

CAPÍTULO 12

CRISE DO PACTO POPULAR-DEMOCRÁTICO

O Pacto Popular-Democrático de 1977, que presidiu a transição do país para a democracia, entrou em crise no início de 1987. O fato decisivo foi o fragoroso fracasso do Plano Cruzado em estabilizar os preços e estabelecer as bases para a retomada do desenvolvimento, superando a crise econômica iniciada em 1980. Essa crise, que fora decisiva para apressar o fim do regime autoritário, tornava-se agora a causa da crise do Pacto Popular-Democrático de 1977. A nova crise política mostrava mais uma vez o fosso existente entre uma cidadania massificada, dotada de direito de voto, mas sem participação efetiva na vida política, e uma elite incapaz de definir um pacto político e um projeto nacional para o Brasil. Expressou-se na perda de legitimidade política — ou seja, na perda de apoio na sociedade civil — do governo Sarney.

A crise política que se manifesta então não era apenas uma crise de legitimidade do governo semelhante à verificada nos últimos anos do regime militar. Era também uma crise de desilusão e de falta de perspectivas, de falta de esperança mesmo, enquanto que a crise do regime militar foi também grave, mas era uma crise marcada pela esperança, pela perspectiva da democracia.

A crise foi de falta de legitimidade porque o governo Sarney, a partir de 1987, perdeu o apoio da sociedade civil. Não se tratava apenas de queda de popularidade, de falta de apoio do povo. Também as classes dirigentes, que têm um peso maior na sociedade civil do que os cidadãos comuns, perderam a confiança no governo. Os níveis de popularidade do governo Sarney caíram tanto que eram piores do que os índices alcançados pelo governo Figueiredo quatro anos antes. Segundo pesquisas da *Folha de S. Paulo*, enquanto o presidente Figueiredo, no auge da crise do regime militar, em plena Campanha das Diretas Já, obtinha, em março de 1984, 10% de bom e ótimo e 40,5% de ruim e péssimo em São Paulo, o presidente José Sarney obtinha quatro anos mais tarde, no mesmo estado, 11% de ótimo e bom e 64% de ruim e péssimo.¹ Ora, quando a perda de popularidade alcança tais níveis é certo que houve também perda de apoio da sociedade civil. Configura-se então uma crise de legítimi-

¹ *Folha de S. Paulo*, 18/3/1984 e 13/3/1988, respectivamente.

dade, surgindo em consequência o problema da ingovernabilidade. O governo, isolado da sociedade, imobiliza-se, e a crise só tende a se aprofundar.

As origens da crise política devem ser buscadas no final do regime militar quando teve início o processo de redemocratização do país e, simultaneamente, houve o agravamento de problemas econômicos já existentes. Nos anos 1970, o Brasil crescia a passos acelerados, mas mantinha um regime político autoritário e via agravadas as desigualdades econômicas e sociais. Nos anos 1980, a democracia foi recuperada, mas a crise econômica que analisei no capítulo anterior não foi superada. Pelo contrário, continuou a se agravar. Neste capítulo examinarei a crise política dos anos 1980, a partir do pacto político que se forma durante a transição democrática.

Na verdade tudo indica que a morte de Tancredo Neves, no momento em que deveria assumir a Presidência da República, e sua substituição por José Sarney não foi apenas uma tragédia pessoal, foi também uma fatalidade histórica que custou caro ao Brasil. A história não é construída por personalidades, mas a curto prazo não há dúvida de que o peso positivo ou negativo de determinados dirigentes políticos pode ser decisivo. A circunstância de José Sarney haver ocupado a Presidência da República foi o fator determinante para o retorno ao poder dos setores mais arcaicos e parasitários do capitalismo brasileiro.

É possível adotar uma visão alternativa estruturalmente mais pessimista e afirmar que a Nova República estava fadada ao fracasso, independentemente de a quem coubesse sua liderança política. Esta é, por exemplo, a posição adotada por Florestan Fernandes, a partir do diagnóstico do caráter conservador da redemocratização brasileira:

A Nova República não rompeu com o passado remoto ou recente. Não combateu de frente a ditadura. Contornou-a e prolongou-a. Nasceu de seu ventre e foi batizada em sua pia batismal. O Colégio Eleitoral tinha de ser o seu berço e, também, o seu leito de morte... O governo que sucede à ditadura nasce marcado por sua ineficiência e impotência. Ele procura avançar na direção do “mudancismo”, mas as mudanças que ele apregoa envelheceram e se esvaziaram depois de mais de vinte anos de calamidade ditatorial. Ele busca alianças “populistas”, mas é manietado por seu conteúdo ambíguo e por suas impulsões conservadoras.²

² Fernandes, 1985: 20.

