões: o tempo, o ritmo do processo; o sentido da mudança; o seu alcance.

Desde o início do governo Figueiredo, as eleições de novembro de 82 foram concebidas como a conclusão de uma etapa, como o

momento em que as cartas seriam deitadas na mesa, as fichas redivididas, abrindo-se a seguir uma partida nova. Então, a “abertura” parecia se desenvolver segundo um ordenamento mais ou menos claro: anistia, reforma partidária (para romper a camisa de força do bipartidarismo artificial existente e tornar mais flexível a barganha política), eleições em 1982 e, subsequente, ampla reforma constitucional, a ser feita mediante a convocação de uma Assembléia Constituinte, ou através de expedientes mais corriqueiros em cujo debate se esmeravam políticos e juristas de todos os matizes. Havia, certamente, quem contemplasse o futuro com outros olhos. À direita, aqueles que se inquietavam com a marcha dos acontecimentos consideravam já ter ido a abertura longe demais, não se conformavam com o relativo grau de liberdade existente e se arregimentavam para opor tenaz resistência a qualquer iniciativa no sentido de quebrar o monopólio de poder imperante. A estes, a idéia de negociação, de pacto, era totalmente estranha; para eles, as eleições de 82 pesavam como uma mortal ameaça. À esquerda, havia quem olhasse com desconfiança o referido ordenamento, quem aferisse em outros termos a correlação de forças, quem achasse ainda muito desfavorável a posição do movimento popular e, perseguindo mudanças mais profundas na ordem social brasileira, rejeitasse, em consequência, a idéia de uma Constituinte que a seu ver estaria fadada a emprestar legitimidade a um regime apenas superficialmente transformado (essa foi, desde o início, a atitude assumida pelo PT). Mas ambas as posições dissonantes eram minoritárias e apareciam muito discretamente no debate público. É verdade, também, que o governo jamais se comprometera com a ampla revisão constitucional colimada pela opinião liberal, além de ter recusado sempre, por subversiva, a tese da Constituinte. Mas a sua maneira de

fazê-lo era no mínimo equívoca. “O Congresso – repetiam os seus porta-vozes – tem o poder e os meios de rever a Constituição vigente quando bem lhe aprouver. Não há porque fazer apelo a um formalismo especial.” A porta mantinha-se aberta, portanto, para as especulações e as expectativas que delas se nutriam.

Na base dos anseios, das expectativas desmesuradas de uns; da apreensão, das manifestações violentas de outros, subjacente à enorme tensão e incerteza que cercaram esse pleito até a undécima hora estava um dado singelo: segundo todos os indícios, essas eleições o governo não poderia ganhar; mas, ao mesmo tempo, não tinha como ser derrotado. Com efeito, dado o quadro legal em vigor, mais do que a disputa dos governos estaduais, o que estaria em jogo em novembro deste ano seria a maioria no Congresso e no colégio eleitoral chamado a decidir da sucessão do presidente Figueiredo. Dadas tais condições, o mais provável era que viesse a se afigurar uma situação assaz curiosa: de um lado, instituições representativas em que teriam assento, na sua maioria, representantes dos partidos de oposição; de outro, um poder militar preservado incólume e tendo atrás de si o apoio do grande capital nacional e estrangeiro. No fundo do cenário, movimentos sociais em permanente conflito com a ordem estabelecida, mas não organicamente vinculados aos partidos políticos que ocupavam o espaço institucional, nem dotados de força suficiente para pesar decisivamente na solução de um eventual impasse. Em casos como esse – a história brasileira é rica em precedentes – a solução é previsível: fala alto quem pode; o monopólio da força física se impõe como *ultima ratio*.

Ao que tudo indica, a emergência de um quadro como o esboçado é uma hipótese afastada. As eleições transcorreram em clima de

relativa calma e, a se crer nas declarações de políticos e analistas importantes, abre-se agora um longo período de laboriosas e delicadas negociações, não sendo vislumbrada, ao menos na área parlamentar, a ocorrência de crises mais sérias.

Esse fato sugere algumas interrogações: como entender que temores tão fortemente sentidos e manifestados não muito tempo atrás se vejam hoje assim desconfirmados? Se eles não eram de todo infundados, em que e por que sua razão de ser se viu afetada? Formular essas perguntas é por em questão o significado dessas eleições para o processo de abertura, e, num passo além, questionar o próprio sentido desse processo.

Muito sinteticamente, diremos que entre os últimos meses do ano passado e o final do primeiros semestre do ano em curso o caráter das eleições de 82 foi sensivelmente alterado. Primeiro, pelo chamado “pacote de novembro”, fruto de uma decisão “revolucionária”, que instituiu a vinculação total de votos, vale dizer, a obrigatoriedade, para o eleitor, de votar em todos os níveis em candidatos de um único partido, sob pena de ter anulado o seu voto. Essa norma impunha a cada partido a necessidade de apresentar candidatos para todos os cargos, e eliminava de fato a possibilidade de coalizões. Esse movimento foi parcialmente anulado pela incorporação do PP ao PMDB – as duas agremiações maiores saídas do antigo MDB. E assim, em novembro, com a exceção de alguns poucos estados – Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro – a disputa eleitoral foi travada num quadro bipartidário: governo versus oposição. Sem a vinculação, as perdas sofridas pelo governo teriam sido maiores ainda.

Mais importante, porém, que essa medida foi a reforma constitucional empreendida momentos antes do deslanchar da campanha.

Entre outras mudanças, elas continham duas novidades fundamentais: 1.) alteravam o quorum necessário para aprovação de emendas à Constituição (que voltava a ser de 2/3), e 2.) alteravam a composição do colégio eleitoral que escolheria o futuro presidente, de forma a garantir de antemão a maioria ao partido governista.

Suprimidas essas duas grandes áreas de incerteza – a possibilidade de mudanças na Constituição por obra de uma ação concertada dos partidos oposicionistas, e a eventual necessidade de ter de negociar com estes a sucessão presidencial – as eleições podiam se realizar sem maiores atropelos, reduzidas que estavam em seu alcance e nos seus alvos: basicamente, a conquista de governos de estado, cuja autonomia se via – e continua se vendo – severamente reduzida, seja pela situação de dependência financeira em que se encontram face ao poder central, seja por força dos dispositivos constitucionais, que não mais serão alterados sem a anuência do situacionismo, que continua a deter, de fato e de direito, amplo poder de veto.

Temos aí um lado da história. Ele nos diz o que foi feito pelo poder para retirar desse pleito a sua carga “explosiva”, para adrede neutralizar o impacto que poderia exercer na política nacional. O outro lado, tão importante quanto, devemos buscá-lo no campo das oposições. Com efeito, no curso de um ano, verificou-se um reordenamento importante nesse âmbito, e ele se fez de forma a alimentar a atmosfera de tranqüilidade hoje reinante. A incorporação restabeleceu no PMDB o predomínio dos “moderados” – termo que designava nos anos 70 a facção oposicionista mais tímida, mais inclinada ao compromisso, à concessão. Ela esteve à frente e surge como a principal beneficiária das grandes vitórias eleitorais obtidas pelo partido.

Neste contexto, a única nota verdadeiramente dissonante foi a vitória de Brizola no Rio de Janeiro. Aliás, é de Brizola a evocação histórica mais pertinente para caracterizar a teia de conivências e cumplicidades que parece dar o tom na cena política brasileira: “nada mais parecido a um conservador do que um liberal no governo”.

Brizola, seu projeto de um partido socialista, de um lado; de outro, o PT – que, entretanto, sai chamuscado do teste. Eis aí os dois vetores que representam na arena político-partidária um elemento de indeterminação e continuam a alimentar em nós a chama da esperança.

Afora isto, o que se desenha é um quadro de consenso pelo alto, enquanto, na base, o grosso da população continua a viver um cotidiano de violência e privação, agravado agora pelos efeitos de uma crise econômica que se volve cada vez mais sombria.

11. Brasil, 1983: A Abertura Política e a Oposição

I Quando olhamos, à distância, o que se passa no Brasil e nos perguntamos sobre os desdobramentos possíveis e/ou prováveis do processo político em curso neste país, duas séries de eventos se impõem à nossa atenção. Em primeiro lugar, as mudanças no plano estritamente político implicadas na realização das eleições gerais de novembro do ano passado, vale dizer, o avanço obtido pelas forças de oposição, que chegam ao governo dos principais estados, além de alcançarem maioria de assentos na Câmara de Deputados. Em segundo lugar, a crise econômica, o estado de quase insolvência em que se encontra o país, e a conseqüente adoção de uma política de caráter fortemente recessivo, que levará, seguramente, ao agravamento dos problemas sociais, deprimindo os níveis de renda da maioria da população e empurrando para cima as taxas de desemprego.

A conjugação dessas duas ordens de constatações nos leva a indagar com certa inquietação sobre o futuro da abertura política à brasileira. Quais as chances de que venha a se dar um aprofundamento desta, no sentido de uma real democratização? Até que ponto a coincidência aludida – as vitórias eleitorais da oposição, com tudo que elas

acarretam em termos de expectativas sociais avultadas, de um lado, e, de outro, a realidade sombria da crise – não constitui terreno fértil para a eclosão de conflitos desestabilizadores e para a afirmação de uma dinâmica golpista?

Não tenho a menor pretensão de responder a tais perguntas, que há algum tempo se aninham entre as preocupações maiores de quantos se sentem pessoalmente concernidos com o que sucede nesse país. No limitado tempo de que disponho, proponho-me a passar em revista, muito rapidamente, alguns aspectos do processo de liberalização que, com altos e baixos, vem se desenvolvendo já há quase dez anos no Brasil, e a refletir sobre um deles que, no meu juízo, poderia trazer alguns subsídios para o debate daquelas questões.

II De maneira geral, as discussões sobre os processos de transição negociada de regimes autoritários começam com duas perguntas quase obrigatórias: a partir de quando podemos datá-lo? Qual o fator – ou a constelação de fatores – capaz de explicar a sua emergência?

Para o caso brasileiro, creio que a assertiva a seguir dificilmente poderia ser contestada: tal processo tem um início bem demarcado no tempo, e ele coincide com a *decisão* de “abrir” em alguma medida o regime, decisão esta elaborada pelo setor das Forças Armadas que ascende às posições superiores de mando com o governo Geisel.

A razão de ser dessa medida foi objeto de amplo debate, ao longo do qual hipóteses várias se confrontaram. Cito, a título de exemplo, a hipótese da entropia do poder (exposta, entre outros, por Bolívar Lamounier) e a dos custos crescentes versus rendimentos declinantes da repressão (formulada por Wanderley Guilherme dos Santos).

Quanto a mim, eu poria o acento no seguinte aspecto do contexto prévio à liberalização: a enorme auto-confiança da elite do regime na época, a qual resultava: a) da baixa intensidade dos conflitos internos; b) do grau desprezível de ameaça representado pela oposição subsistente; c) da subestimação sistemática das dificuldades que começavam a se esboçar na área econômica, e d) do invejável êxito alcançado na tarefa de desarticulação das classes subalternas, as quais, a essa altura, encontravam-se inteiramente ausentes da cena política.

III Como se sabe, o projeto bastante cauteloso de distensão cedo se viu abalado pela surpreendente vitória do MDB no teste eleitoral de novembro de 1974, bem como pela evolução inquietante do quadro econômico. As análises correntes apontam, com freqüência, também, a erosão da base de apoio do regime, com a gradual defecção de um de seus sustentáculos – o empresariado local, que passava a manifestar com estridência o seu descontentamento, denunciando o avanço descontrolado da estatização. Não vou me estender sobre esses pontos. Basta assinalar que, por essas e talvez outras razões, entre 1975 e 1976 a retórica da distensão política esteve oficialmente desautorizada. Nesse período – que vai de agosto de 1975 a janeiro de 1977 – o governo distribuiu golpes para um e para outro lado: endureceu o discurso, qualificando de inimigos os políticos da oposição, cassou inúmeros mandatos parlamentares, impôs uma legislação coibindo a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, ao tempo em que combatia e, por fim, desarticulava os focos mais agressivos da contestação militar de extrema direita. Na rodada seguinte, o sentido dessas refregas seria evidenciado.

IV Em 1977, algo de muito importante aconteceu na política brasileira. Nesse ano, a distensão sai definitivamente de cena para dar lugar à abertura democrática, carro-chefe da “campanha” presidencial do general-candidato João Batista de Figueiredo.

