



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
UNESP – CAMPUS DE MARÍLIA**

LUCAS JOSÉ DIB

**OS MOMENTOS MAQUIAVELIANOS NO BRASIL E AS CAMADAS DO
PODER: DO PACTO POLÍTICO POPULAR-DEMOCRÁTICO AO RENTISTA
FINANCISTA**

**MARÍLIA
2015**

LUCAS JOSÉ DIB

**OS MOMENTOS MAQUIAVELIANOS NO BRASIL E AS CAMADAS DO
PODER: DO PACTO POLÍTICO POPULAR-DEMOCRÁTICO AO RENTISTA
FINANCISTA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Conselho de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Relações Internacionais e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani

**Marília
2015**

Dib, Lucas José.

D543m Os momentos maquiavelianos no Brasil e as camadas do poder : do pacto político popular-democrático ao rentista financista / Lucas José Dib. – Marília, 2015.
229 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015.

Bibliografia: f. 221-229.

Orientador: Tullo Vigevani.

1. Brasil – Política e governo, 1980-1990. 2. Coalizão (Ciências sociais). 3. Poder (Ciências sociais). 4. Brasil [Constituição (1988)]. 5. Machiavelli, Niccolo, 1469-1527 – Influência. I. Título.

CDD 320.981

LUCAS JOSÉ DIB

**OS MOMENTOS MAQUIAVELIANOS NO BRASIL E AS CAMADAS DO PODER:
DO PACTO POLÍTICO POPULAR-DEMOCRÁTICO AO RENTISTA FINANCEIRO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Conselho de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Orientador)
UNESP-MARÍLIA

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires
UNESP-MARÍLIA

Prof. Dr. Jefferson Aparecido Dias
UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

Suplentes:

Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi
UNESP-MARÍLIA

Prof. Dr. Milton Lahuerta
UNESP-ARARAQUARA

Marília, 2 de fevereiro de 2015.

À minha avó, Wilma, e meu avô, Sein. Por tudo o que foram para mim. E continuarão sendo...

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram com esta dissertação. A meus pais devo agradecimentos especiais pela confiança, pela paciência a esses longos anos de formação, e pelas forças nos momentos mais necessários para a finalização deste trabalho, solitário por muitas vezes. Aos meus tios, tias, primos e primas por terem sentido minha falta e pelas falas de incentivo.

À minha namorada, Carolina Favarin, que tive a sorte de conhecer no começo da vida de pós-graduando, e que tem uma importância muito grande para a conclusão desta pesquisa. Além também da enorme tolerância (ou quase sempre, rs) pelas minhas ausências, principalmente na fase da escrita da dissertação.

Ao meu querido padrinho, Dr. Oswaldo Doreto Campanari, que além de ser um exemplo vivo de que política e moral podem e devem andar juntas, foi e é minha injeção de “cânfora e coramina”. Obrigado guru, por nos instigar ao cumprimento de nossas vocações.

Aos companheiros do PMDB também envio agradecimentos. Aos companheiros da Matra. Aos companheiros do Rotary Club Marília Tradição. Aos companheiros da Fundação Avina. Aos companheiros da UNESP. Aos grandes amigos e companheiros Joaquim Mendonça e Alberto Almeida um especial agradecimento. Ao Celso Fujita e Mariângela Fujita por estarem sempre presentes com conselhos e ponderações, e por zelarem pelo meu avanço.

Aos amigos de toda região latinoamericana com quem cursei los *seminários de doctorado* en la Universidad de Buenos Aires e que muito me ensinaram através dos relatos e conversas sobre seus países. Especial agradecimento aos interlocutores e amigos Javier Núñez Sánchez, Carlos Mendivil, Andrea Sosa, Paula Maruri, Fernando Castellanos, Rafa Sarceda, Emmanuel Artusa e Rodrigo Cerqueira. Um grande agradecimento à Professora e Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales, Patricia Funes, e à Professora Liliana de Riz, pela enorme atenção e inúmeros materiais que até hoje me envia. Agradeço também aos amigos da Casa Patria Grande em Buenos Aires, Pablo Vilas, Federico Montero, Diana Ávila e Mariana Vázquez. Aos amigos diplomatas do Itamaraty Lauro Beltrão, Fernando Perdigão e ao Embaixador brasileiro Everton Vieira Vargas pela calorosa acolhida, conversas, entrevistas, e pelo evento com o Ex-Presidente Lula.

Aos amigos de longa data que estiveram presentes e enviaram forças: Caio, Ricardo, Eduardo, Joyce, André, Nádia, Lucas, Adam, Bruna, Guilherme, Corrado, Beatriz, Vitor, Bernardo, Natasha, Paulo, Eun Kyu, Cristiane, Burak, Izadora, Jonas, Janaina, Fábio, Ana Carolina, Filipe, Franciely, Felipe, Marília, Daniel, Bruno, Laura, Reinaldo, Daniele, Antonella, Bruno, Enrico, Joe, Heitor, Natalha, Vinicius, Isabelle, Murilo, Isabela, Nicollas, Mariana, Djalma, Carolina, Thiago, Yara, Messias. A outros amigos importantes: Itiro Ikeda, Valter Sousa e Silva, Ari Rezende, ao histórico vereador Aldo Coneglian, Luiz Antonio Orlando, Ivan e João Doreto, Oswaldo Martins, Antonio Favoreto, Hildebrando Souza, José Geraldo Garla, Adilson Magosso, Carlos Rodrigues, Vitor Zanini, Reinaldo, Marcelo e Fernando Mendonça, Fagner Carvalho, Sérgio Urbaneja, Julio Barros, Robson e Rogério Tuma e Jorge Sanchez.

Ao corpo de funcionários da UNESP, em especial para Vera Tanaka, Ana Bincoletto e Caroline Garé. Às bibliotecárias Lilian Demori, Elisa Pickler e Vania Maria.

À CAPES, por me proporcionar um período de mestrado sandwich na Universidad de Buenos Aires, e ao orientador que tive na UBA, Damián Paikin.

Deixo também uma nota especial aos Professores Oscar Vilhena Vieira e Luiz Carlos Bresser-Pereira. E à muito querida e cordial Cecília Heise.

Por fim, devo um agradecimento mais que especial ao meu orientador, Professor Doutor Tullo Vigevani, por ter sido não só um orientador de ideias, mas por ter se colocado à disposição de maneira praticamente integral, sempre atencioso, zelando pelo rigor acadêmico, e muitíssimo paciente com minhas inquietações e dificuldades. Ao Professor Tullo, pessoa que passei a admirar por toda sua história de vida e pela postura que teve comigo, só tenho a agradecer.

À todas as adversidades e infortúnios que me fizeram superá-los e crescer.

Muito obrigado a todos.

O nacionalismo econômico vem, a cada dia, perdendo terreno em todo o mundo, e o crescimento das empresas multinacionais – que já existiam no século XVII, quando a Companhia das Índias Ocidentais invadiu o Nordeste – demonstra que, enquanto os recursos naturais são essencialmente nacionais, o capital, que deles deriva, se tornou claramente apátrida, ultrapassando todas as fronteiras, apresentado, predominantemente, uma atuação avassaladora, prolongando em muitos países a situação de economias primário-exportadoras.

Trecho de discurso do Deputado Federal Constituinte Oswaldo Doreto Campanari, de 1986.

Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria.

Trecho do discurso de promulgação da Constituição Federal de 1988, por Ulysses Guimarães, 1988.

De fato, o que o Brasil encontrou foi, como dizem os americanos, uma janela de oportunidades. Se eu tiver alguma virtude na minha ação depois que me tornei ministro da Fazenda, e mesmo como ministro do Exterior, foi que vi isso. Disse: olha aqui, mudou o mundo. Então, ou nós entramos nessa brecha ou nós vamos ficar mal. Topamos e estamos enfrentando com sucesso esse desafio. [...] Nós estamos reorganizando o capitalismo brasileiro.

Trecho de depoimento de Fernando Henrique Cardoso, 1996.

Interrompida a construção de um sistema econômico nacional, o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica.

Trecho de “Brasil: a construção interrompida”, de Celso Furtado, 1992.

RESUMO

DIB, Lucas J. **Os Momentos Maquiavelianos e as camadas do poder: do pacto popular democrático ao rentista-financista**. 2015. 229 f. Tese (Mestrado) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2015.

Esta dissertação de mestrado estuda as coalizões de classes ou pactos políticos no Brasil durante as décadas de 1980 e 1990, e os projetos de conquista do poder e reconstrução do Estado que essas coalizões encetaram e ou executaram. Nosso escopo são os pactos políticos “popular-democrático” e “rentista financista”, que segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira teriam vigido, respectivamente, entre 1977-1987 e 1991-2005. Investigamos como foi possível a essas coalizões sustentarem, modificarem ou suprimirem determinadas escolhas econômicas, políticas e sociais, tais como estratégias nacionais de desenvolvimento, o tipo de Estado e a relação deste com o Mercado. Identificamos os agentes destas coalizões, seus interesses, ideologias, seus discursos, os arranjos, consensos e compromissos que firmaram, os conflitos com outros agentes, a influência da *fortuna*, e como esses processos impactaram a República, os cidadãos e o Estado brasileiro. Analisamos a obra de John Pocock, *The Machiavellian Moment*, para discutir o processo e os projetos de poder das duas coalizões hegemônicas do período: popular-democrática nos anos 1980 e rentista-financista nos anos 1990. Debates, de um lado, o projeto de nação que a coalizão popular-democrática logrou edificar através da Constituição Federal de 1988 e que Renato Lessa chamou de “programa civilizatório para toda a sociedade brasileira”, e por outro lado o projeto descrito por Sallum Jr de “conquista do poder e reconstrução do Estado sob uma ótica predominantemente liberal”. Dois conceitos de Oscar Vilhena Vieira são utilizados para nos ajudar a interpretar o momento Constituinte e a Constituição de 1988: o da “reserva de justiça” e o “compromisso maximizador”. Sobre os anos 1990, analisamos as origens, os processos e as consequências do que Celso Furtado escreveu ser uma “construção interrompida”, ou Paulo Nogueira Batista de que o Brasil assumiu “no discurso e na ação, dependência externa total”. Também debatemos os processos e as consequências da agenda de reformas constitucionais e infraconstitucionais que teriam se combinado com o que Bresser-Pereira chamou de macroeconomia da estagnação: juros alto, câmbio apreciado, crescimento com poupança externa e não neutralização da doença holandesa. Pretendemos também inserir na análise do sistema político brasileiro o que Norberto Bobbio chamou de “camadas do poder”.

Palavras-Chave: coalizões de classe; Constituição de 1988; Momentos-Maquiavelianos; camadas do poder; estratégias nacionais.

DIB, Lucas J. **Os Momentos Maquiavelianos e as camadas do poder: do pacto popular democrático ao rentista-financista**. 2015. 229 f. Tese (Mestrado) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2015.

ABSTRACT

This dissertation studies the class coalitions or political pacts in Brazil during the 1980s and 1990s, and the project of power's conquest and reconstruction of the State that these coalitions embarked and/or implemented. Our scope are the political pacts "popular-democratic" and "rentier-financier", which according to Luiz Carlos Bresser-Pereira would happened, respectively, between 1977-1987 and 1991-2005. We investigated how it was possible to these coalitions sustain, modify or suppress certain economic choices, political and social, such as national development strategies, the type of State and its relationship with the market. We identify the agents of these coalitions, their interests, ideologies, speeches, arrangements, consensus and commitments entered into, the conflicts with other agents, the influence of *fortune*, and how these processes impacted the Republic, the citizens and the Brazilian State. We analyse the book of John Pocock, *The Machiavellian Moment*, to discuss the process and the power projects of the two hegemonic coalitions in the period: popular-democratic in the 1980s and rentier-financier in the 1990s. We debated on the one hand, the project of nation that the popular-democratic coalition managed to build through the Federal Constitution of 1988 and that Renato Lessa named of "civilizational program for the whole Brazilian society," and on the other hand the project described by Sallum Jr of "conquest of power and reconstruction of the State in a predominantly liberal perspective". Two Oscar Vilhena Vieira's concepts are used to help us interpret the Constituent time and the Constitution of 1988: the "reserve of justice" and the "maximizing commitment." About the 1990s, we analyze the origins, the processes and the consequences of what Celso Furtado wrote as being an "nation's interrupted construction", or Paulo Nogueira Batista that the Brazil had taken "in speech and in action, total external dependence." We also discussed the processes and consequences of the the agenda of constitutional and infraconstitutional reforms that would have if articulated with what Bresser Pereira called macroeconomics of stagnation: high interest tax, appreciated exchange rate, growth with foreign savings strategy and no neutralization the Dutch disease. We also intend to insert in the analysis of the Brazilian political system what Norberto Bobbio called of "layers of power".

Keywords: class coalitions; Constitution of 1988; Machiavellians Moments; layers of power; national strategies

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participação da indústria de transformação no PIB (%) a preços básicos (1950-2012).....	129
Gráfico 2: Brazilian average unemployment rate (in percentage) (1995-2014).....	130
Gráfico 3: Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1976 a 2008.....	130
Gráfico 4: Poverty and extreme poverty rates in Brazil (in proportion to total population) (1995-2012)	131
Gráfico 5: Pagamento de juros do setor público.....	133
Gráfico 6: Dívida líquida do setor público (% do PIB), 1984-2010	134
Gráfico 7: Dívida externa total por credor (1995-1996).....	135
Gráfico 8: Tendência cíclica a sobreapreciação da taxa de câmbio	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição de cargos nas fases 2 e 3 da Constituinte de 1987-1988 (por partido e função).....	101
Tabela 2: Agentes da sociedade civil que participaram da Audiência Pública da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, vinculada à Comissão da Ordem Econômica	105
Tabela 2.1: Agentes da sociedade civil que participaram da Audiência Pública da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, vinculada à Comissão da Ordem Econômica.....	106
Tabela 2.2: Agentes da sociedade civil que participaram da Audiência Pública da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, vinculada à Comissão da Ordem Econômica.....	107
Tabela 3: Evolução temporal da desigualdade da renda (1977-1999).....	132
Tabela 4: Carga tributária sobre o PIB, por governo (de Sarney a Lula).....	133
Tabela 5: Poupança interna, externa e investimentos (1992-2004).....	134
Tabela 6: Inflação (1993-2002)	135
Tabela 7: Membros das Diretorias do Instituto Liberal do Rio de Janeiro –(1983-2001)	163
Tabela 8: Membros das diretorias dos Institutos Liberais de São Paulo (1988-2000).....	164
Tabela 9: Empresas financiadoras e mantenedoras do Instituto Liberal de São Paulo (1989).....	165
Tabela 10: Percentual das privatizações por período (1990-2009)	205
Tabela 11: Percentual do investidor das privatizações por tipo (1995-2002)	206
Tabela 12: Evolução temporal da desigualdade da renda (1992-1998).....	213

SUMÁRIO

Apresentação	14
PARTE 1 – O “Momento Maquiaveliano” de Pocock: introdução	19
Parte 1.1 – A <i>Virtú</i> , a <i>Fortuna</i> e as Leis	21
Parte 1.2 – A apresentação das hipóteses	36
Parte 1.3 – Os “Momentos Maquiavelianos” e o corolário das hipóteses.....	38
Parte 1.4 – Definição de interesses “consensuais-universalistas” e “econômico particularistas”	43
Parte 1.5 – As 4 camadas do poder de Norberto Bobbio.....	52
Parte 1.6 – Breves considerações metodológicas	59
PARTE 2 – O “Momento Maquiaveliano popular-democrático”	67
Parte 2.1 – O grande roteiro do “pacto político popular-democrático” e de uma Constituição progressista.....	72
Parte 2.2 – A base de sustentação para o “Momento Maquiaveliano popular-democrático” e as 4 camadas do poder	83
Parte 2.3 – Os diques dos “progressistas” e o confronto com os “conservadores”	95
Parte 2.4 – O Fracasso do Plano Cruzado, o colapso de uma coalizão de classes e a conclusão do “Momento Maquiaveliano popular-democrático”.....	112
PARTE 3 – O “Momento Maquiaveliano rentista-financista”	127
Parte 3.1 – As interpretações da dependência e as bases de uma macroeconomia da estagnação nos anos 1990	138
Parte 3.2 – Nação, nacionalismo e a construção interrompida.....	143
Parte 3.3 – A <i>fortuna</i> e as <i>virtús</i> : resistir ou associar-se?.....	149
Parte 3.4 – Da vitória progressista na Constituinte de 1988 à vitória do Consenso de Washington.....	158
Parte 3.5 – Da queda de Collor à vitória de FHC: a consolidação de uma nova coalizão nacional e sua agenda de reformas	171
Parte 3.6 – Os cinco dedos da mão de Cardoso: da <i>virtú</i> eleitoral ao predomínio da <i>fortuna</i> rentista-financista.....	184

Parte 3.7 – A armadilha dos juros altos, do caráter cíclico da apreciação cambial e do crescimento com poupança externa.....	191
Parte 3.8 – A Ordem Econômica em cheque mate. A agenda de reformas constitucionais...	195
Conclusões	210
Referencias	221

APRESENTAÇÃO

Norberto Bobbio, em sua obra *Direita e Esquerda*, explicou que assim como o contraste do crepúsculo não cancela a diferença entre o dia e a noite, a existência de um “centro” político também não suprime a diferença entre esquerda e direita (BOBBIO, 1994, p. 7-8).

Dessa mesma maneira, a existência de uma Constituição que entrincheira direitos, delinea objetivos e determina políticas públicas não suprime a diferença dos inúmeros atores sociais que se pactuam em coalizões políticas com o intuito de alcançar o poder institucional, ou então, influenciarem nas tomadas de decisões, na divisão do poder e nas prerrogativas garantidas pelo Estado. Isso, afinal, seria inerente à própria política, que foi definida por Weber (1947, p. 56) como o “conjunto de esforços para participar e influenciar o poder”, e ao próprio poder, que foi definido como a capacidade de um ator “realizar sua própria vontade, apesar da resistência de outro ator social.” (p.152).

Este é um trabalho sobre as coalizões ou pactos políticos, e o poder que elas possuem para sustentar, modificar ou suprimir as escolhas econômicas, políticas e sociais em um país, tais como as estratégias nacionais de desenvolvimento, o tipo de Estado e a relação deste com o Mercado. Nosso escopo são os pactos políticos “popular-democrático” e “rentista financista”, que segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (2014) teriam vigido, respectivamente, entre 1977-1987 e 1991-2005. Faremos uma discussão que vai do labirinto dos generais à Nova República; da eleição de Tancredo/Sarney à convocação da Constituinte; do colapso do Plano Cruzado à promulgação da Constituição de 1988; da eleição de Collor à sua queda; de Itamar ao Plano Real; e finalizamos com as gestões Cardoso, debatendo sua agenda de reformas e sua promessa de “reorganizar o capitalismo brasileiro”.

Em 5 de outubro de 1988, o Deputado Ulysses Guimarães afirmou que no que tangia à Constituição a nação havia mudado. Mas afinal, que mudança era essa? O que deveria ser mudado e por quê? Como isso aconteceria? Quem garantiria as escolhas políticas, econômicas e sociais determinadas pela Constituição? Guimarães (1987) disse também que “democracia”, “soberania nacional”, “justiça social” e “fortalecimento do federalismo” seriam o “âmago da razão comum no trabalho de dotar a Nação de uma nova e legítima Carta política.”, e que a Assembleia Nacional Constituinte seria a “oportunidade histórica de dar ao país a mais nacional de suas Constituições”. Isso porque, segundo o Deputado Ulysses, seria inadmissível a instituição de uma estrutura que privilegiasse “o liberalismo clássico, que deixa às livres

forças do mercado o papel regulador de preços e salários em uma época de economia internacionalizada e cartéis poderosos.”.

Entretanto, em 15 de março de 1990, em seu discurso de posse como Presidente da República, Collor de Mello disse que sua premissa maior seria a “reforma do Estado”, pois “o Estado não só comprometeu suas atribuições, mas perdeu também sua utilidade histórica como investidor complementar”. O Presidente recém-empossado discursou sobre a urgência de se redefinir o papel do aparelho estatal, porque “compete primordialmente à livre iniciativa – não ao Estado – criar riqueza e dinamizar a economia [...] Daí a convicção de que a economia de mercado é forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado. Daí a certeza de que, no plano internacional, são as economias abertas as mais eficientes e competitivas [...] Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política.”.

Já em 14 de dezembro de 1994, no discurso de despedida do Senado Federal, Fernando Henrique Cardoso disse que o autoritarismo havia sido vencido, mas “resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista.”. E em 1º de janeiro de 1995, FHC disse em seu discurso de posse como Presidente da República que faria “reformas estruturais”, “na Constituição e nas Leis”, das quais “o Governo tem um papel fundamental, e eu cuidarei para que cumpra esse papel.”. Em um depoimento concedido à Sallum Jr no final de 1996¹, Cardoso explicou suas razões para uma agenda de reformas: porque “o que o Brasil encontrou foi, como dizem os americanos, uma janela de oportunidades. [...] Então, ou nós entramos nessa brecha ou nós vamos ficar mal. Topamos e estamos enfrentando com sucesso esse desafio. [...] Nós estamos reorganizando o capitalismo brasileiro.”.

Saliente-se que no mesmo discurso de posse, Cardoso disse que “não há especialista sério que preveja para o Brasil outra coisa que não um longo período de crescimento. As condições internacionais são favoráveis. O peso da dívida externa já não nos sufoca. Aqui dentro, nossa economia é como uma planta sadia depois da longa estiagem.”. Disse também que suas maiores prioridades seriam: emprego, saúde, segurança, educação, produção de alimentos, e que a “geração de empregos virá com a retomada do crescimento. O governo estará empenhado em programas e ações específicas nesse sentido. E se jogará por inteiro no

¹Publicado em 1997 pela Revista Lua Nova. Ver nas referências.

grande desafio – que é o do Brasil e não é apenas deste ou daquela região; que é de todos e não apenas dos excluídos – de diminuir as desigualdades até acabar com elas.”.

Entretanto, para além do discurso de Collor em 1990, de que o Estado estava falido como instrumento coletivo da nação, de que um modelo superior – o das economias abertas – e de que a livre iniciativa criariam desenvolvimento intensivo; para além dos discursos de Cardoso em 1994, 1995 e finais de 1996 de que haveria uma “janela de oportunidades”, de que suas maiores prioridades seriam a geração de empregos e a diminuição das desigualdades, de que o peso da dívida externa já não sufocava o Brasil, e de defender uma agenda de reformas que iriam acabar com a Era Vargas e encetar um novo ciclo de prosperidade ao país, qual foi a realidade dos anos 1990?

Por que Celso Furtado disse em 1992 que a construção da nação brasileira havia sido interrompida e disse em 1999 que “nunca estivemos tão longe do país que sonhamos um dia”? Que país sonhado foi esse, e por quem? Quais são as origens e as consequências do que Paulo Nogueira Batista (1994) escreveu como sendo a “instalação da agenda do Consenso de Washington no Brasil”? Por que Sallum Jr (2003, p. 44) escreveu que após a eleição de Cardoso com o apoio de sua coalizão de forças “nada parecia faltar para que eles pudessem completar bem a tarefa de moldar a sociedade ao ideário econômico liberal.”?

Por que Bresser-Pereira (2006; 2014) disse que a política-econômica dos anos 1990 foi uma “macroeconomia da estagnação”? Quais foram as consequências da descrição feita por Sallum Jr (2003, p. 46) de que “desde o lançamento do Plano Real até janeiro de 1999, a estratégia liberalizante privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais por meio das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado. Estas duas políticas funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro.”?

O que Sallum Jr (2003, p. 30) quis dizer com a afirmação de que “mesmo que o Plano Real tenha sido uma fórmula técnica brilhante de converter uma hiperinflação surda em estabilidade monetária, ele foi apenas um instrumento essencial, mas subordinado, do **Momento Maquiaveliano**. O essencial deste estava na composição política entre a direita e o centro político-partidário em torno de um projeto de conquista e reconstrução do poder de Estado segundo uma ótica predominantemente liberal.”?

A ideia do Momento Maquiaveliano se encaixaria ao caso brasileiro? Para Lourdes Sola e Eduardo Kugelmas (1996, p. 404) sim. Os autores a utilizam para enfatizar a atuação das lideranças na reconstrução do Estado nos anos 1990, bem como para abordar a relação

virtú/fortuna para a “prevalência do interesse geral da comunidade política – e da ordem política – ameaçadas pelo confronto entre interesses particularistas.”. Já Sallum Jr também o faz, porem com uma interpretação diferente e mais ampla sobre o período e o processo que teria se dado o Momento Maquiaveliano dos anos 1990.

Segundo o autor criador deste termo na obra *The Machiavellian Moment*, John G. A. Pocock, este seria um momento inspirado por certos pensamentos políticos e morais, que ressurgem em sociedades e épocas diferentes, e influenciam fortemente na refundação das Repúblicas. Esse processo, para Pocock, teria ocorrido e ressurgido por séculos, e influenciado na edificação de muitas Repúblicas como as italianas e a norte-americana. O Momento Maquiaveliano é um momento em que todo o sistema político está preso em “fluxos irracionais de eventos destrutivos” que podem conduzir a República ao colapso. É uma *fortuna* resultante de uma combinação de interesses egoístas que colocam em risco a *Res publica* e os cidadãos. Um momento onde a *virtú* se coloca como força capaz de confrontar as contingências, restaurar a ordem e os ideais morais e políticos republicanos.

Mas além da utilização do Momento Maquiaveliano por Sola e Eduardo Kugelmas (1996) e Sallum Jr (2003) para interpretar os anos 1990, essa ideia também serviria para interpretar os anos 1980? Particularmente sobre o confronto da *fortuna* versus a *virtú* da coalizão hegemônica (popular-democrática) que logrou completar a travessia democratizante e criar as bases institucionais da Nova República através da Constituição Federal de 1988? Constituição essa que, segundo Renato Lessa (2008)², não era simplesmente “um *vade mecum* que trata de procedimentos institucionais, e sim um texto que contém desenhos normativos a respeito do futuro. Mais que sistematização de um pacto já antecipado em seus contornos institucionais, a Constituinte de 1986 definiu **um programa civilizatório para a sociedade brasileira**³.”.

Esse “Momento” poderia combinar-se com a ação das coalizões dirigentes e hegemônicas dos anos 1980 (popular-democrática) e 1990 (rentista-financista) descritas por Bresser-Pereira? Quem teriam sido os agentes da *virtú*? Como podemos identifica-los? Como diferencia-los? Quais teriam sido as *fortunas* do período e como elas teriam influenciado no processo? Seria um processo homogêneo, ou com reviravoltas e novos arranjos? Haveriam dois Momentos Maquiavelianos, respectivamente como consequência da hegemonia de coalizões divergentes?

²Renato Lessa foi orientador da tese de doutorado de Adriano Pilatti, que foi publicada em livro e utilizada por nós como referência bibliográfica na parte 2. Esses escritos de Lessa constam na apresentação feita por ele para a obra de Pilatti. Ver Pilatti (2008).

³Grifo nosso.

Para responder essas perguntas criamos 3 partes estruturantes neste trabalho. Elas procuram estar interligadas e permitir o diálogo entre si. Nelas buscaremos debater de forma bem mais detalhada todos os assuntos tratados nessa apresentação, e tentar responder todas as perguntas feitas.

No entanto, este trabalho não pretende ser um ponto de chegada, mas sim um ponto de partida para o aprofundamento do debate de um período tão caro para a República brasileira como o foram as décadas de 1980 e 1990. Não pretendemos fazer uma radiografia de tudo o que aconteceu nas duas últimas décadas do século XX, e mesmo assim certamente incorreremos em imprecisões ou deixaremos lacunas não abordadas ou respondidas. Apesar disso, nossa intenção é tentar contribuir e somar aos importantes debates que já foram desenvolvidos por outros autores e pesquisas. Vejamos tudo isso mais de perto.

PARTE 1. O MOMENTO MAQUIAVELIANO DE POCOCK: introdução

The “Machiavellian Moment” denotes the problem itself. It is a name for the moment in conceptualized time in which the republic was seen as confronting its own temporal finitude, as attempting to remain morally and politically stable in a stream of irrational events conceived as essentially destructive of all systems of secular stability. In the language which had been developed for the purpose, this was spoken of as the confrontation of “virtue” with “fortune” and “corruption”. – J.G.A. POCOCK, 1975.⁴

O texto acima é o que Pocock (1975) definiu como sendo o “Momento Maquiaveliano”. Para o autor, este é um momento em que todo o sistema político está preso a um fluxo irracional de eventos destrutivos que conduzirão a República ao colapso e à própria finitude. É o resultado de uma *fortuna* onde interesses individualistas buscam sobrepujar o bem comum e capturar a *Res Publica*. É a confrontação desta *fortuna* com uma *virtú* capaz de restaurar os ideais morais e políticos republicanos.

Para além do que aponta o nome, o “Momento Maquiaveliano” de Pocock não se refere exclusivamente às ideias e ao contexto de Nicolau Maquiavel. Remonta antes à uma polêmica obra que investiga um dado pensamento e tradição política: o republicanismo e a influência deste pensamento em diversas Repúblicas e tempos históricos. Desde Aristóteles à Cícero, passando por Petrarca, Bruni, Guicciardini, Donato Gianotti, Harrington e Madison, entre outros.

Para que os conceitos, ideias e hipóteses que buscamos desenvolver e debater neste trabalho fiquem mais claros, precisamos apresentar o que o próprio Pocock explicou como significado para os conceitos e ideias que ele desenvolve na obra. Isso porque este autor será uma importante base teórica para o que nós chamamos de “Momento Maquiaveliano popular-democrático” e “Momento Maquiaveliano rentista-financista”, que teriam ocorrido no Brasil entre 1985 e 1998.

Falaremos muito sobre “República”, *virtú* e *fortuna*, corrupção, interesses, Leis e “Momentos Maquiavelianos”, e acreditamos que seja importante o debate das ideias originais de Pocock porque, como dito, é com base nelas que faremos parte das adaptações interpretativas e analíticas do sistema político brasileiro no período estudado. Aliás, também fazemos isso seguindo o exemplo de Lourdes Sola e Eduardo Kugelmas (1996; 2002) e Brasília Sallum Jr (1999) que utilizaram a ideia do Momento Maquiaveliano e de interesses

⁴John Greville Agard Pocock. Doutor pela Cambridge University e Professor Emérito da John Hopkins University. Disponível em: http://history.jhu.edu/wp-content/uploads/sites/32/2014/02/Pocock_cv.pdf

“universalistas” e “particularistas” para interpretar a relação *virtú/fortuna* na reconstrução do Estrado brasileiro nos anos 1990. Vejamos.

Segundo a investigação de Pocock, um dos principais núcleos do “pensamento republicano” são as Repúblicas do Humanismo Renascentista (Géneva, Veneza, Florença, etc). No entanto, o autor busca as origens deste “pensamento” e aponta que sua gênese estaria nos gregos, tendo posteriormente ressurgido na Itália. Um desses gregos era Aristóteles, e uma das principais ideias deste autor era a da “virtude cívica republicana”, que era: a ação dos cidadãos em agirem em prol do interesse público mesmo em detrimento dos seus próprios interesses particulares. Na interpretação de Pocock (1975, p. 184) sobre esse pensamento republicano, “a República, ou a comunidade política, era uma estrutura virtuosa. Era uma estrutura em que a capacidade de cada cidadão de colocar o bem comum antes do seu próprio bem era a condição de todos os outros.”.

República tem seu significado como *res publica*, ou seja: a “coisa pública”, o “bem público” ou “coisa do povo”. E “povo”, segundo a definição feita por Marco Túlio Cícero (2011), citado por Pocock, é a “associação de homens com interesses comuns”. E esses interesses comuns, segundo Cícero, são definidos através das Leis. Leis que tem a finalidade de proteger esses “interesses comuns” e definir os meios de sua promoção. E é exatamente por isso, e nestes termos, que as Leis expressam a vontade popular. Para Cícero, um governo que se diz republicano é aquele onde esses interesses comuns, os interesses da grande parte da comunidade civil (*commonwealth*), se sobressaem sobre os interesses egoístas e dos negócios privados.

Para Ricardo Silva (2010), que debate o aspecto da relação universal x particular na obra de Pocock, a constitucionalização de certas Leis, quando inspiradas pelo republicanismo, possuem a finalidade de harmonizar as concepções particulares com o bem comum. E cabe aos cidadãos (o “povo”) definir o que é ou não é o “bem geral”. Feito isso, os cidadãos podem ser contemplados em seus interesses particulares quando um bem geral que contemple a todos, e obviamente a eles mesmos, esteja protegido pelas Leis e pelas instituições.

Já o significado desenvolvido por Pocock para “corrupção” ou “interesses corruptos” é a vinculação destes à todos aqueles interesses egoístas que não levam em consideração os “interesses comuns” que podem contemplar os cidadãos. Isso acaba por se desenvolver em uma contingência, a *fortuna*, de “fluxos irracionais de eventos” que podem destruir ou degenerar a República e prejudicar seus cidadãos. E é nesse bojo que a *virtú* ganha um papel importante, porque é ela a ação que pode influenciar e confrontar essa *fortuna*, e é

ela que, mediante o emprego de ideais morais e políticos republicanos, pode preservar ou refundar a República.

No decorrer da obra, Pocock apresenta que esses ideais morais e políticos ancorados no “republicanismo” remontam à Grécia de Platão e a Roma de Cícero. O autor descreve que esses ideais também são chamados de Humanismo Cívico ou valores cívicos republicanos, e igualmente teriam ressurgido em Florença e Veneza (Itália) com Leonardo Bruni e outros; atravessado as fronteiras e sido desenvolvido por Montesquieu na França e por James Harrington na Inglaterra (no livro *The Commonwealth of Oceana*, de 1656); e cruzado o Atlântico até os Estados Unidos, onde teriam servido de inspiração para James Madison e Thomas Jefferson.

Quentin Skinner (1999) é outro autor que debate e estuda esses processos e evoluções do “pensamento republicano”. Pocock, por sua vez, aborda todo esse desenvolvimento sob a nomeação de ‘Momento Maquiaveliano’: um momento inspirado por certos pensamentos políticos e morais, que ressurgem em certo tempo e sociedade, e influenciam fortemente na reconstrução das Repúblicas. Esse processo, para Pocock, teria ocorrido e ressurgido por séculos, e influenciado na edificação de muitas Repúblicas como as italianas e a norte-americana.

PARTE 1.1. A VIRTÚ, a FORTUNA e as LEIS

Para Pocock, e também neste trabalho, o papel da *virtú* possui especial atenção. *Virtú* essa que só pode ser realizada pela atuação dos indivíduos, que são os agentes destas ações. A atuação múltipla de diversos agentes constrói a *fortuna*. E da interação *virtu X fortuna* desdobram-se os processos da História. Segundo uma análise de Javier Amadeo e Sérgio Morresi (2006) sobre a obra de Pocock, a *virtú* possui o papel mais proeminente no “Momento Maquiaveliano”. Os autores também afirmam, com base no pensamento republicano apontado por Pocock, que a virtude do homem é ser um animal político. Já a República é a forma na qual o homem pode desenvolver sua própria virtude, e seria função da virtude impor forma à matéria fortuna. Nas palavras dos autores a República é, em outras palavras:

uma estrutura da virtude: uma forma política na qual a habilidade de cada cidadão em colocar o bem comum diante do próprio, - de forma tal que a busca do bem comum se transforma em uma pré-condição do bem de cada um -, permite com que a virtude de cada homem salve a dos outros da corrupção, e da fortuna (AMADEO; MORRESI, 2006, p. 109).

Nessa discussão sobre o papel da *virtú* e da *fortuna* certamente conhecemos o livro do velho revolucionário russo George Plekhanov sobre o papel do indivíduo na História (1977). O autor afirma que aqueles homens com a capacidade de apreender e vocalizar uma determinada vontade geral, de adequar-se a uma dada circunstância de forma tal que pareça que ambos encontram-se em perfeita harmonia, são os mais capazes de possuir um papel de destaque nessa História. Entretanto, o autor diminui o papel da *virtú* ao indicar que as *fortunas* seguem um fluxo inexorável, e que o papel dos indivíduos (agentes de *virtú*) não pode alterar o rumo de certos acontecimentos, porque estes iriam acontecer de um jeito ou de outro. Nas palavras do próprio Plekhanov:

A necessidade social mais urgente na França em fins do século XVIII consistia na substituição das velhas instituições políticas por outras que se harmonizassem mais com o novo regime econômico. Os homens públicos mais eminentes e úteis daquela época foram precisamente aqueles mais capazes de contribuir para a satisfação dessa necessidade urgente (...) A mesma coisa se pode dizer, mais ou menos, acerca de Robespierre. Admitamos que ele representa no seu partido uma força insubstituível em absoluto. Mas, em todo o caso, não era a sua única força. Se a queda casual de um azulejo o tivesse morto, suponhamos, em janeiro de 1793, o seu lugar teria sido ocupado, naturalmente, por outro, embora esse outro se mostrasse inferior a ele em todos os sentidos, mas os acontecimentos, apesar de tudo, teriam tomado o mesmo rumo que tomaram com Robespierre (PLEKHANOV, 1977, p. 62-63).

Talvez esteja certa a descrição de Plekhanov, mas nem todas as *fortunas* se tratam da Revolução Francesa, e nem todas as *virtús* são as de Robespierre. Poderíamos dizer que a *fortuna* que avizinhava o Brasil em 1954 não foi bloqueada e se modificou após o suicídio de Getúlio Vargas durante ao menos 10 anos? Ou que se João Goulart não tivesse sido deposto através de um Golpe Militar, e ao contrário tivesse encontrado meios de permanecer no poder e desenvolver suas Reformas de Base, a História brasileira de 1964 a 1985 não teria tomado outro rumo? Ou se Ulysses Guimarães não tivesse sido o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte e outro político tivesse ocupado seu lugar, como José Sarney, o conteúdo do texto publicado em 1988 teria sido “progressista” como foi? Ou se Leonel Brizola tivesse vencido as eleições de 1989 no Brasil, a *fortuna* estrutural que pressionava por uma nova relação Estado/Mercado/Sociedade não teria sido tratada por ele de forma distinta como o fez Collor e depois FHC?

O próprio Niccolò Machiavelli (2005), em *O Príncipe*, apontou que muitos homens tem a crença de que há *fortunas* impossíveis de serem modificadas ou evitadas. Entretanto, o autor (p. 186) é contrário a essa visão e chega a dizer que a *fortuna* só é inexorável e

“demonstra seu poderio onde não existe *virtú* preparada para resistir.”. E complementa dizendo que julga ser a *fortuna* “árbitro da metade das nossas ações, mas que ainda nos deixe governar a outra metade, ou quase.”. Nas palavras do próprio autor:

Comparo-a (a *fortuna*) a um desses rios torrenciais que, quando se encolerizam, alagam as planícies, destroem as árvores e os edifícios, carregam terra de um lugar para outro; todos fogem diante dele, tudo cede ao seu ímpeto, sem poder opor-se em qualquer parte. E, se bem assim ocorra, isso não impedia que os homens, quando a época era de calma, tomassem providências com anteparados e diques, de modo que, crescendo depois, ou as águas corressem por um canal, ou o seu ímpeto não fosse tão desenfreado nem tão danoso (MAQUIAVEL, 2005, p. 186).

Se o próprio Maquiavel afirmou que a *virtú* pode ser responsável por metade do resultado de um dado momento, isso significa que independente da influência de uma dada força conjuntural e estrutural em curso, os atores também possuem influência e poder na definição dos processos e dos resultados. E determinados agentes dotados de muita *virtú* seriam capazes de construir “diques” para barrar o ímpeto da *fortuna* ou diminuir a influência desta no resultado final de algo que está em jogo. Certamente que assim como pode barrar ou se confrontar com a *fortuna*, a *virtú* também pode atuar como facilitadora da própria sorte em curso e retirar os “diques” construídos pela *virtú* de outros agentes. Em uma perspectiva realista, essa situação de confrontação ou integração da *virtú* com a *fortuna* em curso dependerá do tipo de interesse e capacidades que esses agentes possuem e do que para eles representa a *fortuna* em curso.

Sobre isso, Maquiavel (p. 187) adverte ao príncipe que, buscando este a sua preservação, ou à glórias e riquezas, “seja mais feliz aquele que acomode o seu modo de proceder com a natureza dos tempos”. Ainda segundo Maquiavel, para um governante que queira atingir seus interesses e permanecer no poder, é válido mentir, dissimular, manipular, rasgar as Leis e descumprir os compromissos feitos (a fé da palavra dada). Isso porque, para o autor, além de sempre existir àqueles que se deixam enganar, o governante que cumpra acordos sem levar em consideração “a mudança da sorte”, não receberá a gratidão dos homens, porque estes são maus. O príncipe deveria, portanto, agir de acordo com os ventos da *fortuna*, mas sempre cuidando em aparentar ser todo “piedade, fidelidade, humanidade, integridade e religião” (p. 139). Nas palavras do próprio Maquiavel:

Um senhor prudente não pode nem deve guardar suas palavras quando isso seja prejudicial aos seus interesses e quando desaparecerem as causas que o

levaram a empenhá-la. Se todos os homens fossem bons, este preceito seria mau; mas, porque são maus e não observariam a sua fé a teu respeito, não há razão para que a cumpras para com eles. Jamais faltaram a um príncipe razões para justificar a sua quebra da palavra. [...] Mas é necessário saber disfarçar bem esta qualidade e ser grande simulador e dissimulador: tão simples são os homens e de tal forma cedem às necessidades presentes, que aquele que engana sempre encontrará quem se deixe enganar. [...] Deve-se compreender que um príncipe, e em particular um príncipe novo, não pode praticar aquelas coisas pelas quais os homens são considerados bons, uma vez que, frequentemente, é obrigado, para manter o Estado, a agir contra a fé, contra a caridade, contra a humanidade e contra a religião. É preciso que ele tenha um espírito disposto a voltar-se segundo os ventos da *fortuna* e as variações dos fatos o determinem (MAQUIAVEL, 2005, p. 139-39).

Entretanto, para além destes diagnósticos e falas de Maquiavel, o denominado “Momento Maquiaveliano” de Pocock, e o papel dado à *virtú*, são distintos destas recomendações. Pocock é claro ao tratar de um tipo de República que buscou ter Leis, e de cidadãos que tiveram *virtú* relacionadas, na medida do possível, com ideais morais e políticos. É o que debatemos como sendo a *res publica*, que une cidadãos que compartilham de interesses majoritariamente convergentes, voltados ao “bem comum” da “coisa pública”, e protegidos pelas Leis. Em palavras contemporâneas: se trata daqueles interesses da *commonwealth* que são mais caros para a maior parte da população, os direitos fundamentais e a soberania nacional, por exemplo, e por isso são protegidos pela Constituição, e pelas instituições.

Também se encaixam nisso as cláusulas pétreas, ou “super-constitucionais”, como nos recorda Oscar Vilhena Vieira (1999). Essas Leis em prol da “coisa do povo” são legítimas desde que protejam o Estado Republicano e o bem comum dos seus cidadãos, ou seja, que protejam tudo que englobe o patrimônio público contra a captura deste pela cobiça egoísta do *rent-seeking*⁵. Para Bresser-Pereira (2004), é equivocada a simplificação de que a *res publica* engloba apenas o aparelho do Estado, e adverte que é necessária uma noção clara do que consiste o patrimônio público, para assim o proteger. Nas palavras do autor:

A identificação da *res publica* com o aparelho do Estado é enganosa. O patrimônio público inclui mais do que aquilo que é detido pelo Estado, enquanto tudo que é detido pelo Estado é apenas nominalmente público; na

⁵Usamos esse termo no sentido que o da Bresser Pereira (2004). O autor conceitua isso de forma literal: trata-se da busca de rendas por indivíduos e grupos poderosos. Estes procuram controlar o Estado para obter renda, um ganho que não é nem do trabalho, nem do capital produtivo. Capturam a *res publica*, o patrimônio público. É a apropriação da coisa pública como um todo, e do dinheiro público, por indivíduos e grupos poderosos. Uma forma de capturar o Estado é tendo o controle ou exercendo influência *in locus* institucionais que, direta ou indiretamente, controlam as políticas-econômicas, tais como o Ministério da Fazenda, o Banco Central, o Ministério do Planejamento, o Congresso ou a Presidência da República.

prática, parte dele pode ser apropriada por interesses privados. O patrimônio público pode ser definido como o estoque de ativos públicos, mas é também, e principalmente, o fluxo de recursos públicos – receitas de impostos, de um lado, e despesas, de outro. Receitas e despesas de organizações públicas não estatais também devem ser incluídas. [...] a pura cobiça e conseqüente competição de grupos de interesses por tais recursos também explodiu. E assim, a proteção da *res publica*, que já era importante, tornou-se imperativa. [...] O Estado Republicano é intrinsecamente democrático. Mas é mais do que democrático porque, assim como é capaz de proteger cidadãos individuais, é igualmente capaz de se proteger dos interesses conflitantes: ele possui as instituições (e as Leis) e os cidadãos que ajudam a promover essa proteção. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 137).

Essa República descrita em termos mais contemporâneos por Bresser-Pereira, a definição do patrimônio público, a importância das Leis, o papel dos cidadãos e os tipos de interesses do *rent seeking*, teriam conexões diretas com a República e os conteúdos do “Momento Maquiaveliano” de Pocock. Isso não gera surpresa alguma porque a obra de Pocock, antes de investigar um lugar imaginário, se ancora no ideário e nas estruturas fundadoras das Repúblicas italianas renascentistas como Gênova, Veneza e Florença (mas remonta como dito à Grécia de Aristóteles e a Roma de Cícero), Inglesa de Cromwell (e James Harrington), francesa, e também, no que teria sido parte da base do pensamento dos “Founding Father’s” que assinaram a Declaração de Independência e promulgaram a Constituição dos Estados Unidos. O autor chega a detalhar como nas décadas anteriores à Declaração de Independência e da Promulgação da Constituição norte-americana, as lideranças políticas deste último país estudaram a História à procura de modelos de governos que fossem bons e maus, tendo absorvido muito do ideário da República de Cícero e do republicanismo inglês.

Seguindo a interpretação de Pocock, por que não poderíamos identificar as semelhanças que esta forma de pensamento, o “republicanismo”, também exerceu para a instituição do Estado Republicano brasileiro, notadamente o definido através da Constituição Federal de 1988? Se é verdade que a nossa República Federativa presidencialista promulgada em 1988 sofreu influências de outras experiências, como do sistema norte-americano (e português), e se este sofreu (segundo Pocock) influências do “republicanismo” clássico dos gregos e dos romanos, não poderíamos traçar pontos de ligação entre estas Repúblicas? Não haveria um ideário em comum entre, por exemplo, três agentes de *virtú* e de três diferentes Repúblicas separados por séculos de distância como Cícero, Jefferson e Ulysses Guimarães? Esse pensamento republicano não poderia ter atuado como uma espécie de “grande norte” a ser seguido pelos cidadãos e pelos homens públicos? Uma direção a ser buscada e

desenvolvida dentro dos reais contextos históricos destas Repúblicas, das *virtús* e das necessidades dos seus cidadãos? Teremos como pressuposto que sim.