É indiscutível o caráter relativamente conservador da transição democrática que ocorreu no Brasil. Mas não se deve esquecer que a Constituição de 1988 foi fruto dessa transição, e nela idéias progressistas e nacionais estão presentes. O compromisso com a democracia e com a afirmação dos direitos sociais, e um substancial aumento dos gastos públicos voltados para a educação, a saúde pública e para esquemas de renda mínima foram resultado dessa constituição, assim como o foi a grande descentralização de recursos para os municípios. Em conseqüência, o Brasil, nos dezoito anos que se seguiram à transição democrática, avançou substancialmente no plano político e social. A democracia brasileira tornou-se mais consolidada, a sociedade civil teve mais espaço para ação e os indicadores sociais do país melhoram de forma substancial. É no plano econômico que os resultados da transição democrática não foram satisfatórios. Em parte porque a democracia abriu maior espaço para o populismo. Mas, em compensação, a democracia vem permitindo uma ampliação do debate público ao nível da sociedade civil. Através desse debate é possível esperar que o número e a gravidade dos erros de política econômica diminuam.

O fato de que a redemocratização transformou-se em um movimento político necessariamente vitorioso a partir da adesão da burguesia, no final dos anos 1970, teria conseqüências inevitáveis. E não há dúvida de que a conciliação via Colégio Eleitoral teve um preço. Mas esse caráter conservador e conciliatório da transição democrática brasileira não deveria implicar necessariamente seu fracasso político, não necessitava ter como resultado a crise política e o aprofundamento da crise econômica. Significava, certamente, que os objetivos democráticos e progressistas de uma grande parte dos que dela participaram não seriam perseguidos pelo novo governo com a firmeza que se desejaria. Significava que a posição de poder e privilégio das classes dominantes não seria ameaçada. Mas não significa que o governo da Nova República se revelaria incapaz de enfrentar os problemas econômicos e sociais do país, e, em conseqüência, afundaria em uma crise de legitimidade como aquela que se desencadeou em 1987.

Para Florestan Fernandes, uma vez caracterizado o conservadorismo da redemocratização, seu fracasso se tornaria inevitável, porque ele está convencido, pelo menos desde *A revolução burguesa*, de que a burguesia brasileira, devido a seu caráter dependente, é intrinsecamente incapaz de realizar a revolução democrática e burguesa que as burguesias dos países centrais realizaram no século passado e início deste século. Esta não é minha posição. Embora o caráter dependente da burguesia brasileira limite sua capacidade de liderança econômica e política, embora a burguesia muitas vezes se revele

politicamente confusa e medrosa, parece-me um equívoco negar-lhe capacidade de liderança econômica e política por falta de uma visão adequada dos problemas nacionais. O projeto da burguesia pode não ser claro e certamente não se identifica com o projeto de cada um de nós, mas ele existe. As pesquisas e a análise de Eli Diniz e Renato Boschi a respeito são conclusivas.³ E a própria experiência de desenvolvimento nacional do Brasil desde 1930, que foi essencialmente o resultado de uma aliança entre a burguesia e os técnicos ou burocratas estatais, revela sua capacidade de promover o desenvolvimento do país, pelo menos até os anos 1970. É certo que revela também seu conservadorismo, sua incapacidade de resolver de forma adequada o problema da concentração de renda, sua falta de determinação em enfrentar a condição de miséria absoluta em que ainda vive uma parte ponderável da população brasileira. Mas é preciso não confundir esse conservadorismo, que, aliás, caracterizou as burguesias dos países hoje desenvolvidos, com incapacidade de liderança política para a promoção do desenvolvimento nacional.

Nestes termos, se o governo Sarney (ou a Nova República) não estava fadado ao fracasso, apesar do conservadorismo da transição democrática, por que fracassou? No segundo semestre de 1987, Walder de Góes fez a seguinte avaliação do governo Sarney:

José Sarney é o mais frágil dos presidentes brasileiros desde João Goulart em sua fase terminal... Ao longo dos seus dois anos e meio de governo, Sarney perdeu, um a um, todos os recursos simbólicos potenciais que poderia utilizar para adquirir legitimidade. As demandas por mudanças foram sistematicamente frustradas pelo excesso de continuidade na forma, no ritmo e na substância da transição política: os militares continuaram no proscênio, o fisiologismo exacerbou-se, a corrupção tornou-se generalizada e visível, a máquina estatal mostrou-se mais ineficiente. Projetou-se do presidente a imagem de um homem intrinsecamente frágil, provinciano, preso a um círculo de parentes e amigos, afastado das correntes políticas e ideológicas dominantes, desastrado em suas ações políticas.⁴

Esta análise de Walder de Góes na verdade traduzia uma posição generalizada das elites brasileiras em relação ao governo Sarney. Muitas são as

³ Diniz, 1978; Boschi, 1979.