Seria impossível reconstituir em poucos minutos o que se passa no Brasil num ano político tão denso. Basta dizer 1) que ele começa com a demissão de um ministro liberal e nacionalizante; 2) que pouco depois, por um ato de força, o governo põe em recesso temporário o Congresso e altera por conta própria a Constituição; 3) que, em grande parte, em reação a essa medida multiplicam-se as manifestações públicas de protesto, e toma forma um amplo movimento de opinião tendo como principais motivos a “volta ao Estado de direito” e a reivindicação das “liberdades democráticas”; 4) que subjacente e sobre-determinando todos e cada um desses eventos estava a questão sucessória, com as tensões internas às Forças Armadas que ela gerava.

Em julho de 1977, o general Figueiredo era apresentado ao País como o “candidato” oficioso à sucessão de Geisel; meses depois, numa manobra militar complexa e não isenta de riscos, seu mais conspícuo adversário, o ministro da Guerra, general Silvio Frota, era sumariamente demitido. Já a essa altura, o governo voltara a falar a linguagem das reformas políticas e, para esse efeito, havia dado início a uma série de contatos com os setores mais representativos da vida nacional (a “Missão Portella”). Nessa ocasião, as linhas mestras da abertura já estavam esboçadas. E teríamos, assim, subseqüentemente, o conhecido cronograma: fins de 1978: emenda constitucional nº 11, supressão do AI-5, instituição do Estado de emergência e outros instrumentos de salvaguarda; meados de 1979: anistia; 1980: reforma partidária; e, finalmente, em novembro de 1982, as esperadas eleições diretas para os governos dos estados.

V Entre a distensão anunciada nos idos de 74 e a abertura dos dias atuais as diferenças são grandes. Mas, no fundo, predominam os elementos de continuidade: a recusa da elite dirigente a partilhar o poder a nível nacional; a rejeição, por parte dessa mesma elite, do princípio basilar da alternância democrática, e, finalmente, o controle exercido pelo regime sobre o processo de mudança.

Ora, é exatamente aí que a pergunta mais interessante se coloca: como entender a persistência desses “elementos de continuidade”?

A resposta a essa indagação deve ser necessariamente complexa. Mas, ainda assim, ela será falha se não comportar uma análise detalhada da natureza e do comportamento da oposição com que o regime se vê confrontado.

Não sendo este o lugar adequado para ensaiar uma tal análise, gostaria, assim mesmo, de lançar ao debate algumas proposições sobre o tema, que passo a enunciar secamente, na forma de teses. Assim:

- 1) A partir do início do processo de liberalização – em 1974 – mas, principalmente, com o anúncio do projeto da “abertura”, passa a se verificar uma convergência de base entre a política desenvolvida pelo governo e aquela que informa o atuar das forças hegemônicas no campo das oposições.
- 2) Os objetivos perseguidos pelos setores preponderantes da oposição pressupõem, como condição de possibilidade de sua realização, a continuidade da abertura controlada promovida pelo governo. Esses setores lutam para ampliar incrementalmente a abertura, excluindo dos cenários com que trabalham a hipótese da ruptura institucional. Face à política oficial, tais setores não dispõem de alternativa. Pelo contrário, para eles a disjuntiva é clara: fora da abertura, o que existe é o golpe, o retrocesso, a recaída nas formas mais perversas do autoritarismo.

- 3) Mais importante do que a inexistência de propostas claras para enfrentar a crise econômica e social e atacar os problemas estruturais do país (“a oposição não tem um projeto”, é a queixa mais ouvida), o que qualifica a oposição no Brasil é, principalmente, essa ausência mesma de concepção alternativa sobre o modo de transformação do regime. Este fato a condena a uma situação de “subalternidade estrutural”. Nas relações entre governo e oposição, o primeiro joga permanentemente com duas cartas: a continuidade do processo de abertura, ou – caso as exigências do outro lado sejam imoderadas, ou caso seja demasiado provocativo o seu comportamento – a crise, o recrudescimento do autoritarismo. A oposição, de sua parte, joga apenas com uma carta e, nesse sentido, não pode nem mesmo blefar. Privando-se de lançar mão de outros recursos políticos, negociando sempre, por convicção íntima profunda e por cálculo; não escolhendo, portanto, nem os termos do que seria uma negociação aceitável, essa oposição tem um comportamento inteiramente previsível – a surpresa é um trunfo do adversário. Por tudo isso, a heteronomia é a sua “diferença específica”, o seu atributo essencial.
- 4) As escolhas estratégicas implícitas no comportamento da tendência predominante da oposição podem ser vistas como uma resposta realista à configuração de poder efetivamente existente. Dada a brutal assimetria entre as forças do “oficialismo” e as de seus oponentes, a barganha é a única opção sensata, tudo mais não passando de romantismo, aventura ou, na pior das hipóteses, provocação. Este juízo desconhece o caráter dinâmico e, sobretudo, relacional do poder. Por isso não pode sequer formular a hipótese – correta – de que, em boa medida, a força de cada um é resultado do que fazem, ou deixam de fazer, os demais contendores.

- 5) Essa característica da oposição atual é um dos elementos que distinguem a conjuntura de hoje daquela vivida ao longo da experiência precoce de institucionalização ensaiado por Castello Branco e Costa e Silva, perto de quinze anos atrás. No que tange à oposição ao regime, num momento e noutro, o que muda não é a amplitude (hoje ela é certamente maior do que então), mas, principalmente, o seu modo de ser e a sua intensidade.
- 6) Na medida em que a política dos setores preponderantes da oposição é estabelecida a partir da premissa de que a abertura conduzida pelo governo (melhor seria dizer, pelo presidente Figueiredo) segue o seu curso e que, fora dela, a única alternativa visualizada é a crise, o desbordamento à direita; nessa medida mesma, a realização do projeto dessa oposição implica o êxito da política oficial. Inversamente, a crise, a ruptura, o fracasso de tal política representa, simetricamente, a crise, a derrota desse tipo de oposição.
- 7) Em qualquer caso de transição negociada de regimes autoritários, a questão essencial é a de como operar a mudança sem que certas condições tidas como vitais pelos integrantes da aliança dominante sejam ameaçadas. Conforme argumentou Guillermo O'Donnell, essas condições, que constituem pontos inegociáveis, são duas. A saber: para as Forças Armadas, “que não se tente romper as normas hierárquicas de disciplina, em especial as que separam oficiais de suboficiais e soldados”; para a burguesia, “que não se questione a sua dominação celular na sociedade, que não se impugne a sua pretensão de ser a organizadora do trabalho ao nível da fábrica e de decidir do destino de sua acumulação de capital”. Se esses parâmetros são desrespeitados, a iminência da catástrofe torna-se uma ameaça real para os interesses dominantes, as negociações tendem a ser rompidas, instala-se uma conjuntura de golpe. Assim,

o sucesso de saídas negociadas de regimes autoritários depende de que, no campo das oposições, a hegemonia seja exercida pelos setores dispostos a transigir (se for o caso) e a dar garantias sólidas quanto àquelas duas cláusulas.

Mas, garantir esses dois pontos nada mais significa senão assegurar a reprodução da sociedade burguesa, enquanto burguesa. Ora, não é preciso longo escrutínio para se concluir que não é exatamente isto o que está em jogo na abertura brasileira. Aqui, a natureza das questões em pauta é muito mais modesta, e muito mais extenso o âmbito do inadmissível. A implicação desse fato para a estrutura da oposição, no momento, é o que me interessa. No Brasil, a negociação possível requer, no lugar de Felipe Gonzáles, um Tancredo Neves.

VI É bem conhecida a proposição de Gramsci sobre o papel da vontade na previsão política. Ora, a vontade se manifesta hegelianamente, tanto pelo que afirma, quanto pelo que nega. Nos debates sobre a abertura, o lugar da negação, daquilo que se deve evitar, é preenchido pela figura da crise, que prepara as condições para um golpe de Estado e para o recrudescimento do autoritarismo. Ao concluir esta exposição, gostaria de evocar um outro espectro: quando me inclino sobre o Brasil e reflito sobre seu passado, meu grande temor é de ver operada aí uma transição pelo alto que assegure, por tempo indeterminado, a reprodução dos modelos seculares de desigualdade e de opressão, que constituem o essencial de nossa herança histórica.

12. 1984: O Regime e os Dilemas da Sucessão

Aureliano, Maluf, Andreazza... Tancredo. O debate sobre a sucessão está aberto desde o início do ano. Os nomes circulam como em ciranda, as cotações variam ao sabor dos últimos acontecimentos ou do mais recente boato. Com dois anos de antecedência, a questão sucessória está posta. No entanto, acreditamos, os termos em que ela vem sendo discutida não contribuem muito para aclará-la. Conviria talvez tentar escapar à prisão das manchetes, fazer um recuo e encarar o problema com certo distanciamento, buscando identificar as suas incógnitas e definir as condições das respostas possíveis, como momento prévio a uma tomada de posição que aspire a algo mais do que ir a reboque do processo histórico.

Ao contrário das democracias burguesas que, em tempos normais, o resolvem rotineiramente através da competição interpartidária e do voto, o problema da sucessão política costuma ser crítico para os regimes autoritários. Originários de conjunturas de crise em que o sistema de dominação se viu mais ou menos profundamente ameaçado, tais regimes empreendem, tipicamente, uma condensação do poder político na cúpula do aparelho de Estado e manifestam uma rigi-

dez elevada que se revela com força nos processos sucessórios. Espanha, Argentina, o Chile de Pinochet – são muitos os exemplos de ditaduras abaladas em contextos tais.

Quanto ao Brasil, a experiência autoritária apresenta algumas particularidades dignas de notas. Com efeito, por razões várias que não importa discutir neste lugar, as forças que dirigiram o movimento de 64 empenharam-se em preservar uma certa continuidade com a ordem institucional até então vigente (o legislativo, o judiciário, os sistemas de partidos) e evitaram conscientemente a identificação tão freqüente entre o poder e o chefe de Estado. Mandatos presidenciais temporalmente limitados, sucessões periódicas... o espetáculo, de gosto duvidoso, de eleições de fachadas encenado por um Congresso emasculado – todos esses são elementos que marcam a história do regime e lhe dão um colorido todo próprio.

Nem por isso o tema da sucessão deixa de estar, no Brasil, associado à idéia de crise, à eventualidade de golpe. Escolhido Castello Branco para um mandato tampão de um ano e dez meses nos dias imediatamente seguintes à deposição de Goulart, a questão sucessória se coloca quase de imediato e ela estará na origem das dissensões que fraturaram a frente civil do esquema vitorioso, com a afirmação insistente da candidatura Lacerda e as impugnações veladas que ela passa a sofrer desde a primeira hora. Em outubro de 1965, com o AI-2, a retomada dos expurgos, a dissolução dos partidos e a supressão das eleições diretas para a presidência da república é toda uma etapa que se encerra. Mas, como se sabe, a crise desencadeada pela oficialidade jovem que se levantou na Vila Militar contra os resultados de um pleito que dera vitória a forças tidas por “contra-revolucionárias” teve outra conseqüência além de precipitar a adoção

das medidas mencionadas: tendo atuado, então, como elemento fiador da autoridade presidencial contestada, Costa e Silva impõe-se como postulante legítimo, primeiro, logo depois como “candidato de unidade” ao lugar de Castello. Completava-se assim, como resultado mediato de uma crise militar aguda, o primeiro episódio das sucessões pós-64.

De Castello a Figueiredo, foram ao todo quatro. Dessas, apenas uma – a sucessão de Médici – transcorreu em clima de relativa paz, aparentemente poupando as Forças Armadas de conflitos internos intensos, potencialmente lesivos à hierarquia, à disciplina e à unidade, atributos tão caros à organização militar. As demais – a sucessão de Costa e Silva e a de Geisel, como a de Castello – envolveram todas confrontos de facções e foram resolvidas através de um processo político em que a capacidade de recorrer ao uso de força esteve sempre presente como o trunfo principal. Quando comparamos essas quatro sucessões o que ressalta são as suas diferenças, as suas particularidades. De uma a outra, quase tudo se altera: a conjuntura política, os alinhamentos, a forma que assumem, o que está em jogo, a natureza dos interesses implicados. No entanto, elas deixam entrever igualmente algumas constantes. São estas que nos interessam agora.