Complementar à influência do pensamento republicano para a formação e desenvolvimento destas Repúblicas (incluso a do Brasil), também é importante a influência do “liberalismo”. Entretanto, é preciso definir bem esse “liberalismo”. Segundo Pocock (1975) as ideais liberais (de Locke principalmente) e republicanos atuaram de forma complementar (mas teriam tido o predomínio do republicanismo) para o desenvolvimento da República dos Estados Unidos. E esse é um dos pontos mais polêmicos de sua obra.

Esse liberalismo descrito por Pocock não se trata do liberalismo-econômico de Ronald Reagan e Thatcher dos anos 1980, nem do super empoderamento das instituições bancárias e financeiras no sistema político-econômico global. Tratava-se de um liberalismo-político. Norberto Bobbio (*apud* Bresser Pereira, 1994, p. 6) explica que o liberalismo político foi a mola que impulsionou os direitos do cidadão, reivindicados pela burguesia, e “eram, sobretudo, direitos de liberdade em relação ao despotismo do Estado.” Bobbio cita Carlos Rosseli, que escreveu o livro *Socialismo Liberal* (1994) e que foi um de seus principais autores inspiradores, e explica que nem mesmo o socialismo e o liberalismo eram antítese um do outro. Nas palavras do próprio Bobbio:

No socialismo liberal, a palavra liberal tem um significado mais histórico. No século passado nós interpretamos o socialismo mais como um desenvolvimento do liberalismo e não como uma antítese do liberalismo. O socialismo não era tanto uma antítese do liberalismo, era um desenvolvimento, no sentido de que alargava aqueles que são os direitos fundamentais já proclamados pela Revolução Francesa. Era um prosseguimento dos movimentos históricos necessários. Não era um movimento que se opunha às conquistas da Revolução Francesa. [...] Para os burgueses era importantíssimo o direito de propriedade, porque procuravam defender a liberdade de propriedade face às pressões do Estado, queriam liberdade em relação ao Estado opressor. Quando surgiram na ribalta política os trabalhadores, o interesse não era tanto pelo direito à propriedade, mas pelo direito ao trabalho. Além dos direitos de liberdade, também foram exigidos os direitos sociais, que dependem, de qualquer modo, da intervenção do Estado (NORBERTO BOBBIO *apud* Bresser-Pereira, 1994, p. 6).

Bresser-Pereira (2004) explica a diferença entre os dois tipos de liberalismo: enquanto o liberalismo-econômico tende a enfatizar o interesse próprio e a ser conservador, o liberalismo político tende a ser progressista e mais voltado para a justiça social. O primeiro é a figura do *bourgeois*, que se guia prioritariamente pela lógica do Mercado, enquanto no segundo, na figura do *citoyen*, se pode esperar ações virtuosas em prol da *res publica*. Bresser

(2004) também utiliza Pocock para apresentar o republicanismo, suas origens e processos evolutivos, e para debater essa diferença entre liberalismo-econômico e liberalismo-político.

Segundo ao autor

Os ideais republicanos e humanistas remontam às repúblicas grega e romana. O humanismo cívico ou os valores cívicos republicanos surgiram em Roma, com Cícero; reapareceram nas repúblicas do Norte da Itália do *quattrocento*, com Bruni; tiveram sua primeira afirmação moderna com Maquiavel; chegaram à França com Montesquieu, à Inglaterra com Harrington, e aos Estados Unidos com Madison. Uma vez que o republicanismo precedeu o liberalismo, os teóricos da política muitas vezes encaram os valores e deveres republicanos como alternativas aos liberais, embora eles na verdade se complementem, como nos ensinam os historiadores das ideias, como J.G.A Pocock, Quentin Skinner, ou os filósofos políticos como Philip Pettit, Richard Dagger e Newton Bignotto (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 135).

Seguindo essas conceituações e diferenciações de liberalismos apresentadas por Norberto Bobbio e por Bresser-Pereira, queremos deixar claro que as influências liberais que Pocock descreveu em sua investigação não se relacionam com o liberalismo-econômico, mas sim com o liberalismo-político. Não se tratavam daquele liberalismo que também é descrito por François Chesnais (1996, p. 34) como as “políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan.”.

Ao contrário, Pocock adverte inúmeras vezes a enorme preocupação que o pensamento republicano tinha com o liberalismo do tipo econômico. E apresenta como exemplo histórico a postura de homens tidos como liberais como John Adams, Abraham Lincoln e James Madison que se pronunciaram sobre os perigos da cobiça dos bancos, da usura, dos “*rent seekers*”, de especulação financeira, e da manietação do governo por parte dos credores. Segundo Pocock esses homens se preocupavam que esses perigos poderiam corromper e desestabilizar a República. O próprio Thomas Jefferson chegou a escrever ao Secretário do Tesouro Albert Gallatin em 1802 que:

I believe that banking institutions are more dangerous to our liberties than standing armies. If the American people ever allow private banks to control the issue of their currency, first by inflation, then by deflation, the banks and corporations that will grow up around the banks will deprive the people of all property until their children wake up homeless on the continent their fathers conquered. The issuing power should be taken from the banks and restored to the people, to whom it properly belongs (JEFFERSON *apud* Robinson, 2009).

A *virtú* republicana do “Momento Maquiaveliano” de Pocock, que confronta a *fortuna* e a corrupção e que confronta os fluxos irracionais e os perigos da República, não se relaciona com a popular visão maquiavélica dos “fins justificam os meios”. Um dos exemplos citados por Pocock é a ação da *virtú* das lideranças inglesas para combaterem o sistema Hanoveriano (Hanover é a dinastia que detém a coroa a partir de 1714). Cícero Araújo (2000) explica isso:

A oposição ao sistema Hanoveriano ergueu-se precisamente contra este tripé – a dívida nacional, a patronagem e o exército permanente – que era visto como uma ameaça a dois fundamentos da “liberdade dos súditos”. Primeiro, a balança da Constituição, isto é, o equilíbrio de poderes entre os três componentes do governo: o rei, os lordes e os comuns. Segundo, os meios de independência política dos simples cidadãos, os quais eram associados à propriedade da terra. O crescimento da dívida nacional tornava precária a segurança da propriedade da terra e a hipertrofia da Coroa ameaçava a balança constitucional, a qual, ao se combinar com a existência de um exército permanente sob controle direto da Corte, punha o país sob o fantasma da tirania militar. Quando os colonos no outro lado do Atlântico se revoltaram contra o Império Britânico, eles não fizeram outra coisa senão se apropriar desse arsenal ideológico acumulado pela oposição que surgiu na própria metrópole. Essa herança deixou marcas inconfundíveis nos documentos fundadores dos Estados Unidos – entre os quais a Declaração da Independência, de 1776, e a Constituição Federal de 1787 – e que são até hoje as balizas quase sagradas de sua política (ARAÚJO, 2000, p. 33).

Quando o constituinte brasileiro de 1988 defendeu as bandeiras da democracia, da soberania, da propriedade, dos direitos civis e da justiça social, do tabelamento dos juros, do fortalecimento do federalismo e dos Poderes da União isso também não seria uma ação da *virtú* que se municiou de um dado arsenal ideológico e propositivo para enfrentar um dado momento brasileiro? Tais como ditadura, hiperpoder do Executivo, violação de direitos civis básicos, extrema desigualdade social, alto endividamento público e manietação do governo por credores externos e internos.

Quando Ulysses Guimarães, um político brasileiro de grande *virtú* no sentido “Pocockiano” e republicano, ao ser deselegantemente chamado pelo então Presidente Collor de “velho gagá”, respondeu ao Presidente: “velho sim, velhaco não!”, isso não significaria dizer que é possível ter astúcia e experiência, sem ser imoral ou corrupto?

O mesmo Ulysses Guimarães ao promulgar a Constituição Federal brasileira de 1988 afirmou contundente: “a moral é o cerne da Pátria. A corrupção é o cupim da República.” (GUIMARÃES, 1988). Em uma curta frase, Ulysses revela 3 eixos que discutimos até agora, quais sejam: a República; a moral; e a corrupção. Poderíamos incluir mais 2 eixos que também abrangem o debate feito até agora: sendo um a *virtú*, expressada na ação do agente

Ulysses Guimarães, e o outro referente ao momento histórico e ao “fato político” da promulgação da Constituição Federal de 1988, que vai além do estabelecimento da Nova República em termos normativos e positivos, e alcança um significado político, social, econômico, institucional e republicano.

Isso porque o resultado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 não era e não foi algo somente para se “constar nos anais”. A Constituição de 1988 promulgou uma série de “Reservas de Justiças”⁶, como indicou Oscar Vilhena Vieira (1999). Ou então, como interpretou Renato Lessa (2008)⁷, a Constituição de 1988 não era simplesmente “um *vade mecum* que trata de procedimentos institucionais, e sim um texto que contém desenhos normativos a respeito do futuro. Mais que sistematização de um pacto já antecipado em seus contornos institucionais, a Constituinte de 1986 definiu **um programa civilizatório para a sociedade brasileira**⁸.”

Vale salientar que todos os autores que discutimos até aqui são convergentes sobre a importância das leis em uma República. Por isso e como esse trabalho trata especificamente do caso brasileiro (apesar de buscar fazer uma discussão intelectual mais ampla) a Constituição Federal de 1988 (CF de 88), a Lei maior da República Federativa do Brasil em vigência, tem especial atenção. Mas não buscamos fazer uma discussão jurídica da CF de 88, e sim uma investigação através da ótica da Ciência Política.

Aliás, o pensamento político contemporâneo tem revisitado muito uma área que por muito tempo recebeu exclusiva atenção dos juristas, que é a Teoria da Constituição. Para explicar o papel das constituições nas sociedades democráticas, Jon Elster em sua obra *Ulysses and the Sirens* (1979 *apud* VIEIRA, 1999), utiliza uma passagem da Odisseia de Homero onde Ulisses orienta seus marinheiros para que o amarrem ao mastro de sua embarcação, pois sabe que se estiver livre não resistirá ao canto mortal das sereias. Com as mãos deliberadamente atadas, Ulisses consegue passar ao largo dos rochedos, ouvir o canto das sereias, sem, no entanto, a ele sucumbir. Neste mesmo sentido, as constituições democráticas atuam como mecanismos de *auto-limitação*, ou *precomprometimento*, adotados pela soberania popular para se proteger de suas paixões e fraquezas e proteger seus

⁶A ideia de que as Constituições servem como uma “Reserva de Justiça” é de um dos mais reconhecidos constitucionalistas da contemporaneidade, o jurista José Gomes Canotilho. Entretanto, conhecemos o termo através da obra “A Constituição e sua reserva de Justiça” do Professor Oscar Vilhena Vieira (1997; 1999). Agradecemos ao Professor Vieira pela entrevista que nos foi concedida, às explicações de seus mais refinados conceitos, as recomendações feitas, ao livro que nos foi dado e à interlocução que pudemos fazer para as ideias, conceitos e hipóteses deste trabalho.

⁷Ver Pilatti (2008).

⁸Grifo nosso.

objetivos de longo prazo ou inalienáveis (HOLMES 1995 *apud* VIEIRA, 1999). Nas palavras de Vieira:

Ao estabelecer que certos direitos e instituições encontram-se acima do alcance dos órgãos ordinários de decisão política, ou mesmo fora de sua competência por força das limitações materiais ao poder de reforma da Constituição, as constituições também funcionariam como proteção contra aquelas inconsistências temporais, protegendo as metas de longo prazo que são constantemente subavaliadas por maiorias ávidas por maximizar os seus interesses imediatos, conforme Hume⁹ (VIEIRA, 1997, p. 54).

Uma das mais altas funções da Constituição seria, nas palavras do jurista constitucionalista Canotilho (2005, p. 26), ser “presente do futuro, ao proclamar no presente tarefas e fins para o futuro”. Ou seja, ultrapassar a tarefa de ser um instrumento de definição dos poderes e tornar-se enunciadora de políticas públicas futuras. Nesse bojo ganha destaque as palavras de David Hume (1973) sobre a importância de se “preservar as metas de longo prazo” das “paixões e fraquezas”. Ou, as palavras de Cícero (2011) sobre a importância das Leis para a defesa da *res publica* e do “bem comum” do povo. Ou, as palavras de Pocock sobre a importância da *virtú* republicana para confrontar-se com a *fortuna* do caos e a “corrupção” dos interesses egoístas e do *rent-seeking*. Ou, as palavras de Thomas Jefferson ao advertir sobre o que era mais perigoso para a liberdade e o bem-estar dos cidadãos do que o próprio jugo dos exércitos. Ou também ganha destaque as palavras de Ulysses Guimarães sobre o que é o “cerne” da Pátria e o que é a “corrupção” da República.

Certamente, portanto, as Constituições não são apenas obras literárias. Nem tampouco teria sido uma peça de ficção a Constituição Federal brasileira de 1988, ou o resultado de uma *inércia* de uma *fortuna* qualquer. Mas quais seriam exemplos de Leis em benefício da “*res publica*”, que protegessem as “metas de longo prazo” em torno do “bem comum”, que representassem o “cerne” da Pátria e servissem como “diques” à má *fortuna* e à “corrupção”? Quais exemplos de Leis poderiam fazer isso sem ao mesmo tempo não retirarem a autonomia das próximas gerações?

Apreendendo as ideias centrais dos textos de Elster (1979; 1995); Vieira (1997; 1999) e Canotilho (2005), a “Reserva da Justiça” seria o fio condutor para esta resposta. E para eles, a Reserva de Justiça constitucional de um sistema político deve consistir em um núcleo que

⁹Vieira cita David Hume (1973, p. 225): “os homens sofrem de alguma forma de miopia pela qual sempre preferem a satisfação imediata àquela futura.”. Vieira também cita Elster (1995, p. 13), para quem: “essa inconsistência temporal se manifesta, pois quando os indivíduos planejam seus comportamentos, eles tendem a atribuir ao futuro bem-estar um valor presente mais baixo do que o verdadeiro.”.

organize os procedimentos de forma democrática e como um mecanismo de realização da igualdade política, liberdades civis e direito às condições materiais e de bem-estar básicas. Uma reserva de justiça muito aproximada do que Bobbio e Rosseli (1994) chamam de socialismo-liberal: a conquista dos direitos civis complementado pelos direitos sociais. Portanto, direitos sociais, econômicos e culturais não podem ficar vulneráveis, tanto por serem necessários à realização dos direitos civis e políticos, como pelo seu próprio *status* de direitos tão morais, assim como os direitos civis e políticos básicos. Oscar Vilhena Vieira aprofunda esse raciocínio e afirma que:

Violar o direito a alimentação básica do indivíduo constitui uma violação tão grave quanto uma agressão física: privá-lo de educação é tão grave quanto impedir o seu acesso à informações ou restringir-lhe a liberdade de expressão. Além dos direitos e garantias que asseguram a autonomia privada e o Estado de direito, também devem compor o rol das cláusulas super-constitucionais diversos direitos políticos sem os quais a democracia se transforma numa fórmula vazia, e direitos de ordem econômica e social. Especialmente em países marcados por enormes desigualdades socioeconômicas, como o Brasil, a promoção e garantia de direitos que assegurem a subsistência, a educação, a habitação, a saúde e o trabalho, são essenciais não apenas para que esses indivíduos estejam aptos a participar do processo democrático, mas também como garantia da própria dignidade humana. Os direitos sociais básicos, nesse sentido, podem ser defendidos como direito individual à dignidade e à igualdade ou como direitos políticos essenciais à realização da democracia (VIEIRA, 1997, P. 96-97).

O texto de Vieira, que é escrito de forma bastante contemporânea, possui paralelos ao pensamento republicano investigado na obra de Pocock, que foi brevemente introduzido por nós, e que transpassa o debate sobre o “Momento Maquiaveliano”. Ou não seria a democracia um “bem comum” a todos os cidadãos? Ou o direito a que todos os indivíduos sejam assistidos em caso de fome ou doença, independente de condição econômica, gênero ou religião? Ou a liberdade de pensamento e de expressão também não seria um “bem comum”? Novamente teremos como pressuposto que sim.

Sobre a Constituinte ter promulgado uma série de *reservas de justiça*, e sobre a Constituição ser não um *vade mecum*, mas um programa civilizatório para a sociedade brasileira, deixemos agora que as palavras de Ulysses Guimarães relatem o momento histórico da Assembleia Nacional Constituinte, e como o resultado do texto promulgado em 1988 visava ser um “futuro no presente” ao deixar traçado e determinado uma série de projetos políticos, sociais, econômicos e institucionais. Onde a condição de “cidadão” e o exercício da

cidadania, no que dependesse da Constituição, pudessem alcançar uma grande expressão republicana, e onde os direitos do bem-estar e da dignidade dos homens fossem alçados à categoria de universais, protegidos por um verdadeiro Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia¹⁰. Nas palavras de Ulysses:

Senhores Constituintes, estou convencido de que esta é excepcional oportunidade histórica de dar ao País a mais nacional de suas Constituições. Quando uso o termo, uso-o na convicção de que as nossas Cartas anteriores foram redigidas na adolescência da Pátria, quando buscávamos nos estados estrangeiros o modelo para as instituições do País. Não podemos negar a experiência dos outros povos, quanto aos mecanismos da administração política, mas é conveniente encontrar, em nossa própria inteligência e vivência, processos novos de desenvolvimento jurídico e social. Uma Constituição é tanto mais legítima quanto mais ampla for a discussão de seus termos. Peço-lhes permissão para citar um trecho do discurso que o saudoso estadista Tancredo Neves pronunciou, neste mesmo recinto, quando o convocamos para ser o candidato à Presidência da República: ‘As Constituições não são obras literárias, nem documentos filosóficos. Elas não surgem do espírito criador de um homem só, por mais privilegiado em sabedoria seja esse homem. Tampouco podem ser a codificação de propósitos de um ou outro grupo que exerça influência, legítima ou ilegítima, sobre a Nação. A Constituição é uma Carta de compromissos assumidos livremente pelos cidadãos, em determinado tempo e sociedade.’[...] O compromisso maior da Carta que redigimos é com o futuro. Esse futuro está aí, apressado, chamando-nos e exigindo os nossos esforços urgentes para recebê-lo sem transtornos maiores. Há cinquenta anos apenas o Brasil iniciava, com timidez, o processo de modernização industrial. Mais de 70% de sua população vivia no campo. Poucas eram as estradas que uniam os centros de produção aos portos marítimos e dependíamos da importação de quase tudo. Com enormes esforços – esforços sobretudo dos trabalhadores – conseguimos erigir o maior parque industrial do hemisfério sul, levantar cidades, desbravar sertões, atualizar o nosso saber e impor-nos ao respeito internacional. Deixamos a inibição histórica, que limitava, na prática, a ocupação do Território com uma imaginária Linha de Tordesilhas, e rasgamos as estradas que nos permitem hoje ir de qualquer cidade a outra sobre rodas. Ainda assim, temos que multiplicar os nossos esforços para chegar ao próximo século em condições de vencer os seus desafios. Partindo da razão básica – que é a de transformar todos os brasileiros em cidadãos, com a realização da justiça social – devemos combater certos comportamentos que nos atrasam. É preciso – e é essa uma tarefa constitucional – modernizar a legislação econômica, de maneira a impedir a danosa especulação financeira pelos agentes privados, incentivar a iniciativa econômica individual, que não encontra espaço em um estado cartorial, aliado das grandes corporações empresariais, e promover a modernização dos processos de produção, com o desenvolvimento de novas técnicas. Ao lado da educação – e dela inseparável – exige-se uma política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico. Tanto quanto do capital, ou mais do que dele, os povos necessitam do conhecimento sobre a natureza e dos meios de colocá-lo a serviço do seu bem-estar e segurança.

¹⁰Este termo “Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia” foi criado pelo próprio Ulysses Guimarães para definir a Constituição, também chamada por ele de Constituição Cidadã e Constituição Coragem.

Não podemos submeter o nosso destino aos que buscam contê-lo, impedindo-nos de fabricar instrumentos modernos e de promover, com a nossa própria inteligência, o seu desenvolvimento. Concluíam os gregos, naquele esplêndido Século V antes de Cristo, dando origem à concepção ocidental da lei, que o “homem é a medida de todas as coisas”. Retorno assim à minha preocupação original. É para o homem, na fugacidade de sua vida, mas na grandeza de sua singularidade no universo, que devem voltar-se as instituições da sociedade. Elas devem respeitá-lo e promover o crescimento de sua personalidade a partir do momento em que nasce. Isso significa lutar contra a vergonha que são as altas taxas de mortalidade infantil e prestar efetiva assistência às famílias. Tais providências não podem ser vistas com o velho espírito do paternalismo, como se o Estado fosse instituição apenas dos ricos e exercesse a caridade em favor dos pobres. A assistência do Estado é um serviço que ele presta aos cidadãos e estes, quando dela necessitem, não devem suplicá-la, mas, sim, exigí-la, como um direito irrecusável. Assistir não é amparar, nem proteger. É cumprir uma tarefa inerente ao Estado. Não é preciso lembrar a dolorosa situação das crianças abandonadas. E este é um tema do qual só podemos falar com a cabeça baixa, os olhos no chão. Devemos crescer, e crescer cada vez mais, é verdade. Mas o nosso crescimento de nada velará se o fizermos sem ter o homem brasileiro como seu módulo. Construir estradas, abrir portos, desbravar sertões, escavar minas, plantar milhões e milhões de hectares – como tantos fizeram – aumenta o Produto Interno Bruto, mas não significa por si só estabelecer a independência ou garantir a soberania de um país. As estradas e os portos também podem ser construídos para favorecer o saque das riquezas nacionais. De nada adianta exportar milhões e milhões de toneladas de grãos, se eles faltarem à mesa daqueles que os plantaram, colheram e transportaram até o mar. Fazer um país crescer é fazê-lo dentro de si mesmo, é fazê-lo crescer em cada um de seus cidadãos. O que significa aumentar a produção, se ela estiver destinada a servir aos outros e não ao nosso próprio povo? (GUIMARÃES, 1987).

O texto acima são trechos do discurso feito por Ulysses Guimarães no dia 2 de fevereiro de 1987, quando o Deputado acabara de ser eleito Presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Com o plenário cheio pelos congressistas constituintes, Guimarães proferiu uma análise do momento histórico brasileiro e apontou uma direção para a nação e para os trabalhos constituintes. O discurso, claramente era nacionalista, desenvolvimentista e propositivo para o bem-estar dos cidadãos. A ideia do “bem comum” e da defesa da *res publica* estão presentes. Ligariam-se à *virtú* republicana e ao pensamento republicano debatido no Momento Maquiaveliano de Pocock. As Leis confeririam legalidade e legitimidade aos interesses dos cidadãos, que seriam constitucionalizados através de um processo constituinte democrático. A *fortuna* estava posta e a *virtú* deveria confrontá-la. O que estava em questão era a própria reconstrução do Estado brasileiro.

Por sua vez, o próprio Ulysses Guimarães era um dos líderes de um movimento anterior ao momento da ANC, e as palavras do Deputado verbalizavam não apenas as suas

próprias crenças e vontades, mas sim as principais diretrizes de uma grande coalizão de forças. Um movimento democrático que, segundo diversos discursos do Deputado Oswaldo Doreto Campanari pretendia “cuidar das injustiças sociais através do remanejamento das riquezas do Estado” (1976), fortalecer o “nacionalismo econômico para a defesa dos recursos naturais e deter o avanço dos capitais apátridas” (1986) e “entregar um documento que restaure a democracia, que proteja amplamente os direitos e garantias individuais, assegure o equilíbrio dos poderes e que envie as tropas para as casernas e não comandando a nação civil” (1987)¹¹.

Uma coalizão de forças que assinou documentalmente¹² o compromisso de, entre outras coisas: “eleições diretas”; “convocação de uma Constituinte livre e soberana”; “fortalecimento da federação”; “retomada desenvolvimentista”; “reprogramação global da dívida externa, em condições que preservem o povo de sacrifícios insuportáveis e resguardem a soberania nacional”; “combate a inflação”; “fortalecimento das empresas nacionais e tratamento favorecido às pequenas e médias empresas”; aumento do salário real; política de emprego; educação para todos; “política externa voltada para a preservação da soberania”.

Um movimento que segundo Bresser Pereira (2014), desde 1977 transformara-se em um pacto político, o “pacto popular-democrático”, e reuniu a classe trabalhadora, os empresários industriais, a burocracia pública não comprometida com os militares, os setores progressistas da classe média e os demais segmentos que se opunham ao Regime Militar desde 1964.¹³ Salienta-se que em 1984, com a formação da Aliança Democrática, o uso do termo “pacto político” é formalizado.

Segundo Bresser, o pacto político popular-democrático iniciou-se depois da imposição pelos militares do “Pacote de Abril”, em 1977. Tal medida teria impulsionado os empresários industriais a romperem com os militares (fazendo erodir o pacto burocrático-autoritário de 1964) e associarem-se politicamente com os trabalhadores e com as propostas progressistas que orbitavam ao entorno do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Esse pacto formou uma ampla coalizão de forças políticas, econômicas e sociais nacionais em favor de um

¹¹São trechos de vários discursos Campanari, reunidos em um livro impresso pelo Congresso Nacional e datado de 1988. O de 1976 era quando este era líder do MDB na Assembleia Legislativa de SP. O de 1986 e 1987 quando este já era Deputado Federal Constituinte pelo PMDB-SP.

¹²Trata-se do Compromisso com a Nação.

¹³O livro citado trata-se do “Construção Política do Brasil”, que no momento que escrevemos esta nota (outubro de 2014) ainda será lançado pela editora 34. O livro, juntamente com outros materiais bibliográfico, nos foi dado pelo autor, que também nos concedeu uma generosa entrevista. Agradecemos ao Professor Bresser-Pereira pelos aconselhamentos teóricos e conceituais e, sobretudo, pelos relatos pessoais de um agente que mais do que estudar e escrever sobre o período (1985-2000), foi um ator participante desta História.

grande compromisso programático que era essencialmente nacionalista, desenvolvimentista e voltado para o bem-estar social, e que buscou reunir as reivindicações/objetivos e interesses dos membros que compunham a coalizão.

As palavras de Ulysses proferidas em 1987 eram, portanto, uma explicitação das linhas mestras do roteiro desta grande coalizão de forças que teria se iniciado 10 anos antes. Uma coalizão que teria aprofundado seus laços e consensos a partir de 1983-1984 com o Movimento das “Diretas Já”, e que logo em seguida, no plano político-partidário, se expandiu e formalizou-se através da Aliança Democrática. Pela dimensão da coalizão deste pacto político, muitos outros agentes tiveram liderança importante¹⁴, mas como salientou Bresser-Pereira na entrevista que nos concedeu para este trabalho¹⁵, “o Dr. Ulysses foi o líder mais importante do que eu chamo pacto popular-democrático.”.

Por sua vez, pretendemos desenvolver uma investigação mais ampla para verificarmos se essas palavras, que representariam os interesses, objetivos e crenças das classes e frações de classe do “pacto popular-democrático”, foram efetivamente sacramentadas através da Constituição Federal de 1988. E se os sócios deste pacto lograram alcançar seus objetivos. Também queremos identificar, a partir do plano teórico discutido até agora e que teve “O Momento Maquiaveliano” e o republicanismo como epicentro, como teria ocorrido a interação/conflito *virtú/fortuna* nos anos 1980 e 1990. Quem foram os atores envolvidos e quais teriam sido seus objetivos, crenças e interesses? Quais desses objetivos e interesses se associaram ou conflitaram com as *fortunas* (locais e estruturais) em curso? Como os agentes da *virtú* interagiram ou conflitaram entre si? Entre os elementos constitutivos do republicanismo descrito por Pocock, algum teria influenciado este processo? O que aconteceu com a coalizão popular-democrática durante os anos 1980? Nos anos 1990 ela coalizão se manteve? Teria ocorrido uma forma aproximada do “Momento Maquiaveliano” também no Brasil?

Buscaremos responder essas perguntas no decorrer deste trabalho. Como fio condutor da investigação, desenvolveremos duas hipóteses que se relacionam com o debate apresentado até aqui. Nas partes 2 e 3 da dissertação analisaremos e debateremos de forma muito mais detalhada as ideias e os processos de cada uma das hipóteses apresentadas. Vejamos isso mais de perto.

¹⁴Como Leonel Brizola, Tancredo Neves, Franco Montoro, Mario Covas, Miguel Arraes, Lula, Fernando Henrique Cardoso. Isso para citar somente alguns dos integrantes político-partidários desta grande coalizão.

¹⁵Entrevista supra-citada realizada com Luiz Carlos Bresser-Pereira, e autorizada pelo autor para uso neste trabalho.

PARTE 1.2 A APRESENTAÇÃO DAS HIPÓTESES

Da análise de Pocock (1975) sobre o ‘Momento Maquiaveliano’, juntamente com todos os conceitos que são vinculados a esta ideia, sairá parte da matéria-prima das nossas hipóteses. Deste modo, faremos uma adaptação do ‘Momento Maquiaveliano’ e seus conceitos associados (*virtú*, *fortuna*, *corrupção*, instabilidade da República, republicanismo, tipos de interesse, Leis) com o intuito de promover um estudo sobre as duas últimas décadas do século XX no Brasil. Neste estudo temos como 1º hipótese a ocorrência de dois ‘Momentos Maquiavelianos: o “Momento Maquiaveliano popular-democrático” e o “Momento Maquiaveliano rentista-financista”¹⁶.

Por sua vez, para refinar a análise sobre a atuação dos agentes envolvidos nestes processos e criar uma ferramenta teórica mais contemporânea para interpretar parte do sistema político brasileiro neste período, vamos fazer uso de ideias originais de Norberto Bobbio (1997, 1999), e que serão nossa 2º hipótese: as “4 camadas do poder”¹⁷.

A intenção é que esta adaptação funcione como uma estrutura interpretativa teórica que se articule com a 1º hipótese e demonstre-se capaz de facilitar a investigação dos agentes envolvidos, ou seja, a *virtú*, e como esta interagiu ou conflitou com a *fortuna*. Isso ocorrerá na medida em que esta hipótese funcione como uma estrutura capaz de: 1) tipificar os agentes; 2) facilitar a investigação de quais teriam sido os objetivos e interesses destes agentes; 3) facilitar a análise de como estes agentes interagiram com a *fortuna* e entre si e promoveram os dois ‘Momentos Maquiavelianos’ no Brasil.

Em resumo, em nosso trabalho as “4 camadas do poder”, uma outra forma de identificar e analisar os agentes das coalizões das classes e frações de classe, são os atores por trás da *virtú*, e os “Momentos Maquiavelianos” são o resultado final da interação entre a *virtú* das camadas do poder e a *fortuna* que marcou o período de execução destes ‘Momentos’.

¹⁶O termo “rentista-financista” nos foi indicado por Bresser-Pereira durante a entrevista e também é um conceito bastante utilizado em obras do autor, mas temos como referencia especial a obra “Construção Política do Brasil” (2014). O termo “popular-democrático” é uma alusão ao pacto político descrito por Bresser que já explicamos.

¹⁷O termo “4 camadas do poder” foi desenvolvido por nós. Bobbio, originalmente, as registram como “camadas do poder”, nomeando-as respectivamente de “governo”, “subgoverno”, “criptogoverno” e “supragoverno”. A esta última, entretanto, que ganhará grande detalhamento feito por nós, Bobbio dedica quase nenhuma atenção, a não ser a própria vinculação da ideia no contexto debatido pelo autor nas obras supra-citadas. Como a ideia das “4 camadas do poder” é importante em nosso trabalho, a conceituação detalhada de cada uma delas será feita em uma parte avulsa, a 1.5.

AS HIPÓTESES:

1) Nossa primeira hipótese é a de que haveriam ocorrido dois “Momentos Maquiavelianos” no Brasil, um na década de 1980, e outro na década de 1990, sendo respectivamente o “Momento Maquiaveliano popular-democrático” e o “Momento Maquiaveliano rentista-financista”. Cada um destes “Momentos” apresentariam origens e resultados distintos. Isso porque cada um dos ‘Momentos’ teria 3 elementos chaves diferentes, quais sejam:

A) diferentes pactos políticos, que formaram uma coalizão distinta de agentes: do pacto político “popular-democrático” para o pacto político “rentista-financista”;

B) diferentes tipos de projetos e interesses dos membros dos pactos em relação a *res publica*, ou seja, diferente relação *virtú/fortuna/corrupção*: de um interesse de tipo “consensual-universalista” para um interesse do tipo “econômico-particularista”¹⁸;

C) Diferentes tipos de processos e “fluxos irracionais de eventos” que alteraram o peso da *fortuna* em curso e influenciaram nos arranjos e rearranjos entre as classes e frações de classe, suas crenças e objetivos: de uma Constituinte “progressista” do Bem-estar, nacionalista e desenvolvimentista para uma reorganização político-constitucional e macroeconômica *market oriented*.

2) Nossa segunda hipótese possui como base teórica algumas ideias de Norberto Bobbio (1997, 1999) que foram adaptadas para nosso estudo. A hipótese é que entre as décadas de 1980 e 1990 se confirmaria a existência das “4 camadas de poder” e que os agentes destas camadas estiveram profundamente conectados e se relacionaram entre si.¹⁹ Quais sejam:

A) a primeira camada, que é a do poder visível, ou “*governo*”;

B) a segunda camada, ou “*subgoverno*”;

¹⁸Detalharemos na próxima seção deste trabalho o que pretendemos dizer com “interesses consensuais-universalistas” e “interesses econômicos-particularistas”. Ambos funcionam como um conceito explicativo e busca identificar, de forma aproximada, os tipos de interesses dos agentes dos pactos políticos “popular-democrático” e “rentista-financista”, e procuram se relacionar com nossas 2 hipóteses. Possuem como base teórica básica a obra de Pocock (1975) e dos autores que ele debate, bem como a obra de Bresser-Pereira (2014) e Vieira (1999; 2013). Entretanto, como se verá, também buscamos ancorar a base teórica destes conceitos em outros autores.

¹⁹Como dito anteriormente, pela importância deste conceito-chave em nosso trabalho, detalharemos na parte 1.5 cada uma destas camadas do poder.

- C) a terceira camada, ou “criptogoverno”;
- D) e a quarta camada do poder, ou “supragoverno”.

PARTE 1.3 - OS ‘MOMENTOS MAQUIAVELIANOS’ E O COROLÁRIO DAS HIPÓTESES

Para facilitar a compreensão das hipóteses e os principais conceitos e ideias à elas vinculados, faremos uma apresentação expandida, porem sintética, do que teria sido os dois ‘Momentos Maquiavelianos’ da nossa 1º hipótese. Também buscaremos introduzir a hipótese das “4 camadas do poder” nesta apresentação, e por fim indicar o corolário de ambas. Vale salientar que a intenção desta parte é apenas uma apresentação mais detalhada das hipóteses. Isso porque cada um dos Momentos Maquiavelianos e seu entrelaçamento com as “4 camadas do poder” serão investigados e debatidos na parte 2 e na parte 3 deste trabalho.

O “**Momento Maquiaveliano popular-democrático**” teria tido suas origens quando a Aliança Democrática tornou-se o grupo dirigente e dominante (como diria Gramsci) da primeira camada do poder (o “governo”) e de parte do “subgoverno”, e teria se concluído em 1988 após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Apesar do pacto popular-democrático descrito por Bresser (2014) ter se iniciado em 1977 depois da imposição do Pacote de Abril, para nós este ‘Momento Maquiaveliano’²⁰ teria tido seu efetivo começo quando a coalizão de forças deste pacto se tornou hegemônica no plano político e deteve as condições reais de executar seu projeto de poder e reconstruir o Estado brasileiro. Ou seja, depois das “Diretas Já” e da formação oficial da Aliança Democrática, lançada pelo manifesto “Compromisso com a Nação” em 7 de agosto de 1984, e seguido pela eleição de Tancredo Neves como Presidente da República.

Durante as “Diretas Já”, a *virtú* dos principais líderes do pacto popular-democrático teria aproveitado a *fortuna* local e solidificado a coalizão de forças entre os empresários

²⁰Vale relembrar que tivemos como base para os ‘Momentos Maquiavelianos’ do Brasil as ideias de Pocock (1975). Para o autor, este ‘momento’ está sempre associado a 2 elementos básicos: o caos, sucedido pela confrontação da virtú com a fortuna e a corrupção, e a seguida preservação e ou refundação da República. Portanto, para nós, a “refundação” da República brasileira, apesar do caos representado pela pelas inúmeras crises (econômicas e sociais) e incertezas (políticas) que já estavam em curso, teria começado quando a coalizão popular-democrática adquiriu as condições práticas para executar seu projeto político, ou seja, tornar-se governo após a formação da Aliança Democrática e a eleição de Tancredo Neves em janeiro de 1985. O auge do momento seria a Assembleia Nacional Constituinte porque, além de ser um dos grandes objetivos da Aliança Democrática, ela constitucionalizaria as maiores Leis do país (e as prerrogativas), elemento essencial de um Estado Republicano, e também determinaria a data da próxima eleição direta para Presidente, um objetivo referencial da transição democrática. Na parte 2 debateremos em detalhes o porque esse momento teria se encerrado após a promulgação da nova Carta Magna.

nacionais, a classe trabalhadora, a classe média progressista, os setores com maiores demandas de políticas públicas de Bem-estar e a burocracia pública. Depois da derrota da “emenda Dante Oliveira”, essa coalizão aglutinou setores conservadores no plano político-partidário (defecções do PDS), formando a Aliança Democrática, e isso viabilizou a vitória no Colégio Eleitoral indireto que elegeu Tancredo Neves Presidente da República em 15 de janeiro de 1985.

O grande objetivo dos agentes “progressistas” teria sido seguir o “roteiro programático” que resultou das “Diretas Já”, um roteiro que buscava contemplar ao menos uma parte dos interesses e objetivos de cada classe ou fração de classe da coalizão de forças “populares-democráticas”. A Constituição Federal teria o objetivo de “reconstruir/reorganizar” a República no plano político-institucional através de um “*compromisso maximizador*”(Vieira, 2013)²¹ onde o “consensualismo” e o “universalismo” das propostas progressistas teria se sobressaído sobre as propostas puramente econômicas e egoístas dos conservadores.

O consenso entre as classes e frações de classes, e o universalismo de muitas das propostas constituintes, se pautaria naquilo que o socialdemocrata Otto Bauer chamou de “consciência de um destino comum”. O resultado prático do “compromisso maximizador” ancorado pelo pacto popular-democrático foi a promulgação de “reservas de justiça” republicanas, expressadas na Constituição Federal de 1988, que teriam buscado redimir a sociedade, delinear e estruturar a “consciência de um destino comum”. Um projeto de alcance do poder e reconstrução do Estado, que foi instituído como instrumento coletivo da nação, tendo a soberania como primeiro princípio e a justiça social como finalidade suprema.

Já o “**Momento Maquiaveliano rentista-financista**” teria tido sua origem a partir do fracasso do Plano Cruzado em 1987 e a erosão do pacto popular-democrático. Já a conclusão do ‘Momento’ teria ocorrido no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso que foi marcado por uma “crise de balanço de pagamentos” entre o quarto trimestre de 1998 e janeiro de 1999. O ‘Momento’ teria sido o resultado do projeto de reconstrução do Estado sob uma perspectiva liberal de uma nova coalizão, unida sob o pacto político “rentista-financista”, que se associou à fortuna *market oriented* estrutural em curso. O resultado prático teria sido a

²¹O conceito de “Compromisso Maximizador” nos foi indicado pelo jurista e cientista político Oscar Vilhena Vieira em entrevista. O conceito também faz parte da obra supracitada do autor e será devidamente explicado na parte 2 deste trabalho.

“refundação” da República através da reorientação da relação Estado/Mercado/Sociedade, ou do que o Presidente Cardoso chamou de “reorganização do capitalismo brasileiro”.

A coalizão “rentista-financista” teria sido composta pelos interesses estrangeiros, as multinacionais, os grandes rentistas (que vivem dos juros, aluguéis e dividendos) estrangeiros e nacionais, rentistas da classe média, os financistas (bancos, corretoras) que administram a riqueza dos rentistas e recebem comissões e bônus, intelectuais orgânicos ortodoxos, o agronegócio, parte dos empresários nacionais e uma coalizão político partidária da centro-direita. As instituições estratégicas para essa coalizão, além do Mercado desregulado sob a lógica monetarista, seriam o Banco Central e as universidades (poder ideológico), que deveriam ser “capturadas” por estes agentes. O consórcio de interesses desta coalizão teria tido o predomínio do viés “econômico” e “particularista”. Explicaremos esse consórcio de interesses na seção 1.4, e os detalhes envolvendo os processos dos anos 1990 e a execução do projeto da coalizão “rentista-financista” serão tratados na parte 3 deste trabalho.

Para Bresser-Pereira, tanto na entrevista em que o autor nos concedeu como em suas obras, o pacto “popular-democrático” teria entrado em franca erosão após o fracasso do Plano Cruzado. Essa erosão, que teria levado ao colapso do pacto, causou um vácuo do poder hegemônico (1987-1991) no sistema político brasileiro que durou até o começo da gestão Collor de Mello. Entretanto, a partir de Collor e mais especificamente com a entrada do ex-Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira em 1991, uma nova coalizão de forças teria se tornado dominante, constituindo-se no pacto político “rentista-financista” ou “liberal-dependente”.²² Trataremos disso em detalhes na parte 3.5.

Nesse bojo de crise do pacto político popular-democrático, diversos agentes que também poderiam ser situados nas “4 camadas do poder” teriam promovido novos arranjos no intuito de construir uma nova plataforma programática (uma agenda de reformas) e de aliados (societária), alcançar o poder institucional e tornarem-se dominantes e hegemônicos no sistema político brasileiro. Os arranjos dessa nova coalizão teriam se iniciado ainda durante a Assembleia Nacional Constituinte, se acelerado em 1989 na corrida eleitoral pela Presidência da República, se constituído como dominante (já era dirigente) em 1991 durante o Governo Collor e, já no final da gestão Itamar (1994) e início das gestões Cardoso (1995-2002), consolidou-a como hegemônica.

²²Explicaremos na parte 2 deste trabalho como o fracasso do Plano Cruzado teria contribuído para a erosão do pacto político popular-democrático e o vácuo do poder no sistema político. Na parte 3 explicaremos como teria sido a construção do pacto político “rentista-financista” ou “liberal-dependente”, a conceituação detalhada do pacto, e os tipos de políticas que teriam sido executados por esta coalizão.

Sob o pacto “rentista-financista” que se inicia em 1991, a nova coalizão hegemônica adotaria, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso (1997 *apud* Sallum Jr), uma “agenda” de reformas para “reorganizar o capitalismo brasileiro”. Uma agenda balizada pelo ideário liberal-financista que vinha se desenvolvendo no Norte com intensidade desde os anos 1970. Uma agenda que englobaria uma série de reformas constitucionais e infraconstitucionais *market oriented* e que influenciaria na condução da política macroeconômica, gerando impactos na sociedade e em quase todos os indicadores estatísticos. Que faria Celso Furtado (1992) falar em “construção interrompida”, Paulo Nogueira Batista (1994) em “subordinação do Brasil à agenda do Consenso de Washington”, Sallum Jr (2003) em “moldar a sociedade brasileira ao ideário liberal [...] com políticas que funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro” e Bresser-Pereira (2006; 2014) em “macroeconomia da estagnação” e perda da ideia de nação.

Uma “reorganização do capitalismo brasileiro” que, no decorrer dos anos 1990, se mostraria neoliberal e dependente. Neoliberal porque previa privatizar empresas e setores públicos de monopólios naturais, como telefonia, energia elétrica, estradas e rodagem, etc. Também era uma agenda “associada e dependente”, porque não apenas previa retirar (através das reformas constitucionais e infraconstitucionais) as preferências das empresas de capital nacional, mas também porque acabou desnacionalizando (ver tabelas 10 e 11 e parte 3.7) serviços públicos monopolísticos, estrutura produtiva privada e bancos de varejo.

Sob o predomínio dos “rentistas-financistas” houve a adoção de uma política econômica ortodoxa e neoliberal que financeirizou a economia brasileira e tornou a renda das aplicações financeiras maior do que a taxa de lucro proporcionada pelos investimentos no setor produtivo. Que causou consequências (ver parte 3) como a desindustrialização, o aumento do endividamento interno, externo e da parcela do PIB destinada ao pagamento de juros, o aumento do desemprego, concentração de renda nas camadas mais ricas da população, a estagnação dos índices de pobreza e da extrema pobreza (ver gráficos 1 ao 8 e tabelas 3 a 6), e que causou crescimentos do PIB per capita e do IDH bastante inferiores aos dois períodos desenvolvimentista anteriores (1930-1960 e 1960-1980).

Como **corolário** de nossas hipóteses, defendemos que o **“Momento Maquiaveliano popular-democrático”** teria tido como base de sustentação a coalizão do pacto político “popular democrático”; teria buscado a “consciência de um destino comum” e recebido influências do pensamento republicano; teria se desenvolvido seguindo a lógica do “compromisso maximizador”, essencialmente “consensual” e “universalizador”; teria

“refundado/reconstruído” as bases político-institucionais da República e determinado, através da Constituição Federal de 1988, um Estado do Bem-estar, desenvolvimentista e nacionalista como instrumento coletivo da nação. O “fato político” e documental deste Momento seria a nova Constituição promulgada em 1988, um projeto de nação com inúmeras políticas públicas determinadas, “reservas de justiça” e prerrogativas entrincheiradas.

Já o “**Momento Maquiaveliano rentista-financista**” teria sido conduzido pela coalizão que se uniu sob o pacto “rentista-financista” ou “liberal-dependente” no início dos anos 1990. Essa coalizão teria tido um projeto distinto, bem como interesses e crenças ideológicas que conflitavam com partes das determinações do ‘Momento Maquiaveliano’ anterior, particularmente as dos artigos 170 ao 192 do “**Título VII - da Ordem Econômica e Financeira**”. Por isso, essa coalizão adotou uma “agenda” de reformas constitucionais e infraconstitucionais que, combinadas com a política macroeconômica ortodoxa e liberal praticada, buscou aproveitar o que o Presidente Cardoso chamou em 1996 de “janela de oportunidades” (ver parte 3) e promover a reorientação da relação Estado/Mercado, ou a “reorganização do capitalismo brasileiro”. A conclusão deste Momento teria ocorrido já ao término do primeiro mandato de Cardoso (1998), um período marcado por crise no balanço de pagamentos, 8% do PIB sendo destinado ao pagamento de juros (quase 60 bilhões de dólares), desindustrialização, desemprego recorde, concentração de renda nos estratos mais ricos, desnacionalização, e subordinação aos diagnósticos e recomendações feitas pela burocracia norte americana e pelas agências financeiras internacionais. A “conclusão” deste Momento não teria significado, no entanto, o “esgotamento” dos processos em curso, mas sim que a maior parte da “agenda” da coalizão rentista-financista já havia sido executada com êxito.

