

A PRODUÇÃO DO CONSENSO DISCURSO ECONÔMICO E CONFLITOS POLÍTICOS NA TRANSIÇÃO BRASILEIRA*

Sebastião C. Velasco e Cruz
Dept.º Ciência Política do IFCH/UNICAMP

I

Era previsível. Dificilmente o debate sucessório deixaria de suscitar-la — ao menos nos círculos mais informados da opinião. Com efeito, a convergência entre o programa econômico do candidato presidencial preferido dos empresários e o pacote de políticas prescrito desde meados da década passada pelo FMI, o Banco Mundial e outras agências internacionais menos cotadas tornava inevitável a questão: como entender essa proposta e a acolhida que ela encontra nos meios empresariais? Expressões, ambas, de um consenso livremente formado pelas elites nativas, capazes apesar de tudo de aprender com seus próprios fracassos? Ou aceitação subalterna de uma fórmula produzida e inculcada pelos protagonistas de uma economia-mundo em profunda transformação?

No que vem a seguir não abordaremos diretamente essa questão. Nos termos em que está posta, ela se presta perfeitamente a

* GT ELITES POLÍTICAS. Trabalho apresentado ao XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 23-27 de novembro de 1994.

fins de polêmica, mas não convida um bom exercício de interpretação. Os fatos a justificam. Mas eles não são tão novos assim. Para compreendê-los precisamos nos distanciar por um instante da conjuntura presente e voltar nossos olhos para o momento histórico em que a mudança neles implicada ocorreu.

*

Em quê, mais precisamente, consistiu a referida mudança? Para responder a esta pergunta, vamos tomar um atalho. Em 1985, o ex-presidente do Banco Central, Carlos Geraldo Langoni, publicou um livro com o sugestivo título *A Crise do Desenvolvimento: uma Estratégia para o Futuro*. Esse trabalho pode ser instrutivamente cotejado com a coletânea *FMI x Brasil: a Armadilha da Recessão*, que viera à luz dois anos antes sintetizando os pontos de vista dos economistas de oposição.¹ Além da prioridade atribuída ao problema da dívida externa, em comum entre eles havia a idéia de que a economia brasileira vivia uma crise profunda e que, para vencê-la, muito além das medidas de curto prazo, seria preciso atacar os problemas estruturais que provocavam os desequilíbrios e comprometiam a retomada do desenvolvimento. Na identificação das causas estruturais da crise e no receituário oferecido eles diferiam acentuadamente. Mas, dadas suas respectivas autorias, isto soa um tanto óbvio; não é este o ponto que desejamos salientar. Com a perspectiva que o tempo nos faculta o que ressalta na comparação entre os dois textos é a distância que os separa igualmente do discurso que se impôs como dominante no início dos anos 90. Em relação às teses dos "economistas de oposição", não é preciso insistir: com sua ênfase no papel positivo da intervenção estatal e no controle nacional das decisões econômicas elas passaram a ser apontadas como sinônimo de atraso. Quanto ao trabalho de Langoni, a distância se mede pela ausência nele de muitos dos temas que,

¹ "FMI x Brasil: A Armadilha da Recessão". São Paulo, *Gazeta Mercantil*, 1983.

cinco anos mais tarde, viriam a estar no centro do discurso hoje hegemônico. Com efeito, em vão procuraremos nesse texto qualquer indicação sobre como desregular a economia, ou como conduzir a sua abertura à concorrência externa. Esses pontos — que logo viriam a dominar a agenda — não estavam em seu horizonte.²

Em meados da década passada, depois de uma crise aguda que interrompeu um longo ciclo de crescimento, mas foi sucedida por uma recuperação vigorosa que parecia reassegurar a todos as possibilidades enormes da economia brasileira, o questionamento de seus fundamentos institucionais era ainda notadamente tímido. O Estado já se encontrava na berlinda; mas limitadamente, visto sobretudo pelo ângulo financeiro.

Cinco anos depois, o diagnóstico é outro. A economia parece entravada por distorções de toda espécie; a indústria, atrasada e pouco competitiva. Para escapar à decadência previsível preconiza-se a redução do Estado — em sua dupla face: como produtor e agência reguladora —, mudanças nas formas de concorrência, uma ampla abertura externa e generosos incentivos ao capital estrangeiro.

Reforma do Estado; abertura externa; novo regime para o capital estrangeiro. Cada um desses elementos podem ser justificados em si mesmos e propostos como objetivos discretos de política econômica — no passado recente, eles o foram, em momentos distintos e por grupos diferentes. O que especifica a situação no início dos anos 90 é não apenas a aceitação difundida desses itens, mesmo por grupos que se opuseram fortemente a eles pouco tempo atrás, mas o fato de aparecerem retoricamente articulados numa cadeia de equivalências, que torna possível apresentar cada um deles, alternativamente, como objetivo e como meio indispensável à consecução dos demais. Dito de outra forma, eles passam a ser dados como momentos funcionalmente diferenciados de um único "pacote" de medidas indispensáveis para repor a economia nacional

² Cf. Carlos Geraldo Langoni, *A Crise do Desenvolvimento: uma Estratégia para o Futuro*, Rio de Janeiro, J. Olympio, 1985.

no caminho da modernidade e do desenvolvimento. É esse caráter fechado, circular, que confere ao discurso da liberalização, no presente, a sua "novidade" e o seu poder de convencimento.

1984/85. Recuperação reasseguradora, dissemos. Com efeito, deslanchando inesperadamente em 1984 — crescimento de 5%, quando no início do ano as autoridades econômicas não arriscavam mais do que a mediocridade de um índice de 1% do PIB —, a reativação seguiria em marcha batida, superando às expectativas mais otimistas dos entendidos. As informações produzidas pela pesquisa semestral sobre a atitude dos empresários brasileiros quanto às tendências da economia e dos negócios, que a revista *Exame* vinha realizando desde 1975, são bastante reveladoras. Salvo no tocante ao comportamento da inflação, em 1985 e 1986 as projeções de "O Indicador" são superadas pela realidade. Pela força do testemunho, vale a pena citar:

"As previsões para o primeiro semestre de 1986 assemelham-se muito às estimativas feitas para o primeiro semestre do ano passado. Naquela ocasião, apenas o avanço contínuo da taxa de inflação era motivo de preocupação para os empresários. Os outros cinco gráficos... mostravam uma situação que "O Indicador" classificava como um clima que beira à euforia.

Agora, a situação se repete: a inflação promete continuar sua renitente linha ascensional... Em compensação, os demais indicadores revelam perspectivas ainda mais animadoras... Se as previsões dos empresários estiverem corretas, os índices de capacidade ociosa, ativo fixo e empregos também chegarão a níveis só alcançados em tempos que precederam a crise."³

Em tal atmosfera não havia lugar para o negativismo no qual se fundava o discurso que caracterizamos acima. Este começa a se articular em 87/88, sob o influxo da imensa frustração provocada pela falência do Plano Cruzado e da polarização induzida pelo debate

³ *Exame*, 8/01/86, p. 61.

constituente.⁴ A sua conformação plena se deu na dobra do ano seguinte — mais exatamente, no interregno entre a eleição e a investidura de Collor na Presidência da República. Em medida não desprezível, ela se deve à intervenção do próprio Collor e da equipe encarregada de formular o seu plano de governo, bem como ao processo característico de emulação ideológica que então se desencadearia. Mas as condições para sua emergência já estavam previamente dadas. Para entendê-las é preciso considerar com atenção certos aspectos da crise que atingiu o seu clímax no final do governo Sarney. É a essa tarefa que o restante deste capítulo será dedicado.

II

Constitui um truísmo a afirmativa de que a crise no Brasil é resultante da conjugação de graves desajustes macroeconômicos, que se fazem sentir desde o início da década passada, e as especiais circunstâncias de nossa transição política. Há muitos anos, diferentes aspectos desta constelação vêm sendo obsessivamente argüidos, num amplo debate público ao longo do qual vários lugares comuns se firmaram. As indicações telegráficas que se seguem apresentam esquematicamente alguns deles: 1) transferências pesadas de recursos reais ao exterior para o serviço da dívida / reações defensivas generalizadas de grupos sociais empenhados em preservar suas participações respectivas na renda nacional; 2) relaxamento dos mecanismos autoritários de controle político / ampliação da capacidade organizativa e do poder de barganha de setores populares / dificuldades crescentes de imposição autocrática de respostas

⁴ Expressão representativa das idéias que vinham se afirmando nesse período é dada pelo artigo de Langoni "A Contra-revolução Liberal Brasileira". *Folha de S. Paulo*, 4-07-88. O cotejo dos dois textos citados desse mesmo autor dá uma boa medida da mudança verificada nos termos da discussão econômica.

prontas ao problema de como distribuir as perdas que pesam sobre o conjunto da sociedade; 3) intensificação de pressões cruzadas sobre o orçamento do governo, tanto pelo lado da receita quanto pelo do gasto público / crise fiscal / recurso sistemático a emissões inflacionárias como meio para financiar despesas correntes e administrar conflitos; 4) impacto desigual da inflação sobre a renda dos diferentes grupos / exacerbação do conflito distributivo / pressões redobradas sobre o Estado, etc.

As conseqüências desastrosas desse círculo vicioso se revelam ainda mais graves em função das mudanças profundas que, desde meados dos anos 70, vêm se processando na economia internacional. A incorporação acelerada de tecnologias novas, transformando processos e produtos, substituindo insumos correntes por materiais novos e reduzindo as vantagens comparativas dos baixos salários; a revolução agrícola, expandindo a oferta mundial de alimentos e empurrando os seus preços para baixo; a conformação de blocos regionais; a rápida difusão de práticas comerciais restritivas, atingindo especialmente as exportações tradicionais e dificultando o acesso a tecnologias mais avançadas — a despeito do grau de amadurecimento já alcançado, no quadro definido por essas e outras tendências o sistema produtivo brasileiro encontra-se em situação de grande vulnerabilidade. Pela relativa obsolescência de sua base técnica, por sua estrutura de custos, pelo reduzido empenho historicamente demonstrado para desenvolver capacidade própria de geração de tecnologia e para elevar a qualificação da força de trabalho. Se tais condições não forem alteradas, o seu futuro será medíocre, na melhor das hipóteses.

Contudo, os pesados investimentos para tal efeito requeridos são obstados pela crise financeira do setor público e pelo quadro de instabilidade que tem marcado a economia brasileira nesta fase. Com o que, somos levados de volta à engrenagem que descrevemos no outro parágrafo.

Seria possível seguir indefinidamente na relação das cadeias deste círculo infernal. Mas não é necessário. Fortemente fixadas na

convicção de quantos acompanharam de perto o debate, essas e outras conexões do mesmo gênero compõem o marco de referência universalmente conhecido e aceito, o terreno compartilhado com base no qual os argumentos contrapostos são aferidos e as interpretações que os inspiram são sustentadas. Para efeitos do presente, a simples alusão a esse domínio consensual basta.

Tampouco é preciso insistir na tese — menos incontroversa, decerto, mas igualmente bem conhecida — que associa a incapacidade de se processar de outra forma aqueles conflitos às particularidades da transição política que foi a nossa. Uma transição na qual o preço a pagar pela relativa suavidade do primeiro ato foi a conclusão de uma aliança — não apenas eleitoral, para a escolha do futuro presidente, mas política — desmesuradamente ampla, indefinida, invertebrada. O que viria a ter efeitos desastrosos, tanto no que diz respeito à composição da equipe de governo e à coerência da ação governamental possível, quanto no que tange à formação de identidades, à organização interna dos partidos, à transparência e à institucionalização dos mecanismos de representação democrática.

Nos últimos anos do governo Sarney, a consideração desse fato forneceu a chave analítica para a elucidação de um sem número de aspectos do processo econômico e político brasileiro. Não faria sentido sumariá-los aqui. Ao invés disso, tomamos essa alusão como um expediente para ir diretamente ao problema de fundo que nos concerne mais diretamente neste lugar.

Com as limitações antes mencionadas, e em que pese a enorme continuidade do pessoal político e administrativo, o compromisso que assegurou a formação do governo civil abriu espaço para uma renovação considerável de certos segmentos da elite estatal, particularmente aqueles mais diretamente envolvidos na gestão da política econômica, a qual — depois de alguns meses de coabitação difícil entre "veteranos" e "recém-chegados" — com a nomeação de Dilson Funaro passou ao comando incontestado de intelectuais reformistas: os economistas "críticos", "de esquerda", ou simplesmente "de oposição".

O efeito dessa mudança sobre a condução da política antinflacionária foi objeto de inúmeras análises.⁵ Embora menos sistematicamente, estudadas também já foram a perspectiva de longo prazo que animava esses intelectuais e a recepção por esta encontrada em setores do empresariado; os limites políticos inerentes às suas concepções e à maneira como era definido o seu papel.⁶ Para efeitos do argumento que desenvolveremos a seguir, basta salientar que as teses defendidas por esses economistas atualizavam pontos de vista centrais no discurso tradicional da oposição, com ampla audiência na opinião pública, e aduzir que elas mantinham relações de estreita "afinidade eletiva" com as orientações dominantes no pensamento institucional da diplomacia e das Forças Armadas.