Em primeiro lugar, o que viemos salientando desde o início: as sucessões na história do regime constituem momentos de incerteza, de crise, momentos em que as suas ambigüidades, as suas contradições, as suas tensões internas se expressam publicamente, deixando a descoberto oposições em geral cuidadosamente camufladas.

Em segundo: todas elas se processam em dois níveis, envolvem pelo menos dois cenários. Num primeiro plano, o partido oficial, em convenção realizada para este fim, acolhe um nome de “candidato”, que será em seguida sancionado por um colégio eleitoral no qual esse

mesmo partido é francamente majoritário. Este procedimento obedece ao formalismo da lei e a ele os representantes da situação se referem a ele sem ruborizar como eleição indireta. Em outro plano – e antecedendo a exibição dessa montagem – desenvolve-se nos bastidores o processo conflitivo do qual resulta o nome que o partido oficial deve consagrar. Esse processo converge para a cúpula do aparelho militar, mas inclui igualmente – às vezes em posições chaves – civis e oficiais da reserva. Nesse âmbito, por definição fechado e excludente, as articulações são cuidadosamente tecidas, os choques se verificam, pequenas e grandes manobras são realizadas. Seria interessante indagar do sentido exato desse termo – campanha – que, por analogia, os comentaristas políticos tão amiúde empregam. Costa, Geisel, Figueiredo – cada um deles teve a sua. Seria necessário estudar os recursos que mobilizam (o papel da imprensa, por exemplo), o tempo e a funcionalidade de cada um deles, a sua economia própria. Mas a simples formulação da pergunta deixa claro que o processo pelo qual a questão da presidência é definida transcende à órbita militar. Problema estratégico para a reprodução do regime, a sucessão mobiliza, em níveis e papéis diferentes, os interesses que neste se reconhecem.

Quando o partido oficial é chamado a se pronunciar, o futuro presidente já é conhecido por todos, a decisão já foi tomada. A ele – como depois ao colégio eleitoral (sic) – não cabe outra coisa senão formalizar uma situação de fato. As eleições nesse contexto são uma pantomima, certo; mas seria um equívoco ignorar o papel que desempenham, ou atribuir-lhes a função exclusiva de produzir uma imagem enganosa. E isto por três motivos ao menos: 1) porque a constatação óbvia de que as *soi-disant* eleições não são mais do que uma fachada, nada nos diz sobre a sua razão de ser, nada nos informa sobre por que manter tal aparência é necessário (damos por descontada a expli-

cação simplória do desejo de preservar a imagem externa); 2) porque a importância da movimentação verificada na arena política-partidária foi variável: praticamente nula na sucessão de Costa e Silva, insignificante também na de Médici, ela foi nitidamente maior na sucessão de Castello e na de Geisel; 3) porque se não levamos em conta a norma até aqui observada da necessária passagem pelo canal da convenção partidária e do colégio eleitoral, perdemos de vista um elemento que passa a ganhar relevância extrema agora, quando se trata de levar a efeito uma sucessão até onde possível controlada, num quadro de abertura política, em meio a uma crise econômica e social sem paralelo em sua gravidade e num momento em que a oposição sai de um teste eleitoral em condições de falar pela maioria da população brasileira, cujo voto lhe garantiu a predominância na Câmara e o acesso ao governo dos principais Estados. Esse é um dado essencial: é porque existia antes como mera formalidade que se torna possível agora a idéia de dar conteúdo e vida ao mecanismo da eleição indireta.

Finalmente, a terceira constante nas sucessões passadas: a ausência de procedimentos previamente definidos que organizem o processo decisório. Carência de regras institucionalizadas que deixa em aberto dois quesitos básicos: quem participa na tomada da decisão? E em que qualidade – como peça num sistema de apoio? como objeto de consulta? ou como integrante pleno, com direito a voz e voto?

Duas conseqüências maiores decorrem desse fato. A primeira é de apreensão imediata, basta olhar para os fatos: em cada uma das sucessões prevalece um padrão diferente, cada qual tem sua fisionomia própria:

- a de Castello Branco resolve-se na aceitação sem disputa efetiva – embora de má vontade – da pretensão cedo manifestada pelo Ministro da Guerra;

- a de Costa e Silva, transcorrida num clima de tensão aguda, com o Congresso em recesso e o país sob o trauma profundo do AI-5 e da repressão com ele desencadeada, foi tratada como questão interna ao aparelho militar, verificando-se a constituição de grupamentos distintos batendo-se por candidatos próprios e a aferição de seus respectivos apoios, através de consultas sistemáticas junto às unidades das três Armas;

- a sucessão de Médici desenvolveu-se, até o momento final, sob uma densa cortina de silêncio. Envolvendo ampla articulação, laboriosamente montada ao longo de anos, ela foi encaminhada em meio a um delicado jogo de intrigas palacianas, até a sua consagração definitiva pela palavra do general-presidente, que parece ter se limitado à função de árbitro. Entre todas, essa é a que mais se aproxima de uma decisão produzida segundo um modelo “puro” de política burocrática;

- a ascensão de Figueiredo é incomparavelmente mais excitante. Esbarrando, desde o início, na candidatura civil de Magalhães Pinto; tendo vencido através de um golpe preventivo o desafio levantado pelo Ministro da Guerra, Sylvio Frota; enfaticamente contestado por uma dissidência militar ideologicamente confusa que vai buscar abrigo no partido da oposição sob o estandarte da campanha do general Euler Bentes, Figueiredo é resultado de um processo híbrido: se dependeu do manejo das variáveis significativas da política interna à corporação militar – a exoneração de Frota, a cooptação de Bethlem, o episódio da promoção, a obtenção do consenso no alto Comando do Exército, etc. – ele requereu, ademais, a montagem de um amplo esquema de sustentação política e a insistente publicidade em torno de uma plataforma de governo onde boa parte das demandas liberais de setores da chamada sociedade civil eram contempladas. Garantida

de antemão a “frente interna”, como “candidato da abertura” Figueiredo buscou e obteve o apoio ativo ou o consentimento de setores importantes cujos reclamos não podiam ser ignorados.

Mas a inexistência de normas preestabelecidas tem uma segunda consequência – esta, menos transparente e mais sugestiva como pista para o exame da conjuntura atual: dada essa ausência, nas sucessões dois problemas vão conjugados: o da escolha dessa ou daquela alternativa e o da definição dos procedimentos a serem seguidos para a produção de tal resultado.

Evidentemente, a superposição aludida verificou-se com nitidez apenas ali onde houve disputa aberta, a saber, na sucessão de Costa e Silva e na de Geisel. Neste último caso, o duplo problema foi resolvido como se sabe: estipulação de uma data rígida para o início das discussões sobre o tema e, logo nos primeiros dias, anúncio do candidato oficial. Vale dizer, nessa oportunidade a questão dos procedimentos foi definida mediante a afirmação arbitrária da vontade do chefe de Estado, numa clara violação à praxe estabelecida e aos termos de compromissos publicamente sustentados. Em certo sentido, o processo que redundou na indicação de Médici oferece material mais rico em subsídios para a análise. Como mencionamos anteriormente, procedeu-se aí a algo que poderíamos chamar de uma “eleição corporativa”: prévias foram realizadas junto às três Armas e o escolhido foi o general do Exército mais sufragado. Entretanto, como as denúncias formuladas pelos partidários da candidaturas vencida – Albuquerque Lima – evidenciam, os critérios utilizados na consulta longe estavam de contar com aceitação generalizada: por que limitar a sondagem aos oficiais gerais? Por que a divisão do Exército em “sessões eleitorais” obedeceu a esse recorte, e não a outro qualquer? – eles questio-

navam¹. Num caso e no outro, a conclusão é a mesma: em havendo competição efetiva, a decisão sobre a presidência – é, por natureza, contestável.

Até aqui formulamos alguma generalizações a partir do exame das sucessões passadas. No decurso desses últimos anos, porém, as mudanças no quadro político brasileiro foram profundas. Até que ponto podemos ainda raciocinar nos termos antigos? Em que medida o apelo à história contribui para a inteligência do problema que se coloca nos dias atuais?

Ora, se houve mudanças importantes, continuam persistindo elementos de continuidade. Na análise que fizemos, três pontos foram ressaltados: a indefinição sobre os procedimentos, a dualidade dos cenários e a recorrência da crise. Desses, os dois primeiros se recolocam agora. Quanto ao terceiro, muito vai depender de como os anteriores vierem a ser enfrentados.

*
* *

Com esses elementos à mão podemos passar ao exame do processo sucessório que se abre nos dias atuais. Como dissemos no início desse artigo, o noticiário político põe em destaque a dança dos nomes, os passos dos pretendentes, suas posições respectivas nas listas de apostas. Mas esta não é a verdadeira questão. Por enquanto, o problema ainda não é o da escolha de nomes. Do ponto de vista das forças dominantes trata-se é de saber como realizar uma sucessão sem

¹Sobre esse episódio, cf. Carlos Chagas, *113 Dias de Angústia*, L & PM, Porto Alegre, 1979.

imprevistos, uma sucessão controlada, no contexto de abertura política e de crise que caracterizam a conjuntura presente. Esta questão tem precedência e é mais importante do que todas as demais.

Embora correta, a afirmação acima tem o defeito de ser abstrata em excesso, demasiado geral. Convém precisá-la: o problema que se coloca hoje é o de como conduzir uma sucessão a qual – mais do que qualquer outra no passado – tende a se afigurar crítica porque, como nunca antes, ela põe em jogo simultaneamente o resultado (quem acabará se sagrando, com que apoios, à base de compromissos de que ordem) e a forma do processo. Isto, porque não está claro quem participa dele, nem como participa, e não se vê bem como essa dúvida será sanada.

Por ora, devemos trabalhar apenas com duas certezas: 1) a de que, mantidas as condições presentes, a amplitude do processo terá de ser consideravelmente maior do que nas sucessões pregressas e 2) a de que o procedimento até aqui usual – seleção “interna” de um nome que será anunciado pelo presidente, disciplinadamente recebido pelo partido do governo e, em seguida, votado no Colégio Eleitoral – esse procedimento – que apesar de tudo se mantém no campo das alternativas, senão como hipótese, ao menos como uma velada ameaça – é impensável no estágio atual da abertura. A sua imposição pela força implica no retrocesso.

Deixando de lado esta última possibilidade – porque ela parece de todo improvável e porque sua efetivação altera por completo os dados do problema e esvazia de sentido a análise –, vejamos de perto as alternativas que vêm sendo mais insistentemente consideradas.

1) Definição de um candidato *pelo PDS*, com prevalência do Colégio Eleitoral tal como previsto na Emenda Constitucional nº 22, que

assegura à situação o número de votos necessário para eleger sozinha o futuro presidente. Essa hipótese, que é uma das expressões da nova realidade política criada no país com as eleições de novembro do ano passado, ganha impulsos à medida em que chefes militares reiteram seguidamente a disposição das Forças Armadas de retornar ao seu papel constitucional, deixando aos políticos a responsabilidade de gerir a coisa pública, e quando mensagens de cima são emitidas indicando que o próximo mandato presidencial deve ser preenchido, de preferência, por um civil. É com essa hipótese que parece vir trabalhando, por exemplo, a candidatura Maluf. Nos seus termos, o partido seria elevado à condição de real instância decisória. Condicionamentos de toda ordem estariam obviamente presentes – em primeiro e mais importante lugar, a palavra da Presidência. Mas ela não mais soaria como uma voz de comando. A inclinação dos convencionais teria de ser levada em conta, barganhas ocorreriam, o jogo de pressões não distaria muito daquele que prevalece numa convenção ordinária.

