

Passado e presente:

a crise de ontem e nossas escolhas atuais

Brasílio SALLUM JUNIOR. *Labirintos. Dos generais à Nova República*. São Paulo, Hucitec, 1996. 199 páginas.

Sebastião Velasco e Cruz

Aos olhos do historiador que, no futuro, vier a se debruçar sobre a experiência brasileira deste século, a década de 80 aparecerá, certamente, como um divisor de águas. Com efeito, tendo convivido quase 20 anos com uma economia em forte expansão e um sistema político fechado, sob o mando autoritário das Forças Armadas, o Brasil atravessou os anos 80 imerso em crise. No plano político, assistiu-se à desagregação do regime autoritário e à tortuosa trajetória em direção a uma nova ordem que se quer democrática. No campo da economia, sob o impacto da crise da dívida externa, a década de 80 foi marcada pela inflação aguda, o descontrole das finanças públicas e a prevalência de taxas de crescimento medíocres e erráticas. Como resultado conjugado de tais problemas e dos conflitos neles implicados, a década vai culminar no grande confronto de perspectivas que se deu em torno das eleições presidenciais de 1989. A vitória obtida pelo campo liberal nesse episódio crítico produziu uma alteração radical na agenda política, abrindo o caminho para o período de grandes mudanças institucionais que estamos vivendo no presente.

Labirintos. Um dos méritos — não o menor — do livro de Brasílio Sallum Jr. é o de trazer ao debate o sentido profundo desse movimento global de mudança. Com efeito, há muito vem desfalecendo entre nós a tradição — um dia forte — dos ensaios interpretativos que buscavam esclarecer a natureza e o rumo das transformações políticas vividas na atualidade com base no estudo sistemático dos interesses sociais em confronto nas diferentes arenas decisórias, de seus alinhamentos, dos meios e modos por eles empregados para fazer valer sua vontade, contra a resistência dos oponentes. Resultado, em parte, da lógica interna às distintas disciplinas — crescentemente profissionalizadas — no campo das ciências sociais, os estudos sobre a transição no Brasil (e alhures) têm sido marcados pela ênfase excessiva nos aspectos político-institucionais. Com muita frequência, tais estudos parecem trabalhar com a suposição de que os fenômenos políticos observados são completamente autônomos, apenas externa e contingentemente relacionados ao que ocorre em outras dimensões da sociedade. Os efeitos desse "confinamento" da atenção nem sempre foram negativos — na ausência

dele, provavelmente muitas particularidades dos processos de transição permaneceriam obscuras. Mas o custo de tais benefícios foi elevado: ao fraturar dessa forma a realidade, ao desconsiderar os "jogos" que transcorriam fora do espaço político convencional, os estudos desenvolvidos nessa linha muitas vezes perderam de vista o que dava substância aos conflitos travados na arena política, pouco contribuindo para esclarecer os realinhamentos que se verificam no período pós-autoritário. Ao se fixar a tarefa de incorporar metodicamente o ensinamento institucionalista à tradição interpretativa antes mencionada, à qual se filia, Brasílio Sallum produziu um texto que dá uma contribuição importante para o esforço coletivo de reflexão sobre uma quadra histórica dramática ainda projetada em nosso presente.

Seu título é sugestivo. Labirinto evoca a imagem de uma teia intrincada, em meio à qual, entretanto, é possível descobrir um caminho simples que leve à saída. Outro tanto, talvez, caiba dizer a respeito do próprio livro. Praticante assíduo dessa arte sutil que é a análise de conjuntura, o autor oferece ao leitor inúmeros exemplos de sua perícia, ao esclarecer situações e processos localizados até então pouco inteligíveis. Nesse particular, caberia referir, dentre outras, as anotações precisas que faz a respeito da campanha pelas "diretas já" e do significado macropolítico do compromisso que funda a Nova República. Ou, ainda, os comentários sumamente esclarecedores sobre o redirecionamento dado à política econômica na gestão Maílson da Nóbrega. Mas não está aí o principal. Cortando todas as suas páginas, há um fio condutor que liga uns aos outros cada um desses "exercícios" e indica, muito nitidamente, os contornos de um argumento geral sobre esse período. É a ele que pretendo me cingir neste ensaio.