A mudança na composição da equipe econômica removia, assim, um foco de oposição interna e agregava um elemento a mais na aliança que unia setores estratégicos da elite estatal em torno do objetivo comum de ampliar a margem de liberdade do país no sistema internacional através do exercício de uma política externa mais afirmativa, apoiada em um projeto nacional em que o desenvolvimento econômico vinha inextricavelmente ligado ao imperativo do desenvolvimento científico e tecnológico.⁷ Embora manifestada em

⁵ Cf. P. Singer, "Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia", in F. Wanderley Reis e G. O'Donnell, *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988, pp. 91-135; *id.*, "Intelectuais de Esquerda no Brasil. A experiência do poder", in L. Sola (org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*, São Paulo, Vértice, 1988; na mesma coletânea, o artigo de Sola, "Choque Heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar", pp. 13-62 e de B. Sallum Júnior, "Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira", pp. 118-144; William C. Smith, "Políticas económicas de choque y transición democrática en Argentina y Brasil", *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 65-88.

⁶ Cf. a reflexão sobre o papel político da *intelligentzia* na transição brasileira desenvolvida por Francisco de Oliveira em "Medusa ou as classes médias e a consolidação da democracia", in F. W. Reis e G. O'Donnell (orgs.), *op. cit.*, pp. 282-295.

⁷ Sobre a rivalidade entre o Itamaraty e as autoridades da área econômica sob os

muitos contextos, de variadas formas, o episódio que marcou emblematicamente essa aliança foi a polêmica sobre a política nacional de informática. No âmbito de tal projeto, a abertura externa, a liberalização de determinados mercados e uma política flexível de atração de capital estrangeiro não estavam descartadas; mas em cada uma dessas linhas, o ritmo e a orientação das mudanças seriam ditadas pela exigência maior de ampliar a latitude da autonomia nacional.

A pretensão acima referida de refundar um projeto de desenvolvimento capitalista de base nacional esbarrava, contudo, em poderosos obstáculos — externos e internos.

No tocante aos primeiros cabe observar que a dimensão internacional influi nas relações de força no país de duas formas distintas. Primeiro, como evento que incide, com peso maior ou menor dependendo das circunstâncias, em pontos determinados do tempo: é este o caso da resistência oposta pelos bancos credores e pelos organismos internacionais às propostas brasileiras, num momento particularmente delicado no qual, por razões de princípio e de cálculo político, as autoridades não podiam recuar em sua estratégia de "negociação soberana da dívida"; ou da violenta pressão que passa a se exercer sobre a Política Nacional de Informática desde a abertura de inquérito contra o Brasil por práticas desleais de comércio, anunciada pelo presidente Reagan em 7 de setembro de 1985, data que parece ter sido adrede escolhida pela força de seu simbolismo.

governos militares, cf. Alexandre de S. C. Barros, "El proceso de formulación de la política exterior brasileña y sus orientaciones básicas", in Heraldo Muñoz y Joseph Telchin, *Entre la Autonomía y la Subordinación*, vol. I, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1984, pp. 89-117. A convergência entre diplomatas e militares no final do governo Figueiredo é salientada por G. de Moura, P. Krame e P. Wrobel, no artigo "Os caminhos (difíceis) da autonomia: as relações Brasil-EUA", *Contexto*, ano 1, nº 2, 1985, pp. 35-51. Uma análise global da política externa brasileira no período pode ser encontrada em Maria Regina Soares de Lima, *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade, and Itaipu*. Tese de Doutorado, Vanderbilt University, 1986.

Sobre esse aspecto seremos breves. Por ora basta dizer que o discurso de Reagan inaugurava uma nova fase no contencioso Brasil-Estados Unidos, e que ela seria marcada por uma série de atritos envolvendo questões de política industrial, de comércio exterior e de controle ambiental.

Segundo, como dado estrutural, fator que, embora varie de intensidade no tempo, condiciona permanentemente o processo em questão. Sobre essa última modalidade, devemos nos deter um pouco mais.

Desde o início dos anos 70 a economia mundial atravessa um período de reestruturação profunda, no curso do qual as configurações de poder expressas nas relações de cooperação e conflito entre empresas e nações estão sendo drasticamente redefinidas. Aspecto dos mais salientes desse processo é a transformação revolucionária a que assistimos no campo da tecnologia com as inovações combinadas que vêm se produzindo em ritmo extraordinariamente rápido nas áreas de microeletrônica e informática, telecomunicações, transporte, biotecnologia e novos materiais. Na variada gama de suas múltiplas aplicações, esses avanços têm acarretado mudanças significativas na forma de organização e funcionamento até então predominantes em diferentes setores de atividade econômica, alterando estruturas de mercado, erodindo fatores tradicionais de vantagens comparativas.

Ao tornar imensamente mais fácil o acesso e o processamento de informações, ao possibilitar o estabelecimento de contatos eletrônicos instantâneos por todo o globo, ao reduzir dramaticamente o tempo e o custo do transporte a longa distância, as novas tecnologias dão um novo ímpeto à internacionalização do capital, cujo processo — no tocante ao capital produtivo — desde os anos 50 avançava a passos largos. Isso em virtude: a) das elevadas exigências, materiais e humanas, que o seu desenvolvimento envolve — principal fator a induzir o estabelecimento das modalidades novas de cooperação interfirmas recobertas pela noção de "alianças estratégicas";⁸ b) da

⁸ Cf. Dieter Ernst e David O'Connor, *Technology and Global Competition. The*

possibilidade inédita que elas oferecem, através da automação computadorizada, de combinar simultaneamente flexibilidade e economia de escala, diversificação de produtos e produção de massa;⁹ c) das condições que elas criam para a conformação de um mercado de capitais abrangente, capaz de aglutinar recursos e canalizá-los para aplicações remuneradoras em escala mundial; em virtude, enfim, d) da capacidade que proporcionam às empresas de coordenar estritamente suas atividades, configurando-as espacialmente em função de estratégias compreensivas que tendem a apagar as diferenças entre espaços domésticos e externos.

Este ponto é decisivo. Até o final dos anos 60, avançado como já se encontrava o processo de internacionalização, a economia mundial podia ser esquematicamente representada como um conjunto de mercados nacionais discretos, embora interligados, nos quais as empresas — locais ou internacionais — se confrontavam com base nas condições vigentes em cada um deles, escassamente afetadas que eram pelo resultado da concorrência intra-setorial em outros países. No quadro das transformações antes referidas essa imagem se estilhaça: para muitas indústrias as fronteiras nacionais se diluem, os mercados interpenetram-se, o resultado da concorrência em qualquer um deles passa a ser condicionado pela evolução das disputas travadas nos demais, e a rivalidade entre os contendores passa a ser perseguida em termos verdadeiramente globais.¹⁰

Challenge for Newly Industrialising Economies. OECD, 1989, p. 25

⁹ Dieter Ernst e David O'Connor, *op. cit.*, p. 22; Stephen S. Cohen e John Zysman, *Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy*, New York, Basic Books, Inc., 1987, pp. 156 e segs.

¹⁰ Usamos as noções de coordenação e configuração de atividades na acepção que lhes é emprestada por M. Porter: "Competition in global Industries: a Conceptual Framework", in M. Porter (org.), *Competition in Global Industries*. Boston, Harvard business School Press, 1986. Para indicar a oposição que buscamos caracterizar neste parágrafo Porter fala em "indústrias multidomésticas" e "indústrias globais".

A mudança tecnológica, porém, não explica por si só esses desenvolvimentos. E não se esgota neles a reestruturação em curso na economia mundial. Em nível mais profundo, o que está posto em questão nesse processo é todo o conjunto de regularidades que depois da II Grande Guerra conferiram aos capitalismo centrais a sua fisionomia própria e por quase trinta anos asseguraram às suas economias um dinamismo sem paralelo na história. A literatura sobre os fundamentos técnicos e institucionais do padrão singular de desenvolvimento que caracteriza esse período bem como os fatores que levaram à sua dissolução na grande crise inaugurada pelo primeiro choque do petróleo é vastíssima. Não temos como considerá-la, ainda que de forma sumária. Entretanto, pela conexão estreita que mantêm com o objeto de nossa investigação, alguns elementos dessa temática precisam ser rapidamente mencionados.

1) Tendo alcançado o conjunto das nações capitalistas desenvolvidas, a crise atinge com particular intensidade os Estados Unidos, minando as bases econômicas da hegemonia exercida por este país depois da II Guerra Mundial. Indicações de fragilidade nessa área manifestavam-se já no final dos anos 60 na crescente dificuldade encontrada pelo governo americano para assegurar a paridade do dólar, coluna mestra do sistema de Bretton Woods, estabelecido sob sua regência no final da guerra — em 1971, os Estados Unidos decretariam unilateralmente a falência do mesmo ao desvincularem do ouro a sua moeda. Na contrapartida real das perturbações monetárias desse período estava o encolhimento do superavit em conta corrente da economia americana. E na origem deste os efeitos conjugados de fatores políticos — a guerra do Vietnã, a política expansionista adotada em 71 pelo governo Nixon¹¹ — e condicionamentos estruturais: o envelhecimento da estrutura industrial, a gradual erosão de suas vantagens competitivas face aos concorrentes, com destaque para a Alemanha e o Japão. Na

¹¹ Cf. Antonio Barros de Castro, "A Crise Econômica Norte-Americana: o Capitalismo Ainda é Aquele", in *O Capitalismo Ainda é Aquele*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1979, pp. 47-74.

crise, a posição relativa da economia americana debilita-se ainda mais. Ora, dado o papel singular desempenhado pelos Estados Unidos no mundo, este fato provocaria um abalo profundo no conjunto do sistema internacional.¹²

2) Resultado do esgotamento do paradigma tecnológico existente, de um lado, e, de outro, do custo montante da força de trabalho — salários diretos e indiretos, garantias sociais e dispêndio requerido para a manutenção da ordem — ao contrário do que ocorrera nos idos de 30 o fundamento da crise agora não residia na insuficiência da demanda agregada, mas nas condições de valorização do capital — por toda parte, as taxas médias de lucro sofrem uma violenta queda.¹³

3) Dada sua natureza, a crise desencadeia — primeiro na Inglaterra e nos Estados Unidos, depois nos demais países

¹² Como tudo mais nessas matérias, a afirmativa sobre o declínio da hegemonia americana é objeto de polêmica. Em apoio ao ponto de vista que esposamos nesta nota, Cf. R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987; R. O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984; Arthur Stein, "The Hegemon's dilemma: Great Britain, the United States, and the international economic order" *International Organization*, 38, 1984, pp. 355-386; Aaron L. Friedberg, "The strategic implications of relative economic decline", *Political Science Quarterly*, v. 104, n° 3, 1989, e, naturalmente, P. Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987. Críticas à teoria da "estabilidade hegemônica" e à tese sobre a trajetória cadente da hegemonia dos Estados Unidos são encontradas em Bruce Russett, "The mysterious case of vanishing hegemony; or, is Mark Twain really dead?", *International Organization* 39, 1985, pp. 207-231; Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony", *International Organization*, v. 41, n° 4, 1987; Joseph S. Nye, Jr., "The changing nature of world power", *Political Science Quarterly*, v. 105, n° 2, 1990, e, do mesmo autor, mais amplamente, o livro do qual o artigo foi extraído, *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*, Basic Books, 1990.

¹³ Cf. Philip Armstrong, Andrew Glyn e John Harrison, *Capitalism Since World War II. The Making and Breakup of the Great Boom*, Londres, Fontana Paperbacks, 1984, pp. 340 e segs.

capitalistas avançados — uma intensa ativação política do meio empresarial, que se expressa numa verdadeira cruzada contra a pressão fiscal, os preconceitos igualitaristas que justificavam os crescentes gastos sociais, a excessiva regulamentação das atividades econômicas, o poder sindical.¹⁴ Contra essas mazelas, identificadas como fatores estruturais da crise, esses setores passam a advogar a plena restauração das virtudes do mercado: com a remoção dos entraves corporativos, o estímulo à concorrência, uma presença menor do Estado, as condições estariam criadas para a recuperação dos lucros, a retomada dos investimentos, e redescoberto o caminho para o crescimento sustentado. Consagrado política e ideologicamente no início dos anos 80, tal era o programa da contra-reforma neoliberal.

Produto de uma história intelectual e política parcialmente distinta, a mudança que se verifica simultaneamente na agenda dos organismos financeiros internacionais, o FMI e o Banco Mundial sobretudo, inscreve-se na mesma tendência: rompendo os limites estreitos de seu discurso pretérito, essas instituições apropriam-se seletivamente dos temas de seus adversários ideológicos (o estruturalismo cepalino) e invertem o seu significado primitivo, ao servi-los como ingredientes básicos de uma versão adaptada da plataforma defendida em seu local de origem pelo neoliberalismo.¹⁵

¹⁴ Sobre a mobilização política dos empresários nesses países, Cf., "Business and Politics in the United States and United Kingdom. The Origins of Heithened Political Activty of Large Corporations During the 1970s and Early 1980s", *Theory and Society*, vol. 12, nº 3, 1983, pp. 281-308; *id.*, *The Inner Circle. Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.*, Oxford, Oxford University Press, 1984; David Vogel, "The Power of business in America: a Reappraisal", *British Journal of Political Science*, 13, pp. 19-43; J. Craig Jenkins e Teri Shumate, "Cowboy Capitalists and the Rise of the 'New Right': an Analysis of Contributors to Conservative Policy Formation Organizations", *Social Problems*, 33, 1985, pp. 130-145.