À primeira vista, esse aparece como o cenário mais realista, quando mais não fora porque, de todos, ele é o que mais se aproxima do padrão que vigorou no passado. Entretanto, alguns fatores concorrem para dificultar seu trânsito à realidade. Antes de mais nada, o que poderíamos designar como inadequação entre a função e o órgão. Espera-se do PDS que atue agora como partido com vocação de poder quando – extensão da antiga ARENA – ele foi feito e educado para se inclinar docilmente às ordens vindas do alto. Mas entre a obediência servil à vontade alheia e a decisão soberana numa questão de tal monta o salto é grande demais para as pernas. O político formado nessa escola se gaba de não se deixar iludir facilmente, ele tem o “senso da realidade” – que, aliás, percebe como lhe sendo integral-

mente externa. Ele sabe que não dispõe de cacife para entrar por conta própria num jogo tão elevado. Por isso ele hesita, tergiversa, ganha tempo, não se compromete, espera até o momento de ter a certeza de que vai aderir ao time certo. Até o momento, a atuação do general-presidente facilitou-lhes sobremodo a tarefa: o candidato de cada um é o de todos, e este é o candidato do chefe. Assim foi, assim tem sido. Poderá ser muito diferente agora? Não nos parece provável.

Mas tal apreciação não seria por demais simplista? Não se estaria desprezando exatamente o que há de novo na conjuntura de hoje, em que o PDS, reforçado pelo papel inegavelmente importante que desempenhou no recente episódio eleitoral, começa a dar claros sinais de descontentamento, de rebeldia até, e passa a reivindicar uma margem de autonomia inimaginável há algum tempo atrás? Supor que o PDS não tenha condições de exercitá-la na definição de uma candidatura que seja efetivamente sua não será incorrer no anacronismo de pensar o presente com as categorias de um passado já morto e enterrado?

Estas objeções nos remetem ao segundo e mais relevante dos fatores mencionados. Dizemos que é mais importante porque ele não incide, como o anterior, em matéria de juízo – qual o grau de autonomia que pode vir a exibir o PDS? – mas aponta para uma contradição intrínseca à própria hipótese que vem sendo estudada. Com efeito, esta última repousa em alguns supostos, que as dúvidas suscitadas no parágrafo anterior têm o mérito de evidenciar. Enunciados de forma positiva, eles podem ser resumidos numa única premissa: a de que o processo de abertura já foi longe o bastante para garantir esse grau de liberdade ao PDS e para afastar a possibilidade de soluções pura e estritamente autoritárias. Mas, é precisamente aí que a contradição eclode. Pois os efeitos da abertura não se restringem à aludida

alteração no modo de relacionamento entre o partido oficial e o governo a que serve. Antes disso – e sobretudo – eles se traduzem na expansão e no fortalecimento da oposição que – apesar de amplamente majoritária no país e de ter em suas mãos o governo dos principais estados – é convidada a assistir com o dedo na boca à festa democrática que, às suas expensas, o PDS promove. Não bate. Não confere.

Além desta, porém, a referida contradição apresenta uma outra face. Na hipótese que examinamos, a sucessão presidencial seria definida no âmbito do PDS, na medida em que este passaria a contar com um nível acrescido de autonomia, porque ele detém a maioria de votos no Colégio Eleitoral e, finalmente, porque o voto é descoberto e sobre os eventuais dissidentes pesa a norma da fidelidade partidária, com a sanção prevista de perda de mandato. Dada a legislação em vigor, seja qual for a decisão do partido ela será, quase necessariamente, confirmada. Mas, aí o dilema: a sua capacidade de decidir pressupõe um passo adiante no processo de abertura: as regras que lhe asseguram de antemão a supremacia, pelo contrário, foram impostas autoritariamente e a sua persistência implica em paralisia e, no limite, em retrocesso. Eis a questão: o PDS não pode reclamar autonomia face ao poder de fato e, simultaneamente, apelar a ele para a defesa de uma situação de iniquidade. Os fatores que atuam no sentido de uma maior flexibilidade na relação entre o governo e o partido são os mesmos que retiram deste o predomínio inquestionável na esfera parlamentar. A pretensão de autonomia ou a certeza de um jogo de cartas marcadas – uma das duas terá que ser sacrificada.

2) Nutrindo-se, em boa medida, das debilidades da primeira alternativa, há algum tempo vem ganhando corpo uma outra hipótese. Ela

concebe um processo de negociação entre governo e setores da oposição mediante o qual se chegaria a um nome aceitável para ambas as partes – uma candidatura de unidade –, o que daria ao novo mandatário a legitimidade indispensável para conduzir o país, na rota da democracia e para convocar os brasileiros ao esforço necessário para arrostar a crise econômica e social. Esta, a fórmula do consenso que foi sugerida pelo governador Tancredo Neves no início deste ano político e que, desde então, vem sendo insistentemente retomada nesta ou naquela de suas muitas variantes por políticos, jornalistas, empresários... numa palavra, por quantos se auto-identificam como oposição de centro, realista, ou oposição moderada. Esta hipótese, que congrega e sintetiza as aspirações de uma ampla parcela da opinião ilustrada, ainda não se resolve numa proposição concreta. De maneira geral, admite-se que ela requer uma alteração nas normas que definem o Colégio Eleitoral e regulam o seu funcionamento, bem assim como o estabelecimento de compromissos substantivos quanto à reorientação da política econômica e/ou um acordo sobre mudanças institucionais. Falou-se em redução do mandato presidencial de seis para quatro anos e na eleição de um “presidente de transição”, que seria substituído – este, sim – através de eleições diretas. O ator chamado a desempenhar o papel principal neste *script* ainda não foi escolhido: Aureliano, Marco Maciel... até o próprio Figueiredo, não se sabe ao certo com que intenções, chegou a ser cogitado.

Tanto do ponto de vista político quanto do intelectual, a hipótese de consenso desafia a análise. Dado o nível de generalidade em que é formulada – por enquanto, reflete mais uma disposição, um estado de espírito difundido do que uma proposta – não nos será possível discuti-la em detalhes, como seria desejável. No entanto, a simples inda-

gação sobre as suas condições de viabilidade já nos permite avançar bastante no trabalho de problematizá-la.

Quais são as condições mais gerais necessárias para que se verifique uma negociação política, e para que ela produza o resultado visado? Colocada assim, de maneira tão abstrata, não podemos responder senão com um truísmo: antes de mais nada, é preciso que a negociação seja desejada pelas partes. Mas, em cada caso, qual o número das partes? O que define sua quantidade? É simples: tomam parte da negociação todas as forças cuja ausência possa acarretar a anulação dos resultados por meio dela buscados. Essas noções são banais, mas não custa lembrá-las. No mínimo elas servem para alimentar a dúvida: na conjuntura atual, tais condições podem vir a se afirmar?

Consideremos, primeiro, como a questão se apresenta na perspectiva do regime. Admitindo que existam nesse campo tendências dispostas a tentar uma solução negociada, o obstáculo mais óbvio com que nos deparamos refere-se ao grau de unidade interna e se traduz na dificuldade em responder a perguntas desse tipo: quem fala por esse lado? Quem dispõe de mandato para entabular conversações e gerar compromissos efetivos em torno das fórmulas eventualmente acertadas? Um dos traços característicos da conjuntura atual é a exacerbação das divisões no seio do esquema dominante, os desencontros de propostas, o jogo de pressões, os golpes baixos. A história recente registra o episódio instrutivo de um porta voz autorizado sendo surpreendido em meio a gestões políticas delicadas por decisão intempestiva que anulava inteiramente o seu esforço e lançava sobre ele o descrédito. Falamos – é claro, – do “pacote de novembro” e da situação ingrata em que se viu o ministro da Justiça, Abi-Akel. Nessa ocasião, tratava-se de definir alguns pontos aceitáveis que balizassem

a legislação eleitoral. Não foi possível. Hoje, quando o que está na mesa é algo de muito maior importância, as condições seriam mais favoráveis? É legítimo duvidar.

É verdade, se recuarmos um pouco no passado vamos esbarrar na ação de Petrônio Portella e na autoridade que lhe foi delegada. No entanto, dois fatos devem ser lembrados: 1) para levar a cabo a iniciativa política que a Missão Portella expressava (numa palavra, o estabelecimento das bases do projeto de abertura), foi preciso vencer resistências internas e demitir um Ministro através de uma operação militar com todos os ingredientes de um contra-golpe preventivo; 2) no segundo semestre de 77, não havia nada no horizonte que se assemelhasse a uma negociação. O objetivo fixado era o de ouvir, auscultar, estabelecer um fluxo de comunicação com setores da sociedade que passavam a reclamar o Estado de Direito e o respeito a certas liberdades básicas. O poder de decisão se mantinha integralmente onde sempre havia estado. O MDB foi propositalmente mantido à margem da consulta (negava-se precisamente o papel que este se atribuía de expressão política do descontentamento manifestado) e não é por outra razão que, no Brasil, verifica-se esse fato irônico mil vezes gloriado pelos políticos da situação: a abertura é uma bandeira do regime, as principais medidas que a configuram – a Emenda Constitucional nº 11, de 17/10/78, que revoga os atos institucionais, a Lei de Anistia, etc. – foram aprovados pelo partido do governo, contra o voto da oposição.

No presente, as circunstâncias são diversas. Malgrado a inexistência de qualquer foco visível de contestação militar (mas não esquecer as manifestações terroristas da direita e o tipo de solidariedade corporativa por elas suscitado), a unidade de comando no âmbito político

foi perdida. Ademais, o que se coloca agora não é mais a questão de realizar um gesto soberano de transigência, mas a de compartilhar o poder de decisão e negociar. Nesse contexto, se negociação houver, o mais provável é que ela seja múltipla, que se faça mediante movimentos cruzados e ações desencontradas, com articulações concorrentes no interior do esquema dominante buscando atrair o apoio de segmentos da oposição para reforço próprio. E o cenário completa-se quando acrescentamos um último dado: como a entrada de novos participantes na disputa da sucessão – há algum tempo lançada – afeta de maneira diferente as chances de êxito de cada uma das partes que hoje competem, é natural que a eventualidade dela suscite resistências mais ou menos intensas e se constituam em um elemento adicional de discórdia. Falamos aqui em termos hipotéticos, mas a afirmação recente de um candidato a candidato nos leva a pensar que o raciocínio, mais uma vez, corre atrás da realidade: *o consenso que se busca é o do PDS.*

Poderíamos, certamente, contornar essas dificuldades se admitíssemos uma tomada de posição de conjunto por parte do regime no sentido de uma saída negociada. Isto poderia ocorrer se o problema político fosse tratado no mais alto nível – isto é, na Presidência – e, uma vez a decisão aí tendo sido tomada, toda a autoridade fosse empenhada a fim de fazê-la respeitar. Há quase dez anos atrás, na Argentina, em meio a uma crise social e política então sem precedente naquele país, o general Lanusse deu esse passo quando propôs o *Gran Acuerdo Nacional* e levou até o fim o seu programa, ainda quando para isso tenha sido obrigado a sufocar uma tentativa de rebelião militar. Tratava-se aí de levar a termo uma operação extremamente delicada, cujo sucesso dependia do comportamento de uma força política – Perón, o peronismo – que até o fim recusou-se a jogar segundo as regras

que lhe eram propostas. Como se sabe, Lanusse acabou perdendo a aposta. Brasil, 1983, o quadro apesar de tudo sob controle, face a uma oposição incomparavelmente mais dócil e trabalhando com uma hipótese de alcance muito mais modesto – a disposição existiria de negociar?

Convenhamos, há muito que a manifestação dessa vontade é esperada. Há anos ouvimos um discurso que é sempre igual a si mesmo e que reza mais ou menos assim: “o Brasil padece de problemas graves”; reformas urgentes se impõem; “para empreendê-las, cumpre resolver antes o problema político”, “faz-se necessário recompor a ordem institucional, purgá-las dos resquícios de autoritarismo que a viciam, seja através de uma Constituinte, seja pelo Congresso – de qualquer forma, à base de uma ampla negociação política...” (Mas) “para que isso aconteça é preciso que “eles” compreendam e aceitem essa necessidade.” Até o momento, continua-se à espera. Por que não, ao invés de lamentar o fechamento, a obtusidade suposta do outro, tentar entender as razões positivas que poderiam estar a animá-lo?

Com efeito, por que negociar? Do ponto de vista de quem detém o poder, qual é o custo da negociação? O que se perde com a decisão contrária? O que se ganha? Em suma, o que essa oposição que se supera em demonstrações de recato tem a trocar?