Creio não trair o autor ao dizer que, em sua interpretação, os impasses econômicos e políticos vividos no Brasil na década passada tinham suas raízes plantadas em dois movimentos relativamente independentes, embora intimamente associados. De um lado, o processo de desconcentração política iniciado, de forma estritamente controlada, durante o governo Geisel; aprofundado — já

agora de forma desordenada — sob Figueiredo, e vertiginosamente acelerado na Nova República, quando se constitui em um dos fatores básicos do reordenamento institucional expresso na Constituição de 1988. De outro lado, a desagregação do Estado Desenvolvimentista, marco de referência infranqueável dos diferentes regimes políticos que se sucederam entre nós desde 1930.

O primeiro desses movimentos é objeto de seções dos capítulos 1 e 2, aparecendo como tema dominante no terceiro capítulo da obra. Postas em conexão, essas análises descrevem uma tendência bastante clara: deslanchado muito cuidadosamente pelo governo Geisel, como parte de seu projeto de distensão política, o processo de redistribuição de poderes às instâncias subnacionais de governo tem o efeito não antecipado de alimentar pretensões de autonomia nos estados e municípios, bem como no interior do partido oficial (a candidatura "rebelde" de Paulo Maluf ao governo de São Paulo em 1978). Ele ganha ímpeto com a eleição direta de governadores, em 1982, traduzindo-se em pressões irrefreáveis pela redistribuição de recursos fiscais e pelo dismantelamento dos mecanismos criados pelos governos militares para controlar, quantitativa e qualitativamente, os gastos de estados e municípios. E atinge o seu ápice no período que se segue à crise sucessória, momento em que "os políticos profissionais, congressistas, representantes de assembléias estaduais e governadores viram-se com um poder jamais experimentado anteriormente" (p. 121).

Essa observação dá o mote para a análise desenvolvida no terceiro capítulo. Com efeito, escolhido por um colégio eleitoral restrito, mas não mais obediente a qualquer comando externo, "fosse qual fosse o vencedor da disputa, Tancredo ou Maluf, encontrar-se-ia em posição similar: presidiria o país amarrado a uma teia de compromissos com a 'classe política', sob pena de perder as condições de governá-lo." (p. 122). O desaparecimento de Tancredo apenas acentuou essa fragilidade congênita. Assim, no início da Nova República, "as cúpulas do PMDB e da Frente Liberal transformaram o governo Sarney num condomínio em que mal se distinguia a personalidade do presidente" (p. 123). O qual, ao longo de seu mandato,

recorreria com frequência a um mesmo estratagema soez: avaliar iniciativas polêmicas; assistir passivamente às reações de hostilidade que elas geravam, e finalmente intervir, como se fora um árbitro, para afastar aliados incômodos, afirmando tortuosamente, dessa forma, a sua discutível autoridade. Esse conflito de vontades marca todo o período, com resultados conhecidos: o detentor da Presidência paga um preço exorbitante pelas "vitórias" obtidas e conclui seu mandato em profundo descrédito; já os seus oponentes (não só os estados da Federação e o Congresso, mas vários outros "núcleos subalternos de poder") são mais bem-sucedidos, conseguindo autonomizar-se perante a União e a Presidência, com a apropriação parcial de poderes nela localizados.

Vale a pena registrar algumas das inferências que o autor extrai de tal desenlace: (a) "Enfraqueceu-se a capacidade do Estado de intervir de forma unificada na economia e na sociedade" (p. 134); (b) "[...] os agrupamentos de interesse [...] — mesmo os de raízes populares — ampliaram suas possibilidades de [...] 'encastelar-se no Estado', seja no âmbito municipal, estadual ou federal, seja nos quadros administrativos do executivo, do legislativo ou do judiciário, seja nas empresas estatais [...]". Ao transmitir, dessa forma, para o Estado as tensões inerentes à sociedade, o processo antes descrito tende a "potenciar as tensões já existentes na organização estatal, acentuando suas inconsistências, a paralisia que por vezes atinge os processos decisórios [...]" (pp. 154-155). Esses resultados, porém, permanecem ininteligíveis se abstraídos do segundo "movimento" estudado no livro, vale dizer, o processo que desemboca na crise do Estado.