Na próxima seção definiremos o que entendemos como “interesses consensuais-universalistas” e por “interesses econômico-particularistas”. Esses conceitos são importantes em nossas hipóteses porque ajudam a identificar as diferenças substanciais entre os “consórcios” de interesses e os projetos de reconstrução do Estado que teriam mobilizado a ação dos atores das distintas coalizões. Assim buscaremos compreender com maior precisão o que, juntamente com a *fortuna*, teria influenciado parte da *virtú* dos diferentes agentes, e como esses processos teriam se desdobrado em dois “Momentos Maquiavelianos” distintos, um na década de 1980 e o outro na década de 1990.

PARTE 1.4 - DEFINIÇÃO DE INTERESSES “CONSENSUAIS-UNIVERSALISTAS” E “ECONÔMICO-PARTICULARISTAS”

A identidade de interesses é o mais seguro dos vínculos, seja entre Estados, seja entre indivíduos – Tucídides

Sabemos que está para além das forças deste autor a definição de todos os interesses possíveis que caracterizaram o período estudado. Sabemos que este tipo de definição incorre em uma simplificação da complexa realidade que compõe até mesmos os prazos mais curtos. Entretanto poderá funcionar como uma ideia esclarecedora quando o objetivo é ter uma visão mais geral da diferença entre os interesses que teriam influenciado a ação dos agentes durante os processos que chamamos de Momentos Maquiavelianos.

Buscamos como base teórica para a definição destes interesses o debate que realizamos sobre o ‘Momento Maquiaveliano’ de Pocock (1975). No republicanismo debatido pelo autor, que é um pensamento presente desde Aristóteles e Cícero e que teria ressurgido em diversas Repúblicas como as renascentistas italianas e a norte-americana, os interesses são elementos importantes para compreender e diferenciar a ação dos cidadãos e demais aspectos políticos e institucionais do período estudado.

Há um tipo de interesse coletivo que seria o desdobramento dos consensos entre os agentes participantes de um dado processo, entre as classes e as frações de classe, que teriam entrado em acordo sobre certos “bens comuns” a serem atingidos e protegidos pelas Leis. Para Pocock, esse seria um tipo “superior” de interesses e uma forma republicana dos cidadãos exercerem a atividade política. Esse tipo de consórcio de interesses gera o que Cícero (2011) chamou de “associação dos homens em busca de interesses comuns” e o socialdemocrata Otto Bauer ([1924]1996/2000) chamou de “consciência de um destino comum”. Bresser-Pereira (2014) utiliza uma ideia aproximada: a de “coesão nacional”. E esses interesses seriam definidos pelos cidadãos e protegidos através das Leis e das instituições.

Ora, em um país como o Brasil que hoje ultrapassa os 200 milhões de cidadãos, é difícil supor que exatamente 100% da população pensa do mesmo jeito sobre todos os assuntos possíveis. Mas é possível aceitar que existem ideias e interesses que podem se tornar convergentes para a imensa maioria dos seus cidadãos, sendo um “bem comum” da *res publica*, e que esses cidadãos possam se organizar de forma associada e consensual para transforma-los em Leis. O interesse pela “segurança” física, por exemplo, pela proteção da

vida, é certamente um interesse universal. O interesse pelo “direito da propriedade”, no mundo capitalista, é nitidamente considerado um interesse sacramentado pela quase integralidade dos cidadãos.

Mas há um tipo de interesse que corrompe a lógica descrita acima e que segundo Pocock pode degenerar a República, levando-a a um quadro de imensa instabilidade político e moral. Ou nas palavras do autor

in which the Republic was seen as confronting its own temporal finitude, attempting to remain morally and politically stable in a stream of irrational events [...] conceived as essentially destructive of all systems of secular stability (POCOCK, 1975 pp. vii-viii).

Nesse mesmo sentido, em uma entrevista que concedeu ao cientista político Cícero Araújo, Pocock (2000) explicou que uma das maiores preocupações do pensamento republicano é a de evitar o abuso dos instrumentos monetários e creditícios. Como exemplo, Pocock citou à Araújo um dos pontos da discórdia entre a “facção republicana”, de Thomas Jefferson, e a “facção federalista”, de Alexander Hamilton. Jefferson, que viria a ser presidente dos EUA entre 1801 e 1808, acreditava que Hamilton, que viria a ser secretário do Tesouro do presidente George Washington, queria promover políticas que estimulariam a especulação financeira, o que para Jefferson manietaria o governo nas mãos dos poucos credores e colocaria em risco os cidadãos e suas propriedades. Nas palavras de Pocock:

Jefferson era hostil à ideia de um Estado acumular grandes dívidas públicas para continuar governando com base no crédito. Porque ele pensava que isso tornaria todo mundo dependente da manipulação financeira, o qual determinaria o valor da propriedade de todos. Ele achava que Hamilton queria governar através de uma classe de bem-sucedidos investidores nos papéis do governo. Uma coisa é o individualismo empresarial; outra coisa é o Estado como um mecanismo de crédito, e o pensamento republicano sempre esteve preocupado com isso desde que tal mecanismo apareceu na Inglaterra, na década de 1690, com a fundação do Banco da Inglaterra (POCOCK *apud* ARAÚJO, 2000).

Na obra *The Machiavellian Moment* (1975), Pocock reaborda essas ideias em inúmeras passagens. Debate sobre certas ações e interesses que podem corromper os cidadãos e degenerar a República. Um tipo de interesse que seria egoísta, que está disposto a lançar mão de mecanismos especulativos de ganho econômico e que não leva em consideração o risco disso para a *res publica* e os demais cidadãos. Ao contrário, sempre que possível, buscaria *capturar a res publica*, o patrimônio público e até mesmo a propriedade particular

dos cidadãos, privando-os de suas seguranças e dos meios que estes possuem para exercerem de forma autônoma e ativa suas funções cívicas. Um interesse que pode criar ou degenerar uma dada estrutura institucional, política, econômica e militar para o alcance de suas próprias finalidades.

Entretanto, depurar se um interesse é virtuoso ou prejudicial para a República e seus cidadãos não é tarefa fácil, mesmo porque os interesses mudam com o tempo e o aceitável hoje pode se tornar condenável amanhã. Na contemporaneidade, o fato do próprio Estado ser democrático permite a não imutabilidade das Leis salvo quando se tratam das chamadas cláusulas pétreas ou superconstitucionais, que existem para protegerem objetivos de longo prazo das maiorias ávidas em ampliarem seus poderes, prerrogativas e auferirem benefícios de curto prazo. Entretanto, também existem interesses benéficos aos cidadãos de forma ampla, e que podem ser convertidos em Leis de longo prazo. Oscar Vilhena Vieira (1999, p. 25-33) chama isso de “reserva de justiça”. Para o autor, no entanto, a condição para que ocorra esta “reserva de justiça” é que exista um:

núcleo básico que organize os procedimentos democráticos, como mecanismos de realização da igualdade política, e do qual possam ser derivados as liberdades, garantias legais, inclusive institucionais, e direitos às condições materiais básicas. [...] Proteger as liberdades civis e políticas sem assegurar condições materiais é o mesmo que não defendê-las (VIEIRA, 1999, p. 25-33).

Mediante a fala de Vieira e promovendo o debate com as ideias de Pocock, tomemos como exemplo uma coalizão de agentes que defendam a “propriedade privada” durante um processo constituinte. Promulgadas as Leis, estes agentes exigem o seu cumprimento (da propriedade privada), mas ao mesmo tempo defendem ou praticam ações que cerceiam às Leis garantidoras das “condições materiais básicas”. Ou então, estes agentes buscam eliminar ou conter os “instrumentos” e as normas constitucionais determinadas para o alcance destas “condições materiais básicas”. No caso, isso seria, no mínimo, considerado como um tipo bastante egoísta e particularista de interesses, e em desacordo com uma “reserva de justiça”.

Isso porque se é verdade que existe um custo orçamentário para a execução de certas políticas sociais e de desenvolvimento, também é verdade que existe um custo bastante elevado para se tentar manter a “defesa da propriedade”, pois em caso de descumprimento deste direito, de invasão ou roubo, é possível acionar-se tanto o poder judiciário como a polícia, ambas custeadas com o imposto do contribuinte. Para um Estado ser Republicano de

verdade é preciso que as Leis e as instituições se façam valer, e que estas Leis e a ação dos seus cidadãos busquem a conservação de certos “ideais morais e políticos” fundamentais. Foi o que nos ensinou Pocock quando investigou esse pensamento, o republicanismo. A busca e o cumprimento do “bem comum” que seja uma “reserva de justiça” é um critério indispensável para a boa governabilidade e preservação da República. A não observância deste aspecto leva à corrupção e à degeneração do humanismo cívico dos cidadãos, e prendem a República em “fluxos irracionais de eventos destrutivos”.

Os interesses corrompidos podem também acabar se transformando em “ações” por parte dos agentes que querem alcançá-los. Uma forma prática de apontar os mecanismos ou *modus operandis* que os agentes destes interesses podem manifestar é o que Bresser Pereira chama de *rent-seeking*, uma atividade de captura da *res publica* executada por certos grupos das elites que:

se dedicariam ao “rent seeking” – à busca de rendas de forma desonesta, ao invés de trabalhar e produzir. Não há dúvida que isso acontece principalmente nos países pobres. Quanto mais pobre for um país, mais fracas serão suas instituições inclusive a principal delas – o Estado – e, portanto, maior será a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2014, P. 29).

É de se supor também que em um Estado Democrático e de Direito, como é o Estado brasileiro depois de 1988, ocorram conflitos de interesses, e que estes deveriam ser resolvidos na arena institucional. Acontece que quando um tipo de interesse como o dos *rent seekers* deliberadamente busca capturar orçamento público que por determinação constitucional deveria ser aplicado em outras áreas, é uma situação que deveria nos chamar atenção.

A partir das ideias de Pocock, do que o autor descreve como preocupações do pensamento republicano e do que Vieira (1999) descreve como núcleo necessário para uma “reserva de justiça”, se esse tipo de interesse logra degenerar a “consciência de um destino comum” entre os cidadãos, - uma consciência que procura proteger a soberania e a independência (outras preocupações do pensamento republicano que Pocock descreve) -, se trataria de um interesse econômico puramente particularista e não universal, que colocaria em risco a República e seus cidadãos. Por outro lado, se é um interesse que afeta ou prejudica os aspectos político-sociais determinados como eixos “superconstitucionais”, seria uma lesão também ao conceito de ‘Reserva de Justiça’ de Vieira (1999).

Investigar se (e como) esses interesses penetraram em parte da sociedade e nas instituições brasileiras seria matéria digna de estudo. Se isso ocorreu e foi consequência de influências ideológicas (o soft power); se foi consequência do conflito entre coalizões de

classes; se foi mera incompetência ou omissão dos políticos e das elites intelectuais, econômicas e políticas; ou se foi uma combinação de tudo junto, também cremos ser bastante relevante uma tentativa de debater e investigar o assunto. Os tipos de interesses que procuramos discutir nesta parte do trabalho busca contribuir para o debate e para as interpretações que faremos dos períodos estudados nesta pesquisa.

A lógica por trás dos dois grupos de interesses que agora vamos definir de forma mais específica e sintetizada procura combinar-se com outros quatro elementos da engrenagem investigativa do nosso trabalho, quais sejam:

a) com as 4 camadas do poder e seus agentes, inspiradas em Norberto Bobbio (1997;1999);

b) com os “Momentos Maquiavelianos” da década de 1980 e 1990 que teriam ocorrido no Brasil, inspirados na obra de Pocock (1975). Portanto se relaciona também à ideia da “confrontation of *virtue* with *fortune* and “corruption”. Também com os gráficos 1 ao 8 e tabelas 1 a 11;

c) com os pactos políticos que teriam ocorrido nestes períodos, quais sejam, o pacto político “popular-democrático” e o “pacto político rentista-financista”, inspirados em Bresser-Pereira (2014) e na entrevista concedida pelo autor.

d) com as ideias “Reserva de Justiça” e “Compromisso Maximizador”, de Oscar Vilhena Vieira (1999; 2013), e também na entrevista concedida pelo autor.

Dessa forma, a definição destes interesses tentará ser uma aproximação possível do “grande roteiro de interesses” (a agenda programática) que teria norteado as ações das duas grandes coalizões dos pactos políticos, compostas por agentes das “4 camadas do poder”: a coalizão popular-democrática e a coalizão rentista-financista. Cada uma dessas coalizões teria tido um projeto de conquista do poder e reconstrução do Estado, gerando com isso dois “Momentos Maquiavelianos” essencialmente distintos. A parte 2 e a parte 3 deste trabalho procurarão investigar e debater esses momentos e seus processos com muito mais detalhes do que a definição dos interesses que seguem abaixo. Assim temos que:

Por “**interesses consensuais-universalistas**” entenderemos um consórcio de interesses (leia-se também um projeto de reconstrução do Estado), resultado de um

“compromisso maximizador” que segundo VIEIRA (2013)²³ teria ocorrido entre 1985 e 1988 e também influenciado para o resultado “progressista” no período 1987-1988 durante a Assembleia Nacional Constituinte. As características mais importantes deste tipo de interesse seriam: a “democracia”, a “justiça social”, a “soberania”, o “desenvolvimentismo nacionalista” e o fortalecimento do “federalismo”. O “Compromisso com a Nação” é um documento cabal da existência e do compromisso de alcance destes interesses/projeto.

A Constituição Federal promulgada em 1988 seria a materialização político-institucional deste projeto. Em seu conteúdo estaria explícito (e determinado) a busca de inúmeros “interesses comuns” e “bens comuns” que garantiriam direitos fundamentais e sociais a todo e qualquer cidadão (WILENSKY, 1975), “independente da origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O maior instrumento de ação coletiva destes interesses seria o Estado democrático do Bem-estar, desenvolvimentista e soberano (o Estado como alavanca do capitalismo brasileiro). O pacto político que teria dado sustentação para a constitucionalização desse tipo de Estado foi o “pacto político popular-democrático”. Os sócios deste pacto seriam os empresários industriais nacionais, os trabalhadores, a burocracia pública e a classe média progressista, um enorme bloco político-partidário liderado pelo PMDB e boa parte da classe política dos três Poderes. O grande líder, entre os muitos líderes deste pacto, teria sido Ulysses Guimarães (BRESSER-PEREIRA, 2014)²⁴.

Os agentes das “4 camadas do poder” (BOBBIO, 1997, 1999) que teriam participado deste pacto seriam da primeira camada, o “governo”, e da segunda, o “subgoverno”. As principais *fortunas* confrontadas pela *virtú* destes agentes seriam duas, uma local e uma externa. A local se subdividira em três: a) político-institucional, representada por uma democracia recém-instaurada e em desenvolvimento, com os agentes da antiga ditadura profundamente presentes no cenário político brasileiro de então; b) político-econômica, representada por uma enorme crise fiscal do Estado, crise de dívidas, alta inflação, descontrole macroeconômico e dificuldades em estabelecer uma nova macroeconomia ao

²³O “compromisso maximizador”, que teria marcado o período constituinte e buscado atender todas as parcelas da população, também nos foi dito em entrevista realizada com o autor e é o nome da obra homônima citada. Trata-se de um compromisso que buscou contemplar e satisfazer ao menos uma parte dos interesses das forças e setores capazes de se articular.

²⁴O nome do pacto, os agentes participantes, os tipos de interesses dos agentes, os objetivos de democracia, desenvolvimentismo, nacionalismo, e a liderança do PMDB no plano partidário, também nos foram testemunhados pessoalmente pelo autor durante entrevista realizada. Bresser também apontou que “o Dr. Ulysses Guimarães foi o grande líder deste pacto, que eu chamo popular-democrático”.

país, bem como uma nova estratégia nacional de desenvolvimento; c) político-social representada por um gigantesco déficit social, onde uma enorme parcela da população brasileira vivia em níveis de pobreza (mais de 40% da população) e de extrema pobreza (mais de 21% da população), acompanhado por um quadro de grande concentração da renda. Ver gráficos e tabelas na parte 3.

E a fortuna externa seria marcada principalmente por: a) uma enorme crise do Welfare State nos países ricos que vinha desde os anos 1970 e a conseqüente erosão da coalizão de classes que dava sustentação a esse tipo de Estado de Bem-estar e keynesiano; b) o avanço triunfante de uma nova estratégia política e econômica global sob a liderança dos Estados Unidos, marcada por uma agenda de reformas *market oriented* e pela macroeconomia monetarista da era Reagen e Thatcher e sua respectiva coalizão de forças: os grandes rentistas e os grandes financistas globais.

O resultado da ação política que visava reconstruir o Estado e confrontar essas *fortunas* teria sido o “Momento Maquiaveliano popular-democrático”, um amplo momento político-institucional e social que teria gerado uma dada “consciência de um destino comum” através do “compromisso maximizador”, formalizada pelo ‘Compromisso com a Nação’ e institucionalizada com a Constituição Federal de 1988. Essa “consciência” seria expressa através de Leis e estas determinaram o Bem-estar dos cidadãos como finalidade máxima, o desenvolvimento econômico como caminho, e a soberania como primeiro “princípio”.

As Leis também determinaram que um tipo de Estado, desenvolvimentista e nacionalista, fosse o instrumento coletivo da nação, dotando-o de instrumentos de planejamento, execução e regulação da atividade econômica, financeira e social. Em outras palavras, constitucionalizou-se o que, naquele período, foi considerado como a defesa dos “interesses nacionais de longo alcance” (HUME, 1973; ELSTER, 1979; VIEIRA, 1997;1999; BRESSER-PEREIRA, 2014) que cimentassem a unidade do país e abrissem os caminhos para um desenvolvimento justo socialmente, cooperativo entre os povos e soberano (FURTADO, 1992).

Por **“interesses econômico-particularistas”** entenderemos um consórcio de interesses (leia-se também um projeto de reconstrução do Estado) que teria sido hegemônico no Brasil de 1991 até 2005, mas nós só o estudaremos em detalhes até o final dos anos 2000, quando já estaria totalmente completo o “Momento Maquiaveliano rentista-financista”. As características mais marcantes deste tipo de interesse seriam “agenda de reformas constitucionais *market oriented*”; “abertura financeira e comercial”; “juros altos”; “âncora cambial”; “inflação controlada”; “déficit em conta corrente ou poupança externa”;

“sobreapreciação cambial”; “não correção da doença holandesa”; e “privatizações de serviços públicos monopolísticos”.

O maior instrumento de ação dos agentes deste interesse seria o Mercado. A função que teriam desejado para as instituições é que estas fossem boas garantidoras dos contratos e da propriedade. O pacto político que uniu os sócios desta coalizão seria o “pacto político rentista-financista”. A coalizão destas classes era formada essencialmente, segundo Bresser Pereira:

Por rentistas, pelos capitalistas das grandes empresas de serviços públicos operando em situações de monopólio ou quase monopólio, pelo agronegócio, e pelo setor financeiro. [...] Dada sua dependência ou seu globalismo, essa coalizão liberal-dependente contou com a participação distante, mas efetiva, dos governos e das elites dos países ricos, e com a participação direta das empresas multinacionais aqui situadas. Enquanto os rentistas, o setor financeiro e o grande capital investido nos serviços públicos interessam-se principalmente pela taxa de juros alta e por preços monopolistas altos, os países ricos e as empresas multinacionais se interessam pelo câmbio apreciado, que reduz a capacidade competitiva do país e aumenta o valor em divisa forte das remessas de lucros, dividendos e royalties para as matrizes. [...] Por ser também conservador, nos primeiros momentos o pacto “liberal-dependente” de 1991 contou com a participação dos empresários industriais. Mas logo esses empresários perceberam a incompatibilidade da ortodoxia liberal com o desenvolvimento econômico, e, como seus interesses estão diretamente relacionados com esse desenvolvimento, buscaram alternativa (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 229).

Agentes com interesses “econômico-particularistas” das “4 camadas do poder teriam participado deste pacto”, com destaque para o “governo”, o “subgoverno” e a camada mais profunda, o “supragoverno”. As principais *fortunas* confrontadas pela *virtú* (de Maquiavel) destes agentes seriam de origem local e externa. A local seriam três: a) representada por uma democracia de elites que caminhou para uma democracia de massas e o conseqüente peso eleitoral dos segmentos mais pobres da população e dos demais setores com capacidade de organização e pressão (como os empresários); b) política econômica representada por uma desequilibrada situação fiscal e inflacionária (até 1994); c) político-social representada pelo enorme déficit social, e as conseqüentes pressões e cobranças das classes e frações de classe excluídas pelo pacto “rentista-financista”. Já a fortuna externa seria marcada pelos contínuos fracassos dos “diagnósticos e recomendações” (a agenda de reformas e de políticas econômicas) feitas pelas coalizões “rentistas-financistas” dos países ricos aos países pobres e em desenvolvimento como México, Rússia, Argentina e o próprio Brasil.

Os objetivos e “símbolo” do pacto “rentista-financista” ou “liberal-dependente” teriam sido representadas pelas 10 teses do “receituário” conhecido como Consenso de Washington (BATISTA, 1994). Os países que seguissem esse receituário seriam classificados pelos “donos da poupança externa” como bons seguidores do *confidence building*. A orientação da relação Estado/Mercado/Sociedade deveria ser revista, sob uma lógica que privilegiasse o Mercado pelo viés da ortodoxia-monetarista e deferisse o desenvolvimentismo soberano e nacionalista, classificado como estatista e falido. Uma ampla “agenda” de reformas constitucionais e infraconstitucionais *market oriented* seriam de grande importância neste processo de reorientação político-institucional, notadamente na Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal de 1988. Essas reformas também seriam combinadas com as políticas macroeconômicas adotadas pelos governos sob a égide rentista-financista.

O resultado decorrente do pacto rentista-financista teria sido o “Momento Maquiaveliano rentista-financista”, um grande projeto de conquista do poder e reconstrução do Estado sob uma perspectiva predominantemente liberal-dependente. Um momento que no plano político-social teria desfeito a coesão nacional rumo ao que o socialdemocrata Otto Bauer chamou de “a consciência de um destino comum”, e que no plano político e macroeconômico teria feito com que a nação “deixasse de contar com uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição internacional, e o crescimento fica prejudicado, se não inviabilizado”, como escreveu Bresser Pereira, (20014, p. 231). Ou então, teria como resultado o que Celso Furtado (1992), em obra homônima analisando as *virtús* e a *fortuna* em curso no Brasil e no mundo, chamou de “Brasil: construção interrompida”.

Na próxima seção explicaremos o conceito das “4 camadas de poder”. Trata-se de uma ideia importante em nossa investigação, que funciona como mais uma engrenagem do nosso trabalho. A partir desse conceito, que se articula com os outros já apresentados como “os Momentos Maquiavelianos”, “os pactos políticos” e os “tipos de interesse”, tentaremos desenvolver mais uma tipificação dos agentes que teriam construído os processos políticos dos ‘Momentos Maquiavelianos’. E através da ação empreendida destes agentes pretendemos identificar se eles estavam vinculados a algum dos consórcios de “interesses” que apresentamos, bem como se teriam de fato integrado os pactos políticos “popular-democrático” e “rentista-financista”.

PARTE 1.5 – AS 4 CAMADAS DE PODER DE NORBERTO BOBBIO

A Constituição mostra apenas a fachada. Ela não mostra nada ou quase nada do que está dentro ou por detrás, e muito menos dos subterrâneos do sistema político – Norberto Bobbio

As ideias das “camadas do poder” foram criadas por Norberto Bobbio para explicarem os bastidores do sistema político italiano, bem como casos de corrupção e atentados como o da *Piazza Fontana* (1969) e o *Massacre de Bolonha* (1980). Entretanto, são ideias que ainda hoje se mantêm atuais, o que permitiria que o alcance da análise de Bobbio pudesse também interpretar outros estudos, como o que fazemos neste trabalho sobre o Brasil entre as décadas de 1980 e 1990. Para nossa investigação, mantemos os nomes das camadas e a estrutura explicativa original de Bobbio, mas criamos um novo detalhamento para cada uma delas com o intuito de compreender melhor as engrenagens do sistema político nos períodos estudados (1980-2000). Os detalhamentos mais enfatizados foram para as camadas do “criptogoverno” e para o “supragoverno”²⁵.

Partimos do pressuposto de que o poder não reside somente em uma pessoa, numa restrita classe política ou determinadas instituições, mas sim, acreditamos que o sistema político-social é constituído por uma densa e complexa inter-relação de interesses e nos seus respectivos poderes de vetos, articulações e barganhas, como diria Robert Dahl (1968). Além de difuso e repartido, o poder está disposto em estratos que se distinguem um do outro por diferentes graus de “visibilidade”. Isso quer dizer que uma análise completa do poder político-social não deve limitar-se a explorá-lo na sua amplitude, mas procurar também examiná-lo em sua profundidade, conforme recomendou Norberto Bobbio (1999).

No sistema democrático essa discussão ganha ainda maior relevância porque, difuso, o poder não se encontra apenas nas instituições do Estado, e sim também na sociedade civil. A democracia é idealmente o governo do poder visível, ou seja, do poder que exerce ou deveria se exercer publicamente, como se se tratasse de um espetáculo a que são chamados para assistir, para aclamar ou para se calar, todos os cidadãos. Mais de dois mil anos atrás o próprio Platão (1999) já se referiu ao governo democrático de forma pejorativa usando a expressão “teatrocracia”.

²⁵Sobre o “supragoverno” Bobbio não chega a criar um detalhamento específico, apesar de citar a camada. Existe apenas uma lógica concernente a esta camada do poder que está explícita na própria análise que o autor executa na obra “As ideologias e poder em crise” (1999). Mas em nosso trabalho, a importância que terá a influência desta camada para a compreensão do sistema político nacional e internacional é grande, porque ela está vinculada aos agentes que teriam possuído imenso poder nas décadas de 1980 e 1990, e que incluso, segundo outros autores que utilizamos e exporemos em seguida, esse poder teria aumentado nos dias atuais.

O sistema político brasileiro, no período estudado (décadas de 1980 e 1990), prestar-se-ia perfeitamente a esse exame. Para confirmar isso, utilizaremos análises, ideias e métodos de Norberto Bobbio (1982; 1995; 1997; 1999; 2007). Assim temos que em relação aos estratos que compõe o sistema político brasileiro e dos quais podemos decompor em uma análise de sua profundidade, é possível distinguir com base nos diferentes graus de visibilidade, quatro camadas:

- 1) *poder emergente ou público*, que é a do “governo” propriamente dito;
- 2) a camada do poder semi-submerso ou semipúblico, que é a do “*subgoverno*”;
- 3) a camada do poder submerso, oculto ou invisível, que é o “*criptogoverno*”;
- 4) e a camada do poder que transborda os limites nacionais de um Estado específico, mas que o influencia, sendo o menos visível aos olhos do cidadão comum, que é o “*supragoverno*”.

São mais evidentes as características que definem a primeira camada do poder. Mas para uma boa conceituação, diremos que o poder visível ou público, ou puramente o “*governo*”, é aquele representado pela Constituição Federal, ou seja, as instituições (e a maior delas o Estado) e os três Poderes que ela legitima e institui com destaque para a Presidência da República, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal. São nesses 3 Poderes que se encontram os mais poderosos agentes da primeira camada do poder.

Já a validade explicativa e analítica das camadas mais profundas do poder (subgoverno, criptogoverno e supragoverno) decorre pelo fato de que uma Constituição, no complexo Estado contemporâneo, mesmo quando perfeita, mostra apenas a fachada. Isso porque, segundo Bobbio (1999, p.189), a Constituição “não mostra nada ou quase nada do que está dentro ou por detrás, e muito menos nos subterrâneos do sistema político. Assim, nos parece que a Constituição é apenas responsável por uma parte do modo como um país é governado.”.

Por *subgoverno* entendemos o vasto espaço ocupado pelas entidades públicas ou de interesse público através das quais passa grande parte da política econômica ou do controle da economia, tais como bancos e empresas públicas, Ministérios e agências reguladoras. Seus agentes vão desde os Ministros, diretores e presidentes de empresas e bancos públicos, e se estendem a uma imensa e influente “tecnoburocracia” (a classe da burocracia pública), como definiu Bresser Pereira (1972; 2007; 2008; 2012). O *subgoverno* cresceu nos últimos trinta anos, à medida que foram sendo atribuídas ao Estado novas funções empresarias e sociais desconhecidas pelo Estado liberal clássico.

O *subgoverno* está em estreita relação com a estrutura do governo visível. O vínculo é duplo, porque passa tanto pelos dirigentes dessas entidades, designados ou diretamente nomeados pelos partidos de governo pelo “sistema de loteamento de cargos”, bem como através da função que a esse subgoverno é atribuída para prover o financiamento oculto dos partidos, ou canalizar a eles os recursos financeiros “não contabilizados” utilizados para garantir a própria sustentação e “costurar” os consensos necessários no jogo político (tendo o pressuposto de que o consenso pode ser também uma mercadoria que se compra, como todas as outras). Ademais, as entidades do *subgoverno* são ao mesmo tempo alicerce e dependentes do governo, pois dependem deste ao mesmo tempo em que o sustenta.

Para verificar os meandros da governabilidade, como no caso brasileiro, temos o pressuposto de que suas engrenagens estão condicionadas pela existência e vitalidade do *subgoverno*. É como se disséssemos que o Brasil não foi governado somente pelo “governo” porque foi *subgovernado* por uma sólida infraestrutura que sustentou uma estrutura frágil e sujeita a rápidas e caprichosas mutações. Os diferentes governos passaram, democráticos ou não, e os subgovernos permaneceram. Por isso, mesmo com eventuais crises do *governo* o subsistema dificilmente entra em crise. Ao contrário, as crises dos respectivos governos tornaram o subgoverno cada vez mais resistente. Este consistiria em uma estrutura de poder estável, permanente, com pessoal menos sujeito à mudanças e menos controlável, particularmente por parte da opinião pública de cuja mira escapa. Representaria a continuidade do poder, particularmente de composições do “centro” com a “direita”²⁶, quando se desfaz o governo por efemeridade de mandato ou golpe.

A terceira camada do poder, a do *criptogoverno*, pode assumir várias formas, mas basicamente se subdividiria em três grupos: 1) um poder dirigido contra o Estado e contra a sociedade civil; 2) agentes privados com práticas ilegais com o intuito de capturar orçamento público; 3) um poder utilizado pelo Estado. Em geral, são forças que buscam agir na completa invisibilidade, na sombra dos holofotes públicos e muitas vezes à margem da Lei. Faz parte do primeiro grupo as grandes organizações do crime organizado, como as máfias, grandes traficantes, grupos fundamentalistas que usam o terrorismo como tática, grupos paramilitares que praticam assaltos, sequestros, homicídios, etc.

²⁶Para comprovar isso matematicamente, poder-se-ia, após tipificar os partidos do “centro” e da “direita”, investigar a quantidade de cargos comissionados em órgãos do alto escalão federal por sigla partidária. Acreditamos que o resultado seria sempre que os grupos blocos conservadores tenderiam a manter sempre o maior número de cargos nessas instituições, independente da troca de governo e dos ocupantes do chamado 1º escalão.

O segundo grupo do *criptogoverno* tem na segunda camada de poder (o subgoverno) uma via de acesso, como revelam alguns escândalos envolvendo corrupção no Estado. É um poder (constituído de agentes, indivíduos, grupos econômicos, corporações) que se organiza para tirar benefícios ilícitos e ganhos econômicos na relação com as instituições do poder público que, caso feito à luz do “dia”, não ocorreriam devido o caráter ilegal das ações. Se enquadram nisso as formas de corrupção passiva e ativa, as “comissões” ou “taxas de sucesso” dadas aos agentes que facilitam (através das ofertas dos *lobbies*, por exemplo) e ou articulam transações ilegais entre o setor público e privado.

O terceiro grupo do *criptogoverno* são instituições, repartições ou departamentos do próprio Estado, que são os *serviços secretos* e *órgãos de inteligência secretos*. Há o risco de esse poder se degenerar e dar formas a governos ocultos, práticas ilegais, perseguições e conspirações contra o próprio governo, grupos ou indivíduos específicos²⁷. Um exemplo disso foi o SNI no Brasil. Entretanto sua existência se faz um mal necessário por poder ser um instrumento útil para investigações contra o primeiro e o segundo subgrupo do *criptogoverno* e demais ameaças contra a segurança do Estado e dos cidadãos, tal como atentados terroristas e ações dos crimes organizados. Também é compatível com a forma do Estado democrático, mas para isso é preciso que esse serviço secreto ou atividade de inteligência seja controlado pela forma visível do poder, ou seja, pelo governo e pelas Leis, e o governo controlado (ao menos eleitoralmente) pelos cidadãos e pelas Leis.

Já a quarta camada do poder ganhará especial detalhamento devido a sua importância neste estudo. O *supragoverno* é a camada do poder que transborda os limites nacionais de um Estado. É o poder sem fronteiras, sem limites, muito capilarizado e o mais concentrado. O poder que mais pode interagir, influenciar e até controlar as demais camadas do poder. Apesar de estar em toda a parte, é o menos visível, o menos público e o menos controlado pelo cidadão no jogo democrático. É a camada mais profunda. É um poder que **sempre** age em interesse próprio e em sua quase integralidade suas ações estão condicionadas pela busca de interesses econômicos: lucro ou renda.

Os agentes que compõe o supragoverno seriam numericamente uma minoria dentro do total da população mundial. Para ancorar isso, temos autores como Piketty (2013) que afirmou que o 1% da população adulta do mundo controla 50% de todo capital global. Já David Rothkopf (2008), no livro “Superclass: the global power elite and the world they are making”, afirma existir uma “super-classe” que constitui 0,0001% da população mundial que

²⁷Quando degenerado, o *serviço* secreto, ou parte dele, pode ajudar os grupos que atuam à margem da Lei. Ou ao menos, tais atividades criminosas podem não ser obstaculizadas por ele.

compreende entre 6 mil e 7 mil pessoas. Já o estudo de Vitali, Glattfelder e Battiston (2011) da Universidade de Zurique disse haver 147 corporações e 660 indivíduos interconectados através dos conselhos diretores dessas corporações que formam uma “super-entidade em rede” que controla 40% da economia mundial, afeta a “competência” do mercado e a estabilidade financeira global.

Quem seriam os agentes que compõe o “supragoverno”? Para nós, e com base nos autores citados acima, a camada do “supragoverno” subdivide-se em dois grandes grupos de poder: 1) o “poder de tipo político-econômico” representado pelos maiores acionistas das maiores corporações transnacionais, os maiores banqueiros privados do mundo e a cúpula do capital financeiro global. São os super-ricos com nítida consciência de “classe” e interesses. Seu dinheiro financia campanhas políticas de todos os níveis e países, controlam grandes mineradoras, indústrias, conglomerados da mídia, bancos e setores da atividade econômica. Controlam preços e o custo de vida. Financiam Universidades e centros de pesquisa. Controlam atividades que geram milhões de empregos, contratam e prestam centenas de serviços, contribuem com trilhões em impostos, geram crescimento e inovação científico-tecnológica, mas sempre em interesse próprio; e 2) o “poder de tipo ideológico” representado por: grandes entidades religiosas e seus grandes líderes espirituais, os donos dos maiores instrumentos midiáticos do mundo (Rupert Murdoch, por exemplo), os maiores formadores de opiniões e os mais influentes membros das Universidades mais conceituadas do globo (como Harvard, Cambridge, Yale, Oxford).

Por que os agentes do “supragoverno” interagem, influenciam e chegam até a controlar as demais camadas do poder? Porque seus agentes, corporações e dinheiro possuem enormes influencias para vetarem, apoiarem ou simplesmente “penetrar” em todas as outras camadas. Na camada do “governo”, o dinheiro financia campanhas de Presidentes, Primeiros-Ministros, Governadores, Senadores e demais chefes de Estado que indicam os membros do primeiro escalão e do “subgoverno”. Os conglomerados midiáticos, boa parte controlados pelo “supragoverno”, podem ajudar a eleger, manter ou a destruir líderes de toda espécie. O cálculo dos agentes da primeira camada do poder em se aliarem ou a combaterem determinados interesses dos agentes desta camada podem significar suas vitórias ou suas derrotas. O próprio Niccolò Machiavelli (2009) explicou como é comum que os que querem alcançar ou manter o poder (a primeira camada) se associem com as “armas” (nos tempos atuais, a mídia, por exemplo) e a “fortuna” (o dinheiro, as doações eleitorais, o prestígio) dos outros (subgoverno, criptogoverno, supragoverno).

Já no “subgoverno”, composto por presidentes dos bancos centrais, dos grandes departamentos ou empresas públicas, das cúpulas militares e dos principais membros da tecnoburocracia pública de áreas político-econômicas, ocorre uma intensa articulação e “parceria societária” destes membros com os agentes do “supragoverno”. Mas também essas camadas disputam poder, principalmente devido a velha dicotomia “Estado/Mercado”. Ademais, a história está cheia de Presidentes de Bancos Centrais egressos das mais renomadas universidades que após saírem da atividade pública se tornaram banqueiros de sucesso, ou de integrantes da cúpula do mercado financeiro (supragoverno) que se tornaram Presidentes de Bancos Centrais (subgoverno) após a indicação de líderes do “governo”. Bem como de generais que se tornaram altos executivos de corporações privadas militares e de segurança por possuírem o networking necessário para abrirem a “tranca” do erário público.

Já a interação do “supragoverno” com o “criptogoverno” também é dinâmica. O uso indiscriminado de serviços de inteligência e do serviço secreto do Estado com finalidades econômicas, de espionagem industrial e comercial é de longa data. Recentemente o ex-analista da CIA Edward Snowden revelou uma pequena fresta deste subterrâneo, em algo que se tornou um grande escândalo envolvendo principalmente os EUA e uma das 17 agências de inteligência deste país, a NSA. É fácil perceber porque grandes banqueiros, donos de petrolíferas e de indústrias bélicas, além de outros segmentos do “supragoverno”, possuem muito interesse nesse tipo de entrelaçamento, em influenciar e ou controlar esse tipo de atividade de inteligência do “criptogoverno”. E isso muitas vezes ocorre com o apoio da camada do “governo” e do “subgoverno” sob o pretexto de “interesse nacional” e “segurança nacional”, como revelam muitos documentos expostos por Snowden e amplamente publicados na mídia mundial. Mas ainda, repetimos, há o bom serviço secreto e de inteligência a favor dos interesses mais republicanos e transparentes. Esse tipo de atividade de inteligência secreta salva a vida de milhões de pessoas todos os anos e evita atentados e crimes de todos os tipos.

Grandes mafiosos e chefes do crime organizado também se entrelaçam profundamente com a super-classe, com a super-entidade do “supragoverno”. Grandes bancos e grandes corporações funcionam, segundo relatório da ONU, como imensas “lavanderias” do dinheiro do crime. Gaith Pharaon, dono do Bank of Credit and Commerce International, que já foi um dos 15 homens mais ricos do mundo e fugitivo da polícia por 17 anos, disse que “todos os grandes bancos do mundo lavam narcodólares, inclusive o Bank of Boston e o Crédit Suisse” (PHARAON *apud* SILVA, 2009). Um relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC - ONU, 2009) apontou que US\$2.1 trilhões de

dólares ou 3.6% do PIB global resultavam de alguma espécie de tráfico (de droga, tráfico de humanos, de petróleo, arte, ouro, órgãos humanos, armas) e cerca de US\$1.6 trilhões de dólares (2.7% do PIB mundial) foram “*laundered*” em boa parte pelas mais renomadas instituições financeiras do mundo.

Segundo David Rothkopf (2008), CEO do *Foreign Policy Group* e membro de muitas entidades como o Council on Foreign Relations, os agentes do “supragoverno” também participam e definem a agenda de grupos extremamente restritos, como a Comissão Trilateral, o Grupo Bilderberg, e do próprio Council on Foreign Relations, além de muitos outros *Think Tanks*. Bem como de grupos como o G-8, o G-20, a OTAN, o Banco Mundial, o FMI, o Federal Reserv e o Banco de Compensações Internacionais. Frequentam o Foro de Davos e são responsáveis por desenhar e estabelecer a alta política que deverá ser executada pela própria elite que possui interesses em comum com essa “super-classe”. E que acaba influenciando direta ou indiretamente a vida da imensa maioria da população global. Ainda para o autor, 94% dessa super-elite é masculina, branca e de origem norte-americana e europeia.

Até mesmo o ex-senador norte-americano Barry Goldwater, um dos mais influentes políticos conservadores do século XX e que muito conheceu os meandros do poder, sugeriu (1980, p. 280-281) em seu livro “*With no Apologies*” que “a Comissão Trilateral seria um hábil esforço coordenado para assumir o controle e consolidar os quatro centros de poder: político, monetário, intelectual e eclesiástico, para a criação de um poder econômico mundial superior aos governos políticos do Estado-nação.”. Opinião similar o Senador Goldwater esboçou sobre o Grupo Bilderberg e o Council on Foreign Relations.

Sobre o papel desses grupos da camada mais profunda do poder, David Rothkoof disse em entrevista²⁸ que esses atores econômicos privados superpoderosos tem um papel central que não foi previsto em praticamente nenhuma Constituição que tenha sido escrita pelos fundadores de nenhum país do mundo. Essa análise vai de encontro com nosso conceito das “4 camadas do poder” e com as ideias de Bobbio de que as Constituições são apenas a fachada, e que a “teia” do sistema político (global e brasileiro) se estende em camadas muito abaixo do que o público consegue ver e regular: nos subterrâneos do poder.

Antes de iniciarmos a “parte 2” do nosso trabalho, escreveremos uma curta seção que faz a conexão desta primeira parte com a seguinte. Como já expusemos nossas hipóteses e principais conceitos, o objetivo desta seção é conectar nossos objetivos e as nossas hipóteses

²⁸Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-abr-11/ideias-milenio-david-rothkopf-presidente-revista-foreign-policy>. Acessado em: 25.06.2014.

com um método científico direcionado pela “ética da convicção”. Além de claro usar um conceito de Max Weber, novamente tomaremos emprestadas diretrizes transmitidas por Bobbio e seguiremos seus conselhos sobre os caminhos de como se construir um método investigativo que acorrente nossas paixões e nos livre de produzir um material proveniente do reino da opinião.

Não acreditamos que esteja à altura deste pesquisador produzir uma Ciência pura, sem incorrer ser influenciado por qualquer tipo de paixão, mesmo quando isso ocorra sem nossa intenção direta. Entretanto, buscamos aprender com este grande cientista político que o foi Norberto Bobbio e desenvolver um trabalho dentro de nossas atuais capacidades. Ao analisar e raciocinar sobre as “causas” e “efeitos” dos processos políticos desta pesquisa, intencionamos colocar à prova nossas hipóteses com rigor científico, mas sobretudo, através de uma leitura realista e crítica dos fatos, e ancorado em nossos principais referenciais bibliográficos e documentais que indicamos abaixo.

PARTE 1.6. - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Se para se ter um governo basta uma Constituição, para ter um bom governo é preciso ter sempre bons governantes e boas Leis – Norberto Bobbio

Essa seção trata de considerações metodológicas. Considerações porque são direções amplas em que destacamos os apontamentos feitos por Norberto Bobbio sobre os caminhos e as dificuldades das investigações que ele mesmo conduziu. Com isso buscamos aplicar esses apontamentos como conselhos norteadores para desenvolver nosso trabalho. Entretanto também indicaremos as outras formas pelas quais buscamos desenvolver esse trabalho e o debate contido nele, quais sejam: documentos oficiais, dados estatísticos, bibliografia, jornais e entrevistas.

Bobbio (1999, p. 122) afirmou que “qualquer evento histórico é o produto de uma miríade de causas” e que “não sendo possível isolá-las uma por uma, como se faz num laboratório, torna-se impossível isolar a causa principal” quando se trata de investigar eventos complexos como os políticos.

Nos parece desafiante investigar “causas” e “efeitos” de algum processo político que não contenham resquícios provenientes do reino da opinião, e abandonar nossas paixões enquanto examinamos e raciocinamos sobre os dados estudados. Desafio também é evitar o que Bobbio (1999, pg.123) advertiu como algo preocupante: de “que a avaliação política ofusque completamente o juízo moral.”. Isso porque para Bobbio “entre os muitos efeitos

deletérios da politização da vida está a indiferença moral”. Maquiavel (2009) foi um dos que apontou a diferença entre moral e política. Enquanto a virtude do político é o sucesso dos objetivos pretendidos, a virtude da moral é a aplicação de uma ação mediante certos valores universalmente aceitos como bons.

Mas enquanto não é feita uma revolução moral universal que faça com que todos os homens se guiem por certas morais universais, nem tampouco uma revolução que faça com que a política (e os Estados) persiga(am) a justiça e não o poder, o baluarte da nossa investigação tentará ser a anatomia do realismo, onde as miríades de causas serão escavadas, expostas e debatidas à luz de teorias mais amplas, interligando isso com uma investigação das “causas” e “efeitos” dos processos políticos brasileiro nas décadas de 1980 e 1990 que já apresentamos.

Isso significa que estes processos tiveram causas e efeitos. Aconteceram não por uma força divina, mas sim pela atuação direta e real de inúmeros atores/players/agentes, que interagiram e ou conflitaram entre si e com uma dada *fortuna*. Estes agentes tiveram interesses, desde os mais justos como o das camadas mais pobres da população em desejar a melhoria das condições básicas de vida (emprego, saúde, alimentos, aposentadoria, etc), como o das camadas mais ricas que tiveram como interesses auferir renda através de juros, aluguéis e dividendos, ou lucro a partir do controle e exploração de determinadas atividades econômicas.

Acontece que como ensinou Bresser-Pereira (2014), no processo de desenvolvimento do Brasil sempre existiu um tipo de Estado e um tipo de modelo de desenvolvimento. Por exemplo, o Estado Oligárquico e o modelo primário-exportador, ou o Estado Nacional de Vargas e o modelo substitutivo de importação. Esses Estados e esses modelos foram sustentados por uma grande coalizão de classes que se uniram através de pactos políticos para alcançar o poder político-institucional e governar.

Desses pactos e destas coalizões sustentou-se certas estratégias nacionais de desenvolvimento, e cada uma delas promoveu um tipo de Estado e um tipo de modelo de desenvolvimento. O processo de causas e efeitos começa assim a se descortinar. Aqui especificamente desejamos investigar as “causas” e “efeitos” do pacto político “popular-nacional” e do pacto político “liberal-depentente” ou “rentista-financeira”, respectivamente das décadas de 1980 e 1990.