¹⁵ A evolução das concepções econômicas dominantes nesses organismos e de suas relações com as correntes adversárias é retraçada por Miles Kahler em "Ortodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", in

4) Com toda sua exaltação da liberdade econômica e do funcionamento desimpedido dos mercados, a retórica neoliberal encobre o trabalho de uma vontade política que mobiliza sistematicamente a aparelhagem do Estado para a consecução de seus fins, nos planos interno e externo. E não poderia ser de outra forma. Com efeito, no contexto da globalização antes aludida, a competição econômica solicita, mais do que no passado, o concurso do Estado. O trecho de Dieter Ernst e David O'Connor que citamos a seguir é a esse respeito bastante elucidativo. "Global competition is more than just rivalry among firms. Competition among private companies is only its most visible manifestation... global competition leads to a continuous confrontation... between different production systems, institutional schemes and social organizations in which business enterprises figure prominently but are nonetheless only one component of a network that links them with the educacional system, the technological infrastructure, management/labour relations, the relationship between the public and private sectors, and the financial system".¹⁶ Nesse momento de perigo em que a reestruturação produtiva em escala mundial abre espaço para manobras de ampla envergadura, grandes lances estratégicos, os artigos de fé proclamados neste particular pouco importam: com eles ou contra eles, os Estados Nacionais envolvem-se substantivamente com as suas respectivas indústrias, agindo de forma decidida em favor das empresas sediadas em seu território.

É sobre esse pano de fundo que ganha pleno significado o esforço empreendido pelos Estados Unidos com vistas a conter a traje-

Joan M. Nelson (ed.), *op. cit.*, pp. 63-111. A autora, porém, não tenta inserir a história parcial que discute no quadro mais geral do debate econômico doméstico que se processava na mesma época em todos os países desenvolvidos. Elementos adiconais sobre a trajetória que levaria à consolidação de uma nova ortodoxia no âmbito da "economia do desenvolvimento" podem ser encontrados em Wing Thye Woo, "The Art of Economic Development: Markets, Politics, and Externalities", *International Organization*, vol. 44, nº 3, 1990, pp. 403-429.

¹⁶ Dieter Ernst e David O'Connor, *op. cit.*, p. 26.

tória declinante de sua hegemonia mediante a inversão de enormes recursos para manter a supremacia nas indústrias de alta tecnologia e a adoção de uma postura negociadora agressiva — nas relações multilaterais e bilaterais — com o objetivo de abrir mercados para a exportação de bens, serviços e capitais, assegurando ao mesmo tempo o controle da utilização e as rendas de monopólio sobre produtos e processos novos — o tema crítico da propriedade intelectual.¹⁷ Apoiada, alternadamente, no discurso do liberalismo econômico e numa retórica neomercantilista que faz apelo a sanções para forçar a aceitação de seus objetivos proclamados,¹⁸ parcial-

¹⁷ Sobre a orientação da política econômica internacional dos Estados Unidos nesta fase, Cf., além do texto citado de Gilpin, Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy. Principles, Problems, and Propositions for Reform*, New York, Praeger, 1988; Ricardo Parboni, "El Arma del dólar: de Nixon a Reagan", *Investigación Económica*, v. XLVII, n° 183, 1988, pp. 11-31; Stephen Krasner, *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985; Sergio M. Lipkin, "Impondo o livre comércio? A política comercial do governo Reagan", *Contexto*, ano 1, n° 2, 1985, pp. 53-62. O ponto de vista oficial brasileiro, até o final do governo Sarney, sobre essa agenda é apresentado em inúmeros pronunciamentos, estudos e documentos de trabalho, entre os quais: *O Brasil e a Rodada do Uruguai*, M.R.E./D.P.C. (Divisão de Política Comercial), documento de orientação interna, 19-11-87; *Seminário GATT e a Rodada Uruguai*, M.R.E./FIESP/FADUSP, S.P., 21-23-06-88; Paulo Nogueira Batista, "Structural Change and Imbalances in the World Economy, and their Impact on International Cooperation", palestra na sessão do Conselho Econômico e Social da ONU, Genebra, 7-07-89; Mauro Arruda, "Brasil: é essencial vencer o atraso", *Panorama da Tecnologia*, ano 3, 2° trimestre, 1989, pp. 4-9; Sebastião do Rego Barros, "Tecnologia é instrumento de hegemonia", *Revista Brasileira de Tecnologia*, ano 3, 1° trimestre de 1989, pp. 22-26; *id.*, "Política externa e as questões de alta tecnologia", in Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Carneiro Leão (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira*, Brasília, IPRI/Editora Ática, 1989, pp. 53-74.

¹⁸ Manifestando-se, praticamente, como dois aspectos de uma única estratégia, esses dois vetores da política comercial americana — multilateralismo e bilateralismo — remetem a lógicas distintas e se apóiam em perspectivas teóricas francamente contraditórias. Cf. a esse respeito, Stephen S. Cohen e John Zysman, *Manufacturing Matters. The Mith of the Post-Industrial Economy*, New York,

mente reforçada pela política dos demais países centrais, essa orientação estratégica se manifesta, igualmente, nos programas de "ajuste estrutural" — abertura econômica, liberalização e desregulamentação de mercados, privatização de empresas públicas, etc. — exportados pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países do Terceiro Mundo; nas negociações em curso na Rodada Uruguai, do GATT, e na ação "punitiva" das autoridades comerciais americanas contra parceiros tidos como responsáveis por práticas que, embora permitidas por regulamentos e convenções mutuamente consentidos, são por elas definidos como "desleais". Pelo tamanho e grau de desenvolvimento atingido, pela disposição de galgar posições na divisão internacional do trabalho, por seu papel, junto à Índia, de liderança na oposição à agenda americana no GATT, na OMPI e em outros foruns, no final da década passada o Brasil esteve entre os alvos principais da ação disciplinadora dos Estados Unidos, tendo sido objeto de constante pressão e, por duas vezes (1987/88), de ações retaliatórias,¹⁹ numa escalada que produziria profundo impacto nas elites locais.

Basic Books, 1987; Clyde V. Prestowitz, Jr. *Trading Places. How we Allowed Japan Take the Lead*, New York, Basic Books, 1988; C. V. Prestowics, Jr., A. Tonelson, e R. W. Jerome "The last grasp of Gattism", *Harvard Business Review*, march-apr., 1991; J. N. Bhagwati, "United States Trade Policy at the Crossroads", *The World Economy*, v. 12, n° 4, dez. 89, pp. 439-480; *id.*, *Protectionism*, Cambridge, The MIT Press, 1988. Os textos de Bhagwati articulam uma crítica cerrada aos diferentes argumentos protecionistas e uma defesa sistemática dos princípios liberais que inspiraram o GATT. Posição mais matizada aparece na coletânea editada por P. R. Krugman, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, The MIT Press, 1990 e, do mesmo autor, "Is Free Trade Passé?", *Journal of Economics Perspectives*, vol. 1, n° 2. Fall, 1987, pp. 131-144. Nesta controvérsia, há ainda quem alie a defesa do emprego mais sistemático do mecanismo da retaliação à crítica do bilateralismo, como, p. ex., C. M. Michael Aho em "More bilateral trade agreements would be a blunder: what the new president should do", *Cornell International Law Journal*, vol. 22, nov., 1989, pp. 25-38.

¹⁹ Cf. P. Evans, "Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S.-Brazilian Conflicts in the Computer Industry", *International Organization*, 43 (2), 1989, pp. 207-238.

No curso dos anos 70 e 80 a economia mundial foi revolucionada por um processo vertiginoso de mudança tecnológica. Este, porém, não é dotado de um sentido unívoco. O que define os rumos da reorganização econômica a que assistimos são as estratégias, frequentemente contraditórias, esboçadas e perseguidas pelos atores relevantes, privados e públicos, com os recursos que estes se mostrem capazes de investir para objetivá-las.²⁰ É nessa passagem — a conversão das "oportunidades de mercado" em "programa", linha de ação a ser aplicada numa disputa palmo a palmo com os oponentes — que se originam os obstáculos externos mais poderosos a um projeto de desenvolvimento com as características que esboçamos atrás.

Corremos o risco de ficar na contramão da história. Quantas vezes teremos ouvido esta frase? De fato, em meados da década passada, ao reavivar a idéia de um capitalismo de base nacional o projeto neodesenvolvimentista nadava contra a corrente e, nesse sentido, ia "contra a história". Mas esta não era a história impessoal e ferreamente determinada dos apolegetas de todo tipo. Era uma história "aberta", sem roteiro prévio, que se fazia a cada momento como resultado agregado de múltiplos e entrelaçados conflitos.

O desencontro, contudo, era muito mais amplo. Em meados da década passada a história de que falamos parecia estar resolvida. Depois de ter amargado o efeito recessivo de suas políticas, com a recuperação espetacular da economia americana, que arranca no final de 1982, a contra-reforma neoliberal avançava com todo ímpeto, livre de qualquer resistência político-ideológica mais conseqüente — seja porque seus adversários tinham sofrido pesadas derrotas na arena do voto (Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha), seja porque estes acabaram por aderir a muitos de seus temas (Espanha, França).²¹ Nos termos da reestruturação por ela promovida as razões de

²⁰ Constantine V. Vaitsos traça um quadro bastante amplo das questões conflitivas e das estratégias em confronto no campo das novas tecnologias em seu artigo, "Radical Technological Changes and the New 'Order' in the World-Economy", *Review*, vol. XII, nº 2, 1989, pp. 157-189.

²¹ A eleição de Mitterand, em 1981, com base em um programa econômico que

justiça social e de eficácia econômica voltavam a se antepor, na prática e na teoria.²² Nesse contexto, na contramão da história estava não apenas aquele projeto mas o movimento global da sociedade brasileira, que liberava, nesse momento, imensas demandas sociais sufocadas por vinte longos anos de autoritarismo.

* *

No que se refere aos obstáculos internos, mais do que a severa redução da capacidade extrativa e regulatória do Estado acarretada pela crise econômica — afinal de contas, um dos dados da situação que se pretendia transformar — pesava contra o projeto neodesenvolvimentista a oposição movida pelo núcleo do capital multinacional/associado e por segmentos do capital local secundariamente contemplados na definição que se propunha das novas prioridades nacionais. Fortemente organizados, com acesso privilegiado a importantes instâncias de decisão burocrática, competentemente representados

desafiava frontalmente a nova ortodoxia foi vivida como a oportunidade para um teste decisivo. O fracasso da plataforma original da esquerda na França, chancelada pela reorientação conservadora que se produziu em março de 1983, tem por esse motivo um alcance que transcende em muito as fronteiras desse país. Sobre os dilemas da política econômica socialista nesse momento de ruptura, Cf. Alain Lipietz, *L'Audace ou l'Enlisement. Sur les Politiques Économiques de la Gauche*. Paris, Editions La Découverte, 1984. Sobre as ambigüidades do discurso oficial no período seguinte, Cf. Philippe Messine, *Liberté, Egalité, Modernité. Promesses et Menaces de la Modernisation*. Paris, Editions La Découverte, 1985.

²² Conforme o proclamado por Reagan ao repetir as palavras de Theodore Roosevelt: "We must decide that it is a great deal better that some people should prosper too much than that no one should prosper enough." Apud Frances Fox Piven e Richard A. Cloward, *The Next Class War. Reagan's Attack on the Welfare State and Its Consequences*, New York, Pantheon Books, 1982, p. 9. Em termos mais gerais, sobre a tensão entre justiça social e eficácia econômica na configuração emergente das sociedades capitalistas desenvolvidas, Cf. R. Boyer, "Le Bout du Tunnel? Stratégies Conservatrices et Nouveau Régime d'Accumulation", in *Economies et Sociétés*, Série Théorie de la Régulation, n° 5, 1990, pp. 5-66. Do mesmo autor, *Justice Sociale et Performances Economiques: de l'Alliance Cachée au Conflit Ouvert?*, Paris, Cepremap / CNRS / EHESS, n° 9135, agosto, 1991.

por operadores de amplos recursos políticos e retóricos, o poder vocal desses setores era amplificado pelo favor que sempre desfrutaram junto à grande imprensa e aos meios de comunicação de massa.

O fato de propostas reformistas como as avançadas pelos economistas de oposição enfrentarem a resistência generalizada dos empresários, mesmo que a longo prazo venham a beneficiá-los coletivamente, não surpreende. Nos mais variados contextos, esta tem sido a norma. Mas ele nos dirige a atenção para a dupla — e frequentemente contraditória — exigência que a elite reformista deve atender se pretende ver realizados os seus objetivos: 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 desartar represálias que vão da recusa a investir ao *lock-out*, passando pela evasão de capitais, numa seqüência ao cabo da qual ela será desestabilizada.

Ora, para nossos personagens, o caminho estreito delimitado por esses dois condicionantes estava de todo vedado. No final dos anos 70 a cena política foi sacudida pela intervenção dos movimentos populares. Expressando-se espetacularmente nas greves do ABC, em 78, 79 e 80; com menos alarde nas mobilizações inéditas de trabalhadores rurais por aumentos salariais e pelo acesso à terra, bem como na atividade das associações de bairro que passaram a proliferar nas periferias pobres das grandes cidades, a articulação desses setores e sua crescente militância por melhores condições de vida e trabalho conformavam uma das dinâmicas profundas que vinham revolvendo a sociedade brasileira nessa quadra histórica. Diverso, plural, o "movimento popular" não deixava, entretanto, de particularizar-se no plano político-ideológico por algumas marcas. Nascido à margem da estrutura partidária estabelecida, confrontando-se com organismos estatais pouco permeáveis e/ou declaradamente hostis,

rompido com a tradição de heteronomia tão funda na experiência das classes populares no passado, era forte no ambiente cultural que o envolvia o sentimento de alteridade, a demanda de auto-determinação, o imperativo de afirmar em cada instante sua identidade própria.²³ Mais do que pela soma de recursos organizacionais e políticos que aglutinava, se a aposta representada pelo PT em seus primórdios era realista isto se devia ao fato de que ela expressava, como nenhuma outra naquele momento, essa realidade básica.