Crise do Estado. Com essa noção Sallum tem em mente algo bem maior e mais profundo do que a simples exaustão financeira do governo, aspecto a que se atêm unilateralmente muitas análises. O que a crise põe em tela é a própria estrutura do Estado, e a natureza de suas relações com a sociedade. No Brasil, desde a década de 30, vivemos sob o signo do Estado Desenvolvimentista, que tem como pilar um pacto social *sui generis*, de onde emanavam os princípios norteadores de suas políticas e o simbolismo que as legitimava. Ao longo de sua existência, esse pacto

desenvolvimentista não se manteve inalterado. Ao contrário, no decurso do tempo, ele incorporou novos segmentos e variou também a forma de organizá-los. Os diferentes regimes políticos que se sucederam no período expressam, no plano político-institucional, essa realidade.

A radicalidade da crise inaugurada no início dos anos 80 reside no fato de que, contrariando a percepção dos atores — insistentes que se revelaram em buscar soluções para as dificuldades vividas nos velhos marcos —, dessa feita era o quadro de referência mesmo do Estado Desenvolvimentista que estava posto em xeque. Daí a natureza eminentemente conservadora da Nova República, "uma *sobrevida deteriorada* da velha aliança nacional-desenvolvimentista em meio a circunstâncias inóspitas" (p. 114).

Nessas condições, os repetidos ensaios de responder ao duplo desafio de restaurar a estabilidade monetária e assegurar a retomada do crescimento sustentado estavam de antemão fadados ao insucesso. "Em cada uma das tentativas, heterodoxas ou ortodoxas, buscava-se recuperar a autoridade do Estado [...] jogando o ônus do 'ajuste' do setor público sobre os ombros ora de um ora de outro componente da velha aliança desenvolvimentista." Em vão. "Em todas as situações, os segmentos marcados como eventuais perdedores [...] acabaram por encontrar meios para impor seu veto ao ajuste pretendido, obrigando o governo a mudar de rota. A inflação retomava, então, seu curso ascendente e esvaíza-se a autoridade do Estado." (p. 159).

É neste ponto que os dois "movimentos" se encontram, exasperando a crise e preparando o terreno para a eleição atípica que deu a vitória a Collor. Restaria esclarecer que eles têm pesos distintos na análise. Quanto a isso, o autor é bem claro: o fator decisivo é a crise do Estado.

Mas fica pendente a pergunta: o que a determina? Ela era inexorável? Que cenários se abrem como soluções possíveis para ela?

Essas questões não são estudadas sistematicamente em nenhum lugar. Contudo, reunindo as indicações dispersas no livro, creio poder discernir o contorno de dois argumentos distintos. E eles não são facilmente conciliáveis.

No primeiro, a crise do Estado Desenvolvimentista aparece como resultado da conjugação de fatores internos e externos. Esse é o argumento que se desenha em passagens como a que se segue: "Nasceu velha [a Nova República] porque opondo resistência às novas tendências políticas que, aos poucos, iriam terminar por quebrar o velho Estado e o capitalismo orientado para a auto-suficiência — as tendências que representavam os impulsos de democratização da sociedade e os dinamismos do mercado transnacional." (p. 114).

No segundo, ela surge como decorrência direta das novas realidades emergentes na economia mundial. Nas palavras do autor, "[...] o padrão de desenvolvimento associado mas auto-suficiente se inviabilizou [...] porque os processos de transnacionalização foram adquirindo uma base tecnológica que tornou mesquinho o patamar de produtividade alcançado pela indústria brasileira". Na seqüência, depois de breve menção à terceira revolução industrial e ao papel nela reservado à eletrônica e à informática, o argumento é reforçado: "A partir daí, as diferenças de produtividade tornaram-se tão grandes [...] que a forma auto-suficiente de desenvolvimento se tornou *estruturalmente anacrônica*." (p. 169).