A lógica do pacto e destas coalizões é que seus integrantes façam *trade-offs* entre seus interesses, com o intuito de costurar consensos sobre os “interesses comuns” e gerar a base e os apoios necessários para a execução de uma dada estratégia nacional. Um exemplo simples

de como isso funcionaria é quando os trabalhadores entendem que os empresários industriais precisam auferir lucro para terem condições de investir e gerar poupança, e que isso será benéfico para a nação e para a própria classe trabalhadora. E ao mesmo tempo os empresários concordam em manter uma valorização do salário que acompanhe a produtividade, além de arcarem com certas tributações que deverão ser revertidas, pelo Estado, em serviços públicos de Bem-estar aos cidadãos.

Em uma democracia, aquelas classes ou frações de classes que não integram o pacto político, muitas vezes não o fazem por não aceitarem os termos dos *trade-offs*. Isso muitas vezes ocorreria porque seus agentes possuem interesses diametralmente opostos, quase incompatíveis. É o caso dos rentistas que desejam inflação controlada e juros alto, pois assim seus ganhos são maiores. Já os empresários industriais e a classe trabalhadora apesar de também desejarem inflação baixa, não desejam juros altos. Dessa forma, empresários, trabalhadores e rentistas buscarão interferir e influenciar o governo (a primeira camada) para que, através do Estado, seja colocada em prática uma política macroeconômica concernente aos seus respectivos interesses: sob uma orientação mais liberal ou desenvolvimentista, por exemplo.

Temos como hipóteses a existência de dois “Momentos Maquiavelianos” distintos no período, resultado de uma também diferente coalizão das classes, que teriam cada qual alcançado o poder, planejado e colocado (ou tentado colocar) em prática uma dada estratégia nacional. Cada um destes “momentos” teria tido a dominância de determinados agentes do que chamamos de “4 camadas do poder”, que se uniram através dos pactos políticos, tiveram cada qual um projeto de reconstrução do Estado e traçaram uma certa estratégia nacional de desenvolvimento a partir das suas crenças, *virtús*, influência da *fortuna* e interesses.

Acreditamos que no período estudado (1985-1998), a Constituição tenha sido o desdobramento de um “compromisso maximizador” entre os agentes do pacto político que então eram dirigentes e dominantes no sistema político brasileiro na segunda metade da década de 1980. A Constituição Federal de 1988 seria, assim, a maior das nossas fontes primárias de dados para interpretar o período. Isso porque ela carregaria em si mesma um significado que vai além do positivo-normativo, chegando a ser nas palavras de Renato Lessa um “programa civilizatório para toda a sociedade brasileira”. Se a Carta realmente expressasse o grande projeto e o consórcio de interesses dos agentes do pacto político popular-democrático, ela seria também o reflexo do “contrato social” que cimentou um programa civilizatório e uma dada estratégia nacional de desenvolvimento, delineada então por aqueles atores que foram o bloco hegemônico no período.

Já sob a vigência de um novo pacto político, o “rentista-financeiro”, composto por uma diferente coalizão de agentes, crenças dominantes, e novos interesses, bem como de um peso distinto da *fortuna*, a Constituição Federal continuou possuindo grande importância, para o bem ou para o mal. Em decorrência da importância da Carta no Estado Republicano e Democrático, parte de suas determinações e diretrizes foi objeto de muitas críticas, apoios e muitas reformas durante os anos 1990. Reformas estas que em si mesmas refletiriam a mudança no plano sócio político do país, segundo Sallum Jr (1996). De uma nova coalizão de agentes das 4 camadas do poder que teriam tido o interesse e a crença, associados com a *fortuna* globalista e neoliberal, de executar uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, reorientar a relação Estado/Mercado, aplicar uma “agenda” de reformas constitucionais e infraconstitucionais e colocar em prática uma nova micro e macroeconomia no país. Em suma, depois de consolidar-se no poder institucional, esta nova coalizão buscava colocar em prática o seu projeto de “reconstrução do poder do Estado sob uma ótica predominantemente liberal”, como disse Sallum Jr (2003, p.30). Ou nas palavras de Collor “reformular o Estado”, e nas de Cardoso “reconstruir do capitalismo brasileiro”.

Mas, como consta na citação no começo desta seção, Bobbio (1997; 1999) aponta que a Constituição é apenas responsável por uma parte do modo como um país é governado. Sob essa lógica, seria um pouco limitado, por assim dizer, chorar sobre uma Constituição que não é cumprida ou que é traída, como as reformas ou retoques constitucionais não podem ser o suficiente para explicar a integralidade dos processos desta investigação política. É como se ter a ilusão de que bastaria mudar a roupa para mudar o temperamento daquele que a veste.

Ainda para o autor, o respeito formal da Constituição (mesmo quando total) é apenas a condição necessária para o bom funcionamento do ordenamento político denominado democracia. Entretanto, Bobbio (1997; 1999) afirma que para o bom funcionamento da democracia e das metas de longo prazo de uma nação, é preciso defendê-la (a Constituição) dos retoques que a deturpam, ao mesmo tempo em que, para a análise do cientista político, a ética da convicção não permite fechar os olhos para o fato de que mesmo com retoques e emendas isso de pouco serve e pouco explica se por detrás da fachada os padrões da casa sempre permanecem intocáveis.

Por isso, Bobbio criou a forma de análise das camadas do poder, que funcionariam como uma teoria interpretativa e analítica. Queremos identificar as “causas”, “processos” e “efeitos”, e por isso é grande a importância de escavar e expor a interação entre o que chamamos de “4 camadas do poder”. Nesse bojo, cruzar as “4 camadas do poder” com os conceitos dos pactos políticos e das coalizões entre as classes e frações de classe, seria um

método possível para realizar essa tarefa. E a utilização da ideia dos “consórcios de interesses” (os projetos) destes sócios dos pactos políticos também nos ajudaria a decodificar parte das causas, processos e por que certos efeitos teriam ocorrido.

Em resumo, nosso trabalho conta com 7 grandes conceitos e ideias chaves, que buscam ser instrumentos analíticos e interpretativos dos processos estudados, e das próprias hipóteses. Funcionariam como engrenagens de um sistema interconectado, e intencionam ser instrumentos para investigar, explicar e debater o complexo período estudado. As ideias chaves são:

- I) As “4 camadas do poder”, inspiradas em Norberto Bobbio (1997;1999);
- II) Os pactos políticos: de um pacto político “popular-democrático” na década de 1980 para um pacto político “rentista-financista” ou “liberal-dependente”, inspirados em obra de Bresser-Pereira (2014) e em entrevista concedida pelo autor;
- III) Os interesses de tipo “consensuais-universalistas” e “econômico-particularistas”;
- IV) A Constituição Federal de 1988 (CF de 88). As ideias e os conceitos que visam explicar parte do processo Constituinte e da CF de 88, quais sejam, o “Compromisso Maximizador” e a “Reserva de Justiça”, são inspirados nas obras de Oscar Vilhena Vieira (2013; 1999) bem como em entrevista realizada com o autor;
- V) Os “Momentos Maquiavelianos”, baseados em Pocock (1975): de um “Momento popular-democrático” para um “Momento rentista-financista”. Adicionalmente busca-se aproximar o debate feito por Pocock sobre a confrontação da *virtú*, com a *fortuna* e a corrupção, assim como a influência do “republicanismo”, o significado da própria Res Publica, os consensos dos cidadãos e a importância das Leis;
- VI) Diferentes estratégias nacionais de desenvolvimento, uma que estaria implícita e explícita no texto promulgado em 1988 e outra que teria sido anunciada publicamente e colocada em prática na década de 1990. De uma estrutura institucional e macroeconômica desenvolvimentista e nacionalista para uma estratégia liberal-associada e uma “macroeconomia da estagnação”, segundo Bresser-Pereira (2006);

- VII) Diferentes tipos de processos e “fluxos irracionais de eventos” que alteraram o peso da *fortuna* em curso e influenciaram nos arranjos e rearranjos entre as classes e frações de classe, suas crenças e objetivos: de uma Constituinte “progressista” do Bem-estar, nacionalista e desenvolvimentista para uma reorganização político-constitucional e macroeconômica *market oriented*.

Também buscamos utilizar inúmeros documentos oficiais dos períodos estudados, como os Diários da Assembleia Nacional Constituinte (DANC), o Regimento Interno da Constituinte, dotações orçamentárias do governo federal, documentos relativos às Sub Comissões e Comissões Temáticas e de Sistematização da ANC, cedidos gentilmente pelo Deputado Federal Constituinte Oswaldo Doreto Campanari, e outros de acesso público. Também usaremos os documentos das Audiências Públicas das Subcomissões Temáticas da Constituinte. Outros documentos são concernentes aos discursos do Deputado Ulysses Guimarães; Mario Covas; Fernando Collor; Fernando Henrique Cardoso e outros; o compromisso assinado quando da formalização da Aliança Democrática; os discursos de Tancredo Neves sobre as propostas da Aliança Democrática e o discurso preparado para a posse como Presidente; e os Planos de Reformas do Estado já na década de 1990.

Tentamos promover o debate em uma grande bibliografia (consta nas referências) que se relaciona aos assuntos investigados neste trabalho. Alguns dos autores utilizados são Bresser-Pereira, Brasília Sallum Jr, Paulo Nogueira Batista, Celso Furtado, Gilberto Dupas, José Luís Fiori, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Paul Singer, Sonia Draibe, Eli Diniz, Cícero Araújo Lourdes Sola e Eduardo Kugelmas. Outros autores são Claus Offe, James O’Connor, Joseph Stiglitz, Dani Rodrik, Peter Drucker, Há-Joo Chang, Friedrich List, Liliana de Riz, Guilherme O’Donnell, Corden e Neary e muitos outros.

Utilizamos também inúmeros jornais dos anos 1980 e 1990, além de dados estatísticos da Cepal, Banco Mundial, IPEA, IBGE e Banco Central; informações do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), do CEBRAP e dados tabulados pelo método *W-Nominate* e *Box Plot* por Freitas, Moura e Medeiros (2009). Um dossiê feito por Brasília Sallum Jr sobre o governo Cardoso também é utilizado, bem como uma longa entrevista concedida por FHC à Sallum enquanto aquele era Presidente da República. Uma entrevista de Pocock à Cícero Araújo também é utilizada. Também fazemos uso de informações, dados e debates contidos em algumas teses de doutorado, entre as quais a de Denise Barbosa Gros (2002), sob orientação de Sebastião Carlos Velasco e Cruz e de Adriano Pilatti (2008), orientada por Renato Lessa.

Também realizamos entrevistas: com o jurista e cientista político Oscar Vilhena Vieira e com o Professor Luiz Carlos Bresser-Pereira. Estas entrevistas foram focadas sobre as hipóteses deste trabalho, no debate dos principais conceitos que utilizamos destes autores e que visam interpretar e analisar os processos que estudamos. Também foram focadas na opinião acadêmica e pessoal dos autores sobre os temas que investigamos, com especial destaque para os significados e objetivos da Constituição Federal de 1988, os pactos políticos e coalizões de classes, as estratégias de desenvolvimento e as reformas dos anos 1990. Salienta-se que Bresser-Pereira, além de Professor e acadêmico, foi Ministro da Fazenda em 1987, fundador do PSDB em 1988, Ministro da Administração e Reforma do Estado durante todo o 1º mandato de FHC (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia de FHC em 1999. Foi, portanto um ator e um observador privilegiado do interior de muitos dos processos que estudamos.

Também realizamos entrevistas com o Ex-Deputado Federal Constituinte pelo PMDB de SP, Oswaldo Doreto Campanari, que foi deputado 4 vezes (1974-1990) e um dos fundadores do antigo MDB, além de ter composto o núcleo duro do Governador Franco Montoro e do também deputado paulista e Presidente Nacional do PMDB, Ulysses Guimarães. Ele acompanhou todo esse modesto projeto de investigação.²⁹O Deputado nos relatou muitos dos bastidores do congresso nacional entre o período de 1983-1990, bem como a relação do Congresso com os Presidentes das Repúblicas, Ministros, Governadores e outros atores importantes como empresários, sindicatos e setores da sociedade. Os relatos foram importantes para balizar o foco da investigação, particularmente dos processos internos da Constituinte.

O momento da Assembleia Nacional Constituinte teve especial atenção nas conversas que realizamos com o entrevistado, onde o Deputado nos contou intimidades e episódios envolvendo a atuação de nomes de todas as vertentes políticas, tais como Ulysses Guimarães, Mario Covas (o líder da bancada do PMDB na Assembleia Constituinte), Montoro, Lula, Teotônio Vilela, Michel Temer, Miguel Arraes, Cardoso Alves (um grande nome do Centrão) e Delfim Neto; a importância das articulações e o “consenso” buscado nos colégios de líderes; a participação popular; os lobbys e a pressão dos militares. Também nos relatou detalhes da convenção nacional do PMDB de 1987, onde as lideranças acordaram as diretrizes, os

²⁹Este autor contou com a sorte de possuir grande proximidade com o Deputado. A ele só tenho a agradecer. Qualquer imprecisão e ou lacunas no trabalho devem-se exclusivamente a mim.

projetos e as bandeiras que deveriam ser defendidas pelos deputados, senadores e governadores na Constituinte, e no país³⁰.

A combinação de todos os itens acima foi a tentativa de elaborar uma investigação norteada o mais próximo possível à luz do realismo, que mira (apesar de estar além das nossas habilidades) acorrentar nossas paixões ao analisar os fatos de um processo histórico com uma miríade de causas. Fechamos a sessão com as palavras de Bobbio (1999, p. 190) sobre o Governo das Leis, que adverte que: “se para se ter um governo basta uma Constituição, para se ter um bom governo é preciso ter sempre bons governantes e boas Leis.”. Significa que os bons políticos, as boas Leis e a moral importam, bem como uma orientação de interesses que busque preservar a *res publica*. Nossa ética da convicção não nos permite omitir os fatos que resultarão desta investigação, mesmo que tenham sido resultado da ética da responsabilidade dos que então detinham o poder institucional no Brasil. Nos atentamos também a uma fala de Celso Furtado (1992, p. 7) onde o autor adverte que “a falta mais grave dos membros da *intelligentsia* é a omissão”.

Avançaremos agora para a segunda parte. Nela procuraremos investigar o que denominamos de “Momento Maquiaveliano popular-democrático”, e todas as ideias, conceitos e processos vinculados a isto. Antes de ser um ponto de chegada, as interpretações e análises desta parte do trabalho procuram ser um ponto de partida para o aprofundamento do debate de um período tão importante como o foi o final dos anos 1980 no Brasil, com especial destaque para a Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição Federal de 1988.

³⁰Segue o resumo que consta no Diário da Assembleia Nacional Constituinte dessa convenção: Depois de dois dias de debates, a Convenção do PMDB resolveu que a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) é soberana para definir o sistema de governo e a duração do mandato do Presidente José Sarney. Luiz Henrique da Silveira (PMDB-SC) considera que foi um resultado de equilíbrio, que vai permitir ao PMDB fazer uma análise sensata e adotar o que for melhor para o Brasil e para a democracia. Mário Covas (PMDB-SP) afirma que partido que discute não racha. Um grupo do PMDB decidiu analisar os resultados da Convenção, vão defender 4 anos de mandato para o Presidente Sarney e acham que vai ser impossível manter o partido unido na Assembleia Nacional Constituinte. Domingos Leonelli (PMDB-BA) diz que o povo precisa de um partido e que, se o PMDB se negar a ser esse partido, um verdadeiro MDB terá de ser construído. O Governador de Pernambuco Miguel Arraes considera que o PMDB sai da Convenção unido, com as bandeiras que sempre defendeu. O Governador de São Paulo Orestes Quéricia afirma que a Convenção definiu um sentido de unidade e trabalhou em benefício do partido e do país. O Governador do Rio de Janeiro Moreira Franco diz que a unidade do PMDB é hoje a condição fundamental para a transição democrática e para sustentar a possibilidade de termos uma Constituição que garanta a liberdade e a justiça social. O Governador da Bahia Waldir Pires, Plínio Arruda Sampaio (PT-SP), o Ministro das Comunicações Antonio Carlos Magalhães e Eduardo Bomfim (PC do B-AL) comentam os temas e a posição do PMDB. Ulysses Guimarães (PMDB-SP) entende que um partido moderno não gravita apenas em torno de ambições pessoais, mas principalmente em torno de compromissos com a coletividade e com a nação, tendo sido isso que o PMDB definiu com grande sucesso em sua convenção.

PARTE 2 – O MOMENTO MAQUIAVELIANO POPULAR-DEMOCRÁTICO

Político, sou caçador de nuvens. Já fui caçado por tempestades! - Ulysses Guimarães

Como já fizemos a apresentação do que teria sido o “Momento Maquiaveliano popular-democrático” (ver hipóteses na parte 1), gostaríamos de fazer uma breve contextualização do período que ele teria ocorrido (1985-1988). Utilizando o termo de Sallum Jr (1996) de “labirintos”, que se refere ao processo de redemocratização, e o termo “tempestades” de Ulysses Guimarães, acreditamos que o ano de 1985 apontava para “novas tempestades depois do labirinto”. Vejamos isso mais de perto.

Após 21 anos, a maior parcela da população brasileira pareceu respirar aliviada com o término de uma tempestade implacável que representou a Ditadura Militar no Brasil. A “política é como as nuvens. A cada olhar adquire um novo formato”, ou fato, teria definido Tancredo Neves. Os políticos que lideraram a travessia de um labirinto que foi dos generais à Nova República³¹, foram “caçadores de nuvens”, como disse Ulysses Guimarães em discurso de 1988. Os “democratas”, aqueles que realizaram a transição democrática, precisavam garantir a consolidação da Nova República. Uma nova Constituição Federal era fundamental para a reconstrução do Estado sob o viés democrático, além de garantir direitos aos cidadãos, prerrogativas e outros compromissos firmados durante a travessia democratizante.

Vale salientar que a transição democrática foi realizada por muitos grupos e atores. Uma ampla coalizão de classes e frações de classe que Bresser-Pereira (2014) chama de “pacto político popular-democrático”, que reuniu os trabalhadores, os empresários industriais, a burocracia pública e setores progressistas da classe média, todos os demais agentes que desde 1964 eram contrários à Ditadura e um amplo bloco partidário liderado pelo então (P) MDB. Essa ampla coalizão promoveu entre 1983-1984 o que ficou conhecido como “Diretas Já”, e no plano político-partidário garantiu a eleição indireta de Tancredo Neves em 15 de janeiro de 1985, através do que ficou conhecido como Aliança Democrática.

Esta “Aliança Democrática” no plano partidário, ancorada na ampla coalizão sócio-política-econômica do “pacto popular-democrático”, foi resultado do acordo entre o PMDB e a Frente Liberal (uma dissidência do PDS), e tinha como objetivo eleger o Presidente da República, o Vice, convocar uma nova Constituinte, promover os interesses dos sócios do “pacto” e os anseios da imensa maioria da sociedade. A formalização da Aliança consta em

³¹O termo “dos generais à Nova República” faz menção ao título de livro homônimo de Brasília Sallum Jr (1996), que teve contribuição importante para esse trabalho.

um documento intitulado “Compromisso com a Nação”, de 1984, que estabeleceu um verdadeiro programa de intenções e metas a serem alcançadas. Nas palavras de Marco Maciel, o Compromisso com a Nação:

estabelecia, ao lado de preceitos doutrinários, objetivos programáticos essenciais para que o Brasil se reinserisse no Estado Democrático de Direito e promovesse o encontro entre o governo e a sociedade mediante a adoção de medidas também no campo social, cultural e econômico (MACIEL, 2010).

A coesão nacional e os consensos gerados pela grande coalizão do pacto político popular-democrático era o que garantiria a legitimação e a execução desses objetivos programáticos, bem como a instituição de um novo tipo de Estado (democrático e de direito) que deveria ser o grande instrumento coletivo da nação e dos seus cidadãos. O discurso escrito por Tancredo Neves para o dia de sua posse, mas que nunca chegou a se realizar, confirma isso. Confirma também outros objetivos desta plataforma programática, tais como a defesa de um Estado do tipo do Bem-estar, e a proteção de interesses de outros membros do pacto, como os empresários industriais, sindicatos e os trabalhadores como um todo. Nas palavras do próprio Tancredo:

A coesão nacional resulta do sentimento de solidariedade da cidadania. Essa solidariedade se expressa na consciência política. Não basta, porém, a consciência da responsabilidade coletiva, se não houver a oportunidade de participação de todos na vida do **Estado, que é o instrumento comum da ação social.** [...] A história nos tem mostrado que, invariavelmente, o exacerbado egoísmo das classes dirigentes as tem conduzido ao suicídio social. Brasileiros, não se resolvem os problemas sociais de um país sem que haja drásticas mudanças em sua economia. Até hoje o Estado tem servido para garantir e estimular poderosos, e é tempo de que a sua força se coloque realmente a serviço dos despossuídos. Isso não significa empobrecer a Nação, mas enriquecê-la. **Temos de ampliar o mercado interno, o único com que podem contar permanentemente os empresários brasileiros. Não se amplia o mercado interno sem que haja mais empregos e mais justa distribuição de renda nacional** (NEVES, 1988).

As palavras de Tancredo não eram somente de Tancredo. Junto com o objetivo da “democracia” eram o grande projeto de reconstrução do Estado e da sociedade que se propuseram os populares-democráticos. Compunham a “agenda”, o “grande roteiro” dos membros desta coalizão, destacadamente dos seus membros “progressistas”. Eram “o arroz com feijão dos discursos das Diretas Já”, como nos relatou o Deputado Doreto Campanari.

Eram, pois, parte da plataforma programática da Aliança Democrática, do “Compromisso com a nação”. Apontavam para a necessidade de elaborar-se uma “grande estratégia nacional”, sustentada pela coesão do pacto político, capaz de confrontar os problemas da nação. E a nova Constituição Federal iria sacramentar com a proteção das Leis, sob a proteção das instituições, o grande projeto da coalizão popular-democrática de reconstruir o Estado com bases democráticas e mais justas socialmente.

Para Tancredo, a Constituição seria uma Carta de compromissos³². Para Ulysses Guimarães (1987), a Constituição Federal “deve ser e será” um “compromisso com o futuro e com inimigos declarados: a ditadura, os desafios sociais, políticos e econômicos do Brasil.” Os Constituintes, para Guimarães, teriam o papel de serem “prefetas do amanhã”³³.

No entanto, a conquista do poder institucional pelos democratas os colocaram diante de uma nova situação, qual seja, deixar de ser oposição para ser governo. Era preciso ultrapassar a lógica do discurso e das ideias e, de fato, colocar em prática uma série de ações para enfrentar os problemas que prendiam a República em “fluxos irracionais de eventos”, como diria Pocock. Fluxos esses que faziam erodir o tecido sociopolítico, que expunham o governo democrático aos riscos de retrocessos autoritários, e abriam margem para que o pacto político se deslegitimasse perante os cidadãos-eleitores.

A *virtú* dos membros da coalizão popular-democrática precisava confrontar uma *fortuna* marcada por tempestades que não eram mais os militares da ditadura. No plano interno tratava-se, de forma geral³⁴, da instabilidade política-institucional, do caos social e da grave situação econômica do país. Do plano externo, os membros da coalizão popular-democrática precisavam lidar com uma série de pressões, interesses, possibilidades e transformações. Uma delas era a cada vez maior associação do liberalismo político ao liberalismo econômico monetarista de Milton Friedman, à teoria dos neoclássicos das expectativas racionais de Robert Lucas e Sargent, e também ao avanço do ideário da Escola

³²A ideia de que a Constituição Federal é uma “Carta de compromissos” foi retirada no discurso de posse de Ulysses Guimarães como Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, no dia 2 de fevereiro de 1987. No conteúdo deste discurso, que citaremos muitas vezes neste trabalho, Ulysses atribuiu à Tancredo Neves essa definição, que teria dito que “A Constituição é uma Carta de compromissos assumidos livremente pelos cidadãos, em determinado tempo e sociedade.”

³³Se compararmos, é simples fazermos uma relação entre o sentido dado por Ulysses, e os significados sugeridos por Canotilho e Vieira sobre as Constituições serem “futuro do presente”, ou serem “hoje, os objetivos de amanhã”.

de Escolha Pública de Buchanan, Tullock e Niskanen³⁵. E era preciso agir e avançar sobre tudo isso.

Ao que tudo indica, e vamos debater os autores e investigar os dados do período, a coalizão democrática seguiu a direção de confrontar esses problemas e dilemas através de uma estratégia nacional que colocava o Estado como o grande instrumento nacional, como disse Tancredo Neves. Mas não um Estado qualquer, e sim um com partes da estrutura do antigo Estado Desenvolvimentista da Era Vargas³⁶, da estratégia nacional-desenvolvimentista sob o modelo econômico substitutivo de importações em sua primeira fase (1930-1964), e também exportador de manufaturados nos anos seguintes³⁷.

A novidade seria a opção e a determinação de uma enorme função social para o Estado, - um verdadeiro Welfare State -, através de grandes obrigações orçamentárias para as áreas sociais que seriam determinadas pela Lei maior do país, a nova Constituição que seria promulgada. E mais, um Estado nacionalista “velho-desenvolvimentista”³⁸ ou “desenvolvimentista-clássico”, que seguia a herança da era Vargas e colocava o Estado como alavanca do capitalismo brasileiro, de forma desenvolvimentista e nacionalista. Um estado que atuaria protegendo e dando privilégios às empresas nacionais controladas por brasileiros, sob a justificativa de defesa do capital e da tecnologia nacional; que também seria nacionalista quanto à defesa do patrimônio público: e as Leis definiram o mercado interno como patrimônio público; garantidor do monopólio de reservas naturais, da reserva de mercado e da prestação de serviços públicos em áreas monopolísticas; promovedor de poupança forçada; limitador dos juros reais a 12% ao ano; e também com poucos mecanismos de controle fiscal.

Essa perspectiva que teria prevalecido no texto constitucional, e que buscaremos demonstrar e discutir, teria recebido inúmeras críticas tanto de agentes nacionais como de agentes e organismos externos. Roberto Campos³⁹, por exemplo, disse que “a Constituição

³⁵A discussão é muito mais complexa, e sobre isso faremos um debate apropriado na parte 3 deste trabalho. A intenção agora é chamar a atenção de que o contexto nacional e internacional apresentava diversos problemas, pressões, interesses, possibilidades e transformações. E que era preciso avançar diante de tudo isso.

³⁶Para mais informações sobre esse período ver Bresser-Pereira, 2014.

³⁷Até o início dos anos 1960 o percentual de produtos manufaturados sobre as exportações giravam em cerca de 10%. A partir de 1964, com forte crescimento nos anos 1960, 1970 e 1980, a participação dos manufaturados sobre as exportações chegou a 60%. Esse percentual começou a cair nos anos 2000, e em 2011 representava menos de 40% das exportações. Para mais detalhes, ver Bresser-Pereira, 2014.

³⁸O termo faz menção ao Antigo Desenvolvimentismo, ou “desenvolvimentismo clássico” de Furtado, Prebisch, Nurkse, e outros. É diferente da ortodoxia convencional e do Novo-Desenvolvimentismo. Não cabe agora a definição exata de todos esses conceitos e teorias. Trataremos disso ao longo do trabalho e nas considerações finais. Os termos e as ideias principais sobre isso constam de forma detalhada em Bresser-Pereira (2014).

³⁹Além dos inúmeros governos nos quais exerceu funções de relevo (Vargas, JK, Jango, Castelo Branco), Campos também foi Senador Constituinte pelo PDS-MT. Ao lado de José Guilherme Merquior, foi um dos

previu um Estado sueco, com orçamento moçambicano”, além de chamar o nacionalismo dos progressistas de “neolítico” e a Petrobrás de “Petrossauro”, em uma crítica ferrenha aos monopólios da estatal. Outros diziam que ela era estatista, atrasada e protecionista. O próprio Presidente da República (Sarney) chegou a chamá-la de “ingovernável”. Outros, no entanto, que ela foi uma Constituição que veio para redimir a sociedade brasileira. Uma ação soberana e legítima de um povo para criar um documento protetor de um projeto de nação republicana e democrática. Uma Constituição que delineou metas de longo prazo, que estabeleceu os “princípios” que deveriam nortear a ação do Estado, que determinou políticas públicas, mas, também, um documento que não era perfeito.

Sobre o caráter imperfeito da Carta, Ulysses Guimarães, o mais famigerado “pai” da Constituição, disse que é “caminhando que se abrem os caminhos”. Nas palavras do próprio Deputado:

Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria (GUIMARÃES, 1988).

Mais uma vez, as palavras de Ulysses indicam que o propósito que teria sido vislumbrado pelos constituintes e pelos demais membros da coalizão ‘popular-democrática’, era o de que a Constituição fosse uma luz que abrisse caminhos, um mecanismo que iniciasse no “presente” a transformação para o “futuro”. Deveria ser uma grande “reserva de justiça” republicana. Uma plataforma programática que garantisse universalmente a todos os cidadãos, uma série de direitos inalienáveis. Ter o homem como seu módulo. A justiça social como fim. O desenvolvimento econômico como caminho. A soberania como primeiro princípio. Ou em outras palavras: o desenvolvimento econômico justo socialmente como finalidade, e um Estado do Bem-estar desenvolvimentista-nacionalista como instrumento de ação coletiva.

A coalizão do pacto popular-democrático teria conferido então, em 1985, a sustentação necessária para que esse programa, de tipo “progressista”, fosse constitucionalizado. O “compromisso maximizador” teria garantido seu êxito. Segundo os indícios apontam, teria ocorrido a prevalência do projeto que conceituamos como “consensual-universalista” e no dia 5 de outubro de 1988, dia da promulgação da nova

ideólogos do Governo Collor, mas depois votou a favor de sua cassação. Era um grande defensor da economia de mercado e foi um crítico ferrenho do caráter nacionalista, desenvolvimentista e do Bem-estar da ANC e da Constituição de 1988. Nenhum dos seus 15 projetos como Senador (1983-1990) foi aprovado.

Constituição, estaria completo o “Momento Maquiaveliano popular-democrático”. Para o bem ou para o mal, a *virtú* confrontou a *fortuna* e a corrupção, e erigiu uma estrutura jurídica que oficialmente concluiu a transição democrática e reconstruiu a República e o Estado em bases democráticas, mais equânimes, soberanas e com um grande consórcio de “interesses comuns”, legitimados por se estenderem ora para a totalidade da população, ora para a grande maioria dos cidadãos. O voto, a saúde, a educação, a previdência, os direitos trabalhistas, a liberdade de expressão, são exemplos desses direitos.

Mas as Constituições, como explicou Norberto Bobbio (1997; 1999), “mesmo quando perfeitas, mostrariam apenas a fachada. Elas não mostrariam nada ou quase nada do que está dentro ou por detrás, e muito menos nos subterrâneos do sistema político.”. Nas seções seguintes buscaremos investigar o período acima descrito, seus processos, os atores, seus dilemas, consequências e desdobramentos. Intencionamos analisar, debater e identificar as fontes do “poder” e seus meandros, explorar suas camadas, identificar alguns de seus agentes, os interesses destes agentes, como estes atores teriam se manifestado durante o processo constituinte brasileiro, e algumas das supostas consequências e significados que foram legados. Se nosso debate levantar algum acréscimo a esse assunto tão caro, iremos ultrapassar nossas próprias expectativas.

Queremos claro colocar à prova nossas duas hipóteses, sendo a primeira derivada de Pocock (1975) e a segunda de Bobbio (1997;1999). Esperamos também colocar à prova a articulação das hipóteses com os demais conceitos-chaves e ideias que já apresentamos, onde os principais autores são Bresser-Pereira (2014) e Vieira (1999; 2013), e dos quais modestamente tentaremos fazer uso.

PARTE 2.1 – O GRANDE ROTEIRO DO PACTO POPULAR DEMOCRÁTICO E DE UMA CONSTITUIÇÃO PROGRESSISTA

Em 5 de outubro de 1988⁴⁰ Ulysses Guimarães bradou uma direção e um objetivo: “Muda, Brasil!”. Ao mesmo tempo, o Deputado apontou que a nova Constituição Federal deveria ser “a voz, a letra e a **vontade política da sociedade** rumo à mudança.”.

Ao ler esses dizeres de Ulysses, no entanto, nos suscitam três questões, que integram a estrutura da investigação desta parte do trabalho: 1) o imperativo “Muda, Brasil!”, representando uma plataforma de intenções a serem alcançadas, se referia ao que exatamente

⁴⁰Dia da promulgação da Constituição Federal de 1988.

naquele contexto histórico? Em outras palavras, quais eram os problemas a serem corrigidos, quais os resultados esperados, e como se faria isso? ; 2) quando Ulysses se referiu a “vontade política da sociedade”, quais eram os agentes que compunham essa “sociedade”?; 3) após a promulgação da Carta Magna, as causas que levaram ao grito de “muda, Brasil!” foram resolvidas? E a Constituição funcionou de fato como a voz, a letra e a vontade política da sociedade (que sociedade?) rumo a mudança?

Nesta seção tentaremos responder essas questões mais a fundo e utilizar os instrumentais teóricos, conceitos-chaves, pressupostos, autores e ideias que já apresentamos. Queremos obter dados mais refinados que validem ou rejeitem nossas hipóteses. A concentração do período é o do processo constituinte entre 1987-1988. Ênfase será dada a um ator de destaque, qual seja, o próprio Ulysses Guimarães. Tomaremos emprestada (de forma adaptada para este estudo) a ótica teórica das “camadas de poder” de Norberto Bobbio (1997, 1999) para explicar o que representou o político Ulysses Guimarães, ao mesmo tempo em que buscaremos demonstrar a atuação deste agente durante o processo do “Momento Maquiaveliano popular-democrático”.

A escolha de Ulysses Guimarães como *key player* não parte da idealização do homem político como um mito sem falhas, nem tampouco considera-lo como único agente do processo político estudado⁴¹, que foi composto por diversos atores, como diria também Jules Michelet (2002). Nem mesmo o Ulisses de Homero, herói da *Ilíada*, foi ausente de falhas como o orgulho ou decisões ruins. Mas igualmente como o herói grego, a história e trajetória de Ulysses Guimarães se constituíram em uma longa *Odisseia*, onde virtú e *fortuna* se confrontaram durante toda a travessia.

Em um momento excepcional da História brasileira (1987-1988), o ator político Guimarães acumulou um poder institucional muito elevado. Muitos são os indícios de que, nesse período, Ulysses dispôs de mais poder no sistema político brasileiro do que o próprio Presidente da República José Sarney. Bresser Pereira nos disse em entrevista que “o Dr. Ulysses foi não um líder, mas o maior dos líderes do pacto popular-democrático”. Salienta-se que para Bresser o pacto teria entrado em colapso logo após o fracasso do Plano Cruzado (1977-1987). Concordamos com o autor e desenvolveremos isso adiante. Conservamos a termo porque, apesar do colapso, o processo constituinte manteve em curso a “agenda”

⁴¹Jules Michelet (2002) citou algo interessante a respeito ao dizer que, “outra coisa que essa História demonstrará é que o povo era normalmente mais importante que os líderes. Quanto mais fundo escavei, mais me convenci de que o melhor estava nas profundezas obscuras. E compreendi que é um erro tomar os oradores brilhantes e poderosos, que exprimiram o pensamento das massas, como os únicos atores desse drama.”.

programática do pacto e acabou por promulgar um texto que foi ao encontro, ou até superou, os objetivos das “Diretas” e da Aliança Democrática. Ou seja, um texto bastante “progressista” mesmo depois do Colapso do Plano Cruzado e da formação do bloco parlamentar conhecido como “Centrão” em finais de 1987.

A importância de Guimarães também pode ser atestada por outros dados. Entre eles o de que entre 1987 e 1988, o agente acumulou três Presidências: 1) a da Câmara dos Deputados (foi eleito com 299 votos contra 155 de seu adversário); 2) a do seu Partido, o PMDB (que se tornou numericamente hegemônico após as eleições de 1986, elegendo 22 governadores de 23 estados, 260 deputados federais de um total de 487 e 44 senadores de um total de 72); e 3) Presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) responsável pela elaboração da nova Constituição Federal (obteve 425 votos dos próprios pares, enquanto o adversário recebeu 69). Ademais, pesquisadores de todos os matizes confirmam a liderança de Ulysses e sua *virtú* enquanto homem público. Segundo nos relatou o Deputado Doreto Campanari em entrevista⁴², Ulysses era um político “de grande resiliência, e entre os partidos e os políticos, estava acima do bem e do mal”.

Para dar prosseguimento na investigação, responderemos agora a primeira das perguntas que fizemos acima: **1)** a proposta de “Muda, Brasil!”, representando uma plataforma de intenções a serem alcançadas, se referia ao que exatamente naquele contexto histórico? Em outras palavras, quais eram os problemas a serem corrigidos, quais os resultados esperados, e como se faria isso?

Primeiramente parece-nos importante ressaltar três observações, que na realidade são evidentes: 1) o “muda, Brasil!”, foi uma fala de Ulysses; 2) Ulysses foi o candidato da maioria entre seus pares na Câmara Federal, pois foi o mais votado; 3) a Câmara Federal representa o povo, e o contexto era de “reconstrução da democracia” e grande participação popular. Assim, podemos depurar que: sendo Ulysses um deputado ele possuía “representatividade popular” (eleição direta), e possuía “representatividade entre seus pares”, afinal foi o mais votado entre eles.

⁴²O termo “resiliente”, bem como muitos outros fatos sobre Ulysses Guimarães e os bastidores do poder do Congresso Nacional brasileiro entre 1983 e 1990 (inclusive o Congresso Constituinte de 1987-1988), nos foi relatado em diversas entrevistas concedidas pelo ex-Deputado Federal Constituinte Oswaldo Doreto Campanari (que participou como deputado federal das legislaturas de 1983-1986 e 1987-1990 pelo PMDB de SP). Doreto Campanari foi um dos fundadores do MDB (foi ficha número 1 da 11ª região administrativa do estado de São Paulo, a região de Marília, localizada no oeste paulista) e do mesmo grupo paulista de Ulysses Guimarães e Franco Montoro. O Deputado também acompanhou o desenvolver dessa pesquisa, nos indicando pessoas e contribuindo com muitas informações vivenciadas *in locu* por ele, o que nos ajudou na difícil tarefa de investigar os meandros do poder do Congresso brasileiro na década de 1980. Consideramos muito rico o relato de um ator que não apenas estudou esses processos, mas sim viveu e construiu essas Histórias. A ele agradecemos imensamente.

Isso seriam evidências que confirmariam o que foi dito por Bresser-Pereira sobre este ator ser “o maior dos líderes do Pacto Popular-Democrático”. Também tornaria bastante legítima e representativa a fala de Ulysses ao proferir o imperativo de “Muda, Brasil!”. Como líder e representante da coalizão popular-democrática, ele fazia ecoar no plenário do Congresso as reivindicações da grande maioria da população brasileira que estavam sendo contempladas na Constituinte. É como se dissesse que a “agenda” programática do Pacto havia sido eficazmente constitucionalizada, através da lógica do “compromisso maximizador” descrito por Oscar Vilhena Vieira (2013).

Se for válido que essa frase de Ulysses é legitimada pela vontade da maioria dos seus próprios pares do Congresso Nacional e por grande parte da população brasileira, - quer sob a lógica do pacto popular-democrático, do “compromisso maximizador” ou dos interesses “consensuais-universalistas” - , podemos aceitar outras palavras e explicações do período feitas por este agente político como válidas enquanto material de análise.

Entre os muitos discursos de Ulysses para serem analisados, temos especial atenção com dois, pois são referenciais do “início” e do “encerramento” do processo constituinte e do contexto a ele interligado. Trata-se do discurso de posse como Presidente da Assembleia Nacional Constituinte (pronunciado no dia 2 de fevereiro de 1987), e do discurso de promulgação da nova Constituição Federal de 1988 (pronunciado no dia 5 de outubro de 1988). Em ambos seria possível apreender as falas de Ulysses Guimarães e capturar apontamentos feitos por ele sobre os problemas brasileiros, descrições de contexto, dos objetivos e dos resultados esperados ao início e ao término do processo Constituinte.

Por exemplo, podemos verificar que alguns dos problemas que o imperativo “Muda, Brasil!” se referia e que deveriam ser confrontados estão explícitos nos respectivos trechos do discurso de 2 de fevereiro de 1987, na abertura do processo Constituinte:

Todos os nossos problemas procedem da injustiça. O privilégio foi o estigma deixado pelas circunstâncias do povoamento e da colonização. [...] as oligarquias acostumaram-se ao trabalho escravo e dele não querem abrir mão. Como bem nos apontou o mestre Afonso Arinos de Mello Franco, as senzalas do século passado estão hoje nas favelas. Nas favelas e nos subúrbios que amontoam os trabalhadores modernos, brancos, pretos, mestiços – mas todos legatários da condenação de servir e sofrer. Não é só a injustiça interna que dá origem aos nossos dramáticos desafios. É também a espoliação externa, com a insânia dos centros financeiros internacionais e os impostos que devemos recolher ao Império, mediante a unilateral elevação das taxas de juros e a remessa ininterrupta de rendimentos. Trata-se da mais brutal valia internacional, que nos é expropriada na transferência líquida de

capitais⁴³. [...] somos, no Terceiro Mundo, também senzalas dos países mais poderosos [...] Federação e Democracia continuam sendo as reivindicações nacionais maiores. [...] A Federação foi praticamente destruída nos recentes anos de arbítrio. Cumpre-nos restaurá-la em toda a sua plenitude (GUIMARÃES, 1987).

As falas, certamente, indicam também o posicionamento pessoal do próprio autor. Posicionamento, aliás, largamente conhecido pelos demais atores do poder em decorrência de décadas de militância política coerente. Mas como “o maior líder de um pacto político”, Ulysses fazia ecoar também parte das análises e das intenções programáticas da própria coalizão de forças que lhe conferiam autoridade. Sobre as citações acima, poderíamos depreender que haveriam três pontos a serem corrigidos, sendo três problemas essenciais, quais sejam:

- 1) a injustiça social e a espoliação externa;
- 2) o arbítrio e a falta de democracia;
- 3) a concentração de poder nas mãos da União.

Dessa forma, seriam resultados esperados da ação política e constitucional, segundo depreende-se dos dizeres de Ulysses:

A) ter como finalidade a justiça social e a defesa soberana dos interesses nacionais, tais como a tecnologia, o capital e os recursos naturais que deveriam ser direcionados ao bem-estar da população brasileira (justiça social e soberania nacional);

B) a edificação de um Estado democrático e de Direito através do desenvolvimento de um Regime democrático (Estado Republicano democrático com viés desenvolvimentista-nacionalista e de Bem-estar social);

C) a descentralização do poder e dos tributos, distribuindo-o às unidades da federação. Os estados e municípios ganharam prerrogativas e novas funções e o status de autônomos na nova Carta (fortalecimento do federalismo).

Esses “macro-objetivos” resumidos através dos termos “justiça social”, “soberania nacional”, “democracia” e “fortalecimento do federalismo” vão de encontro com a “carta programática” da coalizão do pacto “popular-democrático”. O consórcio de interesses que

⁴³Curiosamente existe um paralelismo na “transferência líquida de capitais” dita por Ulysses em 1987, e o que Sallum Jr (2003, p. 46) escreveu 16 anos depois para definir as consequências das políticas adotadas depois do lançamento do Plano Real em 1994: “Desde o lançamento do Plano Real até janeiro de 1999, a estratégia liberalizante privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais por meio das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado. **Estas duas políticas funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro.** Isso mostra haver nítida afinidade entre o predomínio do fundamentalismo liberal no bloco hegemônico e a fase da “financeirização da riqueza” que caracteriza o capitalismo mundial contemporâneo.”.

seria constitucionalizado pela Constituição sob a lógica do “compromisso maximizador” deveria ter as necessidades do cidadão brasileiro como centro de suas atenções. Nas palavras do próprio Guimarães:

Estamos aqui para dar a essa vontade indomável o sacramento da Lei. A Constituição deve ser – e será – o instrumento jurídico para o exercício da liberdade e da plena realização do homem brasileiro (GUIMARÃES, 1987, p. 2).

Segundo o Deputado, ao término do processo constituinte, esses “macro-objetivos” teriam sido “sacramentados” através da vontade indomável da Lei, que logrou promover uma:

Constituição que mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e **só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa [...]** O inimigo mortal do homem é a miséria. O Estado de direito, consectário da igualdade, não pode conviver com estado de miséria. Mais miserável do que os miseráveis é a sociedade que não acaba com a miséria (GUIMARÃES, 1988).

Constituição essa que foi resultado do processo de uma Assembleia Nacional Constituinte que, ainda nas palavras de seu Presidente:

rompeu o *establishment*, investiu contra a inércia, desafiou tabus. Não ouviu o refrão saudosista do velho do Restelo, no genial canto de Camões. Suportou a **ira** e perigosa **campanha mercenária** dos que se atreveram na tentativa de aviltar legisladores em guardas de suas **burras abarrotadas com o ouro** de seus privilégios e especulações (GUIMARÃES, 1988).

Em resumo, a Constituição teria garantido direitos, determinado direções, princípios e metas de longo prazo para a nação, sob o impulso de atender as necessidades das próprias classes e frações de classes do país. O Estado teria sido guindado como instrumento coletivo da nação, como um instrumento de execução de políticas públicas voltadas para o Bem-estar, para a defesa da soberania nacional, do desenvolvimento, da democracia e do fortalecimento do federalismo. A Constituição Federal promulgada em 1988 seria então:

1) a proteção institucional-legal de 5 grandes objetivos: “democracia”, “justiça social”, “soberania nacional”, “desenvolvimentismo”, e “fortalecimento do federalismo”;

2) a determinação legal e a legitimação de um instrumento coletivo de ação: um Estado do tipo de Bem-estar e desenvolvimentista-nacionalista;

3) a constitucionalização de um Estado dotado de instrumentos capazes de executar políticas internas e externas para defender a “soberania nacional”. Entre os instrumentos do Estado estariam sua possibilidade de planejar, regular e executar a política econômica,

financeira e social de forma soberana; de resguardar serviços monopolísticos; de deter o monopólio dos recursos naturais; de induzir a competitividade das empresas nacionais através de certos apoios e benefícios estratégicos. É um tipo de Estado, alavanca do capitalismo brasileiro, que seguia a lógica do Estado Desenvolvimentista da Era Vargas: desenvolvimentista clássico; nacionalista; protetor da indústria nacional (tida como infante); promotor de “poupança forçada”; com poucas delimitações sobre controle fiscal; e repleto de “corporativismos”.