Sim, pois uma coisa é certa: “eles” têm a perder com a tentativa do pacto. Deixemos de lado o óbvio – a quebra do monopólio do poder a nível nacional, com tudo o que aí possa estar implicado – para nos fixarmos num aspecto bem mais sutil, mas de importância maior para a análise: a decisão de negociar envolve uma dose de risco cujas medidas não podem ser claramente antecipadas. Tomemos o problema mesmo que está posto na ordem do dia: a questão sucessória. No momento em que o esquema dominante estabelece conversa-

ções com setores da oposição para solucionar um problema tido até então como de economia interna, ele reconhece tacitamente a caducidade do mecanismo institucional vigente – que lhe assegura as condições formais para resolvê-lo a seu grado – e sacrifica, com isso, a pretensão de lhe emprestar alguma legitimidade. Uma vez dado o primeiro passo, recuar, voltar à situação prévia – no caso a um Colégio Eleitoral que distorce escandalosamente as preferências manifestadas pelo voto popular – seria, em termos políticos, um desastre. O primeiro elemento de risco está aí: iniciada a negociação, é vital que ela seja bem sucedida; o fracasso tem o sabor de derrota.

Tomado o caminho da negociação, quem se compromete com ela tem o interesse em levá-la até o fim, com êxito. Não só pela razão aludida, mas também porque esta é uma linha de ação possível, que se confronta permanentemente com propostas de teor contrário. Por uma e outra razão, buscando viabilizá-la, os seus condutores podem se mostrar propensos a fazer concessões, indo além do que num primeiro momento havia sido contemplado. Nesse movimento, porém, eles se vêem limitados pela necessidade de garantir sua base de apoio e de responder às críticas e questionamentos que possam ser levantados por quem desde o início esteve reticente ou se opôs aos rumos traçados. São dois, portanto, os riscos: o insucesso e a quebra da unidade interna.

Entretanto, esses são atributos gerais, presentes em qualquer processo de negociação. Se eles explicam parcialmente as resistências, nada nos dizem a respeito de como e por que estas chegam a ser vencidas e a busca de compromissos, apesar de tudo, se faz. A resposta a esta segunda indagação naturalmente se encontra do outro lado: o fechamento, a intransigência podem, também, custar bem caro. Em

princípio, a questão se decide aí, nessa estimativa de perdas prováveis comparadas. A abertura de uma negociação nunca é um dom; quase sempre é uma decisão duramente arrancada.

Podemos, assim, entender o círculo vicioso em que se enredam os fatores dessa fórmula. Com efeito, ao estabelecerem como premissa da política que encaminham a continuidade da abertura controlada e a sua ampliação gradual, sem ruptura, não enxergando outra alternativa a esse padrão de mudança proposto e conduzido pelo regime que não seja o golpe, o retrocesso, a recaída nas formas mais perversas de autoritarismo, eles se tornam vítimas permanentes da chantagem do governo, que os mantêm sob sobressalto – “em caso de excesso, o endurecimento” – e abrem mão, de saída, do recurso a formas de luta mais duras, mais originais, menos previsíveis, capazes de introduzir elementos de incerteza na ação do adversário e de sancioná-lo, tornando custosas as suas recusas. Assim, eles não podem sequer formular a pergunta – entendimento, sim; mas, e se ele não vier? Sabemos, porém, a resposta que recebe esta questão recalçada: críticas, lamúrias, depois o apelo ao “bom-senso” e, por fim, a adaptação, a conformidade. O mínimo que podemos dizer é que esse padrão de comportamento não contribui para tornar a negociação uma alternativa provável.

Mas talvez haja aí um mal-entendido. Até agora, quando falamos em negociação estivemos pensando no estabelecimento de conversações entre governo e pelo menos alguns segmentos importantes da oposição, visando um acordo que seria burilado depois no Congresso, onde ganharia forma de lei. Ou seja, uma negociação que seria necessariamente pública, aberta ao debate. Ora, existe uma outra alternativa – e ela contorna muitos dos obstáculos que até aqui foram inventaria-

dos: é possível imaginar um processo informal de consulta, no qual o próprio presidente atuasse como elemento de coordenação. Essa é uma versão atenuada da hipótese do consenso. Por ela, a forma da sucessão seria, em linhas gerais, mantida. O futuro mandatário sairia dos quadros do PDS e seu nome seria indicado por Figueiredo. Na aparência, nada mudaria; mas, politicamente, algo de importante teria se passado. Em certa medida, os pontos de vista, as preferências manifestadas pelos setores ouvidos da oposição teriam sido levadas em conta. Eles não estariam mais, como antes, inteiramente alijados. Embora num papel decididamente subalterno, eles teriam sido integrados no processo de decisão.

Este é o cenário mais “realista” e, admitimos, talvez tenham ele em mente muitos dos que defendem hoje a fórmula do consenso. Resta, porém, um problema: dificilmente uma proposta como esta seria assimilada pelo conjunto da oposição. Devemos, portanto, tratar a questão sucessória como objeto de conflito e divisor de águas também neste campo, o que nos leva ao exame da última das hipóteses ventiladas: a da eleição direta.

3) Afastada com ironia por insensata; denunciada, em seguida, como fator de desestabilização do processo de abertura, a proposta da eleição direta para a Presidência da República em 85 tende a polarizar o debate sobre a questão sucessória entre as oposições. Em princípio, a tese da eleição direta não introduz nenhum dado novo na discussão, não provoca maiores celeumas. Ponto destacado no programa do antigo MDB, bandeira constante da oposição nesses 19 anos de luta contra o regime, ela foi assimilada pelo discurso oficial, de tal forma que, hoje, ninguém dela discorda – ao menos publicamente. A unanimidade, porém, se parte em pedaços quando se transcende o terre-

no do verbo e se tenta responder, aqui e agora, ao problema político. Nesse momento, as impugnações se precipitam: “este é o objetivo de todos, mas a ocasião não é oportuna.”

A questão sucessória foi sempre um fator de explicitação de divergências no campo oposicionista. Em todas as oportunidades que pôde debatê-la e definir posições a seu respeito (o que deixou de acontecer apenas em 1969), o MDB moveu-se sob o impulso de pressões contraditórias que o orientavam seja no sentido de uma atitude cautelosamente discreta, seja, inversamente, no sentido de uma postura mais ativa. Essa tensão foi mais forte em 1978, no contexto da campanha Euler, mas existiu igualmente em outras conjunturas. Ela reaparece agora com a exigência de eleição direta e as resistências que suscita.

Qual o impacto que essa proposta pode vir a ter no atual momento político? Qual o seu efeito tendencial sobre a forma como se estrutura hoje a oposição? Finalmente, qual a probabilidade de que, superando todos os obstáculos, essa fórmula acabe por predominar?

Antes de tudo, convém enunciar com toda clareza esta hipótese que desde o início vem informando a análise: nas condições presentes, é enorme o apelo que a idéia de eleições diretas *agora* para a Presidência da República pode exercer sobre amplas camadas sociais. Trata-se aí, é bem verdade, de uma presunção, mas que nos parece fundada em boas razões.

Ela leva em conta, primeiro, o profundo desgaste sofrido pelo regime em decorrência do agravamento da crise e do fracasso reiterado das políticas adotadas para enfrentá-la – o quadro de insatisfação crescente, de tensão social progressivamente aguda e de perda de credibilidade da equipe governamental. Longe vão os dias em que a pro-

paganda oficial podia fazer alarde dos sucessos alcançados, assegurando para quem alimentasse dúvidas a continuidade da “obra revolucionária”. Depois de quase vinte anos de exercício não partilhado do poder, os homens da Revolução surgem agora como os responsáveis exclusivos pelos problemas que afligem o país e levam às portas do desespero grande parte da população. Assim, é natural que a vontade de mudar venha associada à idéia de entregar o governo a outras mãos. E só a eleição direta parece oferecer essa possibilidade.

A segunda razão que dá suporte àquela hipótese é menos óbvia. Há anos, todo o discurso político produzido no Brasil vem tendo como denominador comum a meta declarada da democracia política. Esta, que sempre foi uma bandeira da oposição, desde 1979 passou a constar como objetivo principal e compromisso de honra do governo. Ora, quem diz democracia, diz escolha de dirigentes através do voto, em todos os níveis. Compreende-se, portanto, que a eleição direta para a Presidência da República tenha sido apontada pelo próprio Figueiredo como ponto de chegada e coroamento do processo de abertura. Até há algum tempo atrás, os ideólogos do regime empenhavam-se em reiterar a legitimidade do ritual da sucessão. Isto acabou. Hoje ninguém defende – em princípio e seriamente – o arremedo de eleição indireta que temos tido. Proceder a mais uma é questão de conveniência, não de virtude. Trata-se de preservar o frágil equilíbrio de forças em que está assentada a transição em curso, para que ele não degenerem em crise de caráter regressivo. Mas isto é de uma sutileza realmente admirável: a democracia é o fim por todos perseguido; na democracia prevalece o princípio da maioria; nas eleições de novembro a oposição se demonstra mais uma vez amplamente majoritária..., mas devemos “eleger” um homem do governo em nome do

realismo político. Ninguém, fora do círculo afinal restrito de uma opinião ilustrada e auto-satisfeita, é capaz de acompanhar as linhas tortuosas que costuram esse raciocínio. Seria possível demonstrar que ele não tem nexos, mas no momento isto é secundário. O importante é que ele só é capaz de persuadir quem tenha adquirido uma percepção relativamente refinada da lógica que preside o jogo de poder no interior do regime e encare a política desse ponto de vista. Para o homem do povo, para o cidadão comum, ele carece de sentido. Em caso de discussão pública, se puder opinar, não cabe dúvida: esse cidadão estará com a posição mais simples, reclamando o seu direito de voto em toda a sua plenitude.

Parece evidente, em tudo que foi dito no parágrafo anterior o mais relevante é essa cláusula condicional – “se chamado a opinar” – pela qual é aludida a hipótese da participação popular. Em outras palavras, toda a argumentação que desenvolvemos está calcada no suposto de que o debate da sucessão pode transbordar o âmbito das elites em que continua adstrito e ser afetado, em alguma medida, pela ação de setores sociais até hoje mantidos cuidadosamente à margem. Será tão fantasiosa assim esta hipótese? Não devemos perder de vista este fato: o nível de participação política no Brasil deu um salto no ano passado. Mais do que terem franqueado o acesso a executivos estaduais a equipes que, por si, nada poderão fazer de muito diferente, o que as eleições de novembro implicaram de importante foi a entrada de amplas camadas na vida política do país. Esse foi um aspecto central nas descrições dos eventos, cujo significado as análises nem sempre lograram recuperar: a participação maciça, o clima de festa, a euforia que cercou o ato de votar. Já nos últimos meses de campanha a mobilização foi intensa e ultrapassou de muito o que era esperado.

Apesar da vinculação e das temidas dificuldades colocadas pelo modelo de cédula adotado, o índice de anulação em decorrência de erro foi mínimo. O eleitor foi à urna informado, sabendo exatamente em quem ia votar. E o fez com indisfarçável alegria. Pouco importa que esses mesmos rostos que se abriam então em sorriso na certeza da vitória apareçam agora mais duros, ensombrecidos pela decepção de ver irresolvidos os problemas de sempre e, ainda mais, agravados. O fato é que esses homens e mulheres sem nome tiveram a experiência do exercício de um poder novo – ainda que muito restrito, sobremaneira limitado.

Em março deste ano, a posse dos governadores eleitos pela oposição foi cercada em toda parte de grande expectativa e redobrada confiança. Conforme observação de mais de um comentarista, tal expectativa excedia de muito o razoável e augurava problemas para um futuro próximo. Nas condições de hiper-centralização que marcam a estrutura da administração pública no Brasil é muito reduzida a margem de liberdade dos executivos estaduais. Na eleição dos governadores estava presente a esperança de dias melhores. Ao invés disso, o que se tem é o aumento insuportável do custo de vida, a redução dos salários reais, o desemprego batendo à porta. A diferença entre a fantasia que se alimentou e a realidade é grande: quem responderá por ela? De imediato, parece, quem está mais perto e deve lidar no dia a dia com os efeitos de uma crise social com a qual nada pode. Mas será tão difícil deslocar o alvo e tornar convincente esta idéia simples, que o poder de mudar não está aí, mas um pouco mais longe, e mais alto? E, assim sendo, será estranho que a intenção de influir nesse lugar também pelo voto chegue a brotar? O contrário, julgamos, é mais provável.