Nessa linha de raciocínio, as pressões exercidas pelos principais centros de poder mundial para que o Brasil adotasse o programa sintetizado nas diretrizes "abertura comercial", "fim das reservas de mercado", "desregulamentação", operaram como fator interveniente, dramatizando um anacronismo previamente observável.

Nessa dupla qualidade — como fonte de constrangimentos estruturais e como foco de ações dirigidas —, o papel da economia capitalista mundial não é apenas o de provocar e acelerar a crise do Estado Desenvolvimentista. É também o de ditar os termos em que será possível a sua superação.

"Em consequência dessas mudanças internacionais — escreve o autor — qualquer saída para a crise econômica e política que abala o país desde o começo dos anos 80 [...] passará necessariamente por uma integração maior do capitalismo local na dinâmica pós-nacional do capitalismo." (p. 170). O que pressupõe o fim do pacto desenvolvimentista e o abandono da estratégia de desenvolvimento nele implicada.

Essa lição, os protagonistas da crise, pouco a pouco, acabaram por assimilar. É o que constata o autor, muito precisamente, nesta passagem: "As tentativas, fracassos, mudanças de direção, novas derrotas não constituíram *apenas* um movimento circular, quase repetitivo [...] O exame da sucessão de políticas econômicas permitirão *também* detectar sinais, ainda tênues, de que a mudança ganhou certa direção, de que no plano sociopolítico as forças sociais começaram a mover-se rumo a um novo pacto, de desenho ainda muito vago e incompleto." E para que não pare dúvida sobre o sentido desse deslocamento, ele acrescenta: "Só muito depois do fim da 'Nova República' esses movimentos produzirão uma articulação sociopolítica mais definida e conseguirão expressão dominante no plano político-institucional, podendo então sustentar uma nova estratégia de desenvolvimento capitalista para o país." (p. 158).

Haveria muito a dizer sobre a tensão entre os dois argumentos que se insinuam no trabalho de Sallum e sobre as consequências do fato de um deles — o segundo — ter clara primazia em sua análise. Mas não é esse o caminho que pretendo trilhar. Nos limites deste espaço, prefiro me ater a um elemento comum a ambos, o qual, a meu ver, é fonte de inúmeras dificuldades. Refiro-me à noção de Estado Desenvolvimentista e à estratégia econômica que lhe seria própria.

Como se viu, o que confere à crise dos anos 80 a sua prolongada duração e toda a sua profundidade é o fato de ela envolver muito mais do que uma simples transição de regime e/ou a exaustão financeira do Estado. O que assistimos no Brasil nesse período é à crise da "forma" assumida pelo Estado brasileiro desde a era Vargas. A

reprodução dessa forma, mesmo remodelada, revelou-se inviável em face dos condicionamentos já aludidos. No contexto definido por estes, o Estado Desenvolvimentista já não tem lugar.

Assim reza o argumento. Mas o leitor pode querer informações adicionais. O que, mais precisamente, fica perempto diante dessas novas realidades? O que, em particular, é por elas negado?

A maneira como o autor define a noção de "desenvolvimentismo" nos dá alguns elementos para a resposta. "Entende-se aqui desenvolvimentismo — escreve Sallum — como uma modalidade especial de intervencionismo estatal, orientado não para evitar as fases depressivas do ciclo econômico capitalista mas para impulsionar a industrialização em países de desenvolvimento tardio — em relação aos centros originários do capitalismo mundial." (p. 44). Logo a seguir terei uma palavra sobre esta fórmula, mas antes devo registrar o comentário que ela prepara: "Como todo Estado Desenvolvimentista, o brasileiro desempenhou um papel estratégico no controle das forças de mercado internas e internacionais e na sua utilização em favor de um interesse nacional [...]" (p. 44).