Portanto, as evidências indicariam que o constituinte buscou unir os 5 “macro-objetivos” de forma a criar um sistema integrado e consensual de ação e interesses. O Bem-estar dos cidadãos como finalidade máxima do Estado e o desenvolvimento econômico como caminho poderiam ser representados através dos “macro-objetivos” da “justiça social”, “soberania nacional” e “desenvolvimentismo”. O tipo de Estado que teria resultado desta associação, apresentaria vínculos com o pensamento republicano descrito por Pocock porque, além de construir “consensos” sobre bens e objetivos comuns, buscaria uma ação universalizadora de direitos civis e sociais; já parte do patrimônio da *Res Publica* também seria garantido para custear o bem-estar de todos os cidadãos, em áreas como a saúde, educação, previdência, segurança. Salienta-se a obrigatoriedade orçamentária para as áreas sociais, inovação nunca antes determinada por nenhuma Constituição.

A Constituição traria implícita e explícita as diretrizes, políticas públicas e princípios para uma estratégia de desenvolvimento que fosse “justa socialmente, soberana, democrática e federalista”. É explícito no texto promulgado em 1988 (no preâmbulo e no **Título VII - da Ordem Econômica e Financeira**, por exemplo) que dentre os maiores objetivos da Carta Magna está o de garantir a “justiça social” para qualquer cidadão, enquanto o caminho gerador das divisas para isso seria através do “desenvolvimento econômico” induzido pelo Estado-democrático.

Note-se que, além disso, o princípio da “soberania” está presente em todo o texto constitucional. Na verdade, segundo a Constituição, o princípio da “soberania” deve ser o primeiro princípio da República, e também o primeiro princípio da Ordem Econômica e Financeira. Vejamos, por exemplo, o próprio documento em sua versão original, a promulgada em 1988, sem ainda ter sofrido nenhuma alteração. Já no preâmbulo, temos que:

PREÂMBULO: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para **instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o**

desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos⁴⁴ de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Em seguida, logo no Artigo 1º do Título I, dos Princípios Fundamentais da Republica, temos que:

TÍTULO I, DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS:

Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Depois, no “**Título VII - da Ordem Econômica e Financeira**”, que abrange os artigos 170 ao 192, é explícito que a Ordem Econômica e Financeira foi pensada com o objetivo de assegurar a “justiça social”, enquanto o primeiro princípio a ser observado para que isso ocorresse deveria ser, novamente, o da “soberania nacional”. Vejamos:

Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira

Capítulo I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

Art. 170. **A ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, **tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional⁴⁵

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de capital nacional de pequeno porte

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 31).

⁴⁴Grifo nosso.

⁴⁵Grifo nosso.

Dito isso, é possível fazer duas considerações analíticas: a 1ª é de que os objetivos a serem protegidos pela Constituição Federal de 1988 estariam bastante próximos da descrição que fazemos ao conceito de “interesses concensuais-universalistas” descritos na Parte 1.3. A promulgação da Constituição Cidadã, notoriamente conhecida como “progressista”, teria se balizado em grande parte pelo projeto do pacto popular democrático. A constitucionalização de pontos deste pacto naquilo que Oscar Vieira (2013) chama de “reservas de justiça”, deveu-se muito pelo “consensualismo” e pelo “universalismo” resultante do “compromisso maximizador”.

Relembrando que para Pocock (1975), o “Momento Maquiaveliano” é quando uma República confronta o próprio colapso e está presa em um fluxo irracional de acontecimentos que são destrutivos e permeados de corrupção, sendo a corrupção a captura da *res publica* por interesses, ideais e práticas políticas egoístas que não tem como finalidade gerar consensos garantidores da estabilidade de República e do bem comum. Os cidadãos então devem usar da *virtú* para enfrentar a *fortuna* e a corrupção, e restaurar ou refundar/reconstruir a República com bases políticas e morais republicanas.

Já a 2ª consideração analítica que podemos alcançar é relativa à ideia das “4 camadas do poder”: sendo a primeira camada do poder a camada do poder visível representado pela Constituição, as instituições e seus poderes instituídos, poderíamos indicar que no período 1987-1988, o Congresso Constituinte, o Presidente da República e o Supremo Tribunal Federal teriam sido os mais destacados agentes desta camada. Entretanto, nesta camada os que mais confrontaram, no plano político-institucional, a *fortuna* dos fluxos irracionais de eventos que faziam erodir a República, foram os próprios congressistas constituintes, notadamente os balizados pela agenda “progressista”. Isso porque coube ao Poder Legislativo constituinte votar e promulgar as novas Leis que definiriam as bases institucionais da Nova República e que determinariam as políticas públicas futuras, além de tratar das legislações ordinárias até a oficialização da nova Carta.

Dentre os Constituintes, e entre os agentes da própria 1ª camada do poder, o também conhecido como “Sr. Diretas” Ulysses Guimarães teria tido a maior concentração de poder e influência direta no processo. Como alto representante do pacto popular-democrático, este ator teria tido a conduta de dar vazão ao consórcio de interesses vinculados com o projeto “consensual-universalista”. Poderíamos interpretá-lo como um exemplo de *virtú* que se orientou pelo que Pocock chamou de “pensamento republicano”. Certamente não idêntico ao que o romano Cícero pretendia por isso, assim como, segundo Pocock, o republicanismo dos “founding fathers” norte-americanos teve traços adequados e inovadores ao momento

histórico daquele povo. Mas este líder do pacto popular-democrático sabia do seu papel na História, e sendo o condutor mesmo que momentâneo de uma grande coalizão de forças, confrontou *fortunas*, a corrupção e interesses, e agiu para garantir que os membros do pacto (e a todos de forma universal) fossem contemplados através da Constituição e incluídos no orçamento e nas políticas da Nova República.

Cabia ao poder constituinte promulgar os grandes objetivos da nação, transformar em Leis a vontade geral da grande parcela dos cidadãos, e enfrentar o caos econômico, político e social que corroía o país e permeava toda a sociedade. Cumpria aos “democratas”, àqueles que alcançaram o poder em 1985, preservar a governabilidade e reconstruir oficialmente a Nova República. A Constituição, mediante os dados retirados de todos os discursos e documentos oficiais, seria esse marco. Nas palavras de Ulysses:

Chegamos! Esperamos a Constituição como o vigia espera a aurora. Bem aventuras os que chegam. Não nos desencaminhamos na longa marcha, não nos desmoralizamos capitulando ante pressões aliciadoras e comprometedoras, não desertamos, não caímos no caminho. [...] A nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo (GUIMARÃES, 1988).

Neste momento da História brasileira o que aqui chamamos de “primeira camada do poder” teria tido papel chave. Essa camada teria sido a *virtú* no plano político-institucional e partidário que enfrentou a instabilidade de uma *fortuna* que, entre outras coisas, era o caos social e a insegurança político-institucional. Através da Constituição, - resultado de uma longa travessia realizada, pressionada e demandada pela *virtú* da sociedade brasileira, e tendo como ‘ponta da lança’ os agentes “progressistas” do pacto popular-democrático -, teria sido oficialmente reconstruída a República mediante bases institucionais mais justas e com uma direção clara: o bem-estar dos cidadãos e o desenvolvimento econômico soberano. Direções amplas e de longo prazo teriam sido apontadas. E nesse sentido, ao término da promulgação do texto, teria se completado o “Momento Maquiaveliano” que chamamos “popular-democrático”.

A partir de então, o país teria entrado em outra fase histórica: o de maturidade institucional, democrática e de direitos, e porque não dizer, Republicana. A mais universal dentre as determinações da nova Carta Magna foi instituir um país onde a Lei é universal a todos. No que tange à Constituição, isso gerou direitos e instituições impessoais, ao mesmo passo em que buscava encerrar uma tradição que desde a República Velha era a de rasgar as Constituições como papéis sem nenhuma importância. Como disse o próprio Ulysses:

Democracia é a vontade da lei, que é plural e igual para todos, e não a do príncipe, que é unipessoal e desigual para os favorecimentos e os privilégios (GUIMARÃES, 1988).

Sobre a importância da nova Constituição, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte advertiu e ensinou:

Quanto a ela (a Constituição), discordar sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca! Traidor da Constituição é traidor da Pátria! Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério. A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia (GUIMARÃES, 1988).

Depois da Constituição de 1988, àqueles que, por interesses divergentes ou discordância ideológica fossem contra as grandes diretrizes que ela apontava e determinava, não teriam apenas os grupos que ela entrincheirou os interesses como obstáculos, mas sim, outros “diques” a altura: o Estado e as Leis, estendidas de forma plural e igual a todos os cidadãos, nos direitos e nas obrigações. Essa foi a grande conquista “consensual-universalista” do Momento Maquiaveliano Popular-Democrático.

Na próxima seção trataremos de responder a segunda de nossas perguntas iniciais. Mostraremos que além da atuação dos congressistas constituintes que compunham a expressão político-partidária do pacto popular-democrático, bem como do seu mais alto líder, o Deputado Ulysses Guimarães, o sistema político foi muito mais complexo e profundo, com muito mais atores, agentes e interesses.

Inúmeros atores da primeira camada se vinculavam a uma coalizão que no plano sócio-político-econômico era muito maior. Como teria sido essa interface entre o Congresso e a sociedade? A relação representantes/representados? Afinal, o que conferiu legitimidade e autoridade política aos constituintes que votaram certas propostas constitucionais tidas como “progressistas” contra outras “conservadoras”? O contexto era de uma sociedade civil que se autonomizava como nunca antes. Os lobbys e as pressões viriam de todos os lados e setores, muitas vezes contrapostos e contraditórios. Qual foi a base de apoio que conferiu sustentação ao que ficou reconhecido como uma “vitória progressista” no texto constitucional?

Teria sido o apoio e a pressão feita pelos movimentos sociais, pelos trabalhadores, as entidades representativas diversas, os estudantes, as empregadas domésticas, a burocracia pública, os negros, os índios, as empresas públicas, os professores, a OAB, a CNBB, a ABI, e muitas outras partes da sociedade civil, um fator determinante e modelador da orientação

“consensual-universalista” que predominou no período? Teria essa pressão contribuído para que os políticos mantivessem os compromissos de promulgarem “soberania nacional”, “justiça social” e descentralização? Uma pressão que teria se sobressaído sobre certos discursos e projetos “conservadores” que foram tipificados como puramente “econômicos-particularistas” e anti-consensuais por contemplarem apenas uma minoria? Ulysses disse que a Constituição pretendia ser a vontade política de uma sociedade rumo a mudança. Mas a sociedade não era homogênea, e sim permeada por interesses e forças de barganha diversas. Por isso era indispensável que os políticos do Congresso e os interessados da sociedade se ancorassem um no outro para terem logrados os resultados esperados. Vejamos isso mais de perto.

PARTE 2.2. - A BASE DE SUSTENTAÇÃO PARA O MOMENTO MAQUIAVELIANO POPULAR-DEMOCRÁTICO E AS 4 CAMADAS DO PODER

A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar! A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja nosso grito: – Mudar para vencer! Muda, Brasil! – Ulysses Guimarães, 1988

Começamos essa Parte do trabalho dando continuidade ao que desenvolvemos até agora. Tentamos dar respostas à primeira pergunta que fizemos, debater os problemas e os objetivos que teriam marcado o período da ANC. Agora nos resta avançar para a pergunta seguinte, que se mostrará relacionada com a investigação sobre quais teriam sido as bases de sustentação para o “Momento Maquiaveliano popular-democrático”, qual seja:

2) quando Ulysses Guimarães se referiu que a Constituição pretendia ser “a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança”, quais eram os agentes que compunham essa “sociedade”?

Primeiramente, o mais evidente grupo desses agentes são os próprios congressistas constituintes, que seriam integrantes da primeira camada do poder, o “governo”. Afinal o texto constitucional indicou a vontade política que os próprios constituintes (ou a maioria deles) e suas bases políticas pretenderam como objetivos para a nova Carta. Vale lembrar que o Congresso Constituinte (487 deputados federais e 72 senadores, um total de 559) foi eleito no frenesi pós Plano Cruzado, que por ter temporariamente estancado a inflação, transmitiu grande legitimidade e credibilidade para toda a classe política da coalizão “democrática-

popular”, com especial destaque para o PMDB, o grande vencedor das eleições de 1986. Depois de 1986, os membros do pacto popular-democrático eram hegemônicos e dirigentes no sistema político brasileiro.

O contexto que antecedeu e que se manteve durante a ANC também foi marcado pela intensa participação da sociedade civil e da população. Afinal as pessoas queriam e podiam se expressar sem medo de censura, e tinham centenas de milhares de reivindicações acumuladas. Nas eleições de 15 de novembro de 1986 (que elegeu os membros da ANC e os governadores) participaram das urnas mais de 69 milhões de eleitores (exatos 69.003.963) com predominância do eleitorado urbano (67.57%), e renovou-se 45% do Congresso Nacional⁴⁶. Uma eleição histórica para os dados eleitorais da época.

Vejam os uma fotografia do momento referente ao resultado pós 1986. O dado escolhido é a distribuição do poder entre os Partidos. Isso nos ajudará a identificar os agentes que exerciam o poder e expressavam “vontades” naquele contexto:

1) O PMDB de Ulysses elegeu 45 das 72 cadeiras do Senado e 260 das 487 vagas da Câmara Federal (além de 22 governadores dos 23 estados);

2) o PFL que também era governista elegeu 13 senadores e 118 deputados federais. A Aliança Democrática (PMDB e PFL) detinham juntos 378 deputados federais (77.6% do total) e 58 senadores (80.5% do total);

3) A composição numérica na Câmara federal dos outros partidos existentes na época indicam a hegemonia da Aliança Democrática, com destaque para o PMDB: o PDS conquistou (33) cadeiras; PDT (24); PTB (17); PT (16); PC do B (4); PCB (3) e PSB (3).

Nas palavras de Ulysses (1987, p. 3): “a **ampla maioria de que dispomos** nesta Casa constitui garantia bastante de que faremos uma Constituição para a **liberdade**, para a **justiça** e para a **soberania nacional**.”. As diretrizes eram claras!

Essa “fotografia” retratando a “divisão” do poder político certamente não é o reflexo de um bloco homogêneo. Muito dos membros da Aliança Democrática não eram “democratas” e “progressistas” legítimos, e nem propriamente defensores do projeto de tipo “consensual-universalista”. Muitos políticos do *ancien régime* acabaram formando e entrando no PFL, e mesmo no PMDB.

Mas não apenas o PMDB foi defensor da carta programática balizada pelos interesses progressistas, e sim o mais importante dentre os partidos que o fizeram. As votações sobre os “macros objetivos” da “justiça social”, da “soberania nacional”, da “democracia” e do

⁴⁶Os dados são da Câmara dos Deputados. Disponível em www2.camara.leg.br.

“federalismo”, que seriam os resultados esperados ao imperativo “Muda, Brasil!” segundo Ulysses, contaram com o apoio quase integral de parlamentares de outras legendas tal como o PDT de Leonel Brizola (de larga atuação social, democrática, nacionalista e um dos líderes das Diretas Já), do PT de Lula, do PCdoB, PSB e outros partidos da “esquerda”. Os chamados “progressistas” chegaram a formalizar um grupo multipartidário que se reunia previamente às sessões no intuito de encontrar os consensos e traçar as estratégias de votações para as matérias que seriam apreciadas. As votações de muitos parlamentares destes partidos são prova do posicionamento que eles tiveram diante destas matérias, que está registrado em documentos do DIAP⁴⁷. Ou seja, a composição do pacto popular-democrático no plano político-partidário se estendia para além do que era a “Aliança Democrática”. E eles estavam no poder.

Se aceitarmos que: a) a Câmara Federal representa a população; b) que os partidos políticos possuem um pé na sociedade civil e outro nas instituições (FARNETI, 1973), e operam como condutores das demandas da população para a apreciação destas pelos políticos, podemos ter como válido que: c) diversos agentes (interesses, crenças) da sociedade civil podem ser rastreados e mapeados através dos partidos e dos próprios políticos.

Sendo assim, quando Ulysses Guimarães afirmou que a Constituição seria a “vontade política da sociedade”, é possível identificar alguns agentes e interesses sendo representados através do mandato de muitos dos constituintes. Como exemplo disso destacamos alguns como: o interesse sindical representado através de líderes do segmento como Luis Inácio Lula da Silva, Olívio Dutra, Paulo Paim e Luiz Gushinken; o interesse comunitário representado por líderes comunitários como Benedita da Silva; a representação de parte do segmento intelectual na figura do sociólogo Florestan Fernandes; o movimento ecológico na figura de Fábio Feldmann. Também é possível mapear alguns indicativos de como os diversos segmentos da sociedade encontraram representação entre os constituintes, tal como: personalidades da mídia como a atriz Bete Mendes; a área da saúde popular e assistência social representado pelo médico e Deputado Doreto Campanari; a área do livre jornalismo na figura de Pompeu de Sousa (que foi Presidente da ABI e ferrenho opositor da Ditadura), e muitos outros.

Participaram também: juristas como Afonso Arinos; ex-governadores como José Richa e José Agripino Maia; parlamentares de prestígio e com atuações passadas no

⁴⁷Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Realizou importantes pesquisas entre o posicionamento dos constituintes nas mais diversas votações, inclusive atribuindo uma nota aos parlamentares de “mais” ou “menos” vinculados aos interesses dos trabalhadores e do povo brasileiro. Para mais informações ver: <http://www.diap.org.br>

Congresso como Mario Covas, Fernando Henrique Cardoso, Jarbas Passarinho; Sandra Cavalcanti, Mauro Benevides e Bernardo Cabral; nomes conhecidos que entre outras atividades haviam sido ex-presidentes da UNE, como José Serra e Vladimir Palmeira.

Muitos outros foram eleitos com o financiamento e apoio do grande empresariado nacional e de empresas multinacionais. São exemplos desses representantes os economistas e ex-ministros tecnocratas Delfim Neto e Roberto Campos. São exemplos de entidades empresariais que tiveram representantes durante a ANC a Confederação da Indústria, do Comércio, da Agricultura, a FIESP e a FIERJ, a Associação Comercial do RJ e os Institutos Liberais de SP e do RJ. Houveram também muitos representantes dos interesses ruralistas, do qual um dos grandes nomes desse poderoso setor foi Ronaldo Caiado.

Além destes agentes e segmentos que apoiaram, financiaram e ou votaram nos constituintes, e por eles foram representados, também é possível identificar mais especificamente a atuação dos agentes das outras “camadas do poder”. O “**criptogoverno**”, por exemplo, teve grande participação antes, durante e depois da Assembleia Nacional Constituinte. Hoje é público e notório o amplo monitoramento e pressões feitas pelo SNI e por forças militares entre 1985 e 1990. O próprio site da Câmara dos Deputados⁴⁸ traz informações e entrevistas com políticos e acadêmicos sobre como o SNI espionou, mapeou e tentou influenciar constituintes, tendo inclusive um órgão interno específico do SNI que tinha a missão de fazer *lobby* entre os parlamentares.

Entre as muitas fontes que apontam isso, o jornal o Globo de 30.09.1986⁴⁹ relatou que o Ministro do Gabinete Civil nomeou um Sub-chefe de Gabinete (Henrique Hargreaves) como intermediário entre o Planalto e os parlamentares. Entre as missões do Sub-Chefe estaria a de fazer *lobby* sobre interesses do SNI. O Ministro Civil obviamente foi nomeado pelo Presidente Sarney, mas o ex-Presidente negou que o monitoramento ilegal tenha ocorrido sob sua batuta, dizendo que já havia retirado as funções de fiscalização do SNI e mandado cortar as interferências do órgão na política brasileira. Entretanto, a Revista Istoé de 18.06.1986⁵⁰ traz fotografias de grampo ilegal feitas pelo SNI no Distribuidor Geral da Telebrásília, mas mesmo com fotos, isso foi prontamente desmentido pelo então Ministro da Comunicação, Antonio Carlos Magalhães, nomeado por Sarney.

⁴⁸Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/452600-documentos-revelam-que-agentes-do-sni-monitoraram-constituintes.html>. Acessado em 15.06.14.

⁴⁹Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R06872.pdf>. Acessado em 15.06.14.

⁵⁰Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R07083.pdf>. Acessado em 15.06.14.

A historiadora Albene Miriam de Menezes (2013)⁵¹ interpreta que o SNI continuou agindo sob inspiração da doutrina de segurança nacional onde o inimigo era interno (os movimentos sociais, os políticos da oposição, etc), e afirma que havia muito receio entre os militares porque a ANC poderia, entre outras medidas, rever a Lei da Anistia. Se não era controlado por nenhum grupo da primeira camada do poder, pois o Presidente Sarney disse que já havia retirado essa função do SNI, esse “criptogoverno” tratava-se do subgrupo em que o serviço secreto age por força própria, sem seguir as Leis e ou determinações do governo, e conspira contra o próprio Estado, seus cidadãos e os representantes políticos. Tratar-se-ia do tipo de serviço secreto degenerado e corrompido, que difama e joga na lama a atuação séria dos bons agentes de inteligência.

Entretanto, ainda tentando levantar dados e indícios da participação dessa camada do poder (o “criptogoverno”), precisamos, mediante a observação histórica, atestar a diferença entre o discurso vazio e os fatos em si. Como dados factuais do período, constatamos que parte do “governo” durante o processo da ANC (e antes e depois) teve uma profunda vinculação com o “criptogoverno”. Os fatos históricos confirmam ainda mais como diversos agentes das camadas do “governo”, do “subgoverno” e do “criptogoverno” foram interlocutores e articulados entre si. Exemplos disso foram as relação entre o Presidente Sarney, os então Ministros Antonio Carlos Magalhães, Jorge Bornhausen, Mailson da Nóbrega, Roberto Cardoso Alves e muitos outros que, apesar do “discurso” democrático, cerraram fileiras e ou usufruíram das benesses de apoiar a ditadura militar entre 1964 e 1985, e que ainda mantinham estreita relação com os militares.

Agentes do “criptogoverno” como os Generais Leônidas Pires Gonçalves, Newton Cruz e Ivan de Sousa Mendes, esses dois últimos do “cripto” Serviço Nacional de Inteligência (SNI), foram todos nomeados por Sarney e sempre desfilaram junto com o Presidente e muitos dos seus ministros. Com Sarney, as forças militares mantiveram uma tradição de tutelar a Presidência da República e se manifestar através dela. O “criptogoverno” e as mais altas cúpulas militares buscaram intervir em muitos pontos do processo Constituinte e nos assuntos do governo, inclusive ameaçando agir com o uso da força se certas propostas fossem aprovadas. Entre essas interferências estiveram a disputa sobre os “5 anos de mandato de Sarney”, a preferência pelo “Presidencialismo” contra o Parlamentarismo, a regulação de lobbys empresariais e inclusive pressões relativas às próximas eleições presidenciais. Sobre isso Sallum Jr (1996) comenta:

⁵¹Idem cit. 10.

Outra fonte de pressão, ligada ao sistema de poder vigente, atuou sobre a Constituinte para manter o presidencialismo com mandato de cinco anos: a militar: Para os militares a realização de eleições no curto prazo (1988) reabriria cedo demais a possibilidade de intervenção popular no processo político. Avaliaram que a insatisfação com o governo Sarney e a ausência de lideranças “confiáveis” com prestígio eleitoral abriria espaço para a vitória de líderes populistas de esquerda, como Leonel Brizola, cuja presença no processo político era apenas tolerada na época pelos militares. [...] **Recorde-se que no governo Sarney os militares contavam com cinco ministérios e controlavam, por meio do Gabinete Militar, toda a rotina da Presidência.**⁵² [...] As chefias militares atuaram sobre os parlamentares direta ou indiretamente, por meio da mídia, da Presidência da República ou mediante estímulo aos lobbies empresariais que agiam na Constituinte. A manifestação mais típica para a mídia foi a do ministro da Aeronáutica, Otávio Moreira Lima: os militares estão sentindo que as eleições deste ano trarão dificuldades insuperáveis. [...] **As chefias militares tendo a frente o ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, deram respaldo ao Presidente para que advertisse os parlamentares do perigo de uma intervenção militar caso não conseguisse cinco anos de mandato e a preservação do presidencialismo.** A mesma advertência foi feita às principais lideranças empresariais, para obter uma atuação compacta dos seus lobbies na Constituinte (SALLUM JR, 1996, pp. 147-149).

A camada do “governo” controlada por Sarney, e parte do “subgoverno” controlado pelos Ministros citados (a lista seria maior), além de que estariam articuladas entre si e com os agentes do “criptogoverno” citados acima, também teriam mantido e contado com o apoio de muitos agentes do “supragoverno” brasileiro, tais como Donald Stewart Jr da Construtora Ecisa e dos Institutos Liberais, Jorge Gerdau, Jorge Jacob do Grupo Fenícia, Dom Eugênio Sales, líder religioso da Igreja Católica no Rio de Janeiro e Roberto Marinho, bilionário dono do Grupo Globo⁵³. E isso, como apontou Sallum Jr, significaria uma via de mão dupla, ou seja, se Sarney tinha vínculos com esses agentes, estes agentes teriam tido influência na parte do “governo” controlada pelo Presidente da República.

A verdade é que foi bem dinâmica e dividida a atuação das 4 camadas do poder durante os anos 1987 e 1988. Porque elas próprias não teriam sido constituídas por agentes com interesses, posições políticas e ideológicas homogêneas. Um exemplo disso é que por um

⁵²Grifo nosso.

⁵³Em sua autobiografia, "Além do Feijão com Arroz", Mailson da Nóbrega confirma que sua efetivação no cargo de Ministro da Fazenda teve o aval de Roberto Marinho (o qual, segundo Nóbrega, lembraria William Randolph Hearst, ou, mais precisamente, o "Cidadão Kane"). O presidente Sarney orientou Nóbrega a conversar primeiro com o "Dr. Roberto" no escritório deste, em Brasília. A conversa, que Nóbrega descreve como uma "sabatina", ocorreu na tarde de 5 de janeiro de 1988. Marinho aparentemente ficou satisfeito com o que ouviu, pois ao voltar ao ministério, por volta das 18 h (10 minutos após ter deixado o escritório da Rede Globo), Nóbrega foi cumprimentado pela secretária, que acabara de ouvir no plantão do Jornal Nacional a confirmação da efetivação dele como ministro da Fazenda. Em seguida, recebeu um telefonema de Sarney, convocando-o ao Palácio do Planalto para tomar posse do cargo.

lado havia a coalizão representada por Ulysses Guimarães, a popular-democrática, e por outro lado o grupo representado por Sarney e suas ramificações e articulações com outras camadas e setores da sociedade.⁵⁴No plano partidário, uma coisa era o PMDB dos autênticos ou o dos “progressistas”, - o PMDB que se manteve fiel ao compromisso do pacto popular-democrático -, outra o PMDB que Sarney conquistou através de concessões e benesses não republicanas.

Apesar dos dados que levantamos que levantam fortes evidências do predomínio da primeira camada do poder durante a ANC, a parte da camada do “governo” que coube à Sarney não teria tido prevalência, mas sim prevaleceu a parte do “governo” em que Ulysses Guimarães foi o maior líder. Enquanto o Presidente tinha a máquina pública, aliados poderosos no “subgoverno”, no “criptogoverno” e no “supragoverno”, os “progressistas” e Ulysses contaram com o apoio dos participantes da coalizão popular-democrática.

Esse “conflito” intra-camada também representaria uma fresta por onde os agentes com outros tipos de interesses e ideários, divergentes do projeto “consensual-universalista” e da “agenda” da coalizão popular-democrática, poderiam ampliar suas ramificações, poderes e a amplitude de sua coalizão conservadora. Isso teria ocorrido durante os processos internos da Constituinte, marcados por polarizações, conflitos e inúmeras pressões para influenciar que o texto constitucional, tido como “progressista”, ganhasse novas linhas conservadoras e liberais-econômicas.

Há um grande exemplo do “racha” intra-“governo”, da polarização entre agentes das camadas do poder e da divergência entre “progressistas” e “conservadores” seja no plano político partidário, seja no plano sócio-político-econômico. Trata-se do pronunciamento que ocorreu por rádio e televisão em cadeia nacional, feito pelo Presidente Sarney no dia 26 de julho de 1988, para desferir duras críticas ao projeto da Constituição apresentado pelo Relator Bernardo Cabral, indicado por Ulysses. No dia anterior Sarney reunira-se com todo o Estado-Maior das Forças Armadas, em uma clara atitude de “cacifação” política para o pronunciamento que faria. A grande mídia e os jornais estamparam a foto do Presidente rodeado por generais e por toda a cúpula militar, e chamaram a atenção da população para o discurso que seria feito pelo Presidente naquela noite.

Segundo o pronunciamento feito pelo Presidente Sarney, o projeto de Constituição apresentado tornaria o país **ingovernável**⁵⁵. Entretanto, o projeto tido como demasiadamente

⁵⁴Apesar de incorrer em “simplificação” quando dizemos que um grupo era “representado por este ou aquele agente”, a nossa intenção é dar ênfase em um aspecto mais geral, qual seja, o da divisão e diferenciação entre os agentes da camada do governo.

⁵⁵Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/129661/junho87%20-%200542.pdf?sequence=1>. acessado em 15.06.14.

“progressista”, “irresponsável”, “populista” pela integralidade dos setores mais “conservadores” das 4 camadas do poder, ia ao encontro dos “macro objetivos” da coalizão popular-democrática. Não por acaso, no dia seguinte ao pronunciamento de Sarney, Ulysses Guimarães também se manifestou também em pronunciamento feito em rede nacional, e respondeu que “ingovernável” era a fome e a pobreza. Vale a pena a transcrição dos principais trechos:

Testemunho o trabalho competente e responsável dos constituintes nas Subcomissões, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização e no Plenário. [...] Essa Constituição que escrevemos assinale-se sua coragem em inovar, a começar pela arquitetura original de sua confecção, rompendo padrões valetudinários e enfrentando o *status quo*. Não ouvimos o *establishment*, encarnado no velho do restelo⁵⁶. [...] Esta Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo! [...] A Constituição será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. **A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida é que são ingovernáveis**⁵⁷. A injustiça social é a negação do Governo e a condenação do Governo. A boca dos Constituintes de 1987-1988 soprou o hálito oxigenado da governabilidade pela transferência e distribuição de recursos viáveis para os municípios, os securitários, o ensino, os aposentados. Repito, esta será a Constituição cidadã porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. **Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros, segregados nos guetos da perseguição social.** Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la. Não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo brasileiro nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. Viva a Constituição de 1988. Viva a vida que ela vai defender e semear! (GUIMARÃES, 27.07.1988).

Além da resposta rápida e de não curvar-se diante da pressão do Presidente da República, dos militares e aos interesses dos agentes das demais camadas que compunham um “bloco” com Sarney, o resultado que se seguiu ao pronunciamento do “Sr. Diretas” é prova, não só do prestígio desse agente, mas do consenso gerado pelo “compromisso maximizador” em torno da “agenda” constitucional que estava em curso e que seguia o roteiro do pacto popular-democrático dos anos 1980.

Após o discurso de Ulysses, os constituintes votaram esmagadoramente a favor do projeto constitucional e contra o “bloco” Sarney. Foram 403 votos a favor, 13 contrários e 55

⁵⁶Grifo nosso. Certamente Ulysses se referiu ao Presidente Sarney como sendo o Velho do Restelo.

⁵⁷Grifo nosso.

abstenções⁵⁸. O chamado “Projeto B” de Constituição apresentado por Bernardo Cabral foi aprovado sem problemas.⁵⁹

Vale lembrar que por constitucionalizar direitos e obrigações orçamentárias, o apoio maciço dos constituintes também significava ir ao encontro dos interesses e demandas dos seus eleitores e ou grupos de pressão. O próprio Ulysses, enquanto líder do que então era a inércia do pacto popular-democrático, se mantinha fortalecido como porta-voz e articulador maior da ANC. Ao votar ‘SIM’ no projeto B de Constituição, além de manifestarem um repúdio imenso à Sarney e aos setores mais “conservadores” da sociedade, os constituintes votavam ‘SIM’ às demandas dos movimentos sociais, da classe trabalhadora, dos empresários nacionais, dos funcionários públicos e da própria classe política.

Porem, é importante dar o devido destaque a uma poderosa força que se manifestou durante todo o processo Constituinte e que com a universalização do sufrágio aumentou seu poder de barganha, que foi o imenso papel das pressões populares. Quanto mais aumentava a participação e a pressão popular, mais legitimado se tornavam os discursos dos “progressistas”. O “Senhor Diretas”, por exemplo, recheava seus discursos com as demandas das ruas. A pressão popular foi elementar para o fortalecimento dos interesses da coalizão popular-democrática e para ajudar a conter os avanços das forças e propostas mais “conservadoras”.

O próprio Ulysses Guimarães em discurso identificou a imensa participação popular. Eram centenas de milhares de pessoas, de cidadãos como diria o Deputado, que reivindicavam direitos, políticas e direções. Juntos, esses cidadãos formavam boa parte do “toda sociedade” que a Constituição Federal visava representar, e que deu mote a nossa 2ª pergunta. Vejamos as proporções:

61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de **1 milhão de assinaturas**, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, **no longo trajeto das subcomissões à redação final**. A participação foi também pela presença, pois **diariamente cerca de 10 mil postulantes franquearam, livremente, as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento**, na procura dos gabinetes, comissões, galeria e salões. **Há, portanto, representativo e oxigenado sopra de gente, de rua, de praça, de**

⁵⁸O Deputado Doreto Campanari nos relatou em entrevista que a “abstenção” era tido como o “voto da vergonha”, o “voto da covardia”.

⁵⁹Essa é uma foto de Ulysses Guimarães no momento exato após a esmagadora votação a favor do Projeto B, e contra Sarney. A foto é um indicativo bastante ilustrativo da comemoração do fato em si, e do papel de liderança que este agente possuía diante de seus pares. Ver em: http://infogbucket.s3.amazonaws.com/timeline/line_assembleia-nacional-constituente/27-07-1988.jpg Acessado em 15.06.14.

favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar (GUIMARÃES, 1988).

Esse trecho do discurso de Ulysses é um verdadeiro mapeamento da importância das pressões das forças trabalhadoras, dos movimentos sociais, e da “rua” em geral. Um mapeamento que também encontra eco nas palavras do Deputado Constituinte Olívio Dutra (1988), então Presidente do PT, que afirmou que “o processo constituinte desencadeou mobilizações em diferentes categorias de trabalhadores e em setores sociais até então indiferentes ou submissos à política dos outros. Mobilizações que os fizeram crescer e fortalecerem-se.”⁶⁰ Era a sociedade se democratizando e se autonomizando politicamente, e exercendo a cidadania republicana.

Tanto os dizeres de Ulysses como o de Dutra descrevem uma intensa participação dos segmentos menos abastados da sociedade (os que mais precisam da atenção de políticas sociais). Esses núcleos de pressão, e os demais setores que integravam o pacto, demandaram e pressionaram os constituintes para que estes mantivessem os compromissos com a “justiça social” (saúde, educação, previdência, etc), com o desenvolvimento e a “soberania nacional”, com a “democracia” e com a “descentralização política”. Essas pressões populares foram, juntamente com os demais setores que tiveram seus interesses constitucionalizados, boa parte da base política que sustentou e deu força para a concretização do que teria sido o “Momento Maquiaveliano popular-democrático”, para a vitória da “agenda” “progressista” e do domínio dos “interesses consensuais-universalistas” sobre os interesses mais conservadores e sectários.

É possível assimilar que essas manifestações teriam contribuído e pressionado para que os agentes políticos do plano político-partidário mantivessem-se na rota “progressista”, ou seja, para que se mantivessem coerentes com a projeto original quando da formação do pacto popular-democrático e das reivindicações do “Diretas Já”. Seria possível também assimilar que essas manifestações e pressões teriam legitimado a *virtú* consensual-universalista que buscou confrontar “o fluxo irracional de eventos” marcado pela *fortuna* do déficit social, democrático, grandes problemas econômicos e instabilidade institucional.

⁶⁰O trecho foi retirado de um manifesto intitulado “Constituinte – Dezesesseis trabalhadores” e assinado pelo então Presidente do PT, Deputado Olívio Dutra, em 1 de setembro de 1988. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/constituente-dezesesseis-trabalhadores?page=0,2>. Acessado em: 01.05.14.

Esse “efeito contágio” no Poder Legislativo teria contribuído para manter a postura dos congressistas harmônicas com o clamor das praças, e com as reivindicações dos demais sócios da coalizão. Somado à uma convicção de cunho muito mais socialdemocrata e à própria lógica do “compromisso maximizador”, contribuiu para o resultado das propostas, emendas e votações que atenderam (relação inputs-outputs) as reivindicações da maior parte do eleitorado.

A Constituição original promulgada em 1988 seria o próprio documento comprobatório disso. Uma Constituição que, segundo Oscar Vilhena Vieira (2013), sob a lógica do “Compromisso Maximizador”:

Garantiu que todos os setores que foram capazes de se articular no processo constituinte tivessem satisfeita ao menos parcela de seus interesses. **A Constituição entrincheirou direitos, protegeu interesses, distribuiu poderes, realizou promessas delineou objetivos de mudança social e determinou políticas públicas. [...] Estabelece direitos que devem ser respeitados, esferas de participação a serem preenchidas e metas que devem ser alcançadas. Prevê também mecanismos orçamentários que buscam assegurar a eficácia de algumas de suas promessas (VIEIRA, 2013, pp. 18-19).**

Trabalhadores, empresários, funcionários públicos, ruralistas, políticos, todos tiveram direitos constitucionalizados. Foram as próprias classes e frações de classes que deram a base de sustentação para a promulgação dos seus interesses. E para além do compromisso do pacto popular-democrático, a classe política e as próprias elites precisavam prestar bastante atenção ao fato novo que seria constitucionalizado e que já estava em vigor desde 15 de maio de 1985, que era o direito dos analfabetos votarem depois de 104 de privação deste direito (Lei Saraiva, de 1881). Soma-se a isso as próprias palavras de Ulysses Guimarães (1988) ao informar que em 1988 mais de 30 milhões de brasileiros eram analfabetos, afrontosos 25% da população.

E essa nova categoria, a do “cidadão-eleitor”, restaurada a 25% da população em 1985 e constitucionalizada em 1988, além de ter sido uma enorme conquista republicana, democrática e indiscutivelmente universalista, criava um fato político de grande importância. O consenso com as massas era essencial para os setores mais elitizados do sistema político brasileiro lograssem êxito em seus próprios objetivos, pois o poder do voto fortalecia a classe trabalhadora como um todo. Fazia-se indispensável para o “consenso”, para o “compromisso maximizador”, a arquitetura de políticas públicas do Bem-estar com lastro orçamentário constitucional.

O próprio Ulysses chegou a dizer que, “em matéria de política, há uma máxima: você pode até brigar com a mulher, com o papa, ou uma multinacional, mas você não pode brigar com sua excelência, o eleitor. Senão, você (o político) está perdido.”⁶¹

Essa reflexão e dados são importantes para enriquecer o debate já existente sobre as razões do porque da promulgação de um texto tão progressista, mesmo depois que um bloco partidário conservador, o Centrão, foi formado no seio da ANC, em 1987. No mínimo, podemos dizer que em uma República democrática onde a classe política depende do voto para alcançar e se manter no poder, essa máxima dita por Ulysses é válida e se acentua nos momentos em que a população exerce a cidadania de forma ativa e está atenta a cena política. O contexto entre 1985 e 1988, e certamente o da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), foi um momento assim.

Entretanto, para além de apontar alguns dos agentes, interesses, pactos, compromissos e coalizões que deram sustentação e permitiram a execução de um “Momento Maquiaveliano popular-democrático”, precisamos explorar de forma mais aproximada esses bastidores do poder, e penetrar ainda mais nos processos deste ‘Momento’. Sempre com a perspectiva de somar e contribuir aos importantes debates que já foram desenvolvidos por outros autores e trabalhos.

Consideramos que seja importante também investigar como teria sido parte das articulações daqueles que eram contrários aos interesses, objetivos e políticas públicas que estavam em curso para serem constitucionalizados. E buscar investigar de forma mais detalhada como a *virtú* dos “democratas-progressistas” confrontou a *virtú* dos conservadores, dos agentes com interesses “econômico-particularistas” e uma *fortuna* estrutural que já estava “soprando” os ventos para outras direções, qual seja, a do liberalismo-econômico monetarista, ou o que Bresser-Pereira (2013) chama de “ortodoxia convencional” ou “ortodoxia liberal”.

Sob a “ótica” da teoria das “4 camadas do poder”, o processo Constituinte brasileiro de 1987-1988 teria feito com que muitas das forças mais profundas com interesses contrários aos “consensuais-universalistas” se expusessem à luz do sol do jogo democrático. Mas ao que nos parece, e é o que tentaremos demonstrar e debater, isso teria sido antecipado pela *virtú* dos líderes da primeira camada do poder que visavam completar o “Momento Maquiaveliano

⁶¹Essa declaração foi dada pelo Deputado Ulysses Guimarães em 21 de setembro de 1992 durante uma entrevista ao “Programa do Jô”. No contexto da conversa, o Deputado discorria sobre o futuro impeachment de Collor de Mello, e disse que Collor já estava condenado, sendo apenas um fastasma que não aceitava seu desfecho, pois o barulho das praças e a vontade popular já o haviam destituído do poder. Na entrevista, Ulysses profetizou que o prazo para a saída oficial de Collor seria o dia 29 de setembro de 1992, e apostou seus 40 anos de vida pública nisso, o que de fato acabou acontecendo. Conteúdo disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=1WN5BCIVUeM>. Acessado em 15 de junho de 2014.

popular-democrático”. É, portanto, um cenário bastante rico para investigar a atuação dos *players*, e como os agentes das camadas do poder atuaram, se relacionaram, interagiram e competiram entre si à medida que uma determinada estrutura política institucional entrava em colapso e eram definidas, arduamente, as engrenagens de uma nova.

PARTE 2.3. – OS DIQUES DOS “PROGRESSISTAS” E O CONFRONTO COM OS “CONSERVADORES”

Na seção anterior em uma das citações que fazemos dos discursos de Ulysses Guimarães, é possível ler que o Deputado se referiu aos “longos trajetos das subcomissões”. Acontece que essa passagem deixa escapar uma pista importante que nos ajudará a identificar alguns agentes das camadas mais profundas do poder, conflitos de interesses, de propostas, e, também, a *virtú* daqueles que direta ou indiretamente participaram do processo constituinte de 1987-1988.

No contexto da ANC, os agentes mais visíveis que influenciariam o resultado da Constituinte eram os próprios parlamentares que integravam a primeira camada do poder. Mas como dito, a investigação do “longo trajeto das subcomissões” permitirá mapear outra fresta pela qual os grupos de pressão das camadas mais profundas e a sociedade em geral puderam, legitimamente, participar e influenciar o “governo”.

Isso ocorreu porque o processo interno da ANC permitiu aos diversos agentes (de maior ou menor organização e poder) terem tempo e espaço suficiente para influenciarem no processo decisório. Vários foram os canais abertos para essa interlocução no “longo trajeto das subcomissões”: envio de propostas de emendas populares, consulta popular, envio de formulário com propostas diretamente aos constituintes ou barganhando diretamente com eles, e uma série de audiências públicas. Com isso, era possível que, oficialmente, a sociedade “entrasse” dentro do processo constituinte e buscasse alcançar seus interesses, ou então evitar que fossem prejudicados.

Quando aproximamos a lupa sobre os “longos trajetos das Subcomissões”, fazemos isso com duas intenções maiores, que balizam nossa busca: identificar conflitos de interesses e propostas bastante contrapostas, e ampliar a identificação dos agentes que defenderam esses interesses e propostas. Tendo-os em mira, queremos analisar as informações sob a ótica da teoria das 4 camadas do poder, com especial destaque para as camadas dos “subterrâneos” políticos que articulam e buscam atingir seus interesses de forma bastante discreta ao controle democrático.

É preciso antes explicar como funcionaram os “longos trajetos das subcomissões”, que ocorreram em 7 fases sequenciais e dizem respeito ao processo interno da constituinte, do começo ao final. Começamos:

Etapa 1 (Regimento Interno da ANC e sugestões): em uma fase preliminar, os Constituintes votaram e aprovaram o Regimento Interno da ANC. Essa fase também contou com sugestões dos Constituintes, dos cidadãos e entidades de forma geral;

Etapa 2 e 3 (Comissões e Subcomissões Temáticas): foram montadas 8 Comissões Temáticas, com 3 Subcomissões cada uma, portanto 24 Subcomissões Temáticas no total. Cada Constituinte poderia participar como titular de uma Comissão Temática e ser suplente em outra. Cada uma das 3 Subcomissões de cada Comissão emendou o anteprojeto do Relator da Subcomissão, gerando um Anteprojeto da Subcomissão (do seu respectivo tema). Feito isso, esse Anteprojeto da Subcomissão era enviado para sua respectiva Comissão Temática onde era emendado pelos Constituintes titulares, ganhava um substitutivo do Relator, que por sua vez era emendado e dava origem ao “Anteprojeto da Comissão Temática”. Vale dizer que cada emenda deveria passar por votação dos Constituintes membros, e então se aceitava ou rejeitava a emenda;

Etapa 4 (Comissão de Sistematização): cada um dos anteprojetos das 8 Comissões Temáticas foi enviado para a Comissão de Sistematização (onde todo Constituinte poderia propor emendas). Da sistematização dos Anteprojetos das Comissões temáticas foi elaborado um “Anteprojeto de Constituição” que ganhou emendas de mérito e adequação. Feito isso, foi elaborado um “Projeto de Constituição”, que por sua vez foi emendado (por emendas dos Constituintes e da sociedade civil que tiveram mais de 30 mil assinaturas), ganhou um substitutivo do Relator da Comissão, foi novamente emendado pelos Constituintes e por fim ganhou um novo substitutivo do Relator;

Etapa 5 (Plenário): esse foi o processo mais demorado. Iniciou-se em 24 de novembro de 1987 e foi até 22 de setembro de 1988. De início, o Projeto que saiu da Comissão de Sistematização ganhou o nome de “Projeto A”. Tal Projeto depois de emendado e votado se transformou em um “Projeto B”. O Projeto B também foi emendado e votado e deu origem a um “Projeto C”;

Etapa 6 (redação final): o “Projeto C” foi enviado para uma Comissão de Redação (Ulysses Guimarães era o Presidente e Bernardo Cabral o Relator), que demorou 19 dias para apresentar uma redação final, dando origem ao “Projeto D”. O Projeto D foi submetido para deliberação do Plenário da ANC e aprovado em turno único em 22 de setembro de 1988.

Etapa 7 (promulgação): aprovado o “Projeto D”, ao 5º dia do mês de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, totalizando 584 dias de trabalho. A intensa manifestação político-ideológica e o conflito dos interesses divergentes durante o processo constituinte ocasionaram transtornos à condução das atividades. Prova disso foi o atraso de 325 dias para a promulgação da nova Carta (o prazo previsto inicialmente era 15 de novembro de 1987).