Diferentes mas solidários. Durante todo o período terminal do regime autoritário prevaleceu no campo das oposições uma política de frente. Apesar das tensões e atritos, ela se manifestou no apoio emprestado pelas principais lideranças do PMDB aos dirigentes metalúrgicos na greve de 1980; na derrubada pelo Congresso, em 21 de setembro de 1983, do decreto-lei 2024, que reduzia os índices de reajuste para todas as faixas salariais, e, sobretudo, na campanha pela "Diretas Já". A derrota da emenda Dante Oliveira, a aceitação desse resultado pelo PMDB e as negociações daí decorrentes que levaram à constituição da Aliança Democrática e à consagração de Tancredo Neves em eleição indireta selaram o fim desse padrão de alinhamentos. A despeito de sua debilidade na arena decisória (o partido não contava com mais de oito votos no colégio eleitoral, e três deles contrariaram a diretiva partidária), a dissidência do PT e a posição a meio-caminho do PDT de Brizola, que sufragava Tancredo mas não se comprometia com o seu programa de governo, tinham efeitos da maior transcendência na vida política nacional. A partir de então o espaço político estava recortado, pelo menos, em três campos: os herdeiros do antigo regime; os condutores da transição (opositores tradicionais + autoritários convertidos) e os marginais —

²³ Na literatura sobre tais movimentos essas características foram amplamente discutidas. Cf., entre outros, Eder Sader, *Quando Novos Personagens Entraram em Cena. Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Rio De Janeiro, Paz e Terra, 1988; Pedro Jacobi, "Movimentos Sociais Urbanos e a Crise: da Explosão Social à Participação Popular Autônoma", in *Revista Política e Administração*, vol. 1, nº 2, 1985.

o "basismo petista" e o "nacional-populismo" dos seguidores de Brizola. A política frentista tinha expirado. As velhas clivagens estavam desfeitas. O significado maior da eleição de Jânio Quadros, em novembro de 85, é o de externar, ao mesmo tempo, o retardo da consciência e a realidade tenaz deste fato.

Do ponto de vista da facção reformista da Nova República as conseqüências dele seriam drásticas. Discutimos mais detidamente esse aspecto em outro lugar.²⁴ No presente, basta indicar que ela foi solidária com a atitude ambivalente do governo Sarney, dividido que esteve sempre entre a aspiração de atrair o apoio dos trabalhadores assalariados através de uma modalidade qualquer de pacto social e a negativa reiterada de reconhecer a expressão organizada mais consistente destes (a CUT) como interlocutora legítima, a tentativa inúmeras vezes repetida de desqualificá-la, estigmatizando-a como proto-subversiva. E extrair desta constatação a conseqüência mais importante para efeitos do argumento que estamos desenvolvendo aqui: fustigada permanentemente, dentro e fora do governo, pelo conservadorismo larvar dos grupos dominantes que se empenhavam em limitar tanto quanto possível o alcance da mudança implicada na transição política,²⁵ a ala reformista da elite dirigente não contava com alianças "para baixo" passíveis de contrabalançar sua inferioridade naquele terreno. Pelo contrário, ela se via freqüentemente sob o fogo cruzado da direita e da esquerda, tanto mais intenso porquanto, na distribuição de papéis no governo, a ela lhe coube o mais "heróico" e por isso mesmo mais desgastante: o comando da política econômica.

É sob este prisma que o episódio do Cruzado adquire para nós importância decisiva. Em outra oportunidade assinalamos as conseqüências gerais do retumbante fracasso de tal iniciativa: o descrédito

²⁴ "Empresários, Economistas e Perspectivas da Democratização no Brasil", in F. W. Reis e G. O'Donnell, *op. cit.*, pp. 256-281.

²⁵ Cf., A mobilização da direita logo no início da Nova República é bem conhecida. O seu impacto nos meios empresariais está registrado em "Os riscos da fronda conservadora", entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, *Senhor*, 12-06-85.

a que ficaram expostas as teses heterodoxas; a ofensiva arrebatadora de seus detratores.²⁶ Mas a realidade pura e simples do insucesso não explica tudo. A consideração do impacto distributivo do plano é indispensável para se entender toda a extensão desse duplo efeito.

Sobre esse ponto, o trabalho de José Márcio Camargo e Carlos Alberto Ramos²⁷ é sumamente instrutivo. Para os autores, o Plano Cruzado teria pecado pela base ao diagnosticar como inercial uma inflação a essa altura fortemente determinada pelo recrudescimento do conflito distributivo. Buscando a neutralidade do ponto de vista da distribuição da renda, por ignorar esse fato o plano na realidade inverteu bruscamente a posição dos grupos sociais: os principais ganhadores com a inflação no passado viam-se, com o congelamento de preços, entre os principais perdedores; e os perdedores de sempre surpreendiam-se agora como principais ganhadores com as novas regras do jogo.

A lógica que conduziu a esse resultado inesperado pode ser reconstituída com facilidade. " ... o congelamento de preços, após um ou dois meses de grande efetividade, passou a apresentar uma grave assimetria. Nos setores mais oligopolizados e nas grandes empresas, que são mais visíveis e de controle mais fácil pelo governo, o congelamento era seguido com rigidez. Entretanto, nos setores mais competitivos, que se encontram pulverizados pela economia, o controle é praticamente impossível, o que gerou um forte crescimento dos preços destes produtos".²⁸ Dessa desigualdade na incidência do mecanismo do congelamento derivava-se uma diferença nítida no comportamento das empresas face ao aumento de seus custos de produção: enquanto nos setores oligopolizados estes deviam ser compensados por meio de reduções nas margens de lucro, nos setores competitivos as empresas podiam repassá-los aos preços de seus produtos, conse-

²⁶ Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, "Empresários, Economistas e Perspectivas da Democracia no Brasil", *op. cit.*

²⁷ *A Revolução Indesejada. Conflito Distributivo e Mercado de Trabalho*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1988.

²⁸ *Op. cit.*, p. 29/30.

guindo, assim, preservar suas margens, e mesmo aumentá-las dada a forte expansão da demanda que se verificava naquela conjuntura.

Esse efeito rebatia de pronto no mercado de trabalho: os segmentos mais fracos e desorganizados, preponderantemente nos setores competitivos, obtinham com facilidade ganhos reais de salários, ao passo que nos setores oligopolizados, onde estão concentrados os segmentos mais fortes e organizados, as negociações salariais tornavam-se extremamente duras, pois todo custo adicional, em princípio, devia ser absorvido pelas empresas concernidas.

Em ambas as esferas, as posições respectivas de perdedores e ganhadores no conflito distributivo pré-Cruzado encontravam-se inteiramente invertidas.

Aí estaria, segundo os autores, a razão fundamental da falência do plano: o ter operado involuntariamente uma forte redistribuição de renda, sem qualquer respaldo institucional efetivo que permitisse dobrar a resistência dos grupos política e economicamente mais fortes, cujas pressões se faziam cada vez mais intensas à medida que aumentava a inflação reprimida.²⁹

Não caberia aqui discutir a validade dessa tese, confrontando-a com explicações concorrentes. Para nossos propósitos, basta admitir a importância do fenômeno real em que ela se apóia e salientar suas implicações ideológicas e políticas.

De fato, manifestação exacerbada de pretensão estatista, o Plano Cruzado teve, paradoxalmente, o efeito de desmoralizar o Estado e acreditar os arautos do liberalismo.

Junto aos grandes empresários dos setores oligopolistas, desde o final do ano em guerra declarada contra o congelamento na qual fizeram uso de ameaças de *lock-out* e desobediência civil, a tal ponto que um deles mereceria do presidente da República a acusação surpreendente de anarquista.

²⁹ Argumento análogo foi exposto por Paulo Singer. Cf. "Os Salários após o Plano Cruzado", *Folha de São Paulo*, 31-06-86; "Os Impasses do Cruzado", *id.*, 2-10-86, e "Reflexões sobre Inflação, Conflito Distributivo e Democracia", *op. cit.*

Junto aos assalariados, que mal protegidos pela escala móvel viam seus ganhos salariais esfumarem-se sob o efeito da inflação, depois do Cruzado II subitamente reacendida — "em julho de 1987, os rendimentos reais de todos os segmentos do mercado haviam retornado a níveis pré-fevereiro de 1986".³⁰ E para aqueles de classe média havia ainda o ônus — fortemente contestado à época — do Imposto de Renda.

Junto aos pequenos e médios empresários e os setores competitivos, enfim, incapazes em virtude da contração da demanda de repassar aos preços finais de seus produtos os aumentos de custos que incorriam e impossibilitados de saldar junto aos bancos as obrigações assumidas — as reduzidas taxas de juro e a explosão da demanda combinaram-se durante o Cruzado para induzir o forte endividamento desses setores; a reversão ocorrida na dobra do ano (diminuição da demanda e acentuada elevação dos juros) ameaçava-os agora com o fantasma da bancarrota.

Por razões diferentes e em momentos distintos, em curto lapso de tempo a intervenção do Estado no funcionamento do mercado havia penalizado duramente cada um desses grupos. Não importa muito que alguns tivessem recuperado logo adiante o terreno perdido; tampouco consolava a noção, de resto improvável, de que "apenas" voltava-se à situação pré-existente: nem cabia esperar que as agruras do presente fossem calvinistamente aceitas como resultados de atos livres de vontade, erros de julgamento pelos quais apenas seus autores deveriam ser repreendidos. Pelo sacrifício que momentaneamente impôs, pelas expectativas que fomentou apenas para frustrá-las no instante seguinte, pelas conseqüências desastrosas dos equívocos que alimentou, o Estado era trazido ao banco dos

³⁰ J. M. Camargo e C. A. Ramos, *op. cit.*, p. 57. Naturalmente, a magnitude das perdas, para os diferentes segmentos do mercado, variou de acordo com os respectivos avanços obtidos durante o congelamento. "Enquanto para os assalariados com carteira de trabalho assinada (na Região Metropolitana de São Paulo) os rendimentos reais cresceram 15,87%, entre abril e outubro de 1986, para os sem carteira de trabalho assinada esta taxa foi de 21,87%, e para os "conta própria" chegou a 42,41% no mesmo período." *Id. ibid.*, p. 57.

réus, acusado dos piores crimes. E não encontrava quem o defendesse à altura.

Refletindo sobre a experiência do Plano Cruzado, um de seus arquitetos escreveria o seguinte: "O fracasso dos programas de estabilização heterodoxos não foi determinado pela ausência de correções ortodoxas, mas pela falta de clareza e determinação na escolha de alternativas heterodoxas para a gestão das finanças públicas, para o aperfeiçoamento dos sistemas de controles de preços e salários e para o financiamento do investimento público e privado".³¹ Pode ser um bom argumento, mas ele ficava irremediavelmente prejudicado pelos desacordos que estalavam à vista de todos na defensoria.

O Cruzado resultou do esforço convergente de representantes de duas escolas de "economistas críticos". Na fase de elaboração do programa e nos primeiros estágios de sua implementação as diferenças de pontos de vista entre eles puderam ser acomodadas sem maior dificuldade. A procrastinação de medidas corretivas, cuja necessidade cedo se tornara patente, agravou sobremaneira os problemas de gestão e acabou por quebrar a unidade da equipe — no final do ano ela literalmente se desfazia em meio a pesadas acusações recíprocas.³² O desconcerto, contudo, era muito mais amplo e profundo. No comentário certo de alguém com indiscutível conhecimento de causa, "as dissidências e querelas entre políticos e economistas progressistas de todos os matizes têm uma origem, não tão remota, no dramático fracasso do Plano Cruzado. Depois disso, cada um seguiu os caminhos ou descaminhos que sua subjetividade impôs. A crise econômica, porém, agravou-se em todos os sentidos."³³

³¹ Luiz Gonzaga de M. Belluzzo, "Prefácio", in Ricardo Carneiro (org.), *A Heterodoxia em Xequê*, São Paulo, Bional/UNICAMP, 1988,

³² Ver, por exemplo, os depoimentos reunidos no livro de Alex Solnick, *Por que não deu Certo*. Porto Alegre, L&PM, 1987. Relato mais distanciado dos acontecimentos pode ser encontrado em Carlos Alberto Sardemberg, *Aventura e Agonia. Nos Bastidores do Cruzado*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

³³ Maria da Conceição Tavares, "Inflação — Os Limites do Liberalismo", in José Márcio Rego (org.) *Inflação e Hiperinflação. Interpretações e Retórica*, São

As opções ditadas pela subjetividade de cada um pouco nos importam. Contudo, seria da máxima importância conhecer a fundo a maneira como a frustração do Cruzado foi elaborada por esses economistas e as lições que eles retiraram dessa experiência. Cientes de estar adentrando um terreno quase inteiramente inexplorado, vamos assumir aqui o risco de uma especulação.