Tomemos como adquirido este ponto: existe em largas parcelas da população brasileira um estado de espírito difuso favorável à eleição direta para a Presidência da República. Isto, porém, não basta. Entregue a si mesmo, esse sentimento é incapaz de se converter em vontade coletiva – ele não chega sequer a se expressar. Para que saia do estado latente em que se encontra e se transforme de força virtual em ato é necessário que ele seja mobilizado por um centro de irradiação que lance a proposta e tenha meios para comunicá-la. Fica pendente a pergunta: esta condição adicional tende a se realizar?

Se nos baseamos nos noticiários dos jornais, somos levados a dizer sim..., talvez. Com efeito, a imprensa nos informa de declarações de políticos importantes, de resoluções partidárias e mesmo de algumas manifestações públicas em que a eleição direta em 85 foi reclamada. Mas ela pára aí. Não nos dá elementos para avaliar quais são as tendências e não afasta a possibilidade de que amanhã esses fatos venham a ser negados por outros tantos da mesma natureza e em sentido contrário. Por isso, vamos atacar a questão por outro ângulo, tentando respondê-la pela via da análise.

Retrocedendo um passo, voltemos por um minuto a considerar a denominada fórmula do consenso. Ao estudá-la, tivemos oportunidade de apontar uma série de fatores que militavam contra a sua efetivação. Deixamos propositalmente silenciado um último que agora devemos suscitar: essa saída tem como condição e conseqüência uma reestruturação importante no campo das oposições. Numa palavra, ela exige que a hegemonia “moderada” seja aceita sem mais séria contestação. Mais precisamente, ela implica em que os setores liberais – que até pouco mais que um ano atrás formavam o antigo PP – consigam a partir de agora fazer prevalecer como linha política do PMDB

a sua própria orientação. Aí o problema: existe uma evidente contradição entre o reconhecimento externo de que se beneficia a liderança dessa tendência (pensamos especificamente em Tancredo Neves) e as posições que ela detém no interior do partido. Quando o poder elege em Tancredo o seu interlocutor válido (o poder neste contexto significando também organismos da sociedade civil que atuaram sempre como suporte do regime), ele rompe as fronteiras do PMDB como entidade política e altera fundamentalmente as suas relações internas, impondo-lhe de fora uma nova hierarquização. É compreensível, pois, que as resistências não tardem a se manifestar.

O que a sociedade bem posta e bem pensante espera do PMDB não é difícil saber, basta passar os olhos pelos editoriais da grande imprensa, pelas declarações de empresários e mesmo de alguns políticos do PDS. Se ela será devidamente servida, já é outra história. O certo é que para que tal aconteça as barreiras levantadas pela ideologia espontânea, os compromissos políticos, as convicções arraigadas e o mero cálculo de conveniência de segmentos importantes do partido os quais, por uma ou outra dessas razões ou por combinações delas, tendem a se aferrar ao princípio programático da eleição direta e a defender a observância de uma postura mais contrastante face ao poder estabelecido, tais barreiras deverão ser franqueadas.

Certamente, seria possível conceber uma forma de acomodação que não deixasse de todo mal nenhuma das partes: a sustentação retórica da tese da eleição direta e, na prática, uma política de “corpo mole” que abata o arrobo dos mais afoitos e impeça sejam criados maiores embaraços. O padrão vem diretamente da tradição do velho MDB: enquanto os autênticos se inflamam, os Tancredos e os Thales Ramalho tratam de coisas sérias. Mas, nas condições presentes, não é

garantido que a duplicidade seja uma resposta adequada. Até 1978, o MDB pôde se dedicar a esse tipo de jogo sem maiores percalços. No Rio de Janeiro, pôde inclusive eliminar a diferenciação dos atores, os mesmos indivíduos aparecendo como funcionários fíéis do regime o tempo todo e, em época de eleições, como opositores dotados de uma rude linguagem. Novembro de 82 indicou que esse tipo de manobra não oferece mais resultados líquidos e certos.

A verdade é que foi abolido de fato no Brasil o monopólio da representação oposicionista. Desde 79, movemo-nos num contexto político mais competitivo, apesar de os resultados do último pleito terem, aparentemente, indicado uma forte tendência ao bipartidarismo. O PMDB pode largar agora a bandeira da eleição direta, ou guardá-la para uma ocasião mais propícia. Mas a conseqüência é clara e previsível: ela será levantada pela mão de quem tenha a força, a habilidade e a audácia para isso. Brizola parece dispor destes três atributos.

“Brizola nega ser candidato, mas garante que o sucessor de Figueiredo será eleito pelo sufrágio direto”; “Em solenidade comemorativa do centenário de Vargas, filho de João Goulart lança a candidatura de Brizola para a Presidência da República”; Trancredo Neves em transcrição livre: “A campanha pela eleição direta é desestabilizadora. Ela compromete a abertura política”, “quando esfregamos a pele de Brizola, reencontramos o caudilho” As notícias confirmam, parece, o juízo que viemos de formular: mesmo que o PMDB suspenda momentaneamente a exigência da eleição direta, Brizola tem os meios para retomá-la por conta própria. Restaria mostrar que, além de poder, ele tem razões para fazê-lo. E isto não é tão difícil: tendo chegado ao Brasil com um projeto sumamente ambicioso; sendo recebido sob o fogo cerrado das casamatas erguidas em nome da unidade

das fileiras oposicionistas; golpeado por uma decisão judicial que lhe retira a sigla do partido que pretende recriar; persistindo, apesar dos revezes, no mesmo caminho e tudo apostando num lance de máximo risco, Brizola conhece afinal a vitória ao se eleger, para grande surpresa de todos, governador do Rio de Janeiro. Mas, embora importante, esta conquista não constitui mais que um começo. Contando com implementações sólidas apenas em dois estados, contido na condição de expressão política regional, a sua proposta perde sentido. Para que ela vingue é necessário que a sua liderança transcenda esses limites e se imponha como pólo de atração por todo o país. Pois bem, o tema da eleição direta lhe faculta isto.

Salvo engano de nossa parte, no ano e meio que se segue a tese da eleição direta não ficará encostada à espera de patrocinadores que não virão. Como procuramos mostrar, ela conta de saída com dois. Caberia acrescentar um terceiro – o PT, que se bate intransigentemente pela observância do princípio do sufrágio direto em todos os níveis – e salientar, finalmente, um aspecto que foi apenas tangenciado, a saber, o elemento de emulação contido nesse quadro. De fato, se um personagem como Tancredo pode contrariar o programa do partido que o hospeda e fazer a defesa aberta da solução negociada para o problema da sucessão, nem todos podem segui-lo alegremente nessa toada. Tancredo fala para uma audiência cuja sensibilidade não pede outras palavras. Para os setores do PMDB mais vinculados e/ou comprometidos com os movimentos populares – para a sua esquerda, mas não apenas para ela – o mesmo não aconteceria. Se a reivindicação de eleições diretas é feita com ênfase e chega a ganhar ressonância – como imaginamos – opor-se a ela ou, simplesmente, não empunhá-

la significa correr o risco de perder posições, prestígio, influência e de se ver obrigado, mais tarde, a marchar na retaguarda.

Tal como a entendemos, na conjuntura atual estão presentes inúmeros elementos que apontam para a emergência de uma campanha impetuosa pela eleição direta em 85. Nas condições de crise em que vivemos, a questão sucessória tende a capitalizar o conjunto de contradições, a soma de tensões que a sociedade brasileira vem acumulando ao longo dos anos e que se intensificam agora. Se a sucessão presidencial for conduzida como um negócio de bancos, a se resolver num acerto por cima (caso das duas primeiras hipóteses) ela será, ainda assim, reveladora de fraturas, lugar de embates. Mas, no principal, esta dimensão terá sido amputada. Apesar das eventuais mudanças que venham a se verificar, o predomínio será da continuidade. O tema da eleição direta tem este condão: ele traz para o palco outros ouvidos e outras vozes, cuja simples presença basta para infletir o discurso, deslocar o eixo do debate, alterar os termos pelos quais as propostas são avaliadas. Por isso, a campanha pela eleição direta não pode ser intransitiva. De imediato ela põe uma segunda questão e lhe dá a resposta: para que votar? Para dizer basta, para por um fim a uma política que nos estrangula; votar para mudar, para fazer do Brasil um país habitável. A luta pela eleição direta contém em germe todo um programa. É nesta qualidade bifronte que ela tende a expressar o descontentamento e a esperança renascida de amplas camadas sociais.

Qual o impacto da tese da eleição direta? Como pode afetar as relações internas no campo das oposições? Até agora respondemos a duas das indagações que formulamos no início deste tópico. Quanto à terceira – ela pode vir a ser adotada? – seremos breves. Por tudo que dissemos, as resistências contra esta fórmula são poderosas. Além do

motivo banal mil vezes invocado – o fantasma da vitória de Brizola – está a pura e simples imprevisibilidade. Mas a razão mais importante é outra: é que realizar eleições sob a pressão de um movimento de massas é recuar demais, é reconhecer uma derrota e suspender finalmente um dos parâmetros que desde o início vem balizando o processo de abertura, vale dizer, o controle exercido pela elite dirigente sob o processo de mudança. A sua ocorrência já se situa além dos quadros limitados em que as hipóteses neste trabalho foram analisadas.

*
* * *

A pretensão que nos animou neste artigo foi a de armar um quadro de referência para a análise do atual processo sucessório. No seu decurso, identificamos alguns problemas comuns às sucessões ocorridas no pós-64 e discutimos as três hipóteses que se abrem agora quanto ao formato da decisão. Alguma delas acabará por se firmar? Qual? Não sabemos. Mas a pergunta não é pertinente. Ela supõe que as determinações decisivas já estejam todas dadas, o que não nos parece ser o caso. O importante é que a sucessão – como processo histórico, tal como será vista no futuro pelo estudioso que procure reconstituir esse período da vida política brasileira – será a resultante do entrelaço dessas três propostas, dos investimentos que forem feitos nelas, da maneira como forem sustentadas. Encarada nesta perspectiva ampla, a sucessão não se afigura tanto como um ponto de chegada, mas, antes, como um momento (ainda que possa vir a ser crucial) na crise e – esperamos – na decomposição da ordem autoritária.

13. O Impeachment: uma crise singular

Uma forma possível de introduzir o meu assunto é chamar a atenção para a ambigüidade do termo que recobre o tema geral deste debate: crise, crise política. Em certo sentido, podemos dizer que o sentido do vocábulo crise é bem simples: ele se define pela contraposição a um outro termo que usamos diariamente em nosso vocabulário corrente – a palavra normalidade. Estado normal, estado crítico: se sabemos o que significa a primeira, a segunda expressão não encerrará para nós nenhum mistério.

No entanto, as coisas não são tão simples assim como a afirmativa acima parece insinuar. Tomemos, a título de exemplo, algumas situações as quais, embora todos nós estejamos de acordo em denominá-las crises, diferem entre si em aspectos fundamentais. Em 68 vivemos um contexto de radicalização política e ideológica acentuada, tal que, em articulação com os problemas inerentes à estabilização das relações internas às Forças Armadas, uma vez tendo estas se instituído como organismo político (o verdadeiro “Partido da Revolução”), levaram a um golpe, à ruptura do frágil equilíbrio institucional sobre o qual se vivia no Brasil desde a promulgação da Carta de 67. Entre

1974 e 1978 assistimos no Brasil a uma série de situações de crise. Mas o significado dos conflitos que definiam a sua trama era outro, e estes culminaram não com uma nova e mais severa investida discricionária, mas, ao contrário, com a desobstrução dos caminhos que levariam à abertura – com a anistia, a reforma partidária, e o estabelecimento das condições institucionais que tornaram possível a organização dos trabalhadores em sindicatos combativos e num partido como o PT, por exemplo, sem qualquer violência frontal à institucionalidade vigente. Em 1984 as contradições desse mesmo ordenamento jurídico seriam levadas ao paroxismo. E tivemos então a campanha pelas Diretas Já, um momento crítico marcado por vastas mobilizações, cujo resultado, sabemos, foi a desagregação dos suportes político-partidários do regime, e uma negociação que possibilitou o trânsito para um governo civil capitaneado pelo principal partido de oposição naquele momento, o PMDB, carro-chefe da Aliança Democrática.