Seria natural supor que ocorreriam disputas e conflitos de interesses durante o processo que definiria a Lei maior do país. Afinal, a Constituição entrincheiraria direitos, protegeria interesses e determinaria direções e políticas públicas. Apesar do atraso para a promulgação do novo texto constitucional, as evidências apontam que a coalizão que então tinha alcançado o poder majoritário, a do pacto popular-democrático, tinha consciência dessa contraposição de forças e interesses. Particularmente os políticos “caçadores de nuvens”, que resistiram aos anos de chumbo e conduziram o país da Ditadura à Democracia, eram experientes o suficiente para preverem o que lhes esperavam no plano político-institucional, e então, anteciparem-se.

Esses políticos teriam tomado precauções para garantir, ou controlar o máximo possível, para que determinados resultados fossem atingidos, e outros evitados. O núcleo duro da primeira camada do poder que então compunha a fração político-partidária do pacto popular-democrático teria elaborado um estratagema para funcionar como um “dique” aos interesses mais conservadores ou contrapostos aos seus. E particularmente, funcionar como um “dique” ao tipo de interesse meramente econômico-particularista que estava na contramão dos “macro-objetivos” da “agenda” “progressista” e dos interesses “consensuais-universalistas” dos democráticos-populares.

Identificamos que os “macro objetivos” da coalizão popular-democrática, vinculados ao ‘Muda, Brasil!’ e “a vontade da sociedade”, seriam: 1) democracia e Estado de Direito; 2) justiça social/ Bem-estar social; 3) Estado desenvolvimentista e soberano; 4) fortalecimento do federalismo. São objetivos “universalistas” porque estenderam a todos os brasileiros a possibilidade de beneficiar-se, direta ou indiretamente, dessa plataforma programática e de direitos. O SUS, por exemplo, é um direito de todos, assim como o voto. O desenvolvimentismo alavancaria a geração de empregos, salários, taxa de lucro para que os capitalistas pudessem investir e então gerar poupança. Como também já debatemos, Ulysses indicou que a Constituição pretendia ser “a voz, a letra, e a **vontade política da sociedade** rumo à mudança”.

Associando isso aos “macro-objetivos”, podemos ligar os pontos e perceber que a “vontade política da sociedade” se referiria, diretamente, à vontade dos agentes (cidadãos e grupos) que receberiam “mais justiça social e Bem-estar” através de políticas públicas de um Estado do tipo de Bem-estar. Bem como de todas as classes e frações de classe que se beneficiariam, direta ou indiretamente, por causa de um Estado desenvolvimentista soberano, protetor da indústria e da empresa nacional, gerador de poupança forçada, financiador de atividades produtivas, protetor do capital nacional, protecionista frente ao capital estrangeiro que não gerasse contrapartidas. E claro, de todos aqueles que se beneficiariam pela “democracia”, pela garantia dos seus direitos, e através do “fortalecimento da Federação” na figura dos estados e municípios. Essa grande coalizão de beneficiados e protegidos, então diria: “essa Constituição é algo que garante e protege os meus interesses, e dessa forma ela é minha **voz**, minha **letra** e minha **vontade**”.⁶²

No intuito de analisar a interação, o conflito de interesses, ideológico e a disputa entre os diferentes blocos de poder durante a ANC, um caminho é focar a investigação nos foros de decisões por onde tramitaram, foram aprovados ou rejeitados os “macro-objetivos” e as demais matérias constituintes. A análise do trabalho desenvolvido durante a fase das Comissões e Subcomissões temáticas é bastante adequado para capturar vários dados relativos à ação dos agentes, e suas propostas. Essas fases internas da ANC foram importantes porque delas saíram todas as propostas que foram sistematizadas em um Projeto de Constituição (na Comissão de Sistematização), e que seria depois votado em plenário.

Foram 3 as Comissões e 3 as Subcomissões Temáticas diretamente responsáveis pela votação dos “macro-objetivos” (“justiça social”, “democracia”, Estado desenvolvimentista soberano”, “fortalecimento do federalismo”):

- 1) Comissão de Ordem Econômica e sua Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica;
- 2) Comissão da Ordem Social e sua Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio ambiente;
- 3) Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e sua Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes⁶³.

⁶²Aspas e grifo nosso.

⁶³O grifo em negrito é nosso. A ideia é chamar ainda mais a atenção das áreas sociais envolvidas, quais sejam: a democratização da Saúde, Previdência e Educação e as funções do Estado como planejador, regulador e executor de políticas públicas indutoras de um desenvolvimento distributivista, para uma sociedade mais democrática e menos injusta.

O estratagema feito pela primeira camada que compunha a coalizão original dos “democráticos-populares”, qual seja, a de construir um “dique” contra as vicissitudes da *fortuna* e dos interesses contrários às suas diretrizes gerais, teria sido possível graças a concentração de poder dos agentes desta coalizão no plano político partidário. O destaque é para o “bloco progressista” do PMDB, os partidos tidos como de “esquerda”, e eventuais defecções entre os congressistas “conservadores”.

A montagem deste “dique” começou desde a primeira fase dos processos internos da Constituinte, que era a elaboração do Regimento Interno da ANC. A *virtú* dos “progressistas” conseguiu assegurar, regimentalmente, uma enorme concentração de poder discricionário nas mãos do Presidente da ANC, o Deputado Ulysses Guimarães. Também garantiu, regimentalmente, que a composição dos postos-chaves dos processos internos da ANC viessem a ser ocupados, majoritariamente, por um grupo de constituintes “progressistas” e ou moderados muito próximos ao próprio Guimarães e ou comprometidos com as diretrizes amplas dos “macro-objetivos” dos democráticos-populares (ou então com o Compromisso com a Nação).

Como isso teria funcionado na prática? Segundo os dados disponíveis dos documentos oficiais, como nos Diários da Assembleia Nacional Constituinte (DANC), consta-se que o PMDB controlou ao menos um dos cargos-chaves (Relatoria, Presidência e a 1ª e 2ª Vice-Presidência) em **todas** Comissões e Subcomissões temáticas. E em **todas** controlou um *quórum* de membros titulares com direito a voto em número muito superior aos demais partidos. Vale dizer que, segundo o Regimento Interno da ANC, o cargo do Relator era o responsável por elaborar o esboço do Anteprojeto que iria para as sessões de discussões, emendas e votação entre os constituintes. Feito isso e após as negociações de bastidores, novamente cabia ao Relator apresentar o substitutivo final que passava por outra sessão de votos e emendas. Nesse bojo, o PMDB controlou **todas** as Relatorias de **todas** as 8 Comissões temáticas. Soma-se a isso os dados que, quando o PMDB também não controlou as Relatorias das Subcomissões Temáticas, controlou a Presidência, ou ambas ao mesmo tempo, além da maioria numérica para votações.

Nas 3 Comissões e Subcomissões que foram responsáveis por votarem os “macro-objetivos” do pacto popular-democrático, os dados da divisão do poder se deram da seguinte maneira:

1) Comissão da Ordem Econômica: o PMDB controlou a Relatoria, que ficou a cargo do Senador Severo Gomes (PMDB/SP), e controlou a 1º e a 2º vice-presidência (a Presidência da Comissão ficou com o Deputado José Lins do PFL/PE, portanto, composição

da Aliança Democrática). O PMDB também deteve 34 membros titulares (de um total de 65), enquanto o PFL ficou com 15, o PDS 4, PDT 3, PTB 2, PT, 2, PL 1, PDC 1, PC do B 1, PCB 1 e PSB 1. Ou seja, de um total de 65 integrantes (63 membros mais o presidente e o relator) o PMDB teve 33 membros com direito a voto, mais o Relator (em um total de 34), número maior do que todos os demais partidos juntos.

Já na **Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime do Subsolo e da Atividade Econômica** (vinculada à Comissão da Ordem Econômica), o PMDB controlou o cargo de Relator (a Presidência coube ao Deputado Delfim Neto, do PDS de SP) e teve 12 membros titulares (de um total de 23), enquanto o PFL ficou com 5, o PDS com 2 (contando com a Presidência da Subcomissão), PTB, PT, PL e PSB com 1 cada, o que garantia ao PMDB a maioria dos votos (além da possibilidade que o Partido tinha de combinar votos com os demais caso a bancada, liderada pelo “progressista” Mario Covas não votasse de forma homogênea).

2) Comissão da Ordem Social: o PMDB também controlou a Relatoria (com o Senador Almir Gabriel, do PA) e a 1ª vice-presidência, teve 34 membros de um total de 65 (PFL ficou com 15, PDS com 4, PDT com 3, PTB com 2, PT com 3, PL, PDC, PC do B e PCB com 1 cada).

Na **Subcomissão da Saúde, Segurança e do Meio Ambiente** (vinculada à Comissão da Ordem Social) o PMDB também controlou a Relatoria (com o Deputado Carlos Mosconi, de MG) e a 1º vice-presidência (a Presidência coube ao Deputado José Elias Murad, do PTB/MG) e teve 12 membros titulares de um total de 23 (PFL ficou com 5, PDS com 2, PDT, PTB, PT e PL com 1 cada).

3) Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes: novamente o PMDB controlou o cargo de Relator, desta vez com o Deputado Artur da Távola, do RJ (a Presidência coube ao Senador Marcondes Gadelha, do PFL/PB). Também teve 34 membros titulares (de um total de 65), enquanto PFL ficou com 16, PDS com 4, PDT e PTB com 3 cada, PT com 2 e o PL e PDC com 1 cada.

Já na **Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes**, o PMDB controlou a Presidência e a Relatoria, respectivamente com o Deputado Hermes Zaneti, do Paraná, e o Senador João Calmon, do Espírito Santo. Do total de membros titulares o PMDB teve 13 membros, enquanto o PFL ficou com 7 e o PDS, PDT, PTB, PT e PL com 1 cada. Abaixo uma tabela resumo da distribuição de todas as 8 Comissões Temáticas e 24 Subcomissões Temáticas, por legenda partidária.

Tabela 1. Distribuição de cargos nas fases 2 e 3 da Constituinte de 1987-1988 (por partido e função).

Cargos/Partidos	PMDB	PFL	PDS	PDT	PTB	PT	PDC
Presidências de Comissões		7	1				
Relatorias de Comissões	8						
Relatorias de Subcomissões	13	5	2	1	1	1	1
Subtotal (Vagas Com. Sist.)	21	12	3	1	1	1	1
Presidências de Subcomissões	15	5	1	2	1		
Total Geral	36	17	4	3	2	1	1

Fonte: Adriano Pilatti (2008). Pcdob e PCB tiveram ambos 1 vaga de 2ª Vice Presidência de Subcomissão.

Em consonância a isso, os documentos também demonstram que cabia ao Presidente da ANC, que por ventura também era o maior entre os líderes dos “progressistas”, configurar toda essa distribuição de funções nos processos internos da Constituinte. Segundo o Regimento Interno da ANC, cabia ao Presidente designar todos os membros das Comissões, e resolver todos os casos, unilateralmente, não previstos pelo Regimento. Vejamos:

Art. 5º. São atribuições do Presidente (da ANC), além de outros conferidos neste Regimento [...] XIV – **designar os membros das Comissões**; [...] XVI – **resolver**, nos termos do disposto no art. 83, **qualquer caso não previsto neste Regimento** (REGIMENTO INTERNO ANC, 1987).

Isso fez com que Ulysses atuasse como um “magistrado” geral da Constituinte. Adriano Pilatti (2008), um dos maiores estudiosos dos documentos oficiais da ANC, e que foi assessor parlamentar durante a ANC, pontua o papel que coube a Guimarães:

As decisões do presidente da ANC afetavam efetivamente o jogo decisório, através do uso dos seus poderes de interpretação e aplicação do Regimento, e de resolução de casos omissos. Tais poderes pareciam se alargar cada vez que utilizados, refletindo a flexibilidade e as lacunas das normas regimentais (PILATTI, 2008, p. 122).

Além da prerrogativa de que cabia ao Presidente da ANC, o “progressista” Guimarães, indicar os membros das Comissões e resolver unilateralmente os casos não previstos no Regimento Interno da Constituinte, - o que acontecia o tempo inteiro segundo relato da entrevista com o Dep. Doreto Campanari, e segundo a tese de doutorado de Adriano Pilatti (2008) orientada por Renato Lessa -, o Regimento também previu que todos os Presidentes e Relatores das Comissões e todos os Relatores das Subcomissões (o PMDB teve a grande maioria desses cargos) participariam da Comissão de Sistematização. E dessa Comissão saiu o

Projeto de Constituição que foi discutido, emendado e votado na fase da Plenária da Constituinte, que também teve ampla maioria do PMDB. Vejamos

Título IV (da elaboração da Constituição), Capítulo I (das Comissões Constitucionais), Seção I (normas gerais): haverá uma Comissão de Sistematização, integrada inicialmente por 49 (quarenta e nove) membros e igual número de suplentes, a qual terá sua composição complementada com os Presidentes e Relatores das demais Comissões, e os Relatores das Subcomissões, assegurada a participação de todos os partidos com assento na Assembleia (REGIMENTO INTERNO DA ANC, 1987).

Já os números da Comissão de Sistematização comprovam mais uma vez a maioria que foi garantida ao PMDB, integrada majoritariamente por atores “progressistas” e ou moderados direta ou indiretamente vinculados ao consórcio de interesses “concensuais-universalistas”: a Presidência coube ao Senador Afonso Arinos (do PFL/RJ), um moderado próximo a Ulysses, enquanto a Relatoria coube ao PMDB na figura do progressista Bernardo Cabral, do AM (que foi o Relator final da nova Carta e também próximo de Ulysses). A 1ª vice-presidência também coube ao PMDB. Dos membros titulares desta Comissão, de um total de 93 membros, 49 titulares eram do PMDB (52.6%), enquanto PFL ficou com 14, PDS com 6, PDT e PTB com 3 e PT com 1 (os 3 juntos ficaram com 7) e os demais partidos ficaram com 1 titular.

Mas o que isso tudo significava na prática? Os dados apontam que, na prática, tudo isso funcionou como uma “engenharia política” concentradora. Ou seja, todo tipo de lobby, pressão, tentativa de influência ou cooptação pecuniária dos constituintes (Ulysses narra em discurso que já citamos que isso ocorreu) que foram oferecidas e ou feitas por qualquer tipo de agente, classes, frações de classe, blocos, grupos de pressão, sindicatos, corporações privadas, multinacionais, etc, tiveram que passar, mais cedo ou mais tarde, pelo crivo e chancela dos “foros de decisões chaves do processo interno da constituinte”, majoritariamente sob o comando da ala “progressista” ou moderada do PMDB.

Apesar da não homogeneidade do Partido durante esse período, vale dizer que a “liderança” da bancada do PMDB coube a um “progressista”, que foi Mario Covas. E ademais, essa “engenharia política” concentradora teria ampliado a possibilidade dos membros mais influentes do Partido em influenciar fortemente no processo, com destaque para o líder do pacto popular democrático, Ulysses Guimarães. Essa engenharia teria sido um mecanismo previamente calculado pela *virtú* para funcionar como “dique” às pressões dos agentes mais “conservadores” e ou não alinhados com os “macro-objetivos” da coalizão

popular-democrática. Teria também sido um fator importante, dentre os muitos que já buscamos debater, para que o “Momento Maquiaveliano popular-democrático” fosse concretizado.

Feito essa exposição, podemos dizer que apresentamos alguns dos aspectos mais importantes do processo interno da Constituinte, ou seja, dos “longos trajetos das subcomissões”. A concentração da maioria dos cargos-chaves e os demais “diques” montados teriam ampliado a capacidade de articular e ou barganhar os resultados almejados pela primeira camada do poder que compunha a expressão político-partidária da coalizão popular-democrática. Uma ação política para minimizar os riscos e maximizar a possibilidade de êxito.

Agora tentaremos analisar de forma um pouco mais detalhada as diferentes posições políticas e interesses que se contrapuseram durante o processo interno da ANC. Primeiramente será feita a identificação dos agentes de forma ampla (uma associação, um sindicato, por ex), e depois uma identificação mais específica (o nome do agente, nome da entidade que ele representava e os objetivos que tentaram alcançar). O local escolhido para analisar isto são as Audiências Públicas dos ‘longos trajetos das subcomissões’ temáticas.

Cada uma das 24 subcomissões realizou entre 5 e 8 audiências públicas e possibilitou que os agentes/representantes dos diversos setores/interesses da sociedade fossem convidados para expor seus pontos de vista (interesses e crenças), debatessem entre si e tentassem influenciar o voto dos Constituintes. De forma ampla, a identificação de boa parte dos agentes que participaram das Audiências Públicas das Subcomissões Temáticas é: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Central Geral dos Trabalhadores (CGT); Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam); Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Ordem dos Ministros Evangélicos (OME); representantes do Governo Federal (ministros, ex-ministros, secretários e assessores); dos Governos Estaduais (governadores e secretários); dos Governos Municipais (prefeitos e secretários); representantes intelectuais diversos; juristas; jornalistas de grande renome; Presidentes de empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras; representantes militares como generais e almirantes; da Associação Brasileira de Medicina de Grupo Empresarial; a Federação Nacional dos Médicos; a Associação Brasileira de Enfermagem; da Confederação das Santas Casas; representantes de Instituições de Pesquisas (públicas e privadas) de segmentos como saúde e educação; dos estudantes; representantes dos

movimentos negros; das empregadas domésticas; das mulheres; dos homossexuais; e das nações indígenas.

Fica evidente o amplo leque de participação dos diversos setores da sociedade. Portanto, quando Ulysses se referiu que a nova Constituição buscava ser “a vontade da sociedade”, já encontraríamos certa dose de realismo na frase. Se não toda a sociedade, boa parte dela já se encontraria identificada pelos grupos acima. Intencionamos, no entanto, demonstrar também a participação daqueles agentes das camadas mais profundas do poder (ou seus porta-vozes e associados locais) que buscaram influenciar o processo constituinte de forma visível, ou seja, aqueles agentes que de forma pública expuseram seus interesses e crenças (ou parte deles) para angariar o apoio dos parlamentares Constituintes. A diferença entre “progressistas” e “conservadores” ficará bastante delineada.

A delimitação das audiências públicas permanece restrita às Subcomissões Temáticas que expusemos acima, pois foram nelas que se passaram as Audiências que trataram dos assuntos relacionados aos ‘macro-objetivos’ como ‘justiça social’ e ‘Estado desenvolvimentista soberano’.

Nas tabelas abaixo faremos a exposição dos participantes de uma das Subcomissões Temáticas, a “Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime do Subsolo e da Atividade Econômica”, que liga-se diretamente ao motor que geraria “desenvolvimento”, ou seja, a Ordem Econômica e Financeira, determinada como geradora de divisas para a “justiça social”. Nesta Subcomissão foram debatidas e votadas diferentes temáticas, entre elas: 1) os instrumentos para a geração de recursos que financiariam políticas públicas direcionadas para a “justiça social”; 2) a garantia da “soberania nacional”; 3) a definição de empresa nacional; 4) os monopólios do Estado; e 5) o fortalecimento dos “estados e municípios” e da “democracia”. Participaram os seguintes agentes, cada qual defendendo um interesse/entidade:

Tabela 2. Agentes da sociedade civil que participaram da Audiência Pública da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, vinculada à Comissão da Ordem Econômica.

Data da audiência pública	Nome do agente	Quem era	O que foi discutir na Audiência Pública da Subcomissão
27.04.1987	Antonio Dias Leite	Ex-ministro de Minas e Energia, Ex-Presidente da Vale e Professor	Princípios gerais da ordem econômica, intervenção do Estado na ordem econômica, preservação de valores e interesses comuns e individuais, conveniência e limites da atuação estatal.
	Mário Amato	Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Igual
	Milton dos Reis	Presidente da Confederação Nacional dos Diretores Lojistas	Igual
	Osny Duarte Pereira	Jurista, desembargador aposentado do TJRJ e assessor da Frente Parlamentar Nacionalista durante o período Constituinte	Igual
	Jorge Bittar	Presidente da Federação Nacional dos Engenheiros	Igual
	Paulo Rabelo de Castro	Representante da Fundação Getúlio Vargas	Igual

Obs. Elaboração própria. Fonte: Câmara dos Deputados, 1999.

Tabela 2.1. Agentes da sociedade civil que participaram da Audiência Pública da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, vinculada à Comissão da Ordem Econômica.

Data da audiência pública	Nome do agente	Quem era	O que foi discutido na Audiência Pública da Subcomissão
21.07.1987	Ozires Silva	Presidente da Petrobras	O subsolo, a União e os estados. Monopólio estatal do petróleo e outros monopólios
	Luís Reis	Especialista Petrobras	Petrobras – contratos de risco
	Barbosa Lima Sobrinho	Presidente da Associação Brasileira de Imprensa, amigo de Ulysses Guimarães (foi seu candidato a Vice-Presidente em 1973, ainda pelo MDB)	Igual
	João Sérgio Marinho Nunes	Presidente do Instituto Brasileiro de Mineração	Setor mineral
	Vanderlino Teixeira de Carvalho	Presidente da Coordenação Nacional dos Geólogos	Igual
	Elmer Prata Salomão	Presidente da Sociedade Brasileira de Geologia	Igual
	Vanderlino Teixeira de Carvalho	Presidente da Coordenação Nacional dos Geólogos	Igual
	Elmer Prata Salomão	Presidente da Sociedade Brasileira de Geologia	Igual

	Roberto Gama e Silva	Almirante	Os bens do subsolo e política mineral
--	----------------------	-----------	---------------------------------------

Obs. Elaboração própria. Fonte: Câmara dos Deputados, 1999.

Tabela 2.2 Agentes da sociedade civil que participaram da Audiência Pública da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, vinculada à Comissão da Ordem Econômica.

Data da audiência pública	Nome do agente	Quem era	O que foi discutir na Audiência Pública da Subcomissão
06.05.1987	Antonio Ermírio de Moraes	Empresário	Nacionalidade da pessoa jurídica e reserva de mercado
	George Fischer	Empresário	Igual
	Jorge Gerdau Johanpeter	Empresário	Igual
	José Ezil Veiga da Rocha	Comandante	Igual

Obs. Elaboração própria. Fonte: Câmara dos Deputados, 1999.

As audiências públicas desta Subcomissão foram marcadas por intensos embates ideológicos entre o que à época era publicamente conhecido como “conservadores” de um lado e “progressistas” de outro, termo que já citamos inúmeras vezes no trabalho. O resultado prático desta fase da Constituinte foi que “conservadores” e “progressistas” obtiveram vitórias equilibradas em suas áreas de interesse. Entretanto, a perspectiva desenvolvimentista e nacionalista do Estado acabou saindo com ligeira vantagem no Anteprojeto desta Subcomissão e depois na respectiva Comissão Temática da Ordem Econômica. A importante atuação de Mario Covas, líder do PMDB, os cargos-chaves controlados pelos “progressistas”, o apoio dos constituintes do PT, PTB, PSB, PCdoB e PCB, além dos moderados e defecções dos “conservadores”, garantiu a inclusão de questões que defendiam o papel estratégico de um Estado desenvolvimentista na economia, itens relativos à “soberania nacional” e a execução de políticas públicas de Bem-estar.

A fala de alguns destes agentes externos (das demais camadas que não a primeira) durante as Audiências Públicas explicita o conflito entre “conservadores” e “progressistas”. Antonio Dias Leite, ex Presidente da Vale, colocou-se contra os excessos da atividade do Estado na economia. Já Mario Amato, da FIESP, foi radicalmente contra a intervenção estatal e disse que “a iniciativa privada procura, única e exclusivamente, o lucro justo, honesto e social para o desenvolvimento das suas atividades.”. Milton dos Reis, presidente da Confederação Nacional dos Diretores Lojistas, em harmonia com Amato, disse que “qualquer

país que busca uma economia saudável sabe que quanto menos governo, melhor!”. Em contraste, o desembargador nacionalista Osny Duarte Nogueira foi favorável a intervenção do Estado para atender demandas coletivas e interesses nacionais, visão que prevaleceu no texto constitucional.

O expoente Antoninho Trevisan se posicionou dizendo que não haveria diferença entre uma empresa estatal e uma empresa privada, e que “o melhor método para se definir a eficiência e a eficácia de uma gestão empresarial, num regime capitalista, ainda é o lucro. Não existe melhor resultado ou forma.”. Já o deputado Vladimir Palmeira do PT defendeu uma posição bem distinta, e disse que uma “empresa estatal não é uma empresa que se possa medir simplesmente pelo lucro. E deve-se ter uma função social, para isso ela é estatal.”.

A fala do Ex-Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, ao tratar da questão do Planejamento Econômico, além de professoral, foi a perspectiva escolhida pelos constituintes para vigorar na Constituição de 1988, e por isso destacaremos alguns dos trechos mais importantes:

Deve o governo planejar, no Brasil, se existe uma tendência mundial de reação à grande burocracia estatal, e estamos, no país, querendo passar do subsídio, e da tutela ao setor privado, para o maior risco de mercado? Sim! Uma sociedade democrática, no estágio atual do Brasil, deve ter planejamento. E, essencialmente, por uma razão: precisamos de uma ótica de médio prazo, que não é uma sucessão de curtos prazos, mas uma visão diferente. Visão de sentido mais estratégico, e que permite passar a uma nova etapa de industrialização, definir novo conjunto de prioridades, criar novas instituições ou modificar estruturas. [...] o grau de protecionismo, de ação da empresa estatal, de intervencionismo, de assistencialismo, são funções do grau de desenvolvimento. E em nenhum caso se justifica a grande burocracia, que absorve recursos da sociedade, desviando-os do investimento econômico e social. Isso não é a volta ao *laissez-faire*, a la século XIX. Isso é concepção moderna do Estado, orientado para atender aos objetivos da sociedade democrática, mas eficiente e econômico no uso dos meios para alcançá-los (DANC, 1987).

Já Flávio Menezes, presidente da Sociedade Rural Brasileira rechaçou o planejamento estatal e destacou a importância da criatividade liberal, ao dizer que:

Aqui (no Brasil) tem-se sintetizado todos os conceitos que impedem o florescimento pleno da capacidade criadora do neoliberalismo: o social-estatismo, a intervenção reguladora, a reserva de mercado, a estatização da poupança, o direcionamento dos investimentos, a abolição da função do preço, a proliferação das empresas estatais (DANC, 1987).

Sobre o tema da “reserva de mercado”, que foi calorosamente discutido, também se destacou no bojo desta Subcomissão o conflito de interesses contrários. Foram destaques as posições do empresário Jorge Gerdau, que expos motivos negativos, e a do Comandante José Veiga da Rocha, que defendeu a reserva de mercado com finalidades de soberania nacional.

Entre os constituintes e no texto final, prevaleceu a do segundo expoente. O jornal Correio Braziliense de 07.05.1987, se referindo à posição principalmente de Gerdau, chegou a estampar em sua capa: “empresários defendem capital estrangeiro”.

Já a fala do Comandante José Ezil Veiga da Rocha foi ao encontro de ao menos um dos objetivos dos ‘macro-objetivos’ da coalizão popular-democrática: o de “soberania nacional”. E foi a essência do que prevaleceu entre os constituintes. Apesar de ser uma longa citação, a defesa feita por Veiga da Rocha permite identificar que, do outro lado, havia um interesse completamente oposto, com destaque para os agentes do “supragoverno” representados então pelas multinacionais, pelas elites locais “associadas”, por rentistas e financistas, e ideólogos do liberalismo econômico. Segue a fala de Veiga da Rocha, registrada no Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC) de 1987:

O coronel Ozires Silva (fundador da Embraer, ex-presidente da Petrobrás e ex-ministro), em sua palestra perante o Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos, em 6 de outubro de 1983, lembrou aos participantes, notadamente aos representantes americanos, como a história dos Estados Unidos registra a necessidade que uma nova nação tem de proteger sua capacidade produtiva interna, adotando uma série de medidas restritivas, até chegar, no caso americano, ao Buy American Act de 1933, que só foi modificado e liberalizado de forma mais intensa em 1979. Temos, ainda, no caso do Japão, a sucessão de leis, de medidas temporárias que foram, por diversas vezes, prorrogadas, para permitir a implantação e o progresso da indústria de ponta naquele país. O próprio coronel Ozires Silva comenta que a presença de produtos estrangeiros no mercado norte americano está provocando controvérsias e, o que é mais notável, mostra que o outrora inexpugnável conceito de livre competição só parece subsistir quando predomina a participação acentuadamente majoritária da indústria americana. Depois de perder em competitividade no setor manufatureiro como um todo, os Estados Unidos estão registrando drásticas reduções de seu superávit no setor de alta tecnologia, onde se consideravam imbatíveis. Em consequência, baseando-se em legislação comercial interna, à margem de seus compromissos internacionais, pressionam pela abertura de mercados a qualquer custo como no caso da informática brasileira. Por outro lado, os Estados Unidos lideram, com grande desenvoltura, o bloco de países desenvolvidos buscando o domínio da informação e da alta tecnologia para si, em detrimento das nações em desenvolvimento. É nesse contexto que se inscreve o lançamento da rodada do Uruguai com negociações sobre bens e propriedade intelectual no marco do Gatt e sobre comércio de serviços ainda fora dele, mas usando os seus conhecimentos e práticas. Tem razão o Dr. Gerdau. Realmente, o regime é selvagem e precisamos escolher o nosso futuro, ser participante ativo ou paciente periférico de um novo modelo econômico. Para isto, Srs. Constituintes, pedimos a sua melhor atenção (DANC, 1987).

Essa fala de Veiga da Rocha, que cita também Oziris Silva, foi ao encontro do que disse Ulysses sobre a atuação e as consequências da “espoliação externa e da insânia dos

centros financeiros internacionais”. Em todas as outras falas fica nítido o conflito entre “progressistas” e “conservadores”, ou entre o consórcio de interesses popular-democrático, e interesses divergentes a estes. O primeiro sendo representado por João Paulo dos Reis Velloso, Osny Duarte Nogueira, José Ezil Veiga da Rocha e Oziris Silva. O segundo sendo representado por Mario Amato, Milton dos Reis, Flavio Menezes, Antoninho Trevisan e Jorge Gerdau. Apesar de mostrar apenas alguns entre os muitos atores participantes, podemos perceber que houve um bloco bastante definido entre aqueles que defenderam a “soberania nacional”, a função social do Estado e ou temas muito próximos a estas perspectivas. Ao mesmo passo, também houve um bloco “conservador” e “liberal” poderoso e influente que buscou alcançar seus interesses.

No entanto, os avanços progressistas que defendiam os “macro-objetivos” do pacto popular-democrático logravam sucesso sempre com muitas dificuldades. Havia um bloco conservador amplo entre as 4 camadas do poder que se manifestava constantemente, inclusive com ameaças de seu braço armado, os militares. Um exemplo dentre os muitos possíveis foi o que se passou já na fase da Sistematização, no dia 27 de agosto de 1987. Após uma ampla articulação dos progressistas que logrou incluir matérias que estendia os direitos trabalhistas, adicionar matérias sobre a reforma agrária, restringir o papel das forças armadas, ampliar a anistia aos punidos pelo Regime Militar, e defender certos benefícios às empresas nacionais, o general e ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, tomou a palavra e chamou o Substitutivo progressista de “inaceitável” (PILATTI, 2008). Ulysses Guimarães, no entanto, chamou para si a resposta e disse que a “Constituinte não se intimida”, ao mesmo passo que Afonso Arinos e Fernando Henrique Cardoso foram ao encontro do general para “acalmá-lo”.

Apesar de ser apenas uma entre as muitas situações dos bastidores internos da Constituinte, o fato chama a atenção de uma articulação recorrente em toda a ANC, qual seja: a de uma ação em “bloco” dos setores e agentes conservadores das 4 camadas do poder. Enquanto a primeira camada deste bloco estaria representada pelo próprio governo na figura do Presidente e pelos “conservadores” no Congresso Nacional; o “subgoverno” estaria representado, por exemplo, por figuras como Mailson da Nobrega e Antonio Carlos Magalhães; o “criptogoverno” por agentes como o próprio general Leônidas; e o “supragoverno”, em sua versão associada local, por empresários como os conservadores-liberais Jorge Gerdau e Mario Amato⁶⁴.

⁶⁴ Aprofundaremos o debate sobre o bloco conservador e neoliberal, e seu desenvolvimento, na parte 3 deste trabalho.

Entretanto, o caráter “anti-popular” de muitas das propostas desse bloco encontrava uma *fortuna* muito negativa à seus interesses: o Plano Cruzado havia entrado em colapso em 1987; a inflação começou a retornar; o Brasil sofreu uma crise no balanço de pagamentos e Dilson Funaro, então Ministro da Fazenda, decretou a moratória da dívida. A popularidade de Sarney, segundo o Datafolha, variou de 33% em outubro de 1985, para 82% em seguida ao Plano Cruzado, 34% em novembro de 1986 e pífios 8% em maio de 1987. O fracasso do Plano Cruzado fez retornar a crise econômica e financeira já no primeiro semestre de 1987, e fez explodir uma crise política marcada pela perda de legitimidade do governo Sarney junto à sociedade civil. Nas palavras de Bresser-Pereira:

As sequelas deixadas pelo fracasso do Plano Cruzado foram terríveis: a partir do neoliberalismo que avançava em todo o mundo, pôs-se absurdamente em dúvida a contribuição dos economistas que haviam desenvolvido a teoria da inflação inercial e proposto o “choque heterodoxo”; ocorreu o retorno da crise econômica e financeira no primeiro semestre de 1987, com uma virulência que não tinha precedências 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 a força (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 207).

O fracasso do Plano Cruzado, além de fazer retomar a crise econômica, fiscal, e causar uma crise política, teria tido uma consequência de grande impacto: o colapso da coalizão do pacto popular-democrático e a abertura de um período de crise política no Brasil onde nenhuma outra coalizão conseguiu impor-se como dominante e constituir-se como bloco hegemônico até o início dos anos 1990. Esse colapso resultante da crise política teria acentuado ainda mais as divergências e polarizações no Congresso Nacional, e teve importantes desdobramentos no processo Constituinte. Uma das expressões disso foi a criação de um bloco numericamente majoritário, “conservador” e aliado ao Presidente Sarney, que ficou conhecido como “Centrão”. Entretanto, o conteúdo majoritariamente “progressista” do texto que seria promulgado em outubro de 1988 ainda saiu vitorioso, e a quase totalidade da “agenda” dos interesses “consensuais-universalistas” representada pelos “macro-objetivos” do pacto popular-democrático, foi constitucionalizada. Esse período marcado por crises, rearranjos e pela conclusão da Constituinte é o que iremos tratar na próxima parte.

PARTE 2.4 – O FRACASSO DO PLANO CRUZADO, O COLAPSO DE UMA COALIZÃO DE CLASSES E A CONCLUSÃO DO “MOMENTO MAQUIAVELIANO POPULAR-DEMOCRÁTICO”

Essa parte do trabalho busca dar prosseguimento na análise dos processos internos da Constituinte, que após as fases das Subcomissões e Comissões Temáticas, entrou na fase da Sistematização. Paralelamente busca-se debater o contexto externo à ANC, com destaque para as consequências do fracasso do Plano Cruzado e o colapso da aliança de classes que haviam se unido sob o pacto popular-democrático, realizado o “Diretas Já” e eleito Tancredo em 1985. Ao final desta parte, trataremos da “conclusão” do Momento Maquiaveliano popular-democrático.

Os dados apontam que mesmo após o colapso do pacto político, os “progressistas” da ANC fizeram de tudo para não perderem a oportunidade de constitucionalizar a agenda programática com os quais eles e a grande parte da sociedade brasileira estavam comprometidos. Para eles, independente das crises, era preciso concluir o trabalho Constituinte; era preciso garantir a vitória do “roteiro” demandado explicitamente pela sociedade desde as “Diretas Já”, onde um dos “slogans” foi o ‘Muda, Brasil!’. Ou seja, era preciso ir até o fim e constitucionalizar os “macro-objetivos” consensuais-universalistas da coalizão popular-democrática: democracia, justiça social, soberania nacional, desenvolvimento e fortalecimento do federalismo.

No dia 18 de maio de 1987 (o Plano Cruzado já havia erodido), Sarney rompeu o compromisso assumido por Tancredo e ele de ficarem 4 anos no poder, e anunciou em cadeia nacional que ficaria 5 anos na Presidência da República. Isso esfacelou de vez a ligação entre os constituintes “progressistas” e de esquerda com o governo Sarney propriamente dito. A primeira camada do poder estava publicamente desunida. Ao mesmo passo, o objetivo de Sarney preservar o poder e alcançar os 5 anos tornou-se questão de ‘honra’. O Presidente ainda tentou formar um novo Partido de direita, que seria composto pelo PFL e por setores do PDS, mas fracassou. Nesse contexto formou-se o bloco partidário que ficou conhecido como Centrão, de caráter “conservador” e numericamente superior aos constituintes “progressistas”. Teria sido um movimento estimulado também pelo próprio Presidente Sarney para “rachar” e “dividir” o PMDB, diminuir o poder de Ulysses e dos “progressistas”, e formar uma base de governabilidade no Congresso Nacional.

Segundo Bresser-Pereira (2014) a prova definitiva de que os “progressistas” haviam rompido definitivamente com Sarney, e a prova do colapso do pacto popular-democrático, foi

quando Ulysses Guimarães, o líder do pacto, se absteve de vincular o nome do PMDB com a política econômica do governo e indicar o nome de um Ministro da Fazenda. Enfraquecido e deslegitimado, Sarney, que já estava aliado com setores arcaicos das camadas mais profundas do poder como os militares do “criptogoverno”, aliou-se com uma elite não consoante com as forças econômicas e políticas do país, e passou a adotar o *confidence building* a qualquer preço. Bresser relata isso em 1ª pessoa:

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 disso foi o fato de que o presidente do PMDB – o grande líder da transição democrática, 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 (Dílson Funaro), inclusive o meu. Acreditava-se, portanto, ainda naquela época na possibilidade de manter o Pacto Democrático-Popular que dera origem à Nova República e que sempre teve como base o PMDB. Sete meses e meio mais tarde quando apresentei de forma definitiva a minha demissão, a decisão do presidente do partido, deputado Ulysses Guimarães, foi a de não oferecer mais nenhum nome para a Fazenda. **Era o sintoma definitivo de que o Pacto Democrático-Popular de 1977 fora rompido, não mais existia. Era o sinal de um profundo agravamento da crise política [...]** A partir da crise do Plano Cruzado, e em particular do segundo semestre de 1987, os aspectos arcaicos e populistas do governo se acentuaram. Além da centro-esquerda social-democrática, também a direita liberal se afastou do governo. E assim, na medida em que se reinstalava no poder uma elite política que não tinha mais nenhuma consonância com as forças econômicas e políticas reais do país, o governo Sarney perdia legitimidade, vendo diminuir dia a dia o apoio conseguido em todos os níveis da sociedade. Configurava-se a crise política. A crise econômica só se agravava [...] adotando a prática do *confidence building* a qualquer preço, o governo suspende a moratória da dívida externa em 1988 sem antes ter alcançado uma negociação razoável, com a necessária reestruturação de prazos e do valor a ser pago (BRESSER-PEREIRA, 2014, pp. 206-209).

Vale salientar que o então ministro Bresser pediu demissão porque Sarney recusou aceitar sua proposta de fazer uma reforma tributária e um conjunto de medidas que visavam reduzir o déficit público do Estado. Apesar disso, o Ministro executou um plano de estabilização de emergência que ficou conhecido como “Plano Bresser”, formulou um Plano de Controle Macroeconômico (de médio prazo) e reformulou a política brasileira com relação à dívida externa: manteve a moratória e propôs que a dívida fosse securitizada com um desconto, de acordo com a possibilidade real de pagamento do Brasil, proposta que foi recusada pelos credores.

Nesse bojo de crises e rearranjos, o governo Sarney deu uma guinada à direita na área econômica. O comando da política econômica (Ministério da Fazenda, Banco Central, Ministério do Planejamento), que antes da crise do pacto havia sido assumido pelos empresários paulistas e uma série de economistas da Unicamp, Puc-Rio e da USP, foi substituída por nomes ortodoxos. O maior dentre esses nomes, o então Ministro da Fazenda Maílson da Nobrega, lança dois planos, o Plano Feijão com Arroz (ortodoxo), e o Plano Verão (heterodoxo), sem obter êxito. O Estado continuou em uma grave crise fiscal, ultrapassou os 400% de inflação em 1987, e em 1988, com uma inflação acima dos 1.000%, o país caminhou para a hiperinflação, que no último mês do governo Sarney (março de 1990) bateu os 72%. O descrédito do governo junto à população era enorme, e uma versão atualizada da crise econômica e fiscal, - que anos antes havia ajudado os “democratas” a erodirem o Regime Militar -, fazia derreter o prestígio de muitos dos políticos vinculados à Nova República.

No tocante à ANC, a atuação dos “progressistas” não se fez abalar pela guinada à direita do núcleo econômico do governo Sarney já em finais de 1987. Muitos integrantes do próprio “Centrão”, que davam base ao Presidente, acompanharam e endossaram muitas das matérias de interesses do antigo pacto popular-democrático, como o desenvolvimentismo do Estado que seguia a lógica do nacionalismo econômico dos anos 1950 de Vargas.

Vale destacar que a *fortuna* do país impunha uma situação bastante desconfortável àqueles políticos que explicitamente posicionavam-se de forma anti-popular e anti-nacional. Os índices de popularidade do Presidente eram cada vez mais decrescentes, e muito em breve ocorreriam às eleições Presidenciais, onde milhões de novos cidadãos haviam ganhado o direito de votar. Soma-se a isso a massiva participação e pressão da sociedade civil (como tratamos acima) em um nível talvez inédito na História brasileira, bem como a extraordinária *virtú* e resiliência de muitos constituintes que se mantiveram firmes no cumprimento do acordo do pacto popular-democrático, independente ou não do seu colapso: a ampla agenda de “democracia”, “justiça social”, “desenvolvimento”, “soberania” e “fortalecimento do federalismo”.

A despeito das crises, os documentos oficiais das votações de cada fase da Constituinte, os dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) (1988), os trabalhos de Pilatti (2008) e de Freitas, Moura e Medeiros (2009) do Cebrap, revelam que a *virtú* dos constituintes progressistas, com grande destaque para as articulações do líder do PMDB, Mario Covas, e do Presidente da ANC, Ulysses Guimarães, foram fundamentais para garantir certos resultados, e evitar outros.

Através de análise dos dados oficiais tabulados pelo método *W-Nominate* e *Box Plot*, Freitas, Moura e Medeiros (2009) demonstram a veracidade do que nós aqui chamamos acima de “diques”, construídos pelas lideranças da plataforma “consensual-universalista” para garantir o alcance dos objetivos de sua coalizão, a popular-democrática. Ademais, os dados demonstram também que o tão famigerado Centrão, apesar da força inicial de conseguir mudar alguns itens do Regimento Interno da Constituinte durante a fase da Sistematização, foi um grupo pouco coeso e com inúmeras defecções na medida em que o processo Constituinte avançava. Nas palavras dos autores:

Parece apropriado defini-lo (o Centrão), como um agrupamento parlamentar ideologicamente posicionado à direita, mas pouco estável, já que encolhe significativamente de tamanho com o desenrolar do processo. A tabela 1 mostra que 167 constituintes que assinaram a proposta de alteração do Regimento Interno não votaram com o Centrão. [...] Fica evidente que uma grande parte daqueles que apoiaram a mudança regimental não se manteve, e provavelmente não tinha intenção de se manter, desde o início, fiel ao grupo. Apesar de tenderem à direita, os signatários não pretendiam necessariamente sufragar as decisões das lideranças conservadoras. Tratava-se sim de uma oportunidade de apoiar uma proposta de ampliação da participação no momento da votação em plenário, com objetivos específicos diversos (FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2009, p. 33).

A partir de tudo que já debatemos, e levando-se em consideração também o que Bresser-Pereira conceitua como crise do pacto popular-democrático e extremo desprestígio do governo junto à população depois do fracasso do Plano Cruzado, existe evidências empíricas que indicam que após a fragorosa caída do prestígio de Sarney, os constituintes que inicialmente compuseram o Centrão tiveram pouca consistência. Ou também, teriam tido receio de confrontar frontalmente a agenda “progressista” do antigo pacto popular-democrático, que estava sendo observada de perto por grande parte da população. Soma-se a isso que o ônus de mobilizar maioria absoluta para alteração de matéria ou destaques era da parte interessada, e como o conteúdo das matérias a serem votadas era imensa, tratava-se de uma organização muito custosa.

Nesse bojo, a lógica do “compromisso maximizador”, ou seja, buscar contemplar a praticamente todos, era extremamente funcional para dirimir os conflitos. A fase da votação do Plenário, a mais longa de todas, teria sido ainda mais longa caso não tivesse ocorrido o que ficou conhecido como ‘grupo de coordenação de trabalhos’, que era composto por um ‘grupo de líderes’ que costuravam entre si quais emendas iriam a voto durante as sessões plenárias, e como seria a votação. Esse ambiente de “bastidores” de lideranças, teria favorecido ainda

mais o poder discricionário e a capacidade de articulação e barganha do líder do pacto popular-democrático, Ulysses Guimarães.

Entretanto, os trabalhos Constituintes avançaram sempre com muitas dificuldades, vaias, aplausos, manifestações da população que assistiam às audiências ou às votações no plenário, inclusive confronto físico como empurra-empurra, golpes de pugilismo e pancadaria entre constituintes e entre manifestantes. A fase da Plenária que se iniciou em janeiro de 1988, ou seja, já após o colapso do Plano Cruzado e a formação do Centrão, começou em clima de extrema tensão, intervenções externas, lobbys, e denúncias de interferência do Poder Executivo.

Pilatti (2008) apresentou fatos e dados do contexto desse período. O jornal Folha de S. Paulo (27.01.1988) explicitou posição contrária ao Centrão e denunciou que o bloco desenvolvia relações corruptas com Sarney a respeito do “mandato de 5 anos”, sob o lema “*é dando que se recebe*”, celebrizado pelo deputado Roberto Cardoso Alves. O constituinte Ivo Lech (PMDB) chegou a dizer em discurso que as negociatas se davam pelo oferecimento, por parte de Sarney, de cargos no 2º e 3º escalão (subgoverno), financiamento público, e concessões de Rádio para os constituintes que compunham o “bloco” de Sarney e seus aliados, com a conivência e apoio de boa parte do que nós chamamos de “subgoverno”. Nas palavras do próprio deputado Lech:

O deputado José Lourenço (PFL-BA) explicitou as condições de seu apoio à tese dos cinco anos de mandato: ela só passará se Sarney distribuir cargos públicos. Ministérios não são o fundamental. “Há o segundo e o terceiro escalão”, diz Lourenço. Para os padrões políticos brasileiros até que o Centrão se vende com modéstia. O deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP) recobre de um tom evangélico sua proposta de barganha política. “É dando que se recebe”, afirma com vil serenidade. [...] Um governo que concede emissoras de FM e contabiliza financiamentos públicos aos que defendem cinco anos é, sem dúvida, um destinatário suficientemente adequado – pela mesquinhez, oportunismo e pela estatura moral – a propostas desse nível. [...] São o mero reflexo, tão explícito e desavergonhado como nunca, desse indisfarçado oportunismo de colarinho branco que [...] pretende fazer de toda a população a vítima, sempre iludida, sempre explorada, sempre sem memória, de seu parasitismo, de seus goles grandes e pequenos, de sua inclinação insaciável pelos cargos públicos, de seu talento para a farsa, de suas tentações descontrolada pela vigarice (ATA 194ª SESSÃO, ANAIS ANC, 1988, p. 6969-70).