Vimos como os efeitos redistributivos da incidência diferencial do congelamento afetaram distintos segmentos empresariais, cristalizando neles uma atitude fortemente reativa à intervenção estatal na formação de preços de mercado. Sinal eloqüente desse fato foi o apoio recebido pelo presidente da Autolatina, Wolfgang Sauer, ao desafiar frontalmente a autoridade do governo nessa questão, em momentoso conflito com o Bresser Pereira, então ministro da Fazenda — alguns meses depois, Sauer seria eleito, pela primeira vez em onze anos, um dos dez líderes nacionais do empresariado na consulta promovida anualmente pela *Gazeta Mercantil*.³⁴

Para os economistas direta ou indiretamente envolvidos com o plano também, a experiência fracassada do Cruzado foi sumamente rica. Mas os aspectos salientes desta, em sua perspectiva, foram distintos; e distintos foram os seus ensinamentos. Sabemos que alguns deles deram (e provavelmente continuarão dando) margem a agudas controvérsias; outros terão comandado certamente maior consenso. Não caberia neste lugar inventariá-los. Tudo que precisamos é recuperar, dentre estes, os que se prendem à linha de argumentação que estamos desenvolvendo.

Com efeito, na experiência desses economistas um dos elementos principais terá sido, seguramente, a percepção da precariedade do aparato governamental, a ineficácia dos instrumentos disponíveis para induzir e/ou controlar o comportamento dos agentes econômicos — a miséria material e humana dos órgãos de supervisão

Paulo, Bienal, 1990, p. 137 (pp. 133-142)

³⁴ Cf. *Balanço Anual*, nº 12, 1988. No ano seguinte, Sauer voltaria a aparecer pela última vez na lista dos líderes.

e fiscalização; a desorganização interna, a obstrução dos canais de comunicação entre os diferentes organismos, a rivalidade muitas vezes manifesta em suas relações mútuas; a constatação, enfim, da permeabilidade do aparelho estatal, de sua colonização pelos interesses de grupos e camarilhas. Sob modalidades diferentes, essa observação emergia da experiência na área de preços, das dificuldades no trato com as empresas estatais, dos problemas enfrentados na administração do orçamento. Nessas e em quaisquer outras esferas, nas condições de um aparelho administrativo depauperado pela crise financeira e fragmentado pelas circunstâncias da crise econômica e da transição política, o que ressaltava era a incoerência, a submissão das agências públicas à lógica dos interesses particularistas.

Não deixa de ser irônico. Com o fracasso do Cruzado, o Estado passa a ser alvo de crítica sob dois ângulos até certo ponto antagônicos: os empresários denunciam-no por sua ingerência indevida, por seu grau de arbítrio, pelas restrições que ele faz pesar sobre sua liberdade de ação; os economistas, os técnicos, os "intelectuais" reprovam-no por sua incapacidade de operar coerentemente, por sua reduzida autonomia face aos interesses privados, por sua relação simbiótica com os grupos dominantes.

Mais importante, porém, que a simples diferença de perspectiva é a implicação que ela encerra. Quando os empresários reagem à interferência do governo, eles reclamam a remoção dos obstáculos que tolhem os seus movimentos — não aquelas que inibem os de seus concorrentes. Ora, para o técnico, o economista, essa restrição não faz necessariamente sentido. Não surpreende, assim, que venha se instilando aos poucos no universo deles — não no dos empresários — a idéia singela segundo a qual a liberdade de mercado deveria ser dotada de outra latitude, cabendo assegurá-la não apenas aos produtores que partilham este mercado, mas a todos (produtores e consumidores) que dele participam, ou que nele desejem ingressar. Tocamos aqui o tema da liberalização econômica, em suas múltiplas facetas.

Na época ele aparecia comumente em conexão com o problema das relações privilegiadas entre grupos privados e agências do governo, que estariam a perpetuar focos de ineficiência, a desarticular internamente o Estado e a impedir a implementação de uma política industrial coerente. Mas já nessa época ele surgia também, embora em tom menor, como um elemento no debate sobre as políticas de estabilização. Podemos surpreendê-lo nesse papel, por exemplo, na resposta dada por Bresser Pereira ao repórter que responsabilizava os oligopólios pelo descontrole renitente da inflação.

"Há países — corrigia o ministro — onde a economia é altamente oligopolizada e no entanto a inflação é de 2% ou 3%. A longo prazo, em termos de inflação realmente baixa, seria preciso que tivéssemos nossa economia mais aberta do ponto de vista comercial e financeiro. Na Espanha, a inflação era de 29% e caiu para 5% ao ano. A inflação não pode ser maior porque o país está de tal forma integrado ao resto da Europa que se tivesse uma inflação forte ficaria em desequilíbrio com relação ao resto do Mercado Comum Europeu. O Brasil, não. Nós estamos isolados. Esse fato tem suas vantagens, mas tem o problema de ver a inflação crescer ser ter o mecanismo de controle da economia internacional."³⁵

Esclarecido esse aspecto, logo a conversa segue por uma trilha batida: a liberalização gradual das importações como meio para elevar a competitividade da indústria. O pensamento fica no ar, sem produzir nenhuma consequência. Mas estava lá. E não fortuitamente.

Discutindo o aparente paradoxo envolvido na grande "virada" que foi a abertura econômica espanhola, em 1959, — amplo programa de liberalização econômica conduzido por um regime marcadamente autoritário — Charles Anderson escreveu há mais de vinte anos atrás essas palavras que bem poderiam se aplicar ao nosso caso: "In fact, liberalization was designed to restore centralized control over economic policy. Over the years, definitive control had

³⁵ Francisco Viana e José Antonio Martins, "A Burguesia não Sabe o Imenso Poder que Tem". Entrevista com o ministro Bresser Pereira, *Senhor*, edição Extra, 30-07-87, p. 14.

slipped from the hands of central authorities. There were problems of public sector coordination, and critical branches of private enterprise could pretty well dictate public policy as it affected their own concerns. Despite the word liberalization, what the *Opus Dei* ministers were promising Franco was not a restoration of economic liberty, but of economic order, ... and of the centralization of authority...".³⁶ No Brasil, entre 1987 e 1988, estávamos longe de qualquer coisa remotamente parecida com a figura de Franco. Mas a idéia de que a liberalização econômica pudesse vir a ser uma solução para o problema de como reforçar a autoridade do Estado e disciplinar o mercado não deixava de exercer os seus atrativos.³⁷ O que vinha introduzir elementos adicionais de dissenso no que fora outrora a "frente ampla" dos economistas críticos.

* * *

Como a guerra, o confronto político de alternativas estratégicas se trava em diferentes arenas, ou "teatros". Dependendo da configuração global do conflito, a derrota em um deles pode significar tudo, ou quase nada. O fracasso dos economistas de

³⁶ Charles W. Anderson, *The Political Economy of Modern Spain. Policy-Making in an Authoritarian System*. Madison, The University of Wisconsin Press, 1970, p. 140. Argumento análogo, com base em análise das experiências de liberalização econômica na América Latina nos anos 70 e 80, é apresentado por Deepak Lal, no artigo "The Political Economy of Economic Liberalization", *The World Bank Economic Review*, vol. 1, n° 2, pp. 273-299.

³⁷ Depois de concluída a redação do presente texto tomamos conhecimento de dois trabalhos sobre tema análogo em contextos nacionais diversos: o artigo de Ton Notermans, sobre os casos norueguês e sueco, e o de Gloria Regonini, sobre a Itália. Abordando aspectos distintos e analisando-os a partir de perspectivas teóricas diferentes, os autores elaboram argumentos no fundamental convergentes, numa linha próxima a que esboçamos nesta última parte. Cf. Ton Notermans, "The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime Has Become so Unfavorable to Labor", *Politics & Society*, Vol. 21, n° 2, 1993, pp. 133-167, e Gloria Regonini, "Il Principe e il Povero. Politiche Istituzionali ed Economiche negli Anni 80", *Stato e Mercato*, n° 39, 1993, pp. 361-404.

oposição em sua terapia antiinflacionária ilustra paradigmaticamente a primeira dessas possibilidades. Derrota de vastas conseqüências, derrota estratégica, o desmoronar do Cruzado imobiliza, em todas as demais frentes, os partidários de posições a ele associadas, que se dispersam, pura e simplesmente, ou ficam desnorteados, combatendo *malgré tout* como franco atiradores, incapazes, porém, de intervir articuladamente no debate. E o campo fica aberto, então, de todo desimpedido para o discurso adversário, que o penetra profundamente, mesmo em suas expressões mais demagógicas.

Por algum tempo ainda as antigas fórmulas continuaram habitando a fala das autoridades. Mas elas já não comunicavam a menor convicção, já soavam postiças, desprovidas de significado. Em junho de 87, a virada na orientação geral da política econômica estava consumada. A partir daí, "abertura", "desregulamentação", "privatização", "mecanismos eficazes de atração do investimento externo" convertem-se em palavras-chaves no discurso oficial. Curiosamente, em circunstâncias sob certos aspectos similares, guinada equivalente ocorria quase ao mesmo tempo na Argentina de Raul Alfonsín.³⁸

Aqui como lá, a mudança da retórica não chegou a se consubstanciar em reorientação efetiva da política governamental. Além das divisões internas, da incapacidade reiteradamente demonstrada de impor sua vontade contra o veto, interesses sociais bem situados, o discurso da política econômica chocava-se claramente com o da política externa, que até o final do governo Sarney continuou sustentando as posições de sempre, mantendo aberto, a despeito das inúmeras concessões, o contencioso com os Estados Unidos.³⁹ Nem por isso seus efeitos devem ser desprezados.

³⁸ Cf. William C. Smith, *Notes on the Political Economy of Alfonsinismo*, XV International Congress of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico, 21-23/09/89.

³⁹ Evidência disso é a posição negociadora do Brasil na Rodada Uruguai do GATT. Para uma visão geral da postura brasileira diante dos temas críticos na agenda do GATT, Cf. *O Brasil e a Rodada do Uruguai*, Ministério das Relações Exteriores, Documento Interno, 19-11-1987.

III

Pelo esboroar das ilusões, pelo abandono de qualquer veleidade reformista — ou simplesmente menos mesquinha — meados de 87 marca a passagem à segunda fase, ou ao segundo (o verdadeiro?) governo Sarney. É nesse período que o presidente se desvencilha das constrações impostas pelos compromissos que soldaram a Aliança Democrática e passa a governar com "gente sua"; é nessa fase também que ele dá livre curso à deformação patrimonialista e exacerba seus traços caricatos de político de província. Tudo isso continua fortemente gravado na memória de todos; não é preciso mexer na ferida. Mais produtivo é salientar dois aspectos que correm o risco de passar despercebidos pela claridade ofuscante, nesses anos, de nossa miséria política: as tensões e as ambivalências geradas pelo processo constituinte e o efeito paralisante da questão sucessória.

Sobre a Constituinte haveria que pesquisar mais e melhor. Mas alguns pontos estão desde já muito claros. Em torno da futura Carta, cedo algumas posições se manifestaram de maneira bastante nítida. Cedo, quer dizer, desde as discussões sobre o seu ato convocatório, que se desenrolaram no segundo semestre de 1985 (a Emenda Constitucional foi votada, depois de meses de intensa controvérsia, em 22/11/85), e dos trabalhos da Comissão de Estudos Constitucionais, instituída por decreto presidencial em 19 de julho do mesmo ano: a Comissão Afonso Arinos.

Já nessa etapa preliminar era possível perceber a conformação de três campos bem demarcados: a) uma vertente "democrática radical" ou de "esquerda"; b) uma corrente de "centro" "social-progressista" e c) a opinião liberal-conservadora, ou simplesmente direitista. Durante todo o processo, essas posições se chocaram em questões de forma e de conteúdo.

As primeiras diziam respeito, antes de tudo, à natureza, à composição e à competência da Assembléia Constituinte; secundariamente, à organização interna de suas atividades e o papel nelas reservado

à expressão direta de interesses e perspectivas dos diferentes grupos sociais.

Nesse ítem, as posições polares são conhecidas: de um lado postava-se a "democracia radical", representada pelo PT e os demais partidos de esquerda, aos quais se associava um setor não desprezível do PMDB; pela OAB e algumas outras organizações importantes da sociedade civil, entre elas a CNBB e a CUT. A posição defendida por esse setor estava sintetizada na fórmula: "por uma Assembléia Constituinte livre, soberana e exclusiva" — livre, pois desembaraçada de compromissos com o ordenamento jurídico vigente; soberana, posto que emanção direta do "poder originário", a vontade popular, com mandato para rever em seus princípios básicos a ordem econômica, social e política; exclusiva, porquanto concebida para essa função específica. De outro lado, situavam-se aqueles que, por conservadorismo ou em nome de uma perspectiva realista, inferiam da não ocorrência de ruptura institucional prévia o caráter "derivado" do poder a ser exercido pela futura Assembléia que estaria sujeita, *ipso facto*, a inúmeras condições limitativas.⁴⁰

O debate sobre a natureza e prerrogativas da Assembléia Constituinte desenvolveu-se segundo a ordem de razões do discurso jurídico, e não por outro motivo o seu vocabulário próprio foi tomado de empréstimo no parágrafo acima. Mas isto não deve obscurecer o problema político real que estava posto pela conjuntura: num momento dramático de um processo de transição negociada, no qual continuidade e mudança coexistiam (mas sempre coexistem!) numa unidade tensa e precária, tratava-se, aqui como antes (na campanha das "Diretas Já", por exemplo), de determinar a ponderação exata de cada um desses elementos. A defesa da Constituinte soberana e exclusiva pela OAB pode expressar os equívocos políticos do "radicalismo dos juristas".⁴¹ Mas este fato

⁴⁰ Sugestiva análise desse debate encontra-se em Renato Lessa, "Dilemas da Institucionalização Brasileira: Os Primeiros Passos Rumo à Constituinte", IUPERJ, *Série Estudos*, nº 46, abril, 1986.