⁴ Góes, 1987: 1.

razões do fracasso desse governo. Algumas delas estão sugeridas nas palavras de Walder de Góes. A hipótese básica deste capítulo, porém, é a de que uma causa é dominante em relação às demais: José Sarney era um estranho ao Pacto Popular-Democrático que levou à redemocratização. Suas origens no Maranhão e sua prática política estão ligadas ao capitalismo mercantil, dependente do Estado, e a formas de populismo econômico e de clientelismo político que há muito tempo vinham deixando de fazer sentido para um país moderno. Estas práticas pareciam ter sido definitivamente derrotadas pelo pacto político moderno que presidiu a transição de 1984. As relações políticas que, antes de chegar à Presidência, procurou estabelecer com representantes do capitalismo dominante no Sul do país, foram em geral relações com os setores especulativos e marginais desse capitalismo — e foram essas relações, além das suas relações nordestinas originais, que prevaleceram durante seu governo.

Na medida em que esta hipótese for correta, todas as demais causas da profunda crise de legitimidade do governo Sarney ficam a ela subordinadas. Tanto a incapacidade de atender às demandas populares por maiores avanços sociais e democráticos quanto de atender às demandas conservadoras por maior ordem e firmeza na condução da coisa pública ficam esclarecidas. O fisiologismo sem precedentes desse governo e sua falta de capacidade de enfrentar a gravíssima crise econômica em que o Brasil se encontrava passam a ter como explicação básica a volta do capital mercantil à posição dirigente no Brasil em um momento em que os representantes desse tipo de capitalismo já não tinham mais qualquer possibilidade de efetivo exercício do poder por falta de hegemonia econômica e ideológica.

CONTRADIÇÕES INTERNAS E POPULISMO

É certo que no início de seu governo o presidente José Sarney tentou ser fiel ao Pacto Popular-Democrático, moderno e progressista, que, por obra do destino, o levava ao poder. Seu comportamento durante o ano de 1985 foi caracterizado pela tentativa de encontrar um discurso e uma prática política moderna e progressista. O ministério de Tancredo Neves foi mantido, e quando se tratou de mudá-lo, a mudança foi feita em um sentido mais progressista. No Ministério da Fazenda, por exemplo, Francisco Dornelles foi substituído por Dilson Funaro. Através de um único ato, os empresários paulistas e os economistas progressistas — embora bastante diferentes — da Unicamp, da PUC do Rio de Janeiro e da USP assumiram o comando da política eco-

nômica brasileira, respectivamente no Ministério da Fazenda, no Banco Central e no Ministério do Planejamento. A área social é definida formalmente como prioritária pelo governo. O Inamps, sob o comando do ministro Waldir Pires, inicia uma revolução no sistema de saúde brasileira: as Ações Integradas de Saúde, que mais tarde, com a Constituição de 1988, dariam origem ao SUS. A reserva de mercado na informática foi reafirmada. A dívida externa começa a ser objeto de uma política soberana. Inicia-se o processo de privatização das empresas estatais. Reafirma-se, embora com certa ambigüidade, a vocação da economia brasileira no sentido de integrar-se cada vez mais no sistema capitalista internacional. Inicia-se a limpeza do “entulho jurídico autoritário”: restabelecem-se as eleições diretas para a Presidência da República, suaviza-se a Lei de Segurança Nacional, a Constituinte é convocada.

É verdade que as mudanças são tímidas e às vezes não chegam a acontecer. Ao invés de se convocar uma Assembléia Nacional Constituinte autônoma, convoca-se conservadoramente um Congresso Constituinte, cuja autonomia é sistematicamente colocada em dúvida pela Presidência da República. As duas reivindicações básicas dos trabalhadores — a ampliação do direito de greve e a autonomia sindical em relação ao Estado — chegam a ser propostas pelo ministro do Trabalho, mas não se efetivam. O poder militar, inclusive seu controle de seis cargos de nível ministerial, é mantido intacto.

Nesse primeiro ano da Nova República começam a ficar evidentes os conflitos internos do pacto democrático. As reivindicações dos trabalhadores eram claramente superiores à capacidade do sistema econômico de atendimento a curto prazo. Reivindicavam-se aumentos salariais reais ou reposições salariais muito superiores ao aumento da produtividade, que no setor privado acabaram resultando em aceleração da inflação, no setor público, em aumento do déficit público, e na economia como um todo, em aumento do consumo. A disposição da classe dominante, inclusive dos empresários modernos e progressistas, de fazer concessões na área social ou de pagar mais impostos para restabelecer os níveis deteriorados da carga tributária, é claramente menor do que a necessária. Aprovam sempre a idéia de um pacto social, mas conservadoramente pretendem limitar o pacto aos problemas salariais — o que evidentemente não é aceitável para os trabalhadores. Na área salarial, acabam adotando uma curiosa atitude populista: fazem pouca resistência às reivindicações salariais, e em seguida repassam imediatamente os aumentos reais para os preços, acelerando a inflação.