Em 30 de janeiro de 1988, a CNBB divulgou uma “nota sobre o momento atual”, na qual fez duras críticas à deterioração do quadro econômico e social, à criação do Centrão e alteração do Regimento Interno, à corrupção e às relações espúrias entre membros do que nós

chamamos de 1ª camada do poder. Também faz citação a um acordo maduro entre as forças políticas vinculadas com as verdadeiras aspirações das “maiorias nacionais” e da participação social no processo da ANC. Nas palavras de Dom Luciano Mendes de Almeida, então Presidente da CNBB:

De fato, lobbies poderosos tentam fazer prevalecer seus interesses sobre os interesses do país. Criou-se um clima em que a compra de votos e a ameaça da perda de cargos e de mordomias servem a um fisiologismo político que perdeu o decoro e deve ser repudiado [...] Foi sob a alegação de um princípio majoritário que recentemente se fizeram mudanças regimentais. Essas mudanças podem, no entanto, retardar intoleravelmente a promulgação da Carta Magna e fazer desaparecer avanços importantes, **fruto de um amplo e maduro entendimento entre as forças políticas mais sensíveis às aspirações das verdadeiras maiorias nacionais e de um inédito e fecundo processo de participação da sociedade na elaboração institucional** [...] a duração do mandato presidencial e a fixação de datas das próximas eleições não podem ser tratadas sem levar em conta os anseios do povo por decisões que marquem o fim de uma transição e a legítima inauguração de uma nova etapa da vida nacional (ALMEIDA, ATA 191ª SESSÃO, ANAIS ANC, pp. 6748-49).⁶⁵

Ademais a isso, a Folha de 3 de fevereiro de 1988 publicou uma *lista da fisiologia*, mapeando os nomes e as benesses recebidas pelos constituintes alinhados com Sarney. As lideranças das bancadas da esquerda também encaminharam representação ao presidente da República enumerando atos de corrupção que envolviam, sobretudo, o Ministério das Comunicações comandado por Antônio Carlos Magalhães, tratando sobre as outorgas de rádio e TV aos aliados dos constituintes que se declaravam a favor dos 5 anos de mandato. A CUT, os sindicatos a ela vinculados e o PT fixaram cartazes denominando de “traidores do povo” os membros do Centrão (em suas respectivas bases eleitorais), divulgaram fotografias, endereços, telefones dos gabinetes e até mesmo telefone residenciais.

A investigação de Pilatti (2008) ainda demonstra que já na primeira votação do Plenário, que tratou sobre a votação do Preambulo da Constituição, o Centrão perdeu, e a partir de então precisou curvar-se aos acordos. Isso porque a maioria para propor não era garantia de, como dito anteriormente, maioria para aprovar. Nas palavras do autor:

A derrota inesperada forçou o Centrão a negociar. Os progressistas tinham demonstrado seu poder de veto em sessão de quórum relativamente alto e exigiam contrapartida [...] e conseguiram [...] A partir daí, as negociações prévias foram constantes, de modo a tentar o consenso em torno de textos-

⁶⁵Foi lida pelo constituinte Victor Faccioni (PDS) na sessão de 1 de fevereiro. Citado em Pilatti (2008).

base, deixar para decidir no voto apenas as questões inconciliáveis, e assim superar impasses (PILATTI, 2008, p.237).

Em 29 de janeiro de 1988, Ulysses Guimarães comunicou o procedimento do qual ele mesmo foi um dos principais artífices, ou seja, o de instituir os “acordos de lideranças”. Nas palavras do deputado:

A Mesa deseja comunicar aos Srs. Constituintes que, **por iniciativa desta Presidência, instituímos o sistema [...] de entendimento prévio das lideranças e das forças representativas da Constituinte.** Este entendimento prévio já é um trabalho Constituinte e é uma prévia discussão e uma pré-votação. É claro que há a soberania do Plenário, que poderá concordar ou não. Mas os líderes dessas forças procuraram sempre representar aquilo que pensam seus liderados. Esse esforço deu resultado. Felizmente, ordenou-se a votação para que ela pudesse processar-se em torno do Preâmbulo e do Título I da Constituição. **Todos já sabemos, por experiência, que é impossível elaborar um texto constitucional que não seja de maneira consensual, pelo menos em grande parte.** É um texto muito extenso, muito complexo. O quórum qualificado para deliberação, de 280 votos, é extremamente difícil de ser atingido por um partido ou por forças que se agrupem na Constituinte. Por isso é preciso haver debate prévio, para que se possa verificar onde a transigência é possível. Quando ela não for possível, será uma exceção, e aí então passaremos a colher os votos de cada grupo (GUIMARÃES, ATA 190ª SESSÃO ANC, p. 6723).

Não é nosso objetivo expor e analisar o comportamento de todas as votações que se seguiram a esse pronunciamento. O resultado em si é evidente, pois trata-se do texto original promulgado em 5 de outubro de 1988. No entanto, vale dizer que as votações do 1º e 2º turno desta fase, a faz do Plenário, foram marcadas por vitórias que ultrapassaram muito o limite que o bloco mais conservador e liberal do sistema político brasileiro estava disposto a aceitar. O conteúdo “progressista” logrou êxito bastante considerável em constitucionalizar itens dos 4 grandes eixos: democracia, justiça social, Estado desenvolvimentista e soberano, e fortalecimento do federalismo.

Vale salientar que, seja em detrimento do cansaço, do crescente descrédito do governo Sarney, da enorme crise econômica que se propagava cada vez mais na sociedade, do constrangimento para os constituintes em adotarem votos nominais em matérias anti-populares às vésperas das eleições, a *virtú* dos grandes líderes do pacto popular-democrático, mesmo após sua erosão, foi imprescindível em todo o processo.

Tramitaram no 1º e 2º turno do Plenário, votações como: do “tratamento preferencial” a empresa de capital nacional; da “nacionalização da mineração”; da “nacionalização e da distribuição do petróleo”; do “mercado interno” como patrimônio público; das obrigações do

Estado nas áreas do Bem-estar como saúde, educação e previdência; da defesa dos direitos trabalhistas; da democracia; das distribuições de poder à estados e municípios. Todas elas foram aprovadas com forte teor “consensual-universalista”, sob a lógica do “Compromisso Maximizador”, e tornaram-se “Reservas de Justiça” Republicanas.

Mario Covas, ainda na liderança do PMDB, chegou a exortar os constituintes do PMDB para que estes não se olvidassem da posição “progressista” tomada pelo partido durante a Convenção Nacional do ano anterior. Nas palavras de Covas:

Aos meus companheiros do PMDB eu pediria para aqueles que quisessem viessem aqui à frente consultar o texto das decisões, não da liderança do Partido, mas de **algo que saiu lá das entranhas, lá do fundo do que este Partido tem de melhor, que é a sua Convenção Nacional, a respeito da definição de empresa brasileira, a respeito da definição do papel do Estado na economia, e que votemos de acordo com essas decisões [...]** Nós, hoje, em qualquer circunstância, vamos ser vitoriosos. Vamos votar contra o texto do Centrão (COVAS, ATA 254ª SESSÃO ANC, pp.9983-86).

Como dito acima, muitos seriam os fatores que teriam conduzido à vitória do conteúdo “progressista” da Carta Magna. Entretanto, a citação de outro dado também se faz importante. Mesmo após o colapso do “pacto popular-democrático”, muitas das classes e frações de classes e dos agentes políticos-partidários da coalizão liderada por Ulysses, mantiveram-se unidos. Afinal, o consenso e a união fortaleciam os interesses de cada uma das partes individualmente. Segundo a Folha de S. Paulo (27.04.1988, p. 6), o deputado Cardoso Alves teria dito que empresários nacionalistas e políticos progressistas estavam unidos para alcançar seus objetivos no Plenário da Constituinte e vetar o Centrão, e disse: “o lobby da indústria nacional se aliou à esquerda, mas não vê que vai virar sucata.”. Em detrimento da opinião da Cardoso Alves, grande nome conservador e do Centrão e que também foi ministro do subgoverno de Sarney, isso foi o que acabou prevalecendo no texto constitucional.

A burocracia pública e as grandes empresas públicas brasileiras também teriam se mantido coesas e focadas no alcance dos seus interesses, em consonância com o “roteiro” do pacto popular-democrático, que também era um pacto nacionalista e industrializante. Teriam feito *lobbys* pesadíssimos junto aos Congressistas, e inclusive junto à militares nacionalistas da alta cúpula. A imprensa (Correio Brasiliense, Jornal do Brasil, Estado de S. Paulo) registrou em foto que os congressistas “progressistas” chegaram a levar no Plenário um mapa gigantesco que continha o controle do subsolo brasileiro por empresas multinacionais, e em como aquilo era nefasto para os interesses soberanos do país. Após a ampla vitória que tratou da matéria “nacionalização da mineração”, os Constituintes chegaram

a cantar o Hino Nacional de mãos dadas, enquanto a plateia gritava “Brasil!, Brasil!”. A votação dessa matéria no Plenário teve o seguinte resultado: 343 votos a favor, 126 contrários, 17 abstenções (total de 486 votos). Outras matérias “progressistas” que empoderaram o Estado desenvolvimentista e nacionalista seguiram proporções bastante próximas aos números indicados.⁶⁶

Nesse bojo da Constituinte, na prática, formaram-se dois blocos partidários, que separaram os “conservadores” de um lado e os “progressistas” e simpáticos aos interesses “consensuais-universalistas” de outro. Do primeiro lado ficaram o PFL, o PDS, uma minoria do PMDB e Sarney. Do outro lado estava todo o resto dos partidos (PMDB, PTB, PDT, PT, PCdoB, PDC, PSB, PMB, PSDB, e outros menores), que ainda conseguiu quase sempre cooptar votos dos antigos parceiros da Aliança Democrática, o PFL.

Do bloco conservador houveram nomes como José Lourenço (líder do PFL), Amaral Neto (líder PDS), José Lins, Inocêncio Oliveira, Paes Landim, Cardoso Alves e muitos outros. Do outro lado houveram nomes com Mario Covas, Severo Gomes, Bernardo Cabral, Itamar Franco, Haroldo Lima (líder PC do B), Brandão Monteiro (líder do PDT), FHC, Mauro Benevides, Nelson Jobim, Vladimir Palmeira, Doreto Campanari e muitíssimos outros. Na fase do Plenário, Ulysses usou de todo o poder que dispunha para vetar, rejeitar e bloquear as criatividades ou manobras regimentais propostas pelos “conservadores”, ao passo que se interpunha favoravelmente sobre as matérias do “roteiro” popular-democrático e nacionalista. Os anais da Constituinte guardarão essas posturas.

Sob esse fluxo, finalmente o processo Constituinte ia alcançando seu fim. Pilatti (2008) descreveu o clima e o contexto de setembro de 1988 no Congresso Nacional, já às vésperas da promulgação da Carta Magna que ocorreria dali a pouco mais de 1 mês:

Na madrugada de 1º para 2 de setembro, encerraram-se, finalmente, as votações do segundo turno, em clima de compreensíveis exaustão e euforia [...] O Presidente anunciou a iminência das derradeiras votações. O clima, com bem notou um cronista, já era de festa de despedida de colegas: chuva de papel picado, líderes se revezando nos microfones em saudações e homenagens múltiplas, sempre a Ulysses, bandeiras do Brasil tremulando no Plenário, constituintes atirando aviõezinhos de papel uns nos outros e até na Mesa. Passava de uma da manhã de 2 de setembro de 1988 quando encerrou-se a 1.020ª e penúltima votação de Plenário, das emendas não destacadas com parecer contrário. A última, de número 1.021, da redação final, ocorreria três semanas depois (PILATTI, 2008, p. 306).

⁶⁶Sobre o lobby das mineradoras nacionais, as fotos dos constituintes que levaram o mapa e cantaram o hino ver Correio Brasiliense de 29.04.1988; Jornal do Brasil de 29.04.1988; Estado de S. Paulo de 27.04.1988; Correio Brasiliense e Jornal do Brasil de 29.04.1988. Ver também Pilatti (2008).

Neste mesmo dia, 2 de setembro de 1988, beirando as 2 horas da madrugada, o “timoneiro” Ulysses de quase 72 anos de idade mantinha-se ativo na cadeira da Presidência da ANC, e após anunciar o encerramento das votações, fez mais um de seus históricos discursos. A citação faz-se muito útil, pois no conteúdo das orações está, mais uma vez, escancarado os “macro-objetivos” do pacto popular-democrático, a identidade dos principais “sócios” da coalizão popular-democrática, bem como o caráter consensual-universalista das matérias que estavam prestes a serem constitucionalizadas como “reservas de justiça”. Faremos o destaque de alguns trechos importantes. Vejamos:

Minhas irmãs e meus irmãos Constituintes, quando partimos para a travessia, em 1º de fevereiro de 1987, a esperança estava no cais, com os olhos nos corações e nas reivindicações dos 65 milhões de brasileiros que para Brasília nos mandaram. Hoje é o alvoreço da chegada, com a âncora da Constituição chatada no chão da democracia. Em nome dos Constituintes, seus pais, com amor, ternura e fé, dizemos à recém-nascida: seja o amparo dos fracos e injustiçados e o castigo dos fortes e prepotentes. Expulse a ditadura do Brasil, pela prática do ofício público com honestidade, competência, compromissos sociais e pela autoridade do exemplo, mais do que pelo ruído das palavras. **Seja escola para as crianças e analfabetos, igualdade para as mulheres e minorias discriminadas, salário condizente com distribuição de renda para os trabalhadores, proteção e estímulo para o empresariado, seguridade para todos os brasileiros, inclusive 11 milhões de aposentados abandonados. [...] Seja irmã do pobre, o pobre só pode se salvar pela lei e pela justiça; seja Moisés guiando milhões de desamparados para a Canaã da cidadania [...]** Saia da Assembleia Nacional Constituinte, seu berço, para o serviço, o progresso e a segurança social e política da Pátria. [...] Irmãs e irmãos Constituintes. Deus lhes pague pela eleição com que privilegiaram e pelo convívio que tanto alegrou meu coração e motivou minha ação. Esforcei-me tanto por apressar o abandono desta excelsa cadeira e agora já sinto pungente saudade em deixá-la. **Nós vamos. A Constituição fica. Fica para ficar, pois com ela ficará a democracia, a liberdade, a Pátria como uma casa de todos, com todos e para todos (GUIMARÃES, DANC, 1988).**⁶⁷

Menos de 3 semanas depois, no dia 22 de setembro, ocorreu a última votação do Plenário, a 1021ª, que tratou de aceitar ou rejeitar a Redação Final do texto constitucional. De um total de 495 votos, uma maioria esmagadora definitivamente dava o penúltimo passo antes da promulgação: foram 474 votos favoráveis, 15 votos contrários e 6 abstenções. O último passo seria a sessão solene para a promulgação da nova Constituição Federal, que ocorreu no dia 5 de outubro de 1988. Nesta sessão, Ulysses Guimaraes mais uma vez defendeu a Constituição Cidadã, descreveu em síntese o processo Constituinte (em discurso histórico que

⁶⁷Disponível também em Pilatti (1988). Ver também artigo de Clovis Rossi (Folha de S Paulo de 03.09.1988, p.10): “Constituinte vira colégio na última madrugada”.

já citamos inúmeros trechos neste trabalho) e afirmou que o conteúdo da nova Carta Magna tratava-se de um *Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia*.

A nova travessia havia chegado ao fim, e a “âncora da Constituição” estava “chatada no chão da democracia”, da justiça social, do fortalecimento de estados e municípios e do nacionalismo econômico. Na visão dos constituintes e das coalizões sociais que os acompanharam, o mercado interno foi constitucionalizado como patrimônio público, parte, portanto, da *res publica*. O instrumento de ação coletiva seria o Estado, delineado para ser do tipo do Bem-estar, desenvolvimentista, planejador, executor e regulador das políticas econômicas. O “macro-objetivo” da soberania, tão falado por Ulysses, foi invocado em seu máximo entendimento através de um nacionalismo que enxergava a “injustiça interna” vinculada e estimulada pelo que o Deputado chamou de “expolição externa”, “insânia dos centros financeiros internacionais” e “ininterrupta remessa de rendimentos”.⁶⁸ A Ordem Econômica e Financeira da nova Constituição determinou mecanismos para que isso pudesse ser bloqueado, e também determinou princípios, políticas públicas e alavancas para o desenvolvimento da nação.

Segundo o texto original, a riqueza do Brasil deveria ficar com os brasileiros, ser explorada preferencialmente por brasileiros, e servir aos interesses de médio e longo prazo do país: minérios, petróleo e gás, eletricidade, infraestrutura, telecomunicações, transporte, empresas públicas. A indústria nacional ganhou proteções constitucionais por parte do Estado, encaradas como estímulos de competitividade diante da violenta e predatória competição internacional. A riqueza que supostamente seria gerada pelo desenvolvimentismo deveria financiar a proteção e o Bem-estar dos cidadãos, e garantir que os recursos necessários chegassem aos estados e municípios, e aos cidadãos: da saúde à segurança; da Educação à infraestrutura.

No que tangia à Constituição, todos, afinal, deveriam ter um lugar ao sol, todos teriam direitos. Ao republicanismo que direciona os cidadãos a encontrarem “interesses e objetivos comuns”, onde o povo protege, delinea e desfruta do patrimônio da *res publica*, juntou-se um sentimento de nacionalismo que legou uma Constituição generosa a toda gama de segmentos da sociedade. O caráter “consensualista” marcou o processo do começo ao final. Senão entre todos os agentes das camadas do poder e da sociedade civil brasileira, com a grande maioria: do início do pacto democrático às Diretas Já; da eleição de Tancredo à convocação da Constituinte; do colapso do Cruzado à finalização do processo constituinte. Afinal, o pacto era

⁶⁸Ver discurso de posse como Presidente da ANC (1987).

generoso, fruto de um “compromisso maximizador” que, segundo Vieira (2013), buscou contemplar a todos um pouco.

O caráter “universalista” também foi ampliado à uma expressão intensa: à todos seria garantido o direito ao voto, à Saúde, à Educação, ao direito previdenciário, às Leis trabalhistas, ao direito da propriedade, à segurança; à liberdade de expressão e religião; a justo e suficiente salário. Os “Direitos Fundamentais” e os “Direitos Individuais” são prova disso.

E o caráter “consensual-universalista” teria mantido a coesão entre todos aqueles grupos e setores que eram aparentemente contrapostos, ao mesmo tempo em que pretendia garantir que o benefício específico de uma classe não implicasse no prejuízo de outra. Os empresários industriais teriam o velho Leviathan desenvolvimentista da Era Vargas; em compensação os trabalhadores e a classe média teriam o Estado do Bem-estar e os direitos trabalhistas e previdenciários garantidos; a burocracia pública ganhou a manutenção do seu prestígio e poder administrativo através das grandes concessões monopolísticas ao Estado, e inúmeros serviços que deveriam ser prestados pelo Estado. A classe política, do vereador ao senador, do prefeito ao Presidente, e todos os três poderes, especialmente o Congresso e o Judiciário, aumentaram suas responsabilidades, poderes e previsões orçamentárias.

No plano interno do processo, o da Assembleia Nacional Constituinte, a condução majoritária desta travessia coube aos políticos mais experientes. À Ulysses Guimarães, que segundo Bresser-Pereira (2014) foi “o líder entre os líderes do pacto popular-democrático”, coube a tarefa de ser uma “bússola” para que a nau “progressista” completasse a travessia Constituinte com êxito, e alcançasse a constitucionalização dos “macro-objetivos” do pacto, e das grandes reivindicações nacionais.

A *virtú* dos “progressistas” no plano político-partidário do pacto lançou mão de uma variada forma de atuação, mas sempre coesa e sem perder o foco: ora confrontou a *virtú* dos “conservadores”, ora confrontou à *fortuna* e os meros interesses econômico-particularistas que buscavam apropriar-se, sem contrapartida justa, da *res publica*. Ora articulou-se com a *fortuna* para vetar, articular e alcançar os seus objetivos, como no aproveitamento da grave crise econômica que fazia erodir as bases e o prestígio de Sarney, ou na harmonização com as manifestações populares e com os lobbys vinculados ao “roteiro” popular-democrático e nacional.

Ao término do processo Constituinte, ter-se-ia concluído também o “Momento Maquiaveliano popular-democrático”, que iniciara-se quando os membros do pacto popular-democrático tornaram-se dirigentes no sistema político brasileiro. Com a Constituição Federal de 1988, a (Nova) República definitivamente ganhou os poderes, as proteções, a estabilidade,

os princípios e os instrumentos para combater o que Pocock (1975) chamou de “fluxo irracionais de eventos destrutivos”, entre eles os que privavam milhões da cidadania, cidadãos corroídos e enfraquecidos pela fome, pela miséria e pela falta de dignidade humana.

Da 1ª à 5ª República, ou seja, da República velha à Ditadura Militar, inúmeros foram os episódios e períodos em que a institucionalidade foi rompida, a democracia foi violentada, os direitos humanos descumpridos, e as Constituições rasgadas. Entretanto, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias de hoje (2014), são 26 anos em que a institucionalidade e a democracia são respeitadas e ano a ano vem se desenvolvendo. A Constituição sacramentou em Lei, e a grande parte dos cidadãos encarnaram esses valores, de que o Estado Democrático de Direito deve ser inviolável e um direito de todos, ou seja, é a consciência da *Res Publica* e da sua indispensável preservação. A democracia tornou-se talvez o maior dos bens universais entre os cidadãos brasileiros.

Com a Constituição Federal de 1988 e do processo que ela significa, finalmente lançou-se as estruturas garantidoras da estabilidade político-institucional da República brasileira. E mais: o texto que resultou do processo Constituinte significava o “refundamento”, a reconstrução da própria República, pois a amplitude dos direitos, as funções do Estado, e os tipos de políticas públicas que foram definidas nunca antes haviam sido feitas no Brasil. Foi um texto que buscou redimir a sociedade dos crimes da ditadura, da miséria, da humilhação, da falta de dignidade, dos problemas sociais extremos, dos problemas políticos e econômicos, enfim, que buscavam confrontar os “fluxos irracionais de eventos” e a *fortuna* nacional e internacional que colocavam em cheque o recém-erigido Estado Democrático de Direito brasileiro, desenvolvimentista e soberano.

Entretanto, não faltaram críticas à Constituição, e nem interesses que foram contrariados pelo texto promulgado. A maior parte dos conteúdos “progressistas” promulgados no texto original de 1988 seriam verdadeiros “alérgenos” aos conservadores e ao que há muito rondava o país e se fortalecia pelo mundo: a ortodoxia liberal e as teorias econômicas neoliberais. Certamente que a Constituição não era perfeita, os próprios constituintes anunciaram a possibilidades de reformas e “ajustamentos” no prazo de 5 anos. Certamente também havia uma crise política de grande importância, que era a crise da coalizão política popular-democrática e que foi ocasionada principalmente pelo fracasso do Plano Cruzado e pelo insucesso desta coalizão em estabilizar a situação econômica do país.

Segundo Bresser-Pereira (2014), o país sofreu um “vácuo de poder” dominante entre 1987-1990. O sucesso em aprovar-se na Constituinte o “programa”, o roteiro do pacto popular-democrático, por si só, não indicava uma coesão nacional eterna, nem mesmo

legitimidade popular dos líderes políticos “progressistas”. O que Otto Bauer chamou de “consciência de um destino comum” ou Cícero de “associação dos homens em busca de interesses comuns”, estava em cheque nesse período. O fracasso do Plano Cruzado havia corroído o apoio popular ao governo e feito com que os novos cidadãos-eleitores adquirissem rejeição aos “antigos políticos”, independentes de serem “progressistas” ou “conservadores”. A nação tinha um documento poderoso que definia os próximos passos para o desenvolvimento econômico e social, a Constituição Federal. No entanto, faltaria a coesão nacional necessária capaz de aplicar aquela Constituição. E mais do que isso, faltaria força suficiente e capaz de colocar em marcha, efetivamente, uma nova estratégia nacional de desenvolvimento soberano.

Para a população, afligida pelo caos social, caos econômico e inflacionário, os culpados eram os políticos tradicionais. O fracasso do Plano Cruzado também teria colocado os economistas, cientistas sociais e políticos heterodoxos em uma posição de certo desprestígio e desconfiança junto às elites nacionais, que começavam a acenar ou a serem cooptadas pela ortodoxia liberal vinda do Norte. O Estado desenvolvimentista, que desde os anos 1930 se constituía em uma alavanca do capitalismo brasileiro, estava em crise, bem como sua coalizão de sustentação. Sua capacidade de agir na sociedade e no mercado com restrições. A transnacionalização da economia, sob o viés monetarista e neoclássico, ganha dimensão mundial e força incontestável após o colapso dos Estados socialistas.

Todos esses fatores - que compõe um largo e complexo processo que pretendemos debater e analisar na próxima parte do trabalho - teriam contribuído enormemente para que as forças e os interesses derrotados na Constituinte se rearranjassem com vistas a um “**terceiro turno**”. Esse “terceiro turno” suprimiria e reveria muitas das “macro-direções” da “Ordem Econômica e Financeira” que foram delineadas e estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, e adotaria uma ampla “agenda” de reformas constitucionais e infraconstitucionais que foram combinadas a uma macroeconomia ortodoxa e liberal.

O terceiro turno, ocorrido na década de 1990, teria tido como principal finalidade da sua “agenda” de reformas a reorientação da relação Estado/Mercado/Sociedade, ou aquilo que foi dito pelo então Presidente Cardoso: a “reorganização do capitalismo brasileiro”. Sobre isso, Sallum Jr (1999, p. 31) deu grande atenção às diretrizes e consequências das gestões Cardoso (1995-2002) porque, segundo o autor, o governo Cardoso (e sua coalizão de aliados) “buscou com perseverança cumprir o propósito de liquidar os remanescentes da Era Vargas, pautando-se por um ideário que tinha no liberalismo econômico sua característica mais forte”.

Nesse “terceiro turno”, o “vácuo no poder político” teria sido conquistado por uma nova coalizão de forças, a rentista-financista, que seria constituída, principalmente, pelo: interesse estrangeiro, pelas multinacionais, por agentes rentistas e financistas, pelo agronegócio, por parte dos empresários nacionais, por intelectuais liberais-ortodoxos, por parte da burocracia pública e dos políticos, que teriam logrado colocar em prática uma nova estratégia (associada e dependente) e uma nova macroeconomia (ortodoxa e liberal) no país. Teriam logrado também aplicar uma agenda de reformas constitucionais e infraconstitucionais.

A nova estratégia da coalizão rentista-financista não seria um esforço para aprimorar o tipo de “desenvolvimentismo” delineado pela Constituição de 1988, mas sim substituí-lo através da “reorganização do capitalismo brasileiro” (Cardoso 1996 *apud* Sallum Jr). Apesar dos avanços na década de 1990, como: o desenvolvimento da democracia e das instituições, a Reforma Administrativa do Estado, Lei de responsabilidade fiscal (LC nº 101, de 2000), e o avanço na integração regional com a criação do Mercosul, algumas das políticas e das consequências dessa nova estratégia de “reorganização do capitalismo brasileiro” foram: abertura econômica e financeira; apreciação crônica e cíclica da taxa de câmbio; estratégia de crescimento com poupança externa (déficit em conta corrente); substituição da poupança interna pela externa; queda na taxa de investimento; alta taxa de juros; desindustrialização e desnacionalização; crescimento dos índices de desemprego; aumento exponencial da dívida interna e externa; financeirização da economia; crises de balanço de pagamento; abandono do *crowling peg*; tripé econômico; subordinação econômica, política e *confidence building*.

Este “terceiro turno”, no entanto, teria se iniciado na gestão do Presidente Collor, que teria vencido as eleições muito impulsionado pela rejeição da população aos políticos tradicionais, e pelo pavor que as elites tinham contra Brizola e Lula. A entrada de Marcílio Marques Moreira como Ministro da Fazenda em 1991, seria o marco de quando o Brasil teria caído sob o domínio de um novo pacto político, o pacto político rentista-financista. Este pacto, que seria hegemônico de 1991 até o início dos anos 2000, teria afastado os desenvolvimentistas do poder e dado a base de sustentação para um novo Momento Maquiaveliano, o “rentista-financista”. É o que veremos na próxima parte deste trabalho.

PARTE 3 – O MOMENTO MAQUIAVELIANO RENTISTA FINANCISTA

De fato, o que o Brasil encontrou foi, como dizem os americanos, uma janela de oportunidades. Se eu tiver alguma virtude na minha ação depois que me tornei ministro da Fazenda, e mesmo como ministro do Exterior, foi que vi isso. Disse: olha aqui, mudou o mundo. Então, ou nós entramos nessa brecha ou nós vamos ficar mal. Topamos e estamos enfrentando com sucesso esse desafio. [...] Nós estamos reorganizando o capitalismo brasileiro – Fernando Henrique Cardoso⁶⁹

A fala acima de Cardoso, quando este já era Presidente, é elucidativa quanto ao que buscaremos analisar e debater nesta parte do trabalho: O Momento Maquiaveliano rentista financista. Seu início estaria ligado ao colapso da coalizão de classes que dava sustentação a certo tipo de Estado e estratégia de desenvolvimento: o desenvolvimentismo nacionalista que vinha desde a era Vargas. O fracasso do Plano Cruzado teria feito erodir o pacto popular-democrático, e a não resolução da grave situação econômica do país colocou em cheque a legitimidade e o discurso dos políticos tradicionais, incluso as lideranças progressistas do processo Constituinte. Colocou em cheque também a ação política econômica heterodoxa e o pensamento econômico estruturalista ligado a nomes como Prebisch, Furtado, Nurkse e Myrdall.

Depois de um período que teria sido de crise política e transição (1987-1990) onde nenhuma coalizão de classes foi efetivamente hegemônica no sistema político, os arranjos e rearranjos das forças políticas teriam resultado em que uma nova coalizão se tornasse hegemônica a partir de 1991, unida sob o pacto rentista-financista, ainda no governo Collor. A conclusão deste ‘Momento’ teria ocorrido entre o término do 1º mandato de FHC, em 1998, e o início do 2º mandato, em 1999, período marcado por uma “crise no balanço de pagamentos” e por um pedido de socorro do governo ao FMI. A conclusão não teria significado o “esgotamento” dos processos em andamento, mas sim que a maior parte da “agenda” da coalizão, ou seja, a “reorganização do capitalismo brasileiro”, já havia sido lograda com êxito.

Como expressado na fala do Presidente Cardoso, a *virtú* deste novo bloco dominante do poder visualizou uma “janela de oportunidades” que deveria ser aproveitada a qualquer custo. Tratava-se de fazer uma associação com uma dada *fortuna* estrutural, - e com as forças à ela ligada -, que se tornou hegemônica depois do colapso das Repúblicas Socialistas no final dos anos 1980. Nesse bojo, o grande roteiro da nova coalizão de forças que teria dominado o sistema político brasileiro nos anos 1990 era reorientar a relação Estado/Mercado/Sociedade,

⁶⁹A fala é do então Presidente Cardoso já em seu 1º mandato em uma entrevista/depoimento concedido à Brasília Sallum Jr e publicada em uma edição da Revista Lua Nova (1997).

ou, nas palavras de Cardoso, “reorganizar o capitalismo brasileiro”. Os dados apontarão indícios empíricos que isso de fato foi buscado, que houve uma “agenda de reformas” balizada pelas orientações da ortodoxia liberal e executada sob o controle da coalizão rentista-financista. Por isso o nome do pacto.

Como buscamos debater e investigar anteriormente, o processo Constituinte acabou promulgando uma Constituição Federal progressista e ganhou o nome de Constituição Cidadã do seu mais famigerado ‘pai’, Ulysses Guimarães. Entretanto, mal a Constituinte havia terminado e o novo texto também ganhou as alcunhas de “ingovernável”, “estatista”, “esquerdista”, “atrasada”. O “terceiro turno”, ou seja, o turno em que os perdedores (e os críticos) do processo Constituinte se reorganizariam para alcançarem seus objetivos e suprimirem alguns artigos constitucionais ligados ao roteiro do pacto “popular-democrático”, ocorreria nos anos 1990. A reforma da Constituição Cidadã seria um dos “macro-objetivos” da “agenda” dos governos que se deram sob o pacto rentista-financista.

Vale lembrar que o termo ingovernável, entre outros aspectos, se referia em boa parte pela transferência de recursos que a Constituição determinava que fosse feita da União para os estados e municípios. Era o “macro-objetivo” (do pacto popular-democrático) do fortalecimento do federalismo e também o da “justiça social”, pois, de acordo com os antigos “municipalistas” do PMDB, “ninguém mora na União, e sim nos municípios”, assim como só o munícipe usa hospital ou frequenta a escola. Seguindo as falas do depoimento do próprio Presidente Cardoso à Sallum Jr (1997), a “Constituição de 1988 começara a provocar a sangria de recursos da União em benefício dos estados.”.

Já a crítica de ser “estatista” e “atrasada” decorreu, em boa parte, pela constitucionalização do roteiro progressista que deu grande destaque para a “soberania nacional” e para a “justiça social”. O “Título VII - da Ordem Econômica e Financeira” original promulgado em 1988 é prova disso. Isso porque a Constituição previu um Estado desenvolvimentista e nacionalista com as estruturas da Era Vargas, ou seja, o Estado como alavanca do capitalismo brasileiro. Exemplos disso são as garantidas da União deter o monopólio de exploração em inúmeros setores, a proteção e o apoio econômico às empresas nacionais (sob controle de brasileiros, sob Leis brasileiras) e a execução de uma enorme obrigação orçamentária para o Bem-estar.

Além de tentar fazer uma análise mais refinada e um debate mais amplo sobre esse período e os processos acima descritos, gostaríamos também de entender no que teria consistido e quais teriam sido as consequências da nova reorientação Estado/Mercado/Sociedade, ou da “reorganização do capitalismo brasileiro”. Nesse bojo,

buscamos entender e debater as causas e as consequências dos índices que seguem nos gráficos e tabelas abaixo, especialmente depois das obrigações orçamentárias determinadas na Constituição Cidadã. Mas, principalmente, o porquê de índices tão ruins se a *fortuna* era a de uma “janela de oportunidade”, como citou Fernando Henrique Cardoso em alusão ao termo dito pelos norte-americanos.

Queremos também analisar a possível interrelação que existe entre os resultados dos gráficos e das tabelas, sempre tendo como intenção o aprofundamento e a continuidade do escopo da dissertação. Dessa forma, as questões que intencionamos debater e responder no decorrer desta parte do trabalho são:

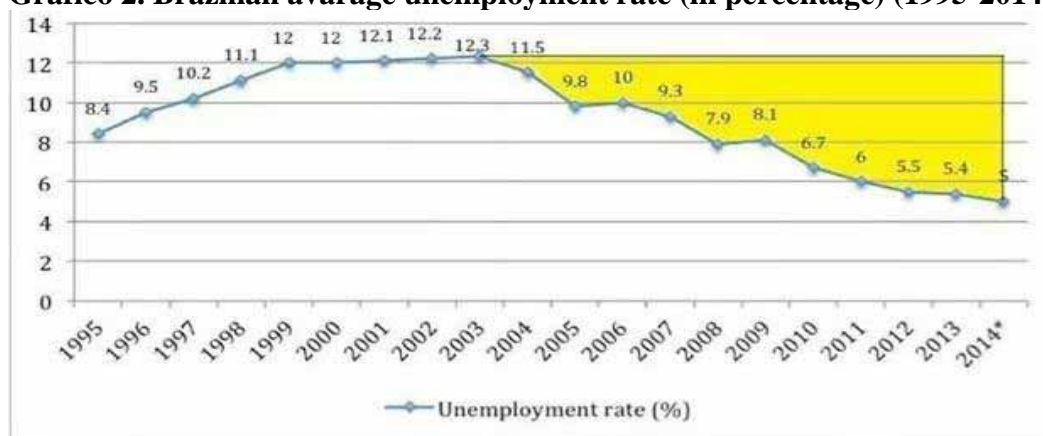
- 1) Porque a relação da participação da indústria de transformação/PIB, que desde os anos 1930 até o ano 1985 era de ascensão e apogeu, a partir dos anos 1990 sofre uma queda vertiginosa, indo de mais de 35% do PIB em 1985 e cerca de 33% do PIB em 1988, para 25% em 1991 e pouco mais 15% em 1998? (IBGE apud BRESSER-PEREIRA, 2014)?

Gráfico 1.



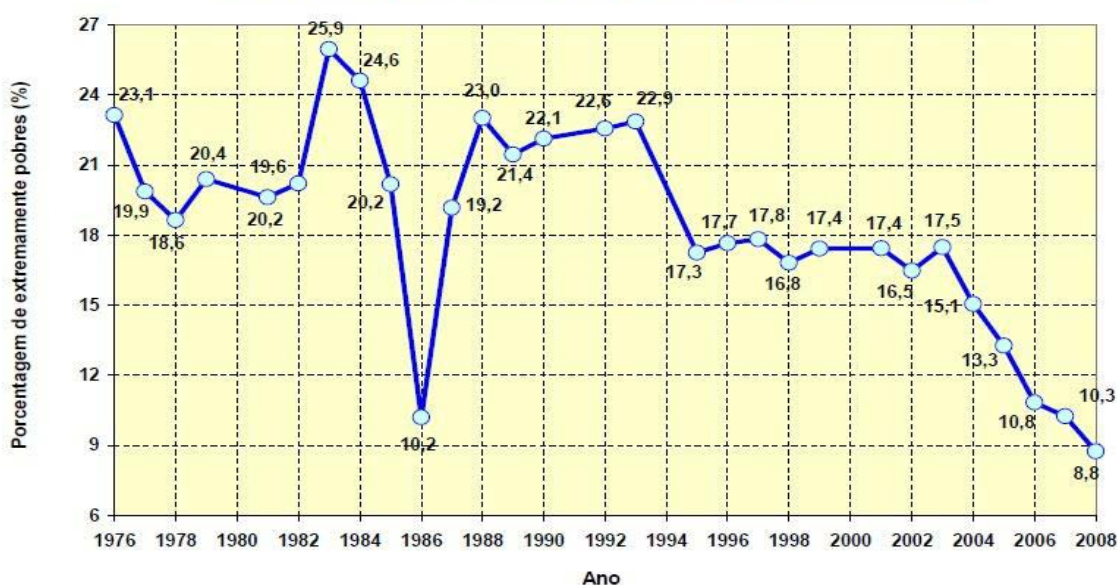
Fonte: Dados do IBGE por Bresser Pereira, 2014.

- 2) Por que o índice de desemprego que estava em 8,4% em 1995, evoluiu para 11.1% em 1998, 12% em 1999 e alcançou 12.2% no ano 2002? Detalhe importante é a forte queda da taxa de desemprego a partir de 2004, quando assume o poder um governo sucessor ao de FHC.

Gráfico 2. Brazilian average unemployment rate (in percentage) (1995-2014)

Fonte: Dados do IBGE por Vacano e Silva (2014) ⁷⁰.

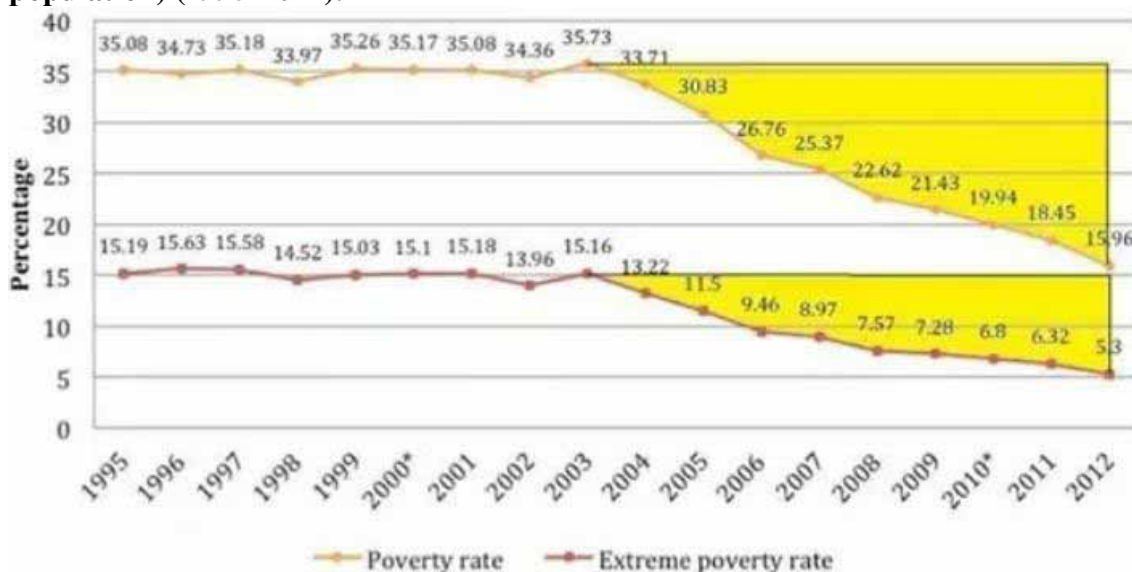
- 3) Por que, segundo os PNADs de 1977 a 2000; Barros; Henriques e Mendonça (2001) e Vacano e Silva (2014), o percentual de pobres na população começou os anos 1990 na casa dos 43%, reduziu-se para a casa dos 35% em 1994, e manteve-se estagnado neste patamar até o início dos anos 2000? Ao mesmo passo que o nível de extrema pobreza, que estava na casa dos 21% da população no início da década de 1990 e caiu para o percentual dos 15%-16% em 1994, também se manteve estagnado neste patamar até a virada do século?

Gráfico 3.**Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1976 a 2008**

Fonte: Barros (2009); IPEA, vários anos.

⁷⁰Disponível na edição virtual de 10 de junho de 2014 do Washington Post. Ver: <http://www.washingtonpost.com/>, acessado em 10 de outubro de 2014.

Gráfico 4. Poverty and extreme poverty rates in Brazil (in proportion to total population) (1995-2012).



Fonte: dados do IBGE por Vacano e Silva (2014).

- 4) Por que a desigualdade da renda, ou o percentual de apropriação da renda pelas camadas das pessoas (1% mais ricos, 50% mais pobres, etc), manteve-se praticamente inalterado durante os anos de 1995 a 1999? Constata-se que o grau de desigualdade observado em 1993 é similar ao encontrado em 1995 em diante e sempre maior (mais desigual) do que a taxa de 1992 (governo Collor/Itamar). Não há evidências que o Plano Real tenha reduzido a desigualdade, apesar da pobreza e extrema pobreza terem tido significativa redução com o Plano. Além disso, como se vê nos gráficos e tabelas acima, os percentuais de pobreza e de extrema pobreza mantiveram-se estagnados entre 1995-2002.

Tabela 3.
Evolução Temporal da Desigualdade de Renda

Ano	Porcentagem da Renda Apropriada pelas Pessoas					
	20% mais Pobres	40% mais Pobres	50% mais Pobres	20% mais Ricos	10% mais Ricos	1% mais Rico
1977	2,4	7,7	11,7	66,6	51,6	18,5
1978	2,1	7,6	12,0	64,1	47,7	13,6
1979	1,9	7,5	11,9	64,2	47,6	13,4
1981	2,6	8,6	13,0	63,1	46,7	12,7
1982	2,5	8,2	12,6	63,7	47,3	13,1
1983	2,5	8,1	12,4	64,4	47,7	13,5
1984	2,7	8,5	12,8	63,8	47,6	13,2
1985	2,5	8,2	12,4	64,4	48,2	14,2
1986	2,6	8,5	12,9	63,4	47,2	13,8
1987	2,3	7,9	12,1	64,3	48,0	14,1
1988	2,1	7,3	11,3	66,0	49,7	14,4
1989	2,0	6,8	10,5	67,8	51,7	16,4
1990	2,1	7,3	11,3	65,6	49,1	14,2
1992	2,3	8,4	13,1	62,1	45,8	13,2
1993	2,2	7,9	12,3	64,5	48,6	15,0
1995	2,3	8,0	12,3	64,2	47,9	13,9
1996	2,1	7,7	12,1	64,1	47,6	13,5
1997	2,2	7,8	12,1	64,2	47,7	13,8
1998	2,2	7,9	12,2	64,2	47,9	13,9
1999	2,3	8,1	12,6	63,8	47,4	13,3

Fonte: Dados do PNDAs por Barros, Henriques, Mendonça (2001).

- 5) Porque o aumento da carga tributária no período 1994-2002 (de 28,61% do PIB para 32,64%) não foi acompanhado de uma melhora na taxa da pobreza e da extrema pobreza no Brasil durante 8 anos? Ou para melhorar o índice de poupança interna e investimento, que desde 1994 até 2002 só decaiu? Ou para uma estratégia de fortalecimento e crescimento das indústrias nacionais e geração de emprego, que no período também foi declinante? Para onde foi o imposto pago pelos contribuintes?

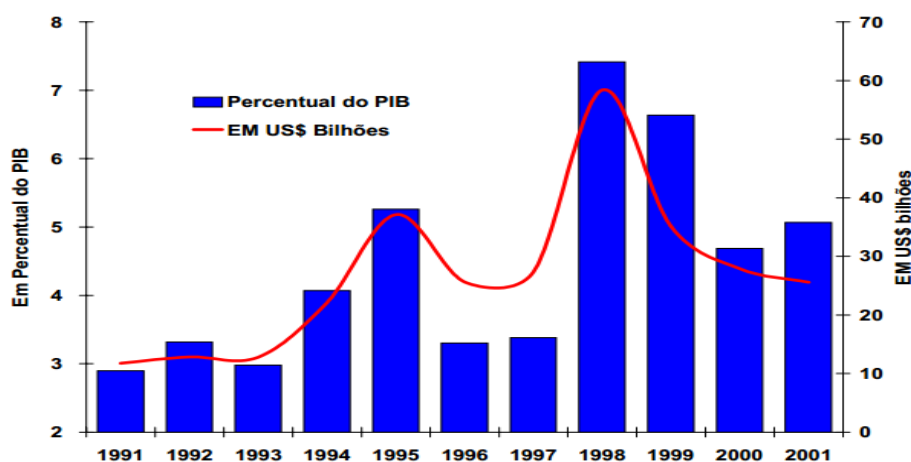
Tabela 4. Carga tributária sobre o PIB, por governo (de Sarney a Lula).