⁴¹ Cf. F. Wanderley Reis, "A Constituinte e o radicalismo dos juristas", *Folha de*

não explica por que atores de forma alguma impregnados da ideologia peculiar àquela comunidade profissional teriam abraçado a mesma causa, aderindo a uma argumentação tão destoante nos quadros de seu universo discursivo usual. Insistir nesse aspecto é perder de vista o componente de cálculo estratégico que poderia justificar a opção por essa tese, mesmo quando se pudesse ter como certo que, em seus termos, ela seria necessariamente batida.

É que, uma vez abandonada a lógica abstrata da adequação à boa norma, da qual o pensamento jurídico é uma expressão quinta-essencial, o problema da natureza e da competência da Constituinte não se colocava em termos de uma escolha binária, mas como uma questão relativa, a de saber onde se situaria o processo constituinte numa escala na qual um dos extremos era a completa autonomia do sonho rousseauiano, e o outro, o respeito às injunções do presente e aos interesses estabelecidos, de todos os conservadorismos. Como o processo conflitivo de definição da boa regra escapa aos procedimentos próprios à racionalidade jurídica, o compromisso selado, em nosso caso, assumiu a forma — a Constituinte Congressional — própria de um híbrido.

Daí também que, embora em princípio resolvida pela votação que aprovou o "ato convocatório", a questão dos limites de seus poderes seria recolocada, sob variadas formas e em diferentes oportunidades, ao longo dos dezenove meses de atividade da Assembléia Constituinte. E em todas essas ocasiões, ela foi chamada a decidir dentro de condições em que sua legitimidade ficava grandemente diminuída.

Contudo, a disputa sobre a questão formal da natureza e da competência da Assembléia Constituinte só adquire pleno sentido quando relacionada ao debate dos temas mais controversos de sua agenda substantiva. Nesse plano, também, as tendências supracitadas cedo iriam se perfilar, com posições bem definidas.

Os primeiros embates se deram já na *avant-première*, nessa espécie de "ensaio geral" que foi a Comissão Afonso Arinos. Por economia de tempo e espaço, transcrevemos um registro publicado na imprensa quando da conclusão de seus trabalhos. "Em pelo menos um momento ficou nítida na comissão a divisão entre "progressistas" e "conservadores". Foi quando se discutiu, no início de maio (1986), o modelo econômico que se queria para o país... O relatório final do grupo, defendido pelo advogado Alberto Venâncio Filho, previa um papel preponderante para a iniciativa privada na ordenação econômica do país. O texto foi completamente alterado em votações tensas no plenário e os chamados "conservadores" foram seguidamente derrotados. Voto vencido em pontos importantes como reforma agrária, monopólio da União, capital estrangeiro e dívida externa.... O texto final aprovado amplia o monopólio da Petrobrás, prevê a possibilidade de desapropriação de empresas rurais para fins de reforma agrária, condiciona o direito à propriedade rural à sua função social, restringe investimentos de capital estrangeiro e afirma outros pontos que provocaram a crítica, por parte dos "conservadores", de "xenófobo", "intervencionista" e "socializante".⁴²

Como se sabe, os itens arrolados acima estiveram entre os mais renhidamente disputados na Assembléia Constituinte. Pelo significado maior do conjunto dessas questões, o estudo das clivagens por elas produzidas lançaria luz sobre aspectos centrais da política brasileira e daquela conjuntura. A esse respeito, em interessante artigo sobre o quadro partidário e a Constituinte, Maria D'Alva Kinzo desenvolve um exercício bastante instrutivo. Com base nas votações de alguns dos pontos mais polêmicos do projeto da Comissão de Sistematização, a autora constrói cinco escalas e atribui, em cada uma delas, valores (médias e medianas) aos partidos, em função do comportamento de cada um de seus integrantes (voto positivo ou negativo) face às questões escolhidas. As escalas correspondem às dimensões que se seguem: "governismo";

⁴² Cf. "A Comissão, sob fogo cruzado", *Folha de São Paulo*, 19/09/86

"conservadorismo"; "democratismo" — posição favorável à introdução de mecanismos de participação popular direta; "nacionalismo", e "oposicionismo ao sistema financeiro". Adiante, alguns dos principais resultados de sua análise.

1) Apesar da ocorrência ocasional de elevados índices de dispersão, as distâncias entre as bancadas acusam a existência, entre elas, de divisões significativas;

2) Com duas exceções apenas (o PMDB pós cisão e o PL), todos os partidos que assumiram posições governistas e conservadoras tenderam a se posicionar contra as medidas de cunho democratizante, nacionalista e anti-sistema financeiro, com destaque para o PDS e o PFL, só superados pelo Centrão;

3) Em termos regionais, a posição mais governista é apresentada pelo Norte, que, junto com o Centro-Oeste, registra também os mais altos índices de conservadorismo e os mais baixos de democratismo e nacionalismo. Sul e Sudeste são as regiões menos governistas e menos conservadoras; as que mais se destacam (em especial, a bancada do Sul) pela defesa de propostas nacionalistas e democratizantes.⁴³

Trabalhando com dados de outra natureza — os perfis ideológicos dos parlamentares-constituintes e as notas a estes conferidas, de acordo com seu desempenho em votações selecionadas, por entidades de classe (o DIAP e a FIESP) — Bolívar Lamounier chegaria a resultados análogos, embora ressalvasse serem eles derivados em parte da ênfase atribuída ao confronto em torno de questões econômico-sociais. Não obstante esta reserva, vale a pena registrar sua conclusão geral. "Visto em conjunto, o processo de elaboração da nova Carta parece ter tido um importante componente ideológico, ... na aceção clássica de polarização entre direita e esquerda. Antes mesmo do início dos trabalhos, já era possível

⁴³ Maria D'Alva Kinzo, "O quadro partidário e a Constituinte", in Bolívar Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da Transição*, São Paulo, Editora Sumaré/IDESP, 1990, pp 105-134.

discernir diferenças importantes, mas a análise... sugere que a polarização foi em parte impulsionada pelos próprios debates constituintes, ou adquiriu maior densidade em função deles".⁴⁴

Episódio destacado de um processo de transição o qual — embora tenha desaguado em uma solução de compromisso em muito favorável às forças sociais e políticas historicamente identificadas com o autoritarismo — acelerou-se de maneira imprevista sob o impulso da mais ampla mobilização popular já havida no Brasil; convocada num momento em que o país parecia estar saindo de uma crise econômica e social sem precedente e depois de uma seqüência traumatizante de frustrações — a derrota das "Diretas Já", a morte de Tancredo Neves, a falência do Plano Cruzado —, bem ou mal a Assembléia Nacional Constituinte trazia em si, como condição de sua existência e como condicionante de seu fazer, o imperativo da mudança.

"Muda Brasil", este o mote que estabeleceu a ponte entre a campanha por eleições diretas, no primeiro semestre de 84, e a adesão, no segundo, ao candidato opositor na disputa presidencial conforme as velhas regras. O que expressava esse slogan? Muitas coisas e, certamente, coisas muito contraditórias. Mas cremos ser possível discernir nos textos programáticos, na palavra dos tribunos, na fala fragmentária dos populares, claramente definido um núcleo significativo comum que se organizava em torno de algumas atitudes básicas: 1) rejeição das fórmulas autoritárias — disposição negativa que em muitos setores se estendia além dos limites, alimentando uma profunda desconfiança em relação aos próprios mecanismos de representação; 2) impugnação da estrutura descomunalmente desigualitária da sociedade brasileira; afirmação de "direitos sociais", exigência de incorporação de setores populares; demanda de mais efetiva atenção aos marginalizados e desassistidos; 3) reafirmação da "vontade nacional", aviltada nos últimos anos pela realidade dos

⁴⁴ B. Lamounier, *Partidos e Utopias: o Brasil no Limiar dos Anos 90*. São Paulo, Edições Loyola, 1989, p. 84.

constrangimentos externos, que a ingerência pouco discreta dos técnicos do FMI punha em realce. Esses conteúdos difusos eram contemplados na promessa da "Nova República" de instaurar a democracia, defender a soberania do país e criar as bases para um desenvolvimento econômico sustentado e socialmente mais justo.

Pagamento parcial desse compromisso e reiteração de que o mesmo seria integralmente honrado, o anteprojeto que alterava a legislação sobre conflitos de trabalho e, sobretudo, o projeto da reforma agrária, embora abortados, tiveram o efeito pedagógico de revelar o quanto havia de superficial no aparente consenso em torno daquelas metas, e de tornar evidente que sua tradução em medidas específicas implicava o risco de trazer de volta ao Brasil o espectro da conflagração armada. É que mudar, no sentido acima referido, significava mexer em direitos de propriedade, alterar práticas, regras de conduta e comportamentos simbólicos institucionalizados, numa palavra, romper com uma herança arcaica à qual, embora talvez inadequada à realidade de um Brasil urbano e industrializado, o grosso das classes proprietárias e uma boa parte das classes médias continuavam fortemente aferradas. Como se sabe, as duas questões detonariam, já em 1985, um amplo processo de mobilização da opinião conservadora, do qual a UDR é apenas a expressão mais notável.

Mas não é só isso. A abertura dos trabalhos da Constituinte coincide com o naufragar do Plano Cruzado. Ocorre, pois, em um momento em que o consenso difuso antes aludido já não mais encontrava apoio em um programa articulado, num projeto convincente de reformas. Pelo contrário, quando a Constituinte se instala, o governo e muitos dos que lhe emprestaram apoio em passado próximo repudiavam a antiga plataforma, que ficava inteiramente exposta, assim, aos ataques de seus tradicionais adversários. Para uns e outros, também, urgia "mudar" — só que em direção totalmente diversa. Para governo e elites empresariais, agora, "mudar" significava principalmente romper com o legado nacional-estatista que nos vinha de Vargas, reassegurar a figura do

indivíduo proprietário e instituir o mercado como matriz organizadora da sociedade.

De um ângulo e de outro, a Constituinte trouxe para o centro do palco o debate da "crise constitucional" brasileira, no sentido sócio-político profundo de que nos falava Fábio Wanderley.⁴⁵ Só que além da questão primordial das "formas ou estruturas tradicionais de distribuição social do poder", esta crise põe em xeque o conjunto das "formas institucionais" que definem o tipo de capitalismo que tivemos.

Por tudo isso a Constituinte foi o foco privilegiado de mobilizações e contra-mobilizações intensas, que fizeram dela uma experiência inédita na história constitucional brasileira. Seria indispensável examinar cuidadosamente esse processo, pois é apenas contrapostas a ele que as clivagens no plenário da Assembléia assumem pleno significado. Na ausência de tal pesquisa, com base apenas em nossas informações fragmentárias e em alguns poucos estudos parciais, avançamos as seguintes hipóteses:

1) um dos aspectos importantes das mobilizações e contra-mobilizações havidas é a configuração de redes vinculando grupos e organizações nos diferentes subuniversos sociais; a constituição de núcleos estrategicamente orientados, e a criação de organismos *ad hoc*, que passam a operar com o objetivo específico de harmonizar as manifestações públicas de grupos afins e de dotá-los dos meios necessários para intervir com máxima eficácia na decisão das grandes questões nacionais.

2) Embora esse processo de mobilização tenha tido como foco privilegiado as demandas particulares de grupos ou de movimentos de opinião (ecologia, por exemplo), pelo fato de expressarem as contradições de uma sociedade fortemente hierarquizada, pela teia de relações que interligavam os grupos mobilizados e pelos horizontes ideológicos em que estes se moviam, como no plenário da

⁴⁵ "Constituição, Pacto e Poder, ou de uma constituição a outra melhor, com engenho e sorte", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, jun., 1986, pp. 22-29.

Assembléia, o debate constitucional produziu na sociedade organizada a configuração tendencial de "campos" diferenciados, com orientações gerais relativamente definidas.⁴⁶

3) Como sói acontecer no processo de constituição de alianças, no esforço para manter a coesão dos respectivos campos os interesses dos diferentes atores envolvidos no debate **constituente foram ao longo do tempo por vezes redefinidos**. Evidência disso constitui o deslocamento que se verifica no desenrolar da discussão sobre o conceito de empresa nacional.