Duas observações rápidas sobre a definição e o comentário. Se o que qualifica tal ou qual Estado de desenvolvimentista é o fato de ele exibir "essa modalidade especial de intervencionismo estatal", a expressão "Estado Desenvolvimentista" denota muitas coisas, e coisas muito desiguais. Com efeito, exceção feita talvez à Inglaterra vitoriana, os demais capitalismos são/foram tardios, em maior ou menor grau. E todos eles — os Estados Unidos não fogem à regra neste particular — lançaram mão de políticas objetivando fomentar a indústria e desenvolver a "economia nacional". Não por acaso, um dos precursores da economia do desenvolvimento foi Lutz, um alemão. E, como se sabe, ele se apoiou fortemente na experiência acumulada em sua passagem pela América do Norte.

Se é assim, desenvolvimentistas são/foram, em maior ou menor medida, quase todos os Estados capitalistas centrais,

praticamente todos os Estados capitalistas periféricos relativamente bem-sucedidos, e todos aqueles que procuraram sem sucesso emulá-los. Embora a seu modo "desenvolvimentistas", esses Estados diferem entre si pela forma como se inserem na economia internacional (e as variadas configurações assumidas pela mesma no decorrer da história); pelas distintas maneiras como se relacionam com a estrutura de classe das sociedades correspondentes (bem como pela variegada composição social destas); pela centralidade, maior ou menor, conferida ao objetivo de promoção econômica e, conseqüentemente, pela autonomia e poder atribuídos aos organismos a ele afetos no conjunto do aparelho estatal. A tal diversidade de "Estados Desenvolvimentistas" corresponde, naturalmente, uma grande diversidade de estratégias, bastando referir, para não alongar a discussão, as diferenças enormes que separam as experiências latino-americanas daquelas do Este Asiático.

Lembrar essas trivialidades é importante porque elas desvelam uma ambigüidade fundamental no argumento de Sallum. De fato, ao considerar a questão levantada anteriormente, quando as levamos em conta, nos vemos diante de duas possibilidades. A primeira é a de sustentar que a vítima é o próprio desenvolvimentismo, tal como definido na passagem antes citada. Nesse caso, bem ao gosto dos liberais puros e duros, neoliberais no sentido rigoroso da palavra, o Estado deve abdicar de sua antiga pretensão, nefasta e vã, de orientar a economia de acordo com uma visão bem definida de interesse nacional, cabendo-lhe intervir, sim, mas apenas para assegurar o livre funcionamento do mercado auto-regulado. Essa possibilidade, em seu utopismo radical, expressa-se no debate brasileiro e latino-americano no proleísmo de alguns poucos economistas e de organizações tais como a rede de Institutos Liberais. Em forma um tanto diluída, manifesta-se também na militância de muitos que reagem escandalizados à simples menção de políticas industriais de corte setorial.

A segunda possibilidade é afirmar que a condenação pesa sobre o "desenvolvimentismo" particular que se objetivou no Estado brasileiro há décadas, com base num "pacto"

específico, com as normas reguladoras correspondentes, e todas as suas taras. A crise seria, assim, a crise *deste* Estado; sua resolução implicaria a constituição de um novo pacto e a completa reformulação do que poderíamos chamar de "grande estratégia".

A decisão entre esses dois entendimentos alternativos não é desprovida de conseqüências. O primeiro, como já foi indicado, traz embutido um roteiro do que fazer, um programa dogmaticamente proposto e defendido como expressão, a um só tempo, do necessário, do possível e do desejável.

Fundado na percepção de que, constringedoras como possam ser as injunções da economia política internacional, continuam subsistindo para nós graus variados de liberdade, o segundo entendimento leva-nos a preservar o propósito de acionar o Estado (outro Estado) com o fim de promover o desenvolvimento (outro desenvolvimento) nacional. E a reconhecer que não existe resposta prévia para a pergunta sobre o bom caminho a seguir, que ela se abre, como sempre, para várias alternativas, e que nossa escolha depende, essencialmente, de aonde queremos chegar.

Entre um e outro desses entendimentos, onde se situa o autor? Creio que no terreno do segundo, embora não me caiba julgar. Se estou certo, é possível que esse comentário venha a ser apenas o início de uma conversa que não tem hora marcada para terminar.

SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ
é professor do Departamento de Ciência
Política da Universidade Estadual de
Campinas (Unicamp)