O populismo, aliás, não é apenas a resposta dos empresários às demandas sociais potencializadas pela redemocratização. É principalmente a resposta do governo, não apenas do governo federal, mas também dos governos esta-

duais. Os aumentos dos salários dos funcionários públicos e dos empregados e administradores das empresas estatais é o resultado mais evidente desse fenômeno. Mas o aumento dos gastos em obras e serviços públicos muito além da real capacidade financeira do Estado é outra manifestação do mesmo fenômeno. O resultado era o aumento do déficit público e, portanto, a redução da capacidade de poupança do Estado — capacidade essa que já havia sido antes gravemente reduzida pela necessidade de pagar os juros de uma dívida externa pública excessivamente grande, e que naquele momento (1985) estava sendo agravada pelo aumento explosivo da dívida pública interna, como decorrência do contínuo aumento do déficit público e do estancamento de novos financiamentos externos.

O populismo do governo e dos empresários naturalmente não resolvia os problemas existentes; só os agravava. A grande crise econômica que tem início em 1979, quando os banqueiros internacionais, diante da grande elevação da taxa de juros e da recessão nos Estados Unidos, começam a cortar os créditos para o Brasil, foi mal diagnosticada e mal administrada pelo governo autoritário em duas fases distintas: 1979/1980, expansão irresponsável e 1981/1983, ajustamento excessivo, que reduziu o déficit público e reequilibrou o balanço de pagamentos, mas provocou fortíssima redução da taxa de investimentos e acelerou a inflação.

Configura-se, então, a crise econômica mais grave da história do Brasil industrial, ou seja, a crise mais profunda da economia brasileira nos últimos cem anos: em termos de renda *per capita* o Brasil ficou estagnado desde 1980. O governo da Nova República, entretanto, animado pelo crescimento ocorrido a partir de 1984, baseado no aumento das exportações, que continua em 1985, agora com base no aumento populista do consumo, não percebe a gravidade da situação e não toma as medidas necessárias para enfrentar as duas causas básicas dessa crise sem precedentes: o desequilíbrio financeiro do setor público e a dívida externa.

A conseqüência dessa dupla incapacidade — incapacidade de dizer não às pressões que vinham de todos os lados, dos trabalhadores e dos empresários, e incapacidade de diagnosticar e fazer frente à crise econômica — é a aceleração da inflação e o desgaste político do governo. Esse desgaste já era sensível no início de 1986. Uma excelente indicação do desencanto com o novo governo e da perda de apoio junto à sociedade civil é a entrevista que o senador Fernando Henrique Cardoso — líder do PMDB no Senado e um dos mais representativos líderes dos setores modernos e progressistas que levaram José Sarney ao poder — dá em fevereiro desse ano ao *Jornal do Brasil*, criticando fortemente o governo. O rompimento do pacto democrático já havia começado.

Em 28 de fevereiro de 1986, entretanto, um fato novo — o Plano Cruzado — muda completamente o quadro econômico e político do país. Diante de uma inflação que não parava de crescer, o governo afinal segue a recomendação do grupo de economistas que desenvolvera a teoria da inflação inercial e promove um “choque heterodoxo” congelando todos os preços.⁵ O plano fora bem formulado, correspondia a um diagnóstico correto da natureza da inflação brasileira — basicamente inercial naquele momento — e foi bem-sucedido em reduzir drasticamente a inflação. Em conseqüência, obteve imediatamente total apoio de toda a Nação. Durante alguns meses o governo e a sociedade viveram em estado de graça. Os índices de popularidade do governo subiram a níveis jamais imaginados. Afinal a Nova República fez o que dela se esperava. A crise econômica e a crise política foram esquecidas.

Entretanto, alguns erros cometidos no momento da sua formulação — a idéia irrealista de “inflação zero” e o aumento real de salários de 8% no dia do congelamento — somados a uma série de erros na administração do plano, principalmente a incapacidade de controlar uma demanda agregada que, apoiada no consumo, crescia explosivamente, e na incapacidade de corrigir os desequilíbrios dos preços relativos, levaram o Plano Cruzado ao completo fracasso no final de 1986. A responsabilidade desse fracasso deve ser compartilhada por muitos, mas não há dúvida de que foi decisivo o imobilismo do presidente, que, fascinado pelo êxito do plano, proibiu a flexibilização do congelamento nos meses seguintes, impedindo a correção dos preços relativos, e limitou o mais possível as medidas fiscais propostas pelos dois ministros da área econômica e principalmente pela equipe do Banco Central com o objetivo de submeter ao controle a demanda agregada. As seqüelas deixadas pelo fracasso do Plano Cruzado foram terríveis: colocou-se em dúvida a contribuição dos economistas neo-estruturalistas ou inercialistas que haviam

⁵ Esta teoria foi desenvolvida concomitantemente por um grupo de economistas da PUC do Rio de Janeiro — André Lara Resende, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, Francisco Lopes e Pêrsio Arida, os quais, com exceção do segundo, participavam do governo e foram responsáveis pela formulação do Plano Cruzado — por Yoshiaki Nakano e por mim, que fomos inclusive os primeiros a propor um choque heterodoxo que chamamos de “política heróica de combate à inflação” (1984a). Escrevemos uma resenha do desenvolvimento da teoria da inflação inercial e uma análise preliminar do Plano Cruzado quatro meses depois do seu lançamento, quando já estavam presentes as distorções que afinal o levaram ao fracasso (Bresser-Pereira e Nakano, 1987).

desenvolvido a teoria da inflação inercial e proposto o “choque heterodoxo”, a partir de uma crítica à ortodoxia neoclássica; ocorreu o retorno da crise econômica e financeira, no primeiro semestre de 1987, com uma virulência que não tinha precedentes na história do país; e a crise política caracterizada pela perda de popularidade e de legitimidade do governo junto à sociedade civil reapareceu com toda força.