Na fase inicial dos debates alguns segmentos empresariais (como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base, ABDIB, por exemplo) ainda sustentavam a idéia de estabelecer na Carta a diferença entre empresa nacional e empresa brasileira, tal como essa última é definida no Código Civil e na Lei das Sociedades Anônimas: empresas brasileiras são todas aquelas constituídas e sediadas no Brasil, seja qual for a nacionalidade de seus controladores. Como já indicamos em outro capítulo, a disposição nesse sentido era antiga e chegou a se expressar em documento oficial de uma entidade tão pouco suspeita de xenofobia como a FIESP. O texto aprovado pela Comissão Afonso Arinos consagrava essa distinção; todo o problema para os empresários que a defendiam era o de delimitar de forma aceitável a noção de empresa nacional.⁴⁷ Ao longo do processo, sob a pressão cruzada dos que insistiam em tomar como princípio, restritivamente definido, o poder efetivo de decisão, e de seus oponentes mais extremados, que jamais aceitaram o tratamento favorecido tradicionalmente

⁴⁶ Dados sobre as mobilizações ocorridas nos dois "campos" podem ser obtidos em René Dreiffus, *O Jogo da Direita na Nova República*, Petrópolis, Vozes, 1989 e em C. Michilis et alli., *Cidadão Constituinte - a Saga das Emendas Populares*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

⁴⁷ A ABDIB, em particular, propunha que se adotasse uma definição minimalista, considerando "empresa nacional a pessoa jurídica com sede no país, cuja maioria simples do capital votante esteja sob a titularidade direta de pessoas físicas domiciliadas no Brasil ou por entidades de direito público interno."

assegurado por organismos governamentais (como o BNDES) às empresas nacionais,⁴⁸ essa pretensão revelou-se impraticável. No final, eles abandonam o terreno, sua voz desaparecendo na gritaria geral contra o "nacionalismo atrasado" da Constituinte.⁴⁹

4) Com exceção talvez das questões do mandato presidencial e do sistema de governo, em relação aos tópicos mais polêmicos na agenda da Constituinte verifica-se uma notável convergência entre as posições defendidas pelos empresários e proprietários rurais, pela grande imprensa, e pelos partidos governistas.

Ora, se verdadeiras, essas hipóteses nos deixam às voltas com um intrigante paradoxo. Por mais de dois anos, o Congresso e, de maneira geral, os políticos profissionais foram bombardeados por uma intensa campanha de denúncia. Sem grande preocupação com nuanças e sem o menor empenho em realçar aspectos eventualmente positivos, a imprensa saturou o público com informações sobre casos mais ou menos escabrosos de licenciosidade, corrupção, nepotismo. Com seus temas prontamente incorporados na fala de empresários representativos, essa campanha alimentou na população o velho preconceito contra "os políticos", a ponto de estigmatizar a prática essencial à democracia do acordo e do compromisso. As conseqüências nefastas desse discurso genérico, moralista e moralizante — que se ocupa muito mais de invectivar o vício do que de premiar a virtude — foram salientadas por Maria do Carmo C. de

⁴⁸ Objeto permanente de queixa das multinacionais em sua interlocução com o governo, sob o efeito da crise e dos problemas cada vez mais graves do balanço de pagamentos, desde o início da década de 80 a eliminação dessa desigualdade vinha sendo publicamente exigida pelas mesmas, que passaram a se fazer ouvir através de uma entidade significativamente denominada Associação de Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro.

⁴⁹ Essa evolução está claramente sinalizada na seqüência de artigos de Einar Kock, vice-presidente da Comissão de Política Industrial da CNI e representante histórico do setor de máquinas e equipamentos. Cf. "Empresa Nacional", *Folha de S. Paulo*, 27-05-87; "Empresa Nacional e Política Industrial", *id.*, 28-07-87; "A Empresa Nacional na Nova Constituição", *id.*, 4-12-87.

Souza, em uma análise arguta.⁵⁰ Mas, em si mesma, nada há de paradoxal nesta manifestação de farisaísmo. O paradoxo só emerge quando cotejamos os dados e percebemos, então, que os responsáveis maiores pelas ações recriminadas, os campeões do absenteísmo, os apóstolos do "é dando que se recebe", os autores das grandes estrepulias encontram-se maciçamente no campo que, no entender dessa mesma crítica, "travou o bom combate" nas questões mais significativas.

Face a tal contradição, duas interpretações não excludentes são plausíveis. Na primeira, ela apareceria como expressão — mais uma! — da consciência inerentemente dilacerada de nossas elites, apegadas que elas sempre estiveram aos ideais civilizados do universalismo, da probidade e da democracia, mas recorrentemente compelidas, pela pressão de um meio social bárbaro e hostil, a depositar sua sorte nas mãos de arrivistas ou de profissionais especializados no emprego da violência física. Na segunda, ela surge como efeito de um cálculo: dadas as questões em jogo e as circunstâncias que cercavam a Constituinte, a probabilidade de um resultado indigesto não era desprezível. O precedente estava aí, o da Comissão Afonso Arinos, que dera a luz a um texto longo, detalhista, repleto de inconveniências. Agora, quando a tarefa ia ser assumida para valer por uma assembléia em grande medida ignota, sujeita a todo tipo de influências, não haveria o risco de ver essa experiência repetida? Na dúvida, melhor era eleger como modelo sabidamente inatingível (até mesmo porque inadequado ao problema posto e, ainda assim, oferecido sob uma versão distorcida) a Constituição americana, e por aí questionar de antemão a seriedade do resultado final da Constituinte. Sem desprezar a importância de fatores mais singelos — a baixa qualidade, entre nós, da crítica política, o apelo fácil do sensacionalismo — a campanha pode ser

⁵⁰ Cf. Maria do Carmo Campello de Souza, "A Nova República Brasileira: sob a espada de Dâmocles", in Alfred Stepan (org.) *Democratizando o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, pp. 563-627.

encarada nesta perspectiva: numa conjuntura fluida, de elevada incerteza, ela servia para minimizar o estrago futuro que se antecipava.

Para concluir esta parte, cabe assinalar uma conseqüência imprevista: à luz do que foi dito aqui, o governo Sarney, nesta segunda fase, ainda está a aguardar de seus críticos conservadores uma avaliação menos "injusta". Com efeito, ao lado de todos os fracassos e toda a mesquinhaaria haveria que resgatar sua "obra" negativa: o serviço que, bem ou mal, ele prestou na Constituinte, e o trabalho de preparação de terreno para o programa liberal que desenvolveu ao aderir retoricamente a seus temas, ao dar início a inúmeras políticas que iam na direção preconizada.

IV

Além da indeterminação quanto às regras futuras do jogo introduzida pela Constituinte, um dos condicionantes primordiais do impasse político, da crise de autoridade que marcou a segunda fase do período Sarney foi a abertura da questão sucessória.

Em contextos tais que a Presidência da República acumule tantos recursos materiais e simbólicos de poder como no caso brasileiro, o fenômeno da sucessão tende a produzir esse efeito: dada a expectativa de descontinuidades mais ou menos drásticas em futuro breve, a autoridade do governo desfalece, a possibilidade de visar o longo prazo se esvai e o imediatismo ameaça invadir todas as iniciativas. A existência de um sistema partidário consolidado, com nítida predominância de um partido, ou de uma coalizão, em tempos normais pode atenuar esse efeito. Mas não era esta, evidentemente, no final dos anos 80 a situação no Brasil. Muito pelo contrário, aqui o impacto desorganizador do problema sucessório foi maximizado pela incerteza que pairava sobre o momento em que a disputa presidencial se daria. Não é de estranhar, assim, que muito precocemente esta questão — sob a forma de debate constitucional

em torno da duração do mandato presidencial — tenha estado no centro da vida política brasileira.

Mas não é tudo, e ainda não é o mais importante. Acontecimento sem precedente em quase trinta anos; encontro por longo tempo adiado quando estivera já ao alcance da mão; ápice de um processo de mudança política exasperadamente lento; acerto de contas a se dar em meio a graves tensões econômicas e sociais — da consciência difusa de sua natureza crítica advinha o enorme poder dissolvente desta eleição.

Eleição crítica. A noção foi introduzida na literatura americana, nos anos 50, para designar alguns episódios eleitorais incomuns que tiveram o condão de alterar equilíbrios há muito estabelecidos e de marcar com o seu timbre o sistema eleitoral-partidário por longo espaço de tempo. As eleições presidenciais de 1860, 1896 e 1932 são ilustrativas dessa classe de fenômenos. Quais os seus traços distintivos? Em um livro de Walter Burnham encontramos a seguinte definição sintética dos realinhamentos que caracterizam esse tipo: "... eras of critical realignments are marked by short, sharp reorganization of the mass coalitional bases of the major parties which occur at periodic intervals on the national level; are often preceded by major third-party revolts which reveal the incapacity of "politics as usual" to integrate, much less aggregate, emergent political demand; are closely associated with abnormal stress in the socioeconomic system; are marked by ideological polarizations and issue-distances between the major parties which are exceptionally large by normal standards; and have durable consequences as constituent acts which determine the outer boundaries of policy in general, though no necessarily of policies in detail."⁵¹

Estamos cientes das dificuldades em transpor, pura e simplesmente, esta noção para a nossa realidade política — não

⁵¹ Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainspring of American Politics*, N.Y., W.W. Norton & Co., 1970, p. 10

haveria, por exemplo, como falar entre nós de eleições "normais", ou "anômalas", pois em nossa conturbada história pós 30 elas não foram tantas, e não seria descabido argumentar que quase todas tiveram um caráter "crítico", se nos for permitido jogar um pouco com as palavras. Mas a alegação não se sustenta. Levá-la a sério implicaria em ignorar a nossa "estabilidade mínima possível" e equiparar as tensões, apesar de tudo assimiláveis, que acompanharam as eleições presidenciais de 50 e 55 aos deslocamentos sócio-políticos que pavimentaram o caminho para o autoritarismo. Com as modificações necessárias para torná-la operacional em um meio tão diverso de seu ambiente de origem, estamos convencidos de que a noção em causa pode contribuir grandemente para o esclarecimento de aspectos cruciais de nossa experiência política.

Voltemos à definição citada. O elemento mais problemático — o pressuposto da continuidade — já foi destacado. Caberia salientar agora um item que por sua importância para o argumento que estamos armando, merece ser olhado mais de perto. Burnham fala de realinhamentos críticos como "atos constitutivos", mas em termos exageradamente lacônicos. Em outra passagem, porém, a idéia é mais desenvolvida. Convém resgatá-la: "realignment acts: they arise from emergent tensions in society which.... escalate to a flash point; they are issue-oriented phenomena, centrally associated with these tensions and more or less leading to resolution adjustments; they result in significant transformations in the general shape of policy; and they have relatively profound aftereffects on the rules played by institutional elites. They are involved with redefinitions of the universe of voters, political parties, and the broad boundaries of the politically possible."⁵²

É nesta ótica, a nosso ver, que a eleição presidencial de 89 deve ser entendida. No Brasil, vivemos a partir de meados de 1981 uma situação de toda anômala, que se definia pela decomposição do

⁵² *id. ibid.*, p. 10

centro de gravidade político. A bomba do Rio Centro estilhaçou o governo Figueiredo; daí em diante o processo de transição avançou à revelia deste, que não tinha mais, para o mesmo, nenhum projeto. A Aliança Democrática, com Tancredo, poderia ter sido uma solução; com Sarney apenas repôs aquele vazio. É difícil aquilatar até que ponto esta particular ausência estava a afetar a vida nacional: afastada a hipótese de iniciativas — nesta ou naquela direção — mais amplas e conseqüentemente perseguidas, o que se impunha era a força da inércia, a reprodução incessante dos parâmetros da crise e, logo, a reiteração obrigada das condutas meramente defensivas. No final do governo Sarney, este estado de coisas atingiu o ponto de saturação.

A memória desses tempos tormentosos ainda está bem viva; basta mencionar alguns dados para reanimá-la. Como o comportamento da inflação, que pula de 20,06% em agosto de 88 para 27,25% em outubro, chega perto de 29% em dezembro, declinando em fevereiro de 89 em decorrência do congelamento decretado pelo Plano Verão, mas volta à marca de 25% em junho, arrancando daí para 35,95% em setembro e 53,55% no final do ano.⁵³ Ou a amplitude sem precedente dos movimentos grevistas — 259 paralisações, e cerca de 32 milhões de jornadas perdidas em setembro de 88; 672 greves, com perda de 72,5 milhões de jornadas em abril de 89.⁵⁴ Ou ainda o crescimento acelerado da dívida pública, cujo serviço, em 89, consumiria 6,06% do PIB, ficando próximo do gasto total em assistência e previdência social (7,5%) — no tocante ao governo federal, essas duas rubricas praticamente se igualam (5,94% e 6,04% do PIB).⁵⁵

⁵³ Cf. *Indicadores IBGE*, vol. 9, nº 1, jan., 1990, p. 20.

⁵⁴ Dados não publicados gentilmente fornecidos por Eduardo Garuti Noronha, a quem agradecemos.

⁵⁵ Cf. Renato Villela, "Crise e Ajuste Fiscal nos Anos 80: Um Problema de Política Econômica ou de Economia Política?". IPEA, *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*, Rio de Janeiro, 1991, pp 36 e 37. (21-40)

Não por acaso, partidos e personalidades associadas ao governo foram de tal forma rejeitados. Sinais precursores desse movimento da opinião manifestaram-se inequivocamente nas eleições municipais de 88. E por mais de quatro meses a consciência conservadora foi atormentada pelo fantasma de uma eleição presidencial enfiada à esquerda, cabendo a Brizola e Lula o privilégio de disputar o segundo turno. A trajetória fulminante de Collor, já em maio apontado como favorito nas pesquisas, reaviva a confiança e desanuvia a atmosfera política. Os sobressaltos voltariam mais tarde. Mas, de qualquer forma, os dois campos estavam presentes na liça.

Sobre a eleição de 89 e as condições por ela estabelecidas ao exercício do poder pelo novo governo muito já se escreveu, e muita tinta ainda será gasta. No que vem a seguir, limitamo-nos a salientar alguns pontos que recuperam as indicações anteriores sobre o caráter "crítico" desse episódio.