Em alguns desses casos, a crise política esteve associada ao adensamento de problemas na esfera econômica e social – 1974, 1983/84; mas não assim em 1968. Em todos os casos, a crise política teve como pano de fundo e, em última instância, como objeto, as ambigüidades, as contradições internas, as tensões intrínsecas, numa palavra, a natureza do regime. Para além de suas enormes diferenças, as crises de 68, 74 e 84 guardam entre si uma clara unidade, como episódios marcantes que são de uma quadra de nossa história.

Tal não pode ser dito da conjuntura sobre a qual devo falar agora. Com efeito, a crise que levou à demissão de Collor no ano passado tem características e significados inteiramente diversos. Não quero me estender sobre este ponto que pode parecer evidente para todos. Sobre as características, basta mencionar o fato – talvez singular em nos-

sa história republicana – de que nela os militares não compareceram como protagonistas. Quanto ao significado, limito-me a indicar que ela não pôs em tela de juízo nenhuma norma constitutiva do regime político em vigor. Não foi, ao contrário das outras, uma crise de regime. Mais ainda – fato igualmente inédito em nossa experiência histórica – ela deu ensejo à reafirmação do ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição de 1988, cujos dispositivos criados para resolver o tipo de problema em questão – a comissão parlamentar de inquérito, a figura do *impeachment* – revelaram-se eficazes, produzindo um efeito que muitos dos mais experientes homens públicos do país davam como inimaginável. Em 1992 tivemos uma crise a qual, mais do que pelos traços que a definem como uma crise, chama a atenção pelo que representou como testemunho de normalidade.

Há um certo quê de provocação no jogo de palavras que venho fazendo entre crise e normalidade. É que desejo salientar este fato capital: não cabe pensar em crise e normalidade abstratamente. Quando falamos em crise, precisamos antes de mais nada considerar a sua natureza. Para tanto, podemos recorrer a um esquema classificatório simples que acuse as diferenças entre crise de governo, crise de regime, crise de Estado, crise do sistema de dominação. Se raciocinarmos com tal esquema, vamos encontrar de saída uma particularidade intrigante na crise do *impeachment*: ela se constituiu numa crise de governo aguda, desencadeada no contexto de uma profunda crise de Estado, cuja prolongada continuidade vem minando as bases em que descansa a coesão da sociedade nacional. No entanto, essas duas dimensões não se fundiram. A crise do governo Collor foi circunscrita, isolada em seu objeto e em seus efeitos. Esse o enigma que ela propõe ao analista: como entender que no contexto de uma transição política

todavia não encerrada; num quadro de estruturas e normas políticas fracamente institucionalizadas; em meio a uma crise econômica e social sem paralelo; no bojo de múltiplos e superpostos conflitos; tendo em vista, ademais, a longa tradição de soluções de força que é a nossa, como entender que numa situação geral como a descrita acima tenha podido se produzir uma mobilização popular daquelas dimensões, tenha se conseguido levar tão longe o desafio lançado à autoridade do presidente da República? Como explicar, enfim, o fato de que tenha sido possível desalojá-lo através da ativação de dispositivos constitucionais, respeitados os ritos e os prazos ditados pela lei, em que pesem as afirmações em contrário de seus defensores?

Não tenho a intenção de responder cabalmente a esta pergunta. Mas gostaria, ainda assim, de trazer ao debate alguns comentários que talvez possam ser úteis como hipóteses a serem exploradas mais cuidadosamente em outras oportunidades.

O primeiro diz respeito à neutralidade dos militares. Ele pode ser expresso sinteticamente como se segue. Embora tenham estado no centro da política brasileira até bem pouco tempo antes, manifestando várias vezes – para valer ou como blefe, pouco importa – sua disposição para interferir diretamente no processo de decisão política (refiro-me, por exemplo, às ameaças que cercaram a votação do regime de governo e do mandato presidencial na Constituinte, para não falar da discussão sobre o papel constitucional das Forças Armadas), vários fatores contribuíram para manter os militares afastados do processo que culminou na demissão de Collor. O mais importante deles provavelmente terá sido a crise de identidade vivida pelos militares como resultado conjugado da degradação material experimentado pela organização castrense – equipamentos, material

de consumo, salários –, pelo crescente questionamento de seu papel em decorrência das mudanças geopolíticas implicadas no *débatte* da União Soviética, bem como das transformações políticas e culturais impulsionadas internamente pelo avanço da democratização.

É difícil para o observador externo formar uma idéia clara a respeito de como essas circunstâncias combinadas estariam a afetar as disposições políticas e ideológicas dos militares brasileiros. Contudo, a consideração de alguns episódios característicos certamente nos ajudarão a aquilatar o sentimento de desconforto que elas alimentavam.

Primeiro relato. Senador Jarbas Passarinho em visita não divulgada ao Rio de Janeiro hospeda-se em guarnição militar. De manhã, tendo observado a austeridade acentuada de seus aposentos, expressa ao soldado que lhe serve o desjejum sua estranheza pelo fato de não ter ouvido a ordem do dia. Explicação do recruta: o quartel não tem verba para o café da guarnição; a tropa está dispensada desse rito para chegar de casa já alimentada.

Segundo relato. Em visita à fronteira amazônica, o Presidente faz-se fotografar lançando pá de terra em covas que supostamente serviriam para lançamento de mísseis no âmbito do projeto Calha Norte, por ele desativado.

Seria possível continuar indefinidamente nesta listagem. Para efeitos do argumento que estou tecendo, contudo, importa mais salientar um aspecto. Distintos em suas temporalidades próprias e em suas origens, todos os fatores antes mencionados confluíam na produção de um resultado: o crescente divórcio entre os militares e o governo encabeçado por Fernando Collor.

Divórcio que se tornava maior à vista dos aspectos abaixo alinhados:

1. Restrições orçamentárias, em sua dupla face, o soldo e o desaparecimento das Forças Armadas. Naturalmente, elas não foram criadas pelo governo Collor, e disso os militares sabiam muito bem. A insatisfação com os baixos salários era antiga, e já em 1988 tinha causado viva tensão, em episódio que resultou na demissão do Brigadeiro Camarinha (chefe do EMFA, Estado Maior das Forças Armadas). Dessa vez, porém, havia agravantes: o consumo ostentatório, a promiscuidade no trato com amigos ricos, o desregramento do presidente e seu *entourage*... o exibicionismo. Na perspectiva dos militares, à injustiça somava-se agora o ultraje.
2. Havia ainda a evidência de que no Brasil Novo de Collor os projetos mais caros aos militares claramente não tinham lugar. Que se pense na retórica das privatizações, no destino reservado à indústria militar, no já referido projeto Calha Norte;
3. Manifestações estas que deviam ser encaradas como sintomas de algo incomparavelmente maior. Com efeito, se a guerra das Malvinas, em 1982, encerrou para os militares brasileiros a mensagem clara de que o “Mundo Ocidental” era hierarquizado e que, na hipótese de guerra entre um país latino-americano e uma potência européia, esta teria o apoio dos Estados Unidos, o terremoto político de 1989 e o debate estratégico nos países centrais – que lhe antecede, mas foi fortemente intensificado por ele – desmonta integralmente o mundo tal como conceituado pela doutrina militar da Segurança Nacional. Isto é sabido. O que devemos salientar é outra coisa. O governo Sarney foi marcado por atritos com os Estados Unidos. No final de cada momento crítico, concessões eram feitas, mas, ainda assim, ao concluir seu mandato Sarney legava ao seu sucessor um forte contencioso e tensão montante, que se ex-

pressava, entre outras coisas, na denúncia do propósito atribuído aos países desenvolvidos de questionar o princípio da soberania nacional, o objetivo de internacionalizar a Amazônia, etc., etc. Antes mesmo de assumir o governo, Collor faz movimentos rápidos com o fim de “desarmar os espíritos” – na viagem que fez pelas principais capitais do planeta, depois de tomar sol numa ilha remota, deu garantias mais que suficientes de que aceitava o papel reservado na “Nova Ordem Mundial” a um país como o nosso. Ora, nesse novo papel estava implicada a perda de certos atributos de soberania relacionados à defesa nacional e, por via de consequência, uma redefinição drástica da função consignada às Forças Armadas. Nesse quadro, a inquietação na caserna não surpreende. O contrário é que seria de intrigar.

Reconheço o caráter especulativo de muitas dessas considerações. Mas estou certo de que – aliadas ao reconhecimento da distância política entre os círculos castrenses e as forças que estiveram à frente do movimento pelo *impeachment* – aquelas condições têm muito a ver com a produção desse fato surpreendente: pela primeira vez na história republicana, numa situação de crise aguda os militares encontravam-se deslocados, completamente afastados do epicentro da política nacional.

O comentário seguinte refere-se à fragilidade parlamentar do governo Collor. O importante aqui não é tanto o fato de Collor – ou o seu partido – não dispor de maioria estável no Congresso. A ausência da mesma não o impediu de fazer aprovar em ambas as Casas a parte mais polêmica de seus projetos de governo. É certo que Collor era uma figura periférica no universo das elites políticas e econômicas do país; mas fora adotado por estas como um paladino, o salvador da or-

dem ameaçada pelo espectro de uma presidência petista. É nada indica que não poderia continuar gozando de seu favor caso sua conduta no governo fosse outra. Não, a posição excêntrica de Collor no sistema político só vai se revelar um fator de instabilidade e, em última instância, contribuir decisivamente para a sua derrocada porque, no início, ela esteve associada ao seu retumbante sucesso.

Explico-me. Não tanto o fato de carecer de sólido fundamento no sistema de partidos, mas a pretensão – embalada no êxito estrepitoso de sua trajetória eleitoral – de governar “de cima e por cima”, com ou sem o aval dos partidos, numa palavra, o delírio bonapartista de Collor foi o que causou a sua ruína. Invocando uma legitimidade incontrastável para levar a cabo seu projeto – “aprovado nas urnas por trinta e cinco milhões de brasileiros” – apresentando-se como único intérprete acreditado da vontade nacional, cujos mandatos seriam permanentemente abafados pelo palavrório falaz dos políticos, desde o início Collor se lançou numa trajetória de confronto, que iria alienar-lhe o apoio até mesmo de quem, no fundamental, estava de acordo com a sua política.

Válida em linhas gerais, a afirmativa acima demanda, contudo, algumas qualificações. Em primeiro lugar, a alusão ao bonapartismo de Collor como delírio. É fácil se deixar enredar pela falácia da retrospectção. Hoje podemos voltar nossos olhos para aqueles dias nervosos que se seguiram à posse de Collor e neles enxergar o desvairio, o destempero, a desrazão. Esquecemos quase sempre que eles não foram vividos dessa forma; que mesmo os gestos mais extremados foram acolhidos com aplausos, não só pelos “descamisados, mas pela fina flor da opinião bem pensante, que os aprovou em gestos e na palavra de seus intelectuais mais representativos. É certo que este es-

tado de espírito não perdurou muito. É verdade que, já em novembro de 1990, o projeto collorido de constituir uma base política própria que lhe assegurasse na prática a independência afirmada em teoria, com os pífios resultados obtidos nas eleições para a Câmara e o Senado e para os executivos estaduais, já em novembro, repito, estava seriamente abalado. Mas esse resultado foi fortemente condicionado pelo fracasso da política de estabilização adotada logo nos primeiros dias de seu mandato. O seu malogro estava predeterminado? A se crer no juízo de muitos dos economistas brasileiros mais reputados, absolutamente, não. Sua sorte teria sido selada pela ausência de medidas complementares e por erros evitáveis de gestão. Mas se é assim, cabe assumir o risco do argumento contrafactual e indagar: em tal contexto os sonhos de grandeza do senhor Collor ainda nos pareceriam tão pueris?

A outra qualificação diz respeito ao que talvez possa soar como anacronismo naquela afirmativa. Com efeito, a ninguém terá passado despercebida a ironia: Collor foi destruído exatamente quando procurava corrigir os seus erros e excessos. A nova face, mais cordata, mais aberta ao diálogo, foi exibida, primeiro, em fevereiro/março de 1992, com a reforma ministerial que levou a postos chave do governo vários caciques do PFL, e quase assegurou ao mesmo a adesão do PSDB – o qual, embora a isto se furtasse, formalmente, comparecia, de fato, através de um membro de sua executiva nacional, além de intelectuais notoriamente identificados com o partido. Com a nomeação de Marçílio Marques Moreira, em maio do mesmo ano, pode dizer-se que, tendo se afastado dos seus, Collor cedia as rédeas e se contentava com desempenhar no governo um papel mais ou menos decorativo. Pois foi justamente aí que surgiram as primeiras denúncias...