Assumi o Ministério da Fazenda em 29 de abril de 1987, em meio à profunda crise desencadeada pelo fracasso do Plano Cruzado. Nesse momento, porém, ainda restava alguma esperança na ação do governo. Uma indicação disto é o fato de que o presidente do PMDB, deputado Ulysses Guimarães, ainda queria associar o nome do partido à política econômica do governo e apresentou quatro nomes para a substituição do ministro demissionário, inclusive o meu. Acreditava-se, portanto, ainda naquela época, na possibilidade de se manter o Pacto Popular-Democrático que dera origem à Nova República e que sempre teve como base o PMDB. Sete meses e meio mais tarde, porém, quando apresentei de forma definitiva minha demissão, a decisão do presidente do partido, deputado Ulysses Guimarães, foi a de não oferecer mais qualquer nome para a Fazenda. Era o sintoma definitivo de que o pacto democrático, progressista e moderno, fora rompido, não mais existia. Era o sinal de um profundo agravamento da crise política.

Que fatos novos ocorreram nesse período com um resultado político tão desastroso? Não vou fazer aqui a análise de minha administração no Ministério da Fazenda, nem fazer a crônica política do período, mas apenas resumí-las em quatro pontos. Tomei, então, (1) as medidas de emergências substanciadas no chamado Plano Bresser, visando e logrando contornar a agudíssima crise econômico-financeira que produzia então um número de concordatas e falências, uma redução dos salários reais, um aumento do desemprego, uma aceleração da inflação e um desequilíbrio do balanço de pagamentos nunca vistos anteriormente; (2) formulei um plano de médio prazo para o país, o Plano de Controle Macroeconômico; (3) reformulei a política brasileira em relação à dívida externa, que depois resultaria no Plano Brady; e (4) propus uma reforma tributária e um conjunto de medidas visando reduzir o déficit público cuja não aceitação pelo presidente foi a causa específica de minha demissão.⁶ Ao adotar essa política econômica eu estava baseado no diagnóstico da crise do Estado brasileiro, e propunha uma perspecti-

⁶ Sobre minha atuação no Ministério da Fazenda, entre abril e dezembro de 1987, ver Bresser-Pereira, 1992.

va teórica e prática que poderia ser chamada de neo-estruturalista ou novo-desenvolvimentista.

No plano político, porém, houve um fato novo. No dia 18 de maio, dezessete dias depois que assumi o ministério, configurou-se definitivamente a crise política que perduraria até o fim do governo Sarney. Nesse dia, o presidente José Sarney vai à televisão e declara, contra a expectativa geral, que ficaria não quatro anos na Presidência mas cinco. O discurso contrariava os compromissos que José Sarney e Tancredo Neves haviam assumido, por não terem sido eleitos em eleições diretas mas pelo Colégio Eleitoral, de permanecer no cargo apenas quatro anos — tempo suficiente para aprovação da nova Constituição. Ao tomar essa decisão o presidente perdeu o apoio dos setores democráticos e progressistas que até então haviam se colocado a favor de seu governo. Começava então a cisão do PMDB, que daria origem, um ano mais tarde, em 1988, ao PSDB, sob a liderança de Mário Covas, André Franco Montoro e Fernando Henrique Cardoso. O presidente sentiu-se pessoalmente comprometido com seu próprio discurso. Em consequência disso passou a subordinar toda a sua ação política à obtenção dos cinco anos. O princípio de Maquiavel de que o primeiro dever do príncipe é conservar o seu próprio poder foi entendido literalmente e passou a ser praticado até o seu limite.

Para atingir o objetivo de conservar-se no poder por cinco anos defini-se aos poucos uma estratégia e uma tática política. A estratégia é simples. Percebendo que os setores mais progressistas ou de esquerda no PMDB se afastavam do governo, a idéia foi dividir o PMDB e formar um grande partido de direita com a adesão do PFL e de parte do PDS — dois partidos que tinham origem no regime autoritário, como o próprio Sarney. Dessa forma toda a burguesia se unificaria em torno do presidente. Sarney não consegue, porém, formar o novo partido, muito menos unir o empresariado para apoiá-lo, mas no final de 1987 forma-se um agrupamento político de direita na Constituinte, o “Centrão”, que se oporá às teses de esquerda dominantes na Comissão de Sistematização e dará apoio parlamentar ao presidente. Significativamente, porém, algumas teses nacionalistas fora do tempo — nacionalismo dos anos 1950 contra o “imperialismo anti-industrializante” — defendidas por setores da esquerda, são endossadas pelo “Centrão”.