Polarizada como foi, a disputa presidencial desencadeou um intenso debate que teve como pano de fundo alguns consensos negativos básicos:

a) A clara noção de que se chegara no Brasil ao limite do suportável; a consciência nítida de que a continuidade do jogo, segundo as mesmas regras, era indesejável — mesmo para os que ganhavam com este, dada a instabilidade e a ameaça de radicalização que ele ensejava;

b) A percepção quase universal de que no centro da crise estava a questão do Estado. Nos últimos anos, a decomposição do sistema estatal chegara a tal ponto que a promessa de uma reforma profunda, capaz de reassegurar ao Estado um grau mínimo de coerência e autonomia era indispensável para dar credibilidade a qualquer proposta de mudança no quadro econômico e social. A unanimidade, porém, terminava aí: no diagnóstico e nas soluções apresentadas para o problema, as posições discrepavam.

Esquemmatizando ao extremo, na polêmica duas posições diametralmente opostas se confrontavam. No discurso dominante na

midia, entre os empresários, na opinião conservadora em geral, a crise do Estado é endógena, interna, e se afigura como a razão principal das dificuldades que afligem nossa economia e nossa sociedade. O Estado vai mal porque gasta descontroladamente, porque intervém em excesso, porque é incapaz de gerir adequadamente suas atividades. Empreguismo, deficits, rigidez e incúria burocrática são termos de uso corrente para designar essas realidades. A uma avaliação tão simples correspondem soluções algo simplórias. A idéia básica é a de que o mercado é o lugar por excelência do dinamismo e da liberdade e que, por esse motivo, deve caber a ele o papel de organizar o conjunto da sociedade. "Menos governo, menos miséria": austeridade, corte de gastos, desregulamentação, liberdade de iniciativa, transferência de funções ao setor privado. Para se contar com um Estado mais operativo e mais forte, é preciso ter um Estado menor.

No discurso de esquerda ou progressista, no campo popular diagnóstico e propostas são de outra ordem. Para começar, há a recusa de encarar o Estado como uma entidade discreta, separada, distante e acima da sociedade. Daí que a origem e a natureza de sua crise não podem ser buscadas no interior mesmo das instituições estatais, mas devem ser rastreadas nas relações que estas mantêm com as classes, frações de classe e grupos que compõem o tecido da sociedade. O Estado está em crise, mas na raiz desta estão comportamentos e estratégias difundidos entre os atores sociais. Por outro lado, para além das diferenças que possam existir na maneira de conceber o mercado, reconhece-se que ademais de um mecanismo de coordenação econômica, ele é um espaço onde se nutrem relações de dominação e se cristalizam desigualdades. O mercado deve, portanto, ser socialmente regulado, e é preciso que o Estado tenha meios para desincubar-se dessa tarefa. Nessa perspectiva, ao invés de reclamar menos governo e maior latitude para a realização dos interesses privados, o que se propõe é a recuperação, a reconstrução da esfera pública e a desprivatização do Estado.

c) A compreensão mais ou menos generalizada de que, tendo na falência do Estado sua manifestação mais patente, a crise expressava o esgotamento do padrão que pautara a economia brasileira por muitas décadas. Em consequência disso, em direções distintas, as alternativas propostas por um ou outro dos campos rompiam com aspectos básicos daquele legado. Pela esquerda, impugnava-se o caráter excludente deste, a natureza autoritária das relações sociais em que se fundava, a garantia que nele encontravam as frações econômica e socialmente mais retrógradas das classes dominantes de que sua voz seria sempre ouvida e seus privilégios respeitados. Pela direita, o que ficava posto em xeque era o ethos nacional-estatista da tradição republicana pós-Vargas; a noção de que o poder público deveria imiscuir-se nos meandros das relações entre os atores privados, com o fim de aplacar/sufocar conflitos e assegurar o equilíbrio social; a idéia de que ao Estado caberia atuar, através de suas agências regulatórias e de suas empresas, como organizador e árbitro dos compromissos entre os grupos locais e o capital internacional.

As diferenças programáticas e ideológicas que separavam os dois finalistas em 89 eram enormes; mas elas não devem obscurecer este fato: em ambos, o que mais forte se manifestava era uma profunda rejeição do passado.

* *

As análises sobre o primeiro ano do governo Collor são dominadas pelo tema da autonomia do executivo — ou do "político" — em relação aos interesses sociais organizados. A configuração de forças durante a campanha, a estratégia eleitoral do candidato vitorioso, a enorme expropriação de recursos econômicos e políticos representada pelo Plano Collor são fatores destacados em alguns dos

mais sugestivos desses comentários.⁵⁶ Eles deixam por esclarecer, contudo, muitos aspectos. Sumárias e imprecisas como são, acreditamos que as indicações avançadas até aqui agregam uma dimensão essencial à inteligência daquele resultado.

Caberia dizer uma palavra ainda sobre o "radicalismo" do governo Collor em seus primeiros momentos e sobre a reação de desconcerto, a paralisia, a ausência quase total de oposição que o beneficiou nessa fase.

A chave para esclarecer esses aspectos, a nosso ver, encontra-se na natureza da polarização que se verificou no pleito de 89. A eleição presidencial contrapôs, no segundo turno, forças que praticamente se equivaliam na arena do voto, mas cujas posições na estrutura de poder econômico e social eram profundamente desequilibradas. Dada essa defasagem entre os dois planos, a eleição assumia para os dois campos significados muito distintos. Para um deles, ela representava a oportunidade de se apropriar de probabilidades de mando no terreno que lhe era mais favorável para, a partir daí, tentar infletir as relações de poder em outras esferas; para o campo adversário, tratava-se de confirmar, exatamente ali onde ele era mais fraco, a supremacia que detinha no conjunto da sociedade. Perder significava, para quem se situava no primeiro campo, deixar escapar uma possibilidade excepcional, sem nenhuma garantia de tê-la novamente a seu alcance mais tarde; para seus oponentes, o significado da derrota era inteiramente diverso. Com suas posições protegidas por todo tipo de salvaguardas, recuperados do susto, se os constrangimentos "objetivos" implicados nas relações estruturais de poder não tivessem se mostrado suficientes para conter

⁵⁶ Entre estes, Luciano Martins, "A Autonomia Política do governo Collor", in Clovis de Faro (org.), *Plano Collor. Avaliações e Perspectivas*. São Paulo, Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, pp. 27-33; Luiz Werneck Vianna, "De um Plano Collor a Outro", in *De um Plano Collor a outro: estudo de conjuntura*. Rio de Janeiro, Editora Revan Ltda, 1991, pp. 11-22; Luiz Eduardo Soarez, "Governo Collor: Autonomia da conjuntura Política", in *Cadernos de Conjuntura*, n° 34/35, IUPERJ, 11/12, 1990, pp. 28-40.

os arroubos das novas autoridades, restaria a eles seguir um roteiro bem conhecido para enquadrá-las e reconduzi-las à linha do bom-senso e da maturidade. Naturalmente, a aplicação prática do receituário poderia ser complicada por inúmeros imponderáveis; e ninguém poderia garantir de antemão que ele levaria ao resultado desejado. Mas, para atenuar essa hipótese, havia a certeza de contar com os instrumentos institucionais de coação ao seu lado.

"The significance of a defeat is not only ... that it punished people for revolt and sent the leadership to Siberia or Switzerland or New York; it is also that it extinguished the sense of possibility, that alternative possibility against which the constituted authorities looked bad." A observação é de Stinchcombe, num comentário sobre a *História da Revolução Russa*, de Trotski.⁵⁷ Mas ela se aplica *mutatis mutandi* ao nosso caso.

Depois de um intervalo de quase trinta anos e das enormes mobilizações ocorridas durante a campanha pelas Diretas, a eleição presidencial adquiriu no contexto da transição brasileira uma significação quase mágica. Seria diferente se o processo no Brasil tivesse tomado outros rumos, com os inimigos do regime empenhando-se em estratégias de ação mais radicais. Não foi assim. Entre nós, desde os anos 70, esses caminhos foram ciosamente evitados por todos os atores relevantes da oposição. Desde 1974, pelo menos, todos eles estiveram empenhados em se impor na competição pacífica por posições institucionais de poder através do voto.⁵⁸ E a exaltar a importância dela na luta por sua expansão a outras esferas. Não é difícil compreender, assim, que a oportunidade enfim alcançada de escolher o chefe de Estado num pleito de características plebiscitárias tenha tido, para muitos, o efeito de explodir a percepção do possível. Situação vivida por alguns como

⁵⁷ Arthur L. Stinchcombe, *Theoretical Methods in Social History*, New York, Academic Press, 1978, p. 38.

⁵⁸ O caráter eminentemente "eleitoral" da abertura brasileira foi devidamente enfatizado por B. Lamounier. Cf. *op. cit.*, pp. 37-38 e 46.

um sonho, por outros como uma perturbadora ameaça. Reações, essas, sem as quais não há como entender o interesse, a excitação, o nervosismo, a imensa energia mobilizada naquele embate. Pois bem, a vitória de Collor vem abolir esse estado extraordinário no qual os limites do possível, cotidianamente reiterados na prática do social, ainda que vicariamente, são cancelados. O abatimento, a abulia que se seguiu a esse fato, entre os perdedores, não são de estranhar.

Mas este é apenas um lado da história. Para dar conta do outro é preciso incorporar mais um dado em nossa análise. Vimos como o texto constitucional de 88 foi objeto de intenso conflito no plenário que o aprovou e na sociedade. Restaria dizer que, a despeito das vitórias obtidas (como nos dispositivos referentes à reforma agrária) e das soluções de compromisso de que tal documento estava repleto, a opinião conservadora jamais o aceitou como um resultado definitivo. A plataforma eleitoral de Collor e a dos demais candidatos da direita tinham o ar de uma campanha não assumida pela revisão constitucional. Esse programa máximo, que não podia ser expresso publicamente antes do veredito das urnas por razões óbvias, saiu como um grito logo depois, na celebração da vitória. Na perspectiva das forças que se sagraram naquele 17 de dezembro, o que o pronunciamento popular transmitia não era um mandato "normal". Com o país imerso em uma crise de gravidade sem precedente, depois de uma eleição extraordinária, que tanta angústia havia gerado, o que se esperava do vencedor não era um governo "normal", mas que realizasse sua obra de "reconstrução" a todo custo, mesmo que para isso tivesse que romper algumas travas formais.

"No Brasil o fantasma da hiperinflação só poderá ser espantado com uma pancada forte, pois ele não dará ao eleito uma segunda oportunidade. As más notícias terão de ser dadas de uma só vez, num gigantesco pacote de medidas provisórias, a ser apreciado com urgência pelo Congresso.

Terá o presidente condições de fazer isso? Politicamente sim. Afinal, com o sistema de dois turnos, ele será eleito com 45/50

milhões de votos! Esse megacacife é suficiente para atuar no Congresso com mudanças de profundidade, inclusive na Constituição.⁵⁹

Essas palavras foram escritas durante a campanha eleitoral, num momento em que o resultado parecia de todo previsível. Elas nos dão um indício de quão próximo, em seu lance inicial, o governo Collor estava de certa parcela da opinião "bem pensante".

O bonapartismo de Collor em seu primeiro ano de governo só foi possível porque correspondia a uma forte demanda social. Dos "descamisados", certamente, que acreditaram até o último momento em suas bravatas; na dos círculos dirigentes, também, que depois de sua vitória passaram a verbalizar, freneticamente, anseios cuja realização dependia do recurso a medidas excepcionais.

E que continuaram contraditoriamente a fazê-lo mesmo quando reagiam aos meios da política que reclamavam. A tensão é gritante; ao mesmo tempo em que o governo era atacado por suas repetidas violações à legalidade, via-se condenado pelo não cumprimento de metas, como no caso da demissão em massa e indiscriminada de funcionários, só alcançáveis no contexto de um governo desembaraçado de entraves legais.

É nessa atmosfera politicamente confusa e ideologicamente saturada que a mudança nos termos de debate público se dá. Ela é expressão de deslocamentos profundos. Mas não podemos entendê-la sem o concurso de fatores conjunturais.

⁵⁹ José Pastore, "Eleição e Hiperinflação", *Folha de São Paulo*, 18/8/89. Pela data em que foi redigido, o destinatário dessa mensagem pode ser tomado como incerto. A dúvida a esse respeito, contudo, talvez diminua com a leitura dos trechos do mesmo artigo que citamos a seguir: "... o desgaste de Brizola e Lula nas pesquisas, a subida de Collor e a reaparição de Maluf reduziram o medo das esquerdas e a apreensão em relação ao futuro da dívida interna. Pelo mesmo raciocínio, uma eventual disparada de Brizola, Lula ou Covas pode reacender a desconfiança nos papéis públicos.... A partir de 15 de novembro, a psicologia do credor interno será dominada pela disputa do 2º turno. A eventual presença de um candidato de esquerda poderá abalar a tranqüilidade atual."



NOME: _____

Name: _____

ENDEREÇO: _____

Address: _____

RECEBEMOS: _____

We have received: _____

FALTA-NOS: _____

We are lacking: _____

ENVIAMOS EM PERMUTA: _____

We are sending in exchange: _____

DATA: _____

Date: _____

ASSINATURA: _____

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA SUSPENSÃO DA
REMESSA**

Non-acknowledgement of receipt will indicate that further publications are not
wanted.

À

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH

SETOR DE PUBLICAÇÕES

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Caixa Postal 6.110

13081-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: (0192) 39.8342

Telex: (019) 1150 - Telefax (0192) 39.3327

Correio Eletrônico: pubifch@ccvax.unicamp.ansp.br