Não tenho a menor intenção de sugerir uma conexão causal entre os dois conjuntos de circunstâncias. O que desejo é sugerir que, tendo irrompido por razões de natureza vária naquele momento, as acusações contra Collor e seu grupo atingiam um presidente cuja autoridade já se encontrava muito enfraquecida. Um presidente que havia se desgastado exageradamente na relação com os grupos dominantes que o elegeram, ao não reconhecer os sinais comunicados pelas urnas em novembro de 90, nas quais os seus candidatos foram quase por toda parte batidos. Um presidente que, ao invés de anotar o recado e escolher o caminho da prudência, lançava-se em fuga para a frente com o Plano Collor II, em fevereiro de 91, o qual, sem a virulência de seu predecessor, continha igualmente um chorrilho de pecados jurídicos e exasperava a todos pela recalcitrância e intemperividade. Nesse contexto, o recuo de Collor, suas repetidas demonstrações de civilidade, não ganharam o sentido de positivo de uma conquista sua. Pelo contrário, apareciam como a admissão de uma dolorosa derrota. Ante a figura patética de um presidente que chegou com ares de **Duce**, para se apresentar, dois anos depois, surpreendentemente envelhecido, multiplicando gestos de humildade, por que defendê-lo? Em nome de que emprestar solidariedade?

A indagação acima me leva ao terceiro e último comentário.

Durante os trabalhos da CPI, em maio ou junho, não me lembro bem, um jornalista brilhante expôs em alguns artigos, mais ou menos nesses termos, uma avaliação angustiada: “A conjuntura apresenta um aspecto paradoxal: a população consome avidamente as denúncias contra o presidente e se indigna com elas. Mas não se mobiliza. Parece tomada de ceticismo, dominada por um sentimento de descrença que alcança o conjunto dos políticos e as instituições democráticas.”

Primeira tese. Segunda: “Apesar de todo o sofrimento causado pela recessão e toda a repulsa gerada pela evidência do banditismo que tomou conta do Planalto, Collor tem grande chance de sobreviver no cargo, pois não se vê em parte alguma forças sociais e políticas com disposição e capacidade para mobilizar o descontentamento difuso com a crise, propondo um programa alternativo às políticas que estão sendo postas em prática. A realidade é que Collor se beneficia de um amplo consenso das elites em torno de suas metas estratégicas.”

Essa avaliação demonstrou-se errônea. Mas isto é irrelevante. O que pode ter interesse é indicar onde o analista se enganava.

No meu entender, o que tornava plausível aquela apreciação era a conjugação de dois equívocos básicos:

- 1) Uma percepção estática da crise e o desconhecimento da dimensão estratégica, vale dizer, o elemento de cálculo subjacente ao processo de mobilização política. As denúncias de Pedro Collor deram início a uma contenda a um tempo política e judicial. Até o final dos trabalhos da CPI, mais precisamente, até o depoimento de Claudio Vieira, o segundo desses aspectos era o principal: tratava-se, então, de investigar o fundamento das alegações feitas, estabelecer de forma tão cabal quanto possível a responsabilidade de Collor nos delitos que estavam sendo apurados. Nesse momento, apelar para amplas manifestações de rua pelo afastamento do Presidente seria dar alento aos defensores do governo em sua tentativa constante de tumultuar o processo de investigação, acusando a oposição de estar arquitetando um golpe. Depois da esperada defesa de Collor, tudo mudou. A impossibilidade de responder de forma minimamente aceitável às acusações se tornou patente. A partir daí, os porta-vozes do governo passaram a se aferrar a

questões de procedimento, abandonando qualquer pretensão de combater seus oponentes no terreno do mérito. Verifica-se aí um claro deslocamento: agora, para governo e oposição, a questão é eminentemente política e se resolve em termos de aferição de forças. Desde então, as manifestações públicas se tornam não apenas pertinentes, mas um elemento fundamental do processo. Não é por acaso que a convocação para a primeira manifestação mais expressiva – o ato público na Praça da Sé – ocorreu logo após aquela virada. Três dias depois, os estudantes fizeram a sua primeira passeata na Avenida Paulista, com grande repercussão. Foi aí que Collor teve o seu rompante e declarou a guerra das cores, estimulando as contra-mobilizações e incorrendo em fragorosa derrota.

Concluindo. O erro neste particular era o da impaciência, da dificuldade de perceber que a mobilização é antes de tudo um recurso político que, como tal, para ser eficaz deve ser acionado no momento certo.

- 2) Mas o equívoco mais grave era o segundo, o de inferir, do apoio ao programa de longo prazo de Collor, o empenho em sustentá-lo no cargo. Na verdade, é o contrário que sucede. Senão, vejamos. Uma das peculiaridades mais desconcertantes desta crise foi o seu diminuto impacto no desempenho da economia. Com efeito, não obstante viesse operando com taxas extremamente elevadas de inflação (cerca de 20% ao mês), a economia demonstra-se relativamente insensível aos efeitos do agravamento dramático do quadro político. Ao contrário do que seria razoável imaginar, não se observou nenhuma reação mais nervosa por parte dos agentes econômicos, nenhum movimento especulativo de maior intensidade. É verdade, houve quedas nas Bolsas e pequenos saltos na cotação

do dólar. Mas nada que produzisse abalos significativos. Dois meses depois das denúncias que atingiram de morte a autoridade do presidente, a economia seguia funcionando normalmente, ausentes oscilações maiores no comportamento dos preços e no ritmo de atividades.

Razões para que tenha sido assim não faltam, e os analistas, de maneira geral, coincidem ao apontá-las: 1) o controle exercido sobre a emissão da moeda; 2) a contenção do déficit fiscal; 3) a disponibilidade de reservas cambiais confortáveis; 4) a simples realidade da recessão, cujo efeito sobre o emprego sufoca as demandas salariais e deprime o consumo, inibindo a alta descontrolada dos preços; enfim, 5) a confiança transmitida pelos condutores da política econômica de que as regras do jogo não seriam mais quebradas por medidas intempestivas que pegassem os agentes despreparados. Este último dado é fundamental: depois de uma longa história de intervenções bruscas e pretensamente definitivas, que não debelaram a inflação mas desorganizaram a economia e provocaram prejuízos sérios, a garantia reiteradamente renovada de que não haveria mais recurso a truques, choques ou pacotes, para muitos, caía como um bálsamo. Compreende-se, assim, a atitude de tantos empresários que viam na “serenidade” do ministro Marcílio a condição que lhes permitiria planejar a médio e longo prazo.

Mas não é tudo. A política de estabilização é apenas uma das vertentes da política econômica. A outra é a sua dimensão estratégica: as reformas liberalizantes que, desde o início, constituem o cartão de visita do governo Collor. A crise assumiria de imediato outra natureza se o mesmo estivesse sob o assédio de forças hostis a esse programa, aglutinadas em torno de propostas alternativas que cindissem, de alto a baixo, o conjunto da sociedade. Tal não ocorre. Pelo contrário, a

preocupação em todos era evidente: tratava-se de circunscrever o raio da crise, isolar seus efeitos, assegurar que mesmo na hipótese limite, de que tivesse por desfecho a substituição de Collor, ela não acarretaria uma ruptura do processo em curso naquilo que ele tem de essencial, vale dizer, a abertura econômica e a redefinição do papel do Estado. É só isso que permite entender a posição tomada por um representante tão conspícuo do conservadorismo brasileiro quanto o jornal *O Estado de São Paulo*, ao reclamar – no dia seguinte à publicação do relato do motorista Eriberto – do Presidente da República este último gesto de desprendimento: a renúncia, como única forma de preservar o muito, que pelo seu esforço, já teria sido alcançado.

São essas e outras propriedades que nos facultam qualificar como crise de governo a conjuntura que vivemos então. Ela ocorre em um momento difícil, quando os problemas em outras esferas abundam, e não sabemos que conseqüências eles poderão gerar. Caberia falar em simultaneidade de crises. Mas, em contraste com o que sucedeu em outras ocasiões, elas não se sobrepõem, não se enlaçam, permanecem como que insuladas.

Este fato será melhor aquilatado se fizermos uma breve retrospectiva. Em 1989 vivemos no Brasil uma situação de equilíbrio catastrófico. Durante pelo menos três anos o governo esteve semi-paralisado por estrangulamentos políticos de toda ordem. As razões que levaram a tal estado de coisas são muitas e complexas; não haveria como resumi-las aqui.¹ Sobre esse ponto direi apenas que, entre elas, constam, em lugar de destaque, 1) a implosão do plano Cruzado, a impetuosa retomada da inflação e o enorme descrédito que esse des-

¹Discuti amplamente este tema em minha tese de Livre Docência *Estado e Economia em Tempo de Crise. Política Industrial e Transição Política no Brasil nos Anos 80*, que está para sair como livro em co-edição da Relume Dumará e da Editora da UNICAMP.

fecho impôs ao governo; 2) as tensões e as ambivalências que cercaram, desde o início, o processo constituinte; 3) o adensamento do contencioso com os Estados Unidos; 4) a natureza peculiar, profundamente desorganizadora da eleição presidencial de 1989. Para o argumento que venho elaborando aqui, mais importante que aprofundar o exame dessas condições é assinalar alguns traços do contexto que a conjugação delas gerava. Refiro-me, naturalmente, à exasperação dos conflitos sociais (com 672 paralisações e 72,5 milhões de jornadas de trabalho perdidas, o movimento grevista atingiu em abril de 1989 um pico nunca, antes ou depois, ultrapassado); o efeito de “contaminação” que o desgaste do governo Sarney exerceu sobre partidos e figuras políticas a ele associados (polarizada por dois *outsiders*, Lula e Collor, a eleição de 89 pôs a nu a crise da *representação política das classes proprietárias*); a dinâmica polarizante do processo sucessório, onde dois campos claramente definidos confrontaram-se, acordos que estavam apenas na denúncia do *status quo* vigente e na promessa de com ele romper com medidas drásticas. Mas falo também do consenso, cada vez mais amplo nas classes dirigentes, em torno disso que, em nome da parcimônia, vou chamar de “agenda neoliberal”.

Este, o ponto que desejo enfatizar. Em 1989 boa parte das elites brasileiras já havia aderido à retórica das reformas liberais. Esse movimento de opinião ocorreu durante o governo Sarney, mais particularmente depois da falência do plano Cruzado. Em boa medida, ele foi fomentado pelo discurso do próprio governo, que aposentou a retórica desenvolvimentista de sua fase “Nova República” e, principalmente na gestão Mailson da Nóbrega, passou a enaltecer as virtudes auto-reguladoras do mercado. Mesmo se a sua fragilidade intrínseca e a confusão reinante não lhe permitissem criar as condições re-

queridas por estas (a abertura comercial, um dos itens principais no cardápio das referidas reformas foi iniciada em 1988. O fato de a segunda rodada de reduções tarifárias ter sido reiteradamente adiada e, por fim, deixada aos cuidados do futuro governo testemunha com eloquência a impotência do governo Sarney em sua última etapa). Quando Collor se lançou na aventura que o levaria à presidência da República, ele provavelmente carecia de qualquer visão mais coerente sobre a crise nacional. Mas isto não importava muito: bastou-lhe montar uma equipe com economistas de terceiro time para pinçar, no dito senso comum, as fórmulas que lhe garantiriam o título de paladino da “modernidade”.

Para um político como Collor, em certo sentido, a questão do programa não constituía problema. Em linhas gerais, o roteiro estava traçado. Tudo que lhe cabia era escolher uma das muitas versões na praça e, garantida a vitória nas urnas, demonstrar disposição suficiente para aplicá-la. E este mérito não se lhe negará: atabalhoadamente, do seu jeito, cobrando, material e simbolicamente, muito caro por isso, ele fez o seu dever de casa. Desde então, muito do que até 1989 esteve apenas no papel foi incorporado à economia e à sociedade brasileiras, portando a marca da irreversibilidade.

Se estou certo, contida na trajetória de Collor há uma outra e maior ironia: em grande medida, o que tornou possível sua demissão foi – no que toca ao programa de longo prazo – o seu próprio sucesso.



UNICAMP

*IMPRESSO NAS OFICINAS GRÁFICAS DA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS*

PRINTED IN BRAZIL