Se a estratégia tinha um certo tom ideológico, visando a unificação da direita, as táticas eram basicamente duas: (1) fazer a ameaça velada quanto à possibilidade de novo golpe militar, utilizando para isso as declarações dos ministros militares afirmando ser “inviável” ou “inaceitável” um mandato de quatro anos; e (2) recorrer ao clientelismo ou ao “fisiologismo” explícito,

ou seja à utilização das verbas do governo para atender aos governadores e aos deputados e assim garantir seu apoio ao mandato de cinco anos. Dado, de um lado, o receio de novo golpe militar e, de outro, o grande poder do governo federal e o clientelismo dominante entre governadores e parlamentares, a estratégia de aliciamento dos constituintes para a tese dos cinco anos foi afinal bem-sucedida. A pressão sobre os governadores e os favores aos parlamentares com os recursos do governo alcançaram índices nunca antes vistos no Brasil. Com isso, o governo desmoralizava-se perante toda a sociedade, mas alcançava o apoio parlamentar que desejava. Por outro lado, embora os fisiológicos não sejam, em princípio, de direita — também os há de esquerda — eles são sempre favoráveis ao governo do qual dependem. Se o governo é de direita eles também o serão; se deseja que se filiem ao “Centrão”, eles se aliarão. Com isso inchou a direita governista, como antes inchara o partido do governo, o PMDB, pela adesão dos oportunistas ou fisiológicos de todos os tipos.

AGRAVAMENTO DA CRISE E HIPERINFLAÇÃO

Ora, os fisiológicos, pendurados nos favores do governo, dependentes dos subsídios e incentivos do Estado, são os representantes por excelência do capital mercantil e do Estado patrimonialista. Não são apenas os líderes militares que conservam seu poder quase intacto. O que tivemos a partir de 1987 foi o retorno ao poder dos líderes políticos do regime autoritário. À medida que líderes do Pacto Popular-Democrático de 1977 abandonavam um a um o governo, eram substituídos pelos velhos amigos do presidente, em geral por representantes típicos do capital mercantil e parasitário que existe em todo o Brasil, mas ainda é dominante no Nordeste. Mais do que em uma continuidade, devemos falar em um retorno das elites políticas retrógradas, que, a partir da incapacidade de José Sarney de liderar o Pacto Popular-Democrático e dar-lhe características progressistas e modernas, voltaram por suas mãos ao comando do país.⁷

A transição foi desde o início conservadora e envolvia uma certa continuidade em relação ao regime militar. Mas essa continuidade era limitada na

⁷ O principal líder político do regime militar que volta ao poder com Sarney, a partir de 1987, é Antônio Carlos Magalhães, que entrara em relativo ostracismo depois de derrotado por Waldir Pires nas eleições de 1996 para o governo da Bahia.

medida em que a redemocratização fora uma efetiva conquista dos setores democráticos e modernos, tanto progressistas quanto conservadores. Fora o resultado de forças políticas de centro-esquerda e de centro-direita que se uniram para implantar no Brasil um capitalismo democrático e moderno. Entretanto, a partir da crise do Plano Cruzado, e, principalmente, do segundo semestre de 1987, os aspectos conservadores e arcaicos do governo acentuaram-se. Além da centro-esquerda representada pelo PSDB, também a direita liberal e moderna afastou-se do governo. E assim, já que reinstalava-se no poder uma elite política que não tem mais qualquer consonância com as forças econômicas e políticas reais do país, o governo Sarney perdia legitimidade, vendo diminuir dia a dia seu apoio em todos os níveis da sociedade civil. Configurava-se a crise política.

A crise econômica, por sua vez, só se agravava. Revelando incompetência e já adotando a prática do *confidence building* a qualquer preço, o governo suspende a moratória da dívida externa em 1988, sem antes haver alcançado uma negociação razoável desta, com a necessária reestruturação dos prazos e do valor a ser pago, tornando seu pagamento compatível com a retomada do desenvolvimento. Logo em seguida, porém, o país volta à moratória — uma moratória branca, decorrente da impossibilidade de fazer frente aos compromissos internacionais. Por outro lado, o novo ministro da Fazenda fazia duas tentativas de estabilização fracassadas: o ortodoxo “Plano Arroz com Feijão” e o heterodoxo Plano Verão, ao mesmo tempo que o Estado continuava imerso na indisciplina fiscal. Assim, o último ano do governo, 1989, é um ano de euforia econômica artificial e de aceleração inflacionária. Esta culmina, no último mês do governo (março de 1990), com uma taxa de 72%. Estávamos em hiperinflação.

Nesse quadro político desalentador tínhamos, porém, dois fatores positivos. De um lado confirmava-se a inexistência de condições objetivas para um novo golpe militar no Brasil; de outro, a Constituinte terminou em 1988 seu processo de institucionalização da democracia no Brasil. A falta de condições para um golpe de Estado derivava de duas circunstâncias: do fato de que os militares não têm qualquer projeto alternativo para o país, e da falta de apoio que uma ação desse tipo teria nas classes dirigentes do país, as quais não se sentiam ameaçadas em seu poder pela crise econômica e política. Por outro lado, apesar de todas as críticas que foram depois dirigidas ao trabalho da Constituinte, apesar do conservadorismo de algumas medidas, apesar do populismo e do nacionalismo velho de outras, não há dúvida de que a Constituição de 1988 representou um grande avanço político. Resultou ela de um grande acordo político democrático do qual participaram de forma

razoavelmente representativa as forças reais da Nação. Com a Constituição de 1988, a democracia brasileira, que já estava consolidada no plano político, na medida em que refletia o fato de que a Revolução Capitalista se completara no país, consolidava-se também no plano institucional.

PACTOS POLÍTICOS NA FALTA DE UM CONTRATO SOCIAL

Se a revolução capitalista é um processo de transição de valores e práticas arcaicos para modernos, estava claro no final dos anos 1980 que esse processo permanecia incompleto. Desde os anos 1960, a direita arcaica ou patrimonialista identificara-se com o desenvolvimentismo militar burocrático-autoritário, ao passo que a velha esquerda se confundia com o populismo econômico. A transição democrática foi uma transição de um regime conservador e autoritário para um regime populista no plano econômico, não menos arcaico que o anterior. Uma coalizão entre empresários, burocratas da classe média formaram o Pacto Popular-Democrático de 1977. Como era de se esperar, essa coalizão política que assumiu o poder com o presidente Sarney em 1985 fracassou no projeto de modernização e retomada do desenvolvimento.

Escrevendo sobre a crise brasileira e a modernização da sociedade brasileira, João Paulo do Reis Velloso disse que a primeira idéia básica

é a opção por uma democracia sustentada por uma nova coalizão social dirigente, mais ampla que a anterior. Seja com governo de centro, centro-esquerda ou esquerda, será preciso incorporar certas forças populares, inclusive de caráter sindical, à coalizão em que ele se apóia, em face das demandas sociais acumuladas, e que têm de ser processadas. Só assim teremos maiorias políticas amplas, capazes de sustentar governos estáveis.⁸

Quando Velloso escreveu essas palavras ele estava expressando uma crença generalizada de que a modernização no Brasil é impossível sem a incorporação das massas populares em um amplo pacto político.

O Brasil, entre o fracasso do Plano Cruzado e a eleição de Fernando Collor de Mello (1987-1989), viveu um período de vácuo político semelhante ao de 1961-1964. O Pacto Popular-Democrático de 1977, que presidiu a tran-

⁸ Velloso, 1990a: 24.

sição democrática, desintegrou-se no começo de 1987, quando o fracasso do Plano Cruzado demonstrou que a coalizão de classes no poder não possuía uma real proposta de modernização para o Brasil. O Pacto Popular-Democrático de 1977 foi bem-sucedido em seu principal e específico objetivo — restabelecer a democracia no Brasil — mas falhou quanto à estabilização da economia, à retomada do desenvolvimento e à promoção de uma distribuição de renda mais eqüitativa. Fracassou porque a crise deixada pelo regime autoritário era imensa — uma crise da dívida externa, uma fiscal do Estado, e uma crise do modo de intervenção do Estado —, mas também porque essa coalizão política democrática era também populista no plano econômico. Seus líderes acreditavam que a substituição de importações, o déficit do governo, um sistema abrangente de subsídios estatais e políticas salariais ingênuas poderiam ser efetivas na promoção do crescimento e da distribuição de renda. A Nova República, instituída no Brasil em 1985 como consequência do Pacto Popular-Democrático, trazia grandes esperanças e tinha grandes aspirações quando assumiu o poder. Disse “não” ao ajuste fiscal e relutou em reconhecer que o aumento de salários poderia provocar inflação, que o déficit público era um sério problema, que o Estado tinha crescido demasiadamente, que estratégias de desenvolvimento estatizantes e protecionistas haviam se exaurido, e que o Estado estava imerso em uma profunda crise fiscal.

O CONSENSO DE WASHINGTON

Os líderes do Pacto Popular-Democrático de 1977 tiveram dificuldade de compreender que o Brasil de 1985 era completamente diferente do Brasil de 1950. Governaram o Brasil sem compreender que o protecionismo embutido no modelo de substituição de importações se esgotara, que esse modelo fora efetivo em promover a industrialização do país, mas perdera funcionalidade no momento em que a indústria brasileira deixara de ser uma indústria infante, necessitada de proteção a qualquer preço. Não compreenderam que o modelo de desenvolvimento baseado em uma pesada intervenção do Estado é adequado para as fases iniciais do desenvolvimento, quando o país realiza a acumulação primitiva, criando as condições para a revolução industrial e nacional — ou seja, quando o problema de aumentar a poupança nacional através de mecanismos de poupança forçada é o problema econômico fundamental a ser enfrentado. Quando, porém, essa fase é ultrapassada, e se trata de alocar eficientemente os fatores de produção e de estimular a criatividade e a inovação, um sistema coordenado pelo mercado passa a ser mais

eficiente. E para isto era necessário, de um lado, restabelecer as finanças do Estado, superar sua crise fiscal, através de um profundo ajuste fiscal. De outro, era necessário realizar reformas orientadas para o mercado, como a abertura comercial e a privatização.

Nos Estados Unidos, a tomada de consciência dessa mudança ocorreu a partir de meados dos anos 1970, no bojo de uma grande onda ideológica neoliberal. Os economistas neoclássicos monetaristas, liderados por Milton Friedman, foram os primeiros a introduzir a mudança no nível intelectual. No nível político, essa liderança coube a Ronald Regan e ao Tesouro norte-americano. O Fundo Monetário Internacional, do qual os Estados Unidos são o maior acionista, acolheu de braços abertos a mudança. O Bancô Mundial, que apoiara decididamente o modelo de substituição de importações, resistiu um pouco, mas desde o início dos anos 1980 aderiu à onda neoliberal. Esta ganhou um caráter oficial através do Plano Baker, de 1985, através do qual o Secretário do Tesouro americano estabeleceu, como condição para a superação da crise da dívida externa, além do ajuste macroeconômico, a realização de reformas orientadas para o mercado. Consubstanciava-se, assim, o Consenso de Washington.

Creio ter sido o primeiro no Brasil a ter desenvolvido uma crítica sistemática das idéias ali presentes.⁹ Este consenso, na forma pela qual foi expresso por John Williamson, em um *paper* de 1990, consistia em uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, ou no que foi também chamado de “ajuste estrutural”.¹⁰ Acabou tornando-se um símbolo da política neoliberal daqueles anos, embora não propusesse necessariamente reformas ultraliberais visando reduzir o Estado ao mínimo. Era, entretanto, “neoliberal” na medida em que havia nele um claro viés pró-

⁹ Refiro-me à aula magna no Congresso Anual da Anpec — Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, em dezembro de 1990, em Brasília. Esta aula foi depois publicada em *Pesquisa e planejamento econômico* (Bresser-Pereira, 1991a). No início de 1999, alguns dias antes de desvalorizar o real, o presidente perguntou-me de quanto deveria ser a desvalorização. Respondi, sem hesitar, que deveria ser de 25%. Várias vezes, mais tarde, Fernando Henrique Cardoso referiu-se a esta conversa, dizendo-me que fora eu aquele que mais seguro se revelara em relação ao problema. Deve-se assinalar, entretanto, que a mudança de posição do presidente deveu-se, em grande parte, ao fato de que um dos diretores do Banco Central, Francisco Lafayette Lopes, proveniente da PUC do Rio de Janeiro, no último trimestre de 1998 mudou sua posição e passou a apoiar a flutuação do câmbio. Para efetivá-la, ele assumiu a Presidência do Banco Central, substituindo Gustavo Franco, para ser logo em seguida, diante das dificuldades momentâneas da flutuação, substituído por Armínio Fraga.

¹⁰ Williamson, 1990.

mercado. Este viés era compreensível, dado o estatismo e o protecionismo que haviam caracterizado o período anterior. O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento altamente endividados, necessitava de ajustamento fiscal e de reformas orientadas para o mercado, especialmente de maior abertura comercial. Mas era um consenso perigoso, na medida em que ignorava a importância de um Estado forte no plano administrativo e financeiro para se ter um mercado livre e atuante. Em outras palavras, ignorava que as reformas não deveriam visar enfraquecer o Estado, mas, pelo contrário, fortalecê-lo.

Após o fracasso do Plano Cruzado, sobre o qual tinham sido depositadas as esperanças de toda a sociedade, o Brasil experimentou um vácuo político. A grande coalizão de classes que caracterizou o Pacto Popular-Democrático de 1977, que trouxe consigo a comunidade empresarial, os trabalhadores organizados e os intelectuais, deixou de existir, e nada ocupou o seu lugar. Preparou, porém, o caminho para um político aventureiro, populista político de direita, Fernando Collor de Mello.

Em novembro de 1989, Fernando Collor de Mello vence as eleições presidenciais a partir de uma mensagem populista e de uma plataforma ultraliberal. No governo, tentou enfrentar a crise fiscal do Estado e reformular a estratégia brasileira de desenvolvimento, dando uma virada de 180 graus na política de desenvolvimento que o Brasil seguira desde 1930. O Consenso de Washington foi adotado sem críticas, e em sua versão mais radical. Para o seu projeto neoliberal, Fernando Collor de Mello obteve o apoio entusiástico de todos os setores da burguesia brasileira e de amplos setores da classe média profissional. Começava então um novo pacto político, novamente excludente dos trabalhadores: o Pacto Burocrático-Liberal, que se estenderia por toda a década.