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA S/PIB	GOVERNO
1986	22,39%	SARNEY
1987	20,28%	SARNEY
1988	20,01%	SARNEY
1989	22,16%	SARNEY
1990	29,91%	COLLOR
1991	24,61%	COLLOR
1992	25,38%	COLLOR
1993	25,09%	ITAMAR
1994	28,61%	ITAMAR
1995	28,92%	FHC
1996	25,19%	FHC
1997	25,47%	FHC
1998	27,38%	FHC
1999	28,63%	FHC
2000	30,03%	FHC
2001	30,81%	FHC
2002	32,64%	FHC
2003	32,53%	LULA
2004	33,49%	LULA
2005	34,13%	LULA
2006	34,52%	LULA
2007	34,69%	LULA
2008	34,85%	LULA
2009	33,83%	LULA
2010	34,22%	LULA

Fonte: Instituto brasileiro de planejamento e tributação, 2013.

- 6) Porque o pagamento dos juros de dívida do setor público só aumentou entre 1995 e 1999, chegando a praticamente 8% do PIB em 1998, ou praticamente 65 bilhões de dólares? Há relação disso com a substituição da poupança interna pela externa e redução do total de investimento no país até os anos 2000?

Gráfico 5. Pagamento de juros do setor público.



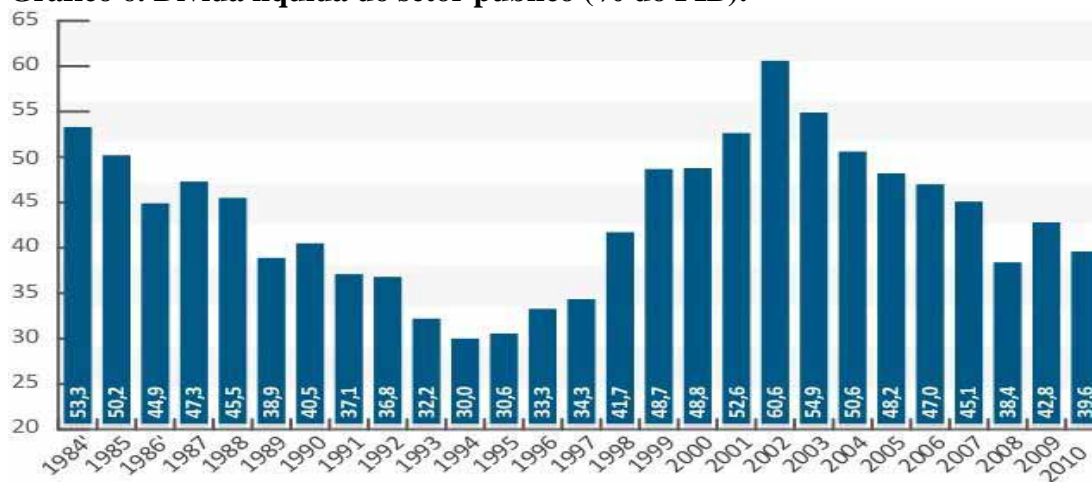
Fonte: dados do IPEA por Assessoria Econômica do FIERGS, 2003.

Tabela 5. Poupança interna, externa e investimentos (1992-2004)

Ano	Poupança Externa ¹	Poupança Interna	Investimento ²
1992	-1,58	20,00	18,42
1994	0,33	20,42	20,75
1996	2,80	14,99	17,79
1998	3,96	14,42	18,38
1999	4,73	14,17	18,90
2000	3,76	14,25	18,01
2002	1,51	16,47	17,98
2004	-1,76	19,43	17,67

Fonte: dados do IPEA e IBGE por Bresser-Pereira, 2014.

- 7) Qual foi a causa do aumento exponencial do endividamento do setor público (e também do privado) brasileiro entre 1995 e 2002, visto que a partir de 2003 houve forte redução da relação dívida líquida/PIB? Há relação do aumento do endividamento com as estatísticas dos gráficos e tabelas anteriores?

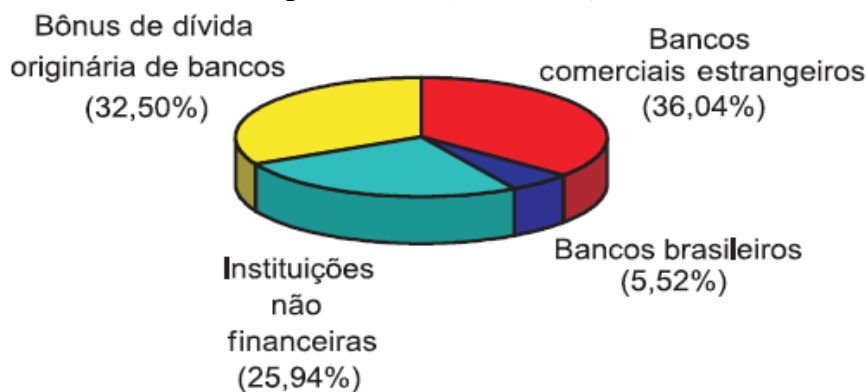
Gráfico 6. Dívida líquida do setor público (% do PIB).

Fonte: Banco Central. Elaboração Ministério da Fazenda. Ver: <http://www.fazenda.gov.br/>.

- 8) Segundo Netto (1999), entre 1995 e 1998 o aumento nominal dos encargos com a dívida foi de 122%. Entre 1994 e 1998 a dívida externa saltou de US\$149 bilhões para US\$229 bilhões. A dívida pública mobiliária federal entre 1995 e 1998 evoluiu de R\$108 bilhões (16,2% do PIB) para 302,6 bilhões (32,2% do PIB).

Quem eram os credores da dívida externa brasileira? A quem beneficiou o pagamento dos juros?

Gráfico 7. Dívida externa total por credor (1995-1996)



Fonte: Bacen. Elaborado por Cerqueira (2003).

- 9) Qual a relação da política de crescimento com poupança externa, aumento do endividamento do setor público e enfraquecimento do governo brasileiro frente às pressões, diagnósticos e recomendações dos credores estrangeiros, em especial com as políticas que deveriam ser adotadas para o combate a inflação?

Tabela 6. Inflação (1993-2002)

Ano	IPCA (%) ^a
1993	2.477,15
1994	916,43
1995	22,41
1996	9,56
1997	5,22
1998	1,65
1999	8,94
2000	5,97
2001	7,67
2002	12,35

Fonte: IBGE por Bresser Pereira (2005)⁷¹.

- 10) Também buscamos responder a terceira e última das perguntas que colocamos e debatemos nas partes anteriores do trabalho, qual seja: “após a promulgação da Carta Magna, as causas que levaram ao grito de “muda, Brasil”! foram resolvidas?

⁷¹A partir de 2004 até 2013 os índices de inflação foram, respectivamente: 7,60% (2004); 3,14% (2006); 5,90% (2008); 5,91% (2010); 5,84% (2012); 5,91% (2013). Ver Bresser-Pereira, 2014.

E a Constituição funcionou de fato como a voz, a letra e a vontade política da sociedade rumo a mudança?”

A partir dos gráficos e tabelas acima pretendemos promover a discussão e apresentar os indícios de que a coalizão que controlou o Brasil na década de 1990 foi, efetivamente, uma coalizão “rentista-financista”, e que também poderia ser decomposta a partir das ideias de Bobbio sobre as camadas do poder. Haveria ocorrido uma mudança substancial no quadro de composição deste pacto com relação ao pacto “popular-democrático” dos anos 1980. Também as crenças predominantes, e os interesses destes agentes, divergiriam do ideário e do programa dos democratas progressistas e nacionalistas que atuaram no processo Constituinte. A *fortuna* seguramente pesou neste período dos anos 1990, mas as *virtús* que conflitaram ou se associaram também tiveram muita influência durante todo o processo e nos resultados deste para a República e para os cidadãos brasileiros.

Isso porque a coalizão do pacto popular-democrático era composta por trabalhadores e setores progressistas da classe média, a burocracia pública, empresários industriais e os setores da esquerda que desde 1964 lutaram contra a Ditadura. No plano político partidário essa coalizão teve o PMDB como carro chefe, e Ulysses Guimarães como seu grande líder. Já a coalizão “rentista-financista” teria excluído os trabalhadores, criticado fortemente a burocracia pública, o Estado e o nacionalismo da Constituição de 1988, e teriam promovido uma “agenda” de reformas constitucionais, infraconstitucionais, micro e macroeconômica que privilegiou as classes rentistas e financistas em detrimento do capital produtivo nacional e dos trabalhadores.

A composição básica da coalizão rentista-financista teria sido: a) as multinacionais; b) os grandes rentistas (que vivem dos juros, aluguéis e dividendos) estrangeiros e brasileiros; c) rentistas da classe média; d) os financistas (bancos, corretoras) que administram a riqueza dos rentistas e recebem comissões; e) intelectuais orgânicos ortodoxos; f) o agronegócio; g) e um bloco político partidário de centro-direita, com destaque para o PSDB e o PFL. As instituições estratégicas para essa coalizão, além do Mercado desregulado sob a lógica monetarista, seriam o Banco Central, o Ministério da Fazenda e as universidades (poder ideológico), que deveriam ser “capturadas” por estes agentes para o cumprimento da sua “agenda” *market oriented*.

O projeto de reconstrução do Estado desta coalizão, a crença ideológica ao Mercado, e as políticas que eles defenderam e executaram, teriam tido forte influência e beneficiado muito o interesse estrangeiro. Crescimento com poupança externa (déficit em conta corrente),

alto endividamento em moeda estrangeira, câmbio apreciado, juros altos, retirada de incentivos e proteções à empresa nacional, supressão de inúmeros artigos da “Ordem Econômica e Financeira” da Constituição Federal promulgada em 1988, privatizações de serviços e setores monopolísticos, e o aumento do exército industrial de reserva, seriam alguns dos pontos que beneficiaram os membros da coalizão rentista-financista e os interesses estrangeiros.

Entretanto, nos anos 1990 também houve a manutenção e o aprofundamento da democracia brasileira, objetivo tão caro ao antigo pacto popular-democrático dos anos 1980. As obrigações orçamentárias determinadas pela Constituição para as áreas de Bem-estar como saúde e educação contribuíram enormemente para a melhora nos índices de alfabetização e redução da mortalidade infantil, o que melhorou o IDH do período.

Também o PIB *per capita*, em relação aos anos 1980 (-0,5% entre 1981 e 1990), melhorou nos anos 1990 (1,1% entre 1991 e 2005). Entretanto, vale uma comparação histórica: o crescimento destes índices foram inferiores ao do período 1930-1980, quando vigia uma estratégia desenvolvimentista. Entre 1930 e 1960 o PIB *per capita* cresceu em média de 3,4% ao ano; e de 1965 a 1980 cresceu em média 5,4%. Já o PIB, que entre 1931 e 1980 cresceu em média 6,6% ao ano, de 1990 a 2012 cresceu apenas 2,7% ao ano, número puxado para baixo porque a média entre 1990 e 2002 foi de 1,9%. Se pegamos dois períodos de 25 anos, antes e depois de 1984, entre 1959-1984 o IDH aumentou 30,3% (com crescimento de 20,3% na esperança de vida ao nascer e 29,3% na taxa de alfabetização), e já no período 1984-2011 o aumento do IDH foi bem menor: 18,9% (19,8% na esperança de vida e 18,2% na taxa de alfabetização).

Queremos, portanto, debater esses processos, as *virtús* e *fortunas*, e as consequências deste Momento Maquiaveliano que chamamos de “rentista-financista” (1991-1998). Pretendemos também investigar a existência de indícios que demonstrem se a reorientação Estado/Mercado/Sociedade reorganizou, de fato, o capitalismo brasileiro de uma maneira tal que acabou “interrompendo o desenvolvimento” do Brasil, para usar um termo de Celso Furtado (1992). Ou se realmente foi, segundo obra de Bresser-Pereira (2014), um desenvolvimento de tipo associado que, durante os anos 1990 e até meados dos anos 2000, nos fez perder a ideia de nação e promoveu uma macroeconomia da estagnação. Vejamos isso mais de perto.

PARTE 3.1 - AS INTERPRETAÇÕES DA DEPENDÊNCIA E AS BASES DE UMA MACROECONOMIA DA ESTAGNAÇÃO NOS ANOS 1990

É correto esquecer a responsabilidade dos fatores externos na profunda crise que passou a varrer a América Latina a partir dos anos 80? Como foi possível às lideranças regionais assumir, sozinhas, o ônus político pela crise? É necessário chegar a esse ponto de submissão intelectual para obter a módica cooperação externa que nos tem sido efetivamente concedida? Em que medida não acabamos por legitimar com essa atitude inutilmente servil um processo em que, numa transfusão de sangue às avessas, acabamos ajudando mais os países ricos do que estes a nós, seja financeira seja comercialmente? – Paulo Nogueira Batista, 1992

Por que certas elites brasileiras, políticas, econômicas e intelectuais, aceitaram uma determinada estratégia de desenvolvimento (a associada), apoiaram a execução de uma “agenda” de reformas constitucionais e uma macroeconomia orientada para o mercado nos anos 1990? Uma breve narrativa acerca das interpretações da dependência, ou “teorias da dependência”, nos ajudará a promover o debate de uma das causas que influenciaram esse processo. Buscaremos também expor alguns exemplos práticos de como isso aconteceu e vem acontecendo.

São duas as principais interpretações, como descreve Bresser-Pereira (2014): a interpretação da superexploração imperialista cujo principal fundador foi André Gunter Frank e que na América Latina teve Ruy Mauro Marini como principal nome; e a interpretação da dependência “associada” de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Para ambas não existiria uma burguesia nacional identificada com os interesses nacionais, somente existindo uma burguesia dependente.

Entretanto a versão da superexploração acentua o caráter imperialista da relação centro-periferia e possui caráter utópico, sustentando a ideia de que uma revolução socialista seria viável no Brasil. Isso porque essa interpretação rejeitava a possibilidade que uma burguesia nacional se formasse, liderasse ou participasse de uma revolução nacional capitalista como a ocorrida nos países do Norte, nos séculos XVIII e XIX. Já a versão de Cardoso e Faletto dizia que ainda era possível promover a revolução capitalista. No entanto, isso deveria ocorrer por meio da associação das elites locais com as potências hegemônicas e suas empresas multinacionais, pois essas estariam levando a “poupança externa” e a tecnologia necessária para o desenvolvimento dos países pobres desde o pós guerra dos anos 1940.

Ambas as interpretações se opunham a interpretação nacional-burguesa que fora dominante nos anos 1950, que criticava o imperialismo e era otimista quanto à autonomia da burguesia nacional. Essa centrou-se na temática dos perigos dos conselhos e pressões dos países ricos aos países pobres e em desenvolvimento. A versão de Cardoso centrou-se na exploração de classes e não na exploração das nações. A ideia de Cardoso e Faletto era (1969, p. 97 *apud* Bresser-Pereira, 2014), “as lutas de classes, as redefinições de interesses, as alianças que, ao mesmo tempo em que mantém as estruturas, abrem perspectivas para sua transformação”.

Vejamos que mais de 25 anos depois de escrever o livro com Faletto, FHC, já no cargo de Presidente da República, permaneceu fiel a sua interpretação sobre uma associação com as potências estrangeiras, que segundo ele, seriam uma “janela de oportunidades” para o desenvolvimento do país. Entretanto, para Bresser-Pereira, essa interpretação, a “associada”, não levou em consideração inúmeros fatores, entre eles:

A dependência associada não percebia que essas multinacionais apenas passaram a investir na indústria na periferia dos países em desenvolvimento para contornar as barreiras alfandegárias às suas exportações e poderem, assim, se apropriar de seu mercado interno, sem oferecer, em contrapartida, o mercado interno de seus países. Não sabia que países que tem uma doença holandesa, como é o caso do Brasil, somente estarão neutralizando essa sobreapreciação crônica da taxa de cambio se suas contas correntes apresentarem superávits. Não percebiam, finalmente, que o capital se faz em casa, que nenhum país cresce com déficit em conta-corrente ou poupança-externa. Que esta “poupança” acaba, primeiro, se transformando-se em consumo (dada a alta taxa de substituição da poupança interna pela externa), depois, em fragilidade financeira internacional, e termina em crise de balanço de pagamentos (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 153).

Há uma outra interpretação, a “nacional-dependente”, uma espécie de terceira via, que não abandona a crítica ao imperialismo, como o fez a “dependência associada” de FHC e Faletto, e não propõe uma revolução socialista no curto prazo, como a interpretação da “superexploração”. Bresser-Pereira tratou dessa interpretação a partir dos anos 1970, e em recente trabalho de 2005 *Do Iseb e da Cepal à teoria da dependência*. Celso Furtado também abordou o tema desde 1966. Sobre a associação das elites locais com as empresas multinacionais, Celso Furtado escreveu que:

Em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente à tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional (FURTADO, 1992, p. 35).

Bresser-Pereira também destaca esse fato desde 1978, na obra “Empresas multinacionais e interesses de classes”. A interpretação nacional-dependente, por sua vez, reconhece que as elites nacionais tendem à alienação e a um “complexo de inferioridade”, ora sendo dependentes ora buscando maior autonomia. Essas elites buscam desenvolver um perfil globalista, o que acaba por confundi-las e por dificultar a definição de uma clara estratégia de interesse nacional para o país. Entretanto, essa interpretação é objetiva em identificar a diferença dos interesses entre a coalizão dominante dos países ricos e os interesses dos países de renda média como o Brasil. Historicamente, desde o Estado Oligárquico, os capitalistas brasileiros (e da América Latina como um todo) racharam entre um lado mercantil, financeiro e associado aos interesses estrangeiros, e um lado industrial e voltado para o mercado interno. Segundo Bresser nos dias atuais:

A burguesia, ainda que enfraquecida pela compra de muitas de suas empresas por parte das multinacionais, continua a representar o lado desenvolvimentista, enquanto o capitalismo rentista e financeiro associado aos interesses estrangeiros representa o lado liberal. O nacionalismo da burguesia industrial baseia-se em interesses concretos: na dimensão do mercado interno brasileiro e no fato de que esse mercado e os mercados estrangeiros podem ser mais bem conquistados por ela se contar com o apoio de um Estado (2014, p. 158).

Vale destacar que capitalismo significa competição, e nesse bojo a História comprova que os mais fortes sempre buscaram explorar e tirar vantagem dos mais fracos. Isso é verdade tanto para as empresas ou para os Estados nações. Das colônias às semicolônias, a submissão à hegemonia ideológica dos países ricos contribuiu muito para manter a alienação e a dependência das elites locais, e para a falta de sucesso ou capacidade de constituir uma nação em benefício de seu povo e por ele constituído. Nesse caso, como adverte Bresser Pereira (p. 159), o “resultado é a adoção pelo país dominado de políticas econômicas antinacionais – políticas que não atendem aos interesses do desenvolvimento nacional que interessariam ao país, mas aos países dominantes.”.

O roteiro de interesses dos países ricos é claro: lucro e renda. Para alcançá-lo existem muitos caminhos, como:

- 1) exportar bens de maior valor agregado per capita do que importam;
- 2) realizando financiamento que apreciarão a taxa de câmbio do país e que substituirá a poupança interna pela interna aumentando o consumo e não o investimento (a tabela 5 demonstra a prova disso);

3) ocupando o mercado interno por investimentos diretos de seus conglomerados multinacionais sem oferecer, em reciprocidade, seu próprio mercado para as empresas multinacionais dos países menos ricos (que não as tem, ou começam nos dias atuais a tê-las).

Ademais, o “roteiro” de interesses dos países ricos e suas coalizões de agentes também incluem:

4) abertura comercial e financeira e taxa de câmbio apreciado, pois essa se torna um obstáculo maior para o processo de industrialização, pois retira a competitividade das indústrias que competem no estado da arte mundial. A consequência dessa abertura indiscriminada, mais crescimento com poupança externa e apreciação cambial é a desindustrialização (vemos isso claramente no gráfico 1).

Uma outra consequência da hegemonia ideológica dos países ricos (que também ocorre pela “capturação” de competentes intelectuais orgânicos e universidades), foi e é:

5) vender a ideia da “restrição externa”, ou seja, a ideia de que para se desenvolverem, os países devem se endividar no exterior e terem déficits em conta corrente porque o desenvolvimento econômico seria a competição dos países mais pobres para atrair o “excedente” financeiro dos países ricos sob a nomenclatura “investimentos diretos”.

Foi essa a tese que a ortodoxia liberal, a teoria monetarista de Friedman, Reagan e Thatcher com o apoio das suas mais famigeradas agências internacionais (FMI e Banco Mundial), persuadiram e pressionaram os países pobres e em desenvolvimento a adotarem. Todas as concessões deveriam ser feitas para vencer a competição e atrair os capitais das empresas multinacionais e dos investidores estrangeiros. Acontece que, como dito, isso em sua absoluta maioria acontece sem a proporcional reciprocidade e muito menos sem transferência de tecnologia e direitos autorais. A “associação” e subordinação foi e é tão grande, e a ideia de um projeto nacional foi e é tão asfixiada, que uma das grandes consequências disso foi e continua sendo a permissão (e o incentivo dado) para que as empresas estrangeiras recebam rendas e lucros da operação de serviços públicos monopolistas como energia elétrica, telefonia e estradas de rodagem.

Bresser-Pereira (2014, p. 160) nos recorda que, o contraditório desse “roteiro” dos países ricos é que eles fazem pressões e conselhos sobre reformas institucionais e político-econômicas que eles próprios não adotaram quando estavam em estágio similar de desenvolvimento. Há-Joon Chang (2002;2004) e Erik Reinert (2007) demonstraram isso em suas obras: o “chute da escada” dos países pobres, feito pelos países ricos. Há também exemplos práticos disso, tais como:

- a) a imposição feita pelo FMI à Argentina para a privatização do sistema previdenciário, coisa que nenhum outro país do mundo fez;
- b) a desnacionalização dos bancos de varejo, coisa que os países desenvolvidos não permitem e que no Brasil ocorre sem resistência das elites ou do governo;
- c) os países ricos praticam políticas industriais sem a menor timidez, no entanto, em nome do “livre comércio”, criticam fortemente essas políticas quando feitas pelos países como o Brasil. Foi o caso de inúmeros artigos e incisos do “Título VII - da Ordem Econômica e Financeira” do texto original promulgado em 1988;
- d) outro exemplo de pressão e “exportação ideológica do soft power” foi vender a ideia da chamada “Escola da Escolha Pública”, que foi aceita pelas elites nacionais (devido a alienação), no mínimo, desde final dos anos 1980 no Brasil. Segundo essa “Escola”, o problema da economia brasileira seria o Estado, e mais especificamente a burocracia pública, seus servidores e os políticos. Entretanto, sobre o problema da economia brasileira, a “escola da escolha pública” nada fala sobre as políticas econômicas equivocadas que são adotadas pela dependência associada, nada se fala pelo lado do conflito de interesses, das pressões e constrangimentos realizados, e nada falam das políticas que acabam sendo puro populismo econômico, como o uso do câmbio para controlar a inflação.

A dependência, no entanto, não foi e nem é apenas da burguesia, mas sim, e talvez principalmente, das elites econômicas e intelectuais. A alienação destas duas últimas elites, e o senso de inferioridade ainda vigente, teria feito e ainda estaria fazendo com que uma série de teorias (políticas e recomendações “internacionais” que não se aplicam a realidade brasileira e nem se balizam pelo interesse nacional de longo prazo), sejam aceitas e legitimadas por empresários e intelectuais brasileiros devido ao “sucesso” que os ricos do Norte atingiram (e, portanto eles devem saber o que recomendam), ou legitimadas pelo “fator impacto” e o “Qualis” dos artigos e das revistas acadêmicas estrangeiras.

Feito esse debate breve sobre algumas das interpretações da dependência, da base ideológica de uma “agenda de reformas” e de uma macroeconomia que teria sido colocada em prática nos anos 1990, passaremos para a próxima parte onde discutiremos especificamente o conceito de “nação” e “nacionalismo”. Isso nos parece um tema caro a este trabalho por dos motivos maiores: 1) porque a ideia de “soberania nacional” e do nacionalismo econômico marcou todo o período do pacto popular-democrático e se expressou textualmente na Constituição Federal de 1988; e 2) porque nos anos 1990 a ideia de nação e a soberania nacional teriam sido colocadas em “cheque” por causa da macroeconomia executada pela nova coalizão no poder, a do pacto “rentista-financistas”, e também pelas inúmeras reformas

orientadas para o mercado, com destaque para as reformas constitucionais e infraconstitucionais no “Título VII - da Ordem Econômica e Financeira”. Vejamos isso de forma mais aproximada.

PARTE 3.2 – NAÇÃO, NACIONALISMO E A CONSTRUÇÃO INTERROMPIDA.

A independência econômica anda de mãos dadas com a independência política. Ao desejar a independência, não somos diferentes de outros povos, como os EUA. Alguns podem chamar isso de nacionalismo, e é o que realmente é: respeito, lealdade e entusiasmo pelo próprio país, além de legítimo otimismo e confiança em relação a seu futuro – Walter Gordon, 1966⁷²

Antes de tudo, é importante salientar que um projeto estratégico, seja ele qual for, somente pode dar frutos se ancorado em uma forte aliança de classes que consiga viabilizá-lo do ponto de vista político e social. Quando pensamos na ideia de um projeto de nação e nacionalismo é preciso ter isto em conta: sem uma ampla coalizão de forças políticas, econômicas e sociais não será possível executar esse projeto, dar-lhe o devido tempo de maturação (médio e longo prazo) e sustentá-lo até que ele se consolide. Foi o que teria acontecido com o projeto de nação soberana e desenvolvimentista do pacto político popular-democrático, pois sua coalizão entrou em franca erosão já em 1987, um ano antes da promulgação da nova Constituição.

Retornando no tempo, entre os anos 1930 e 1960, o país logrou altas taxas de desenvolvimento e crescimento através de uma estratégia nacional, o nacional-desenvolvimentismo, que buscou construir uma ideia de nação com bases nacionalistas. Contou com a sustentação da coalizão “popular-nacional”, liderada por Getúlio Vargas até 1954, e que foi composta desde 1930 pela burguesia industrial nascente, a tecnoburocracia pública e as classes populares e progressistas. A partir de 1964, outro pacto político é feito, o “burocrático-autoritário”, com a participação das elites empresariais, a burocracia pública, o endosso dos norte-americanos e tendo os militares brasileiros no comando. Esse pacto excluiu radicalmente a classe trabalhadora e as camadas progressistas da sociedade brasileira. Em meados dos anos setenta – à medida que o “milagre econômico” se esvaia, o medo da

⁷²Ex-ministro das Finanças do Canadá. Ver “A Choice for Canada Independence or Colonial Status”: Toronto, 1966.

“subversão comunista” se desvaneceu, a ilegitimidade do governo ditatorial aumentou e a política externa dos norte-americanos começou a fazer pressões sobre violação de direitos humanos – a burguesia começou a romper o pacto autoritário com a tecnoburocracia estatal e com os militares.

Era o início de mais um pacto político, o “popular-democrático”, que buscamos debater largamente na parte 2 deste trabalho. Essa nova coalizão, composta pelos empresários industriais nacionais, a burocracia pública não comprometida com os militares, a classe trabalhadora e setores progressistas, e defecções do *ancien regime* que erodia, elegeram Tancredo Neves para Presidente da República e, sob a liderança de Ulysses Guimarães, promulgaram a Constituição Federal de 1988. Em todos esses momentos, em detrimento dos rearranjos políticos, a estratégia do nacional-desenvolvimentismo esteve presente e logrou sucesso, pois promoveu o início e completou a Revolução Capitalista brasileira e sua Revolução Nacional.

Temos com isso que, o desenvolvimentismo clássico, aquele que existiu no Brasil sob a liderança de Vargas e que executou a estratégia nacional-desenvolvimentista, - e que no plano teórico foi influenciado pela macroeconomia keynesiana e sua expressão da “teoria do desenvolvimento” de autores como Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Celso Furtado, Raúl Prebisch e Gunnar Myrdal –, pretendeu a formação e o desenvolvimento de uma nação capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento com bases soberanas e buscando cada vez maior autonomia.

A nação é uma sociedade de pessoas ou famílias que compartilham um destino político comum e se organizam na forma de um Estado soberano sobre um determinado território. É a ideia que já citamos do socialdemocrata Otto Bauer sobre a “consciência de um destino comum”, ou a do romano Cícero sobre a “associação de homens em busca de objetivos comuns”, que formaria a República.

A ideia de nação, assim como o Estado moderno, só tem sentido no quadro do Estado-Nação que surge na esteira do capitalismo. A nação deve assim ter um programa em comum, no qual o desenvolvimento se destaca como sendo um dos objetivos mais importantes, assim como as liberdades civis e a justiça social. Friedrich List (1986), no século XIX, já chamou atenção para este aspecto específico do Estado-nação frente a uma suposta autonomia do Mercado, que era defendida pelos autores liberais.

A denominada globalização que vem ocorrendo desde os anos 1980 é a forma mais desenvolvida do capitalismo contemporâneo. Neste capitalismo desenvolvido exacerbou-se o que há tempos ocorre, - e que o próprio List descreveu quando relatou o caso da Alemanha e

Inglaterra (e que é base do livro de Chang, 2003) -, qual seja: a competição ocorre não apenas entre as empresas que operam a nível transnacional por meio de suas unidades econômicas espalhadas pelo globo, mas principalmente através da competição e atuação dos Estados-Nação ou Estados nacionais.

Segundo Bresser-Pereira (2006), a teoria econômica convencional pretende que apenas as empresas compitam a nível mundial, mas isso é uma falácia que se prova falsa todos os dias, pois também os Estados-Nação são competidores fundamentais. Basta observarmos os principais critérios para medir-se o êxito dos dirigentes políticos de todos os Estados nacionais modernos e veremos que a questão do crescimento econômico comparado com o de outros países sempre aparece no topo. Um governante é bem sucedido, tanto internamente como internacionalmente, se seu país consegue taxas de crescimento maiores do que a dos outros países, os concorrentes. Em suma, por meio de suas empresas, os Estados-Nação competem entre si.

Nesse bojo, a adoção e a busca de um nacionalismo moderno, ou em outras palavras, de um patriotismo que defenda os interesses nacionais, é essencial para que o projeto de nação soberana logre êxito, e uma estratégia nacional de sucesso seja executada. Entretanto, a ideia do nacionalismo foi prejudicada por radicalizações fascistas, que são menosprezíveis em todos os aspectos, e usualmente é deturpada do objetivo que lhe é própria, ou seja, a afirmação do Estado Nacional. Nesta parte do trabalho, abordamos o tema do “nacionalismo” como sinônimo de um objetivo mais neutro, qual seja: a defesa dos interesses nacionais.

Uma nação é nacionalista na medida em que o nacionalismo é a ideologia da formação do Estado nacional e da sua permanente reafirmação ou consolidação. Segundo Ernest Gellner, é a ideologia que busca a correspondência entre nação e Estado e que defende a existência de um Estado para cada nação (GELLNER, 2000). Entretanto, apesar de uma boa definição, não explica como um Estado-Nação pode ter existência formal sem, no entanto, possuir uma verdadeira nação. Podemos ver indícios disso nos países latino-americanos que desde o início do século XIX se viram dotados de Estados formais não apenas pelo esforço de grupos patrióticos e nacionalistas, mas também em decorrência da intervenção inglesa que tinha como objetivo enfraquecer os domínios de Espanha e Portugal da região, e obviamente, suplantá-los. Assim, tais países estavam dotados de Estados, e ao mesmo tempo desprovidos de verdadeiras nações, pois, ao passo que deixavam de ser colônias viram-se dependentes da Inglaterra, da França e, posteriormente, dos Estados Unidos.

Todos os indícios que levantamos na 2ª parte deste trabalho sobre o “macro-objetivo” da soberania nacional que compunha o roteiro do pacto popular-democrático e que foi

determinado como primeiro princípio da República e da Ordem Econômica, aponta que o projeto não consistia em dotar a nação de um Estado, mas antes tornar o Estado que era criado jurídica e institucionalmente pela Constituinte em um instrumento efetivo de ação coletiva da nação, capaz de promover a busca consciente e autônoma dos objetivos políticos de justiça social, desenvolvimento econômico e liberdades civis, assim como o faziam as nações modernas e autônomas da época.

O nacionalismo do texto Constitucional de 1988 buscava, portanto, dentro do estágio de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, e levando-se em consideração o quadro internacional de grande competição, contribuir para o fortalecimento de uma nação autônoma, mas que também pudesse colaborar com os demais Estados-nações do globo, promover a paz e incorporar bons valores das sociedades industriais modernas. Seria a institucionalização de um nacionalismo social, mas que fosse direcionado por ideais e políticas republicanas, assim como dizia Pocock para o Momento Maquiaveliano.

Entretanto, esse projeto de nação e nacionalismo que vinha desde a era Vargas, agora sob as vestes democráticas e do Bem-estar instituídas pela Constituição de 1988, nasceu já em “cheque”, bem como o desenvolvimentismo industrializante que tinha o Estado como alavanca do capitalismo brasileiro. A nova coalizão do poder que se formou e tornou-se dominante em 1991, a do pacto rentista-financista, tinha uma visão da sociedade brasileira, dos dilemas e dos caminhos que se impunham para serem confrontados (como a situação econômica e a desigualdade social) bastante distinta da visão dos desenvolvimentistas clássicos, ou dos verdadeiros progressistas da Constituinte.

Os motivos para isso são uma “miríade de causas”, como diria Norberto Bobbio, alguns dos quais já debatemos, outros dos quais analisaremos os processos nas partes seguintes. Mas podemos elencar alguns fatores, tais como:

- 1) Enquanto os desenvolvimentistas enxergavam a importância do papel do Estado como uma instituição poderosa para promover a justiça social e o desenvolvimento econômico, e proteger a soberania dos interesses da nação frente os interesses e a interferência dos estrangeiros nos assuntos domésticos, os “liberais associados”, ou “liberais-dependentes” dos anos 1990 viram, segundo as próprias palavras de FHC enquanto Presidente, uma “janela de oportunidades” na associação e integração com as potências estrangeiras e suas recomendações. Entretanto, na parte 3 vemos o resultado prático disso nos gráficos 1 ao 8 e nas tabelas 3-6 e 10-11. Ao invés de desenvolvimento, crescimento e autonomia, a “janela de oportunidades” (*fortuna*) dos

anos 1990 trouxe, com o aceite e apoio da *virtú* dos integrantes do pacto rentista-financista:

- a)** aumento do endividamento público interno e externo recorde;
- b)** elevação da taxa de desemprego a níveis também recorde;
- c)** dependência ao capital estrangeiro e substituição da poupança interna pela externa, com queda ano a ano dos investimentos;
- d)** crescimento do PIB pequeno, bastante inferior ao período de 1930-1960 e 1960-1980;
- e)** crescimento do IDH e do PIB per capita muito menores do que nos anos que viveu o nacional-desenvolvimentismo;
- f)** manutenção dos vergonhosos e indecentes índices de pobreza e extrema pobreza durante 8 anos (1995-2002), em 35% e 15% da população, respectivamente;
- g)** manutenção dos índices da desigualdade social, e piora nos índices de concentração de renda a partir de 1995 até o início dos anos 2000;
- h)** exportação líquida de capitais do Brasil em benefício, majoritariamente, de rentistas e financistas estrangeiros devido ao pagamento recorde (chegou a quase 8% do PIB) de juros, de uma dívida também recorde;
- i)** diminuição da participação das indústrias de transformação sobre o PIB a partir dos anos 1990, ou seja, desindustrialização intensa;
- j)** desnacionalização dos setores monopolísticos antes controlados pelo Estado e também desnacionalização dos setores de concorrência da iniciativa privada;
- k)** rebaixamento do Brasil no ranking mundial de tamanho do parque industrial instalado e competitividade industrial durante os anos 1990;
- l)** destruição, no início dos anos 1990, do mecanismo que “neutralizava” a doença holandesa no Brasil desde os anos 1950, e que desdobrou-se em apreciação cambial e perda de competitividade da indústria brasileira frente aos concorrentes estrangeiros;
- m)** crises de balanço de pagamentos, perda de credibilidade do país em honrar seus compromissos econômicos e dependência de novos empréstimos externos;
- n)** necessidade do país em praticar o *confidence building*, ou seja, a construção da confiança seguindo a cartilha de recomendações político-econômicas e institucionais dos países desenvolvidos para, então, gerar confiança aos agentes do Mercado e atrair os capitais necessários para o financiamento do déficit em conta corrente, tomar empréstimos com os estrangeiros ou fazer a rolagem da dívida com os credores;

- o) subordinação ideológica e política ao “roteiro” vindo do Norte que, junto com todos os fatores acima citados, fizeram com que o Brasil interrompesse seu projeto de nação (Furtado, 1992), e adotasse algo que Bresser-Pereira (2006; 2014) chama de “macroeconomia da estagnação”.
- 2) Uma vitória dos “progressistas” no processo Constituinte muito além do que os “conservadores” estavam dispostos a aceitar, e que, por ter previsto um Estado desenvolvimentista nacionalista e do Bem-estar, também chocou-se com os interesses e com a ideologia da coalizão rentista-financista que se formava desde 1987 e tornou-se dominante em 1991. Isso, associado com a *fortuna* mundial de final dos anos 1980 e início dos anos 1990, que era orientada pela ortodoxia liberal (monetarista, neoclássica, expectativas racionais e escola pública) e ganhou como símbolo as 10 teses do Consenso de Washington (BATISTA, 1994), levaria ao “terceiro turno” da Constituinte nos anos 1990. Esse “terceiro turno” reveria, no plano político e institucional, a orientação Estado/Mercado determinada pela Constituição Federal de 1988. Nada menos do que 39 emendas seriam feitas na Carta Magna de 1992 a 2002, com grande destaque para as supressões de artigos do “Título VII - da Ordem Econômica e Financeira” durante o 1º mandato de Cardoso que suprimiram e revogaram inúmeros instrumentos e prerrogativas para a construção de um projeto de nação, como a defesa do capital nacional, dos recursos nacionais, da tecnologia nacional e dos instrumentos de políticas públicas nacionais. Supressões constitucionais que abriram o nosso país para ser explorado, sem contrapartida similar, pelas empresas e consórcios internacionais, como são os casos das privatizações dos serviços que possibilitam renda e lucro monopolísticos em setores como eletricidade, telefonia e comunicação e estradas de rodagem. Abriram também o nosso país para a desnacionalização, onde o predomínio da participação do capital estrangeiro nas privatizações de 1995-2002 é um dos exemplos (ver tabelas 10 e 11 na parte 3.7).
- 3) Há uma mudança também no plano estrutural mundial que também teria influenciado o plano doméstico de final dos anos 1980 e anos 1990 no Brasil, que discutiremos com maiores detalhes na próxima parte. Mas em resumo, temos que a concepção da macroeconomia keynesiana que predominou durante os “30 anos gloriosos do capitalismo” (1945-1975), modificou-se para o predomínio do capitalismo da globalização, o que muitos denominam de neoliberalismo (1980-2008). Um cenário

onde as taxas de crescimento são reduzidas e a competição entre os Estados-nação são muito mais rápidas, interligadas e intensas. Sobre isso, Bresser-Pereira (2008) aponta que nos “anos dourados”, os países periféricos não se firmavam como uma ameaça aos países centrais. Entretanto, desde os anos 1970, com os NICs – *New Industrialized Countries* e sua rápida industrialização, e desde os anos 1990, com a grande ascensão da China, os países do Sul se tornaram uma ameaça real: a ameaça, para os países ricos, da mão de obra barata.

Feito (ou tentado fazer) esse debate sobre “nação” e “nacionalismo” em uma perspectiva que se encaixa com o escopo deste trabalho, bem como desenvolvido apontamentos sobre a interrupção, nos anos 1990, de um projeto de defesa dos interesses nacionais que estaria explícita no programa do pacto popular-democrático e na Constituição Federal, partiremos para a próxima parte deste trabalho. Nesta parte pretendemos expor a discussão de alguns autores sobre o contexto do período entre final dos anos 1980 e anos 1990, no Brasil e no mundo. Em outras palavras, pretendemos discutir os autores que estudaram a *fortuna* deste polêmico período, e também os arranjos e rearranjos entre os diversos agentes da *virtú* que disputavam ou pretendiam manter e ampliar seus poderes, e alcançar seus objetivos.

PARTE 3.3 – A FORTUNA E AS VIRTÚS: RESISTIR OU ASSOCIAR-SE?

Resistir à visão ideológica dominante seria um gesto quixotesco, que serviria apenas para suscitar o riso da plateia, quando não o desprezo de seu silêncio. Mas como desconhecer que há situações históricas tão imprevisas que requerem a pureza de alma de um Dom Quixote para enfrentá-las com alguma lucidez? E como a História ainda não terminou, ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou a chorar
– Celso Furtado

Nessa parte do trabalho pretendemos promover o debate sobre a conjuntura nacional e internacional logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este também seria um momento de intersecção, pois estaria se completando o Momento Maquiaveliano popular-democrático, e iniciando-se os arranjos entre as classes e frações de classe, e as 4 camadas do poder, para o Momento seguinte, o “rentista-financista”.

São inúmeros os autores que abordaram essa conjuntura e as transformações desse período sob todos os ângulos possíveis: político, econômico, social, militar, diplomático,

religioso. O debate destes autores conta com vários conceitos e ideias importantes, como veremos a seguir.

Brasílio Sallum Junior (1996), por exemplo, fala que esse contexto dos anos 1980 foi marcado pela crise do Estado Nacional-desenvolvimentista brasileiro e que esta tornou-se uma crise crônica na Nova-República. O período teria sido transpassado por um processo de duas frentes, sendo a primeira delas a da “liberalização política” e a outra a de uma “liberalização econômica”.

Com a democratização política, a sociedade se autonomizara como um todo, mesmo porque a lógica era “quebrar” o centralismo da ditadura militar. A autonomização alimentava a democratização e descentralização do poder político e do poder econômico da União para os estados e municípios, e para os diversos setores da sociedade civil. E quanto mais a transição democrática se consolidava, mais se retroalimentava o processo de autonomização da sociedade e das unidades federadas. Isso era um dos “macro-objetivos” do pacto popular-democrático que debatemos na parte 2 do trabalho, e transformado em Lei na Constituinte sob a bandeira do “fortalecimento do federalismo”, que elevou estados e municípios à condição de unidades da federação, assim como a União.

O processo de liberalização econômica que Sallum Jr explica também é abordado por outros autores. Tratava-se da emergência de novos paradigmas a nível mundial que surgiam (ou ressurgiam) em um novo momento (anos 1970-1990) com força expandida. Nos termos que falaria Adam Smith, tratava-se de um momento em que o egoísmo e a competição retornavam como os motores da atividade político-econômica. Os termos de Smith, que foram recuperados por Friedrich Von Hayek⁷³, e que foram fortemente instrumentalizados por Milton Friedman⁷⁴ e seus Chicago’s Boys, teriam sido amplamente exercitados e colocados em prática em todo o globo. Berger e Beeson (1998) debateram o uso e a influência de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial para o desenvolvimento deste processo.

Vale relembrar alguns fatores da conjuntura da liberalização econômica: o Governo Nixon alterou a paridade do dólar em 1971; houve o choque de preços do petróleo decretado pela Opep, em 1973; queda acentuada nas taxas de crescimento econômico e produtividade

⁷³O neoliberalismo – que surge no Pós-Guerra como reação teórica e política ao Estado regulador e do bem estar -, não se trata do mesmo fenômeno que o liberalismo clássico. Tem como base teórica a obra de Friedrich August Von Hayek, em 1944, a qual constitui ataque frontal contra qualquer limitação – denunciada como ameaça legal à liberdade econômica e também política – dos mecanismos de mercado por parte do Estado. Ver HAYEK, Friedrich Von. *The Road to serfdom*. London: Routledge & Paul Kegan, 1979.

⁷⁴ Friedman, Milton. *Essays in positivo economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953; Friedman, Rose. *Free to choose: a personal statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

dos EUA frente o Japão e Alemanha; altos índices de inflação. É, pois, nesse cenário sombrio que os novos paradigmas começam a ganhar força no campo das ideias e da política real. Podemos ver isso na atribuição do prêmio Nobel de Economia à Hakey, em 1974, e a eleição de Margareth Thatcher como líder do Partido Conservador, em 1975.

Sobre o Brasil especificamente, Sallum (1996) também fala de mudanças políticas internas que começaram a ganhar corpo no final do mandato Sarney e indicavam mudanças no plano sociopolítico. Seria um processo onde as forças sociais, econômicas e políticas começaram a se mover rumo a um novo pacto político. Forças estas que, na avaliação do autor, conseguiram se articular durante os anos 1990, se tornaram uma expressão dominante no plano político-institucional e então sustentaram uma nova estratégia de desenvolvimento capitalista para o país. É a promessa de “reforma do Estado” anunciada por Collor (1990) em seu discurso de posse, ou então o que FHC (1997) disse que estava fazendo: a “reorganização do capitalismo brasileiro”.

Já Maria Hermínia Tavares de Almeida (1996, p. 213), em linhas muito parecidas, fala sobre um processo de “dupla transição”: uma política e outra econômica, da ditadura para a democracia e de um Estado Nacional desenvolvimentista para uma economia liberalizada e desregulamentada. Sonia Draibe e Wilnês Henrique (1988) debaterem sobre a crise do Estado de Bem-estar, no mundo e no Brasil, um debate extremamente caro frente ao tipo de Estado que havia sido instaurado pela CF de 1988.

Celso Furtado (1992), entre as muitas obras desenvolvidas pelo autor, escreveu sobre uma “construção interrompida” do país como um projeto nacional e enquanto uma nação soberana que busca o desenvolvimento justo para seus cidadãos. Furtado promoveu uma análise e disse que as forças estruturais transnacionais em ação asfixiavam os sistemas econômicos nacionais, incluso o Brasil, até sua atrofia. Um ambiente perfeito para o avanço da ideologia liberal e a interferência de órgãos e agentes ligados aos países já desenvolvidos. O resultado disso é a interrupção e o bloqueio das nações e seus projetos de desenvolvimento nacionais. Nas palavras do próprio autor, o contexto da relação “nacional-internacional” entre o final da década de 1980 e o começo da década de 1990 era definido assim:

a atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não é outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisão. A questão maior que se coloca diz respeito ao futuro das áreas em que o processo de formação do Estado nacional se interrompe precocemente (1992, p. 13).

Quando a Constituição Federal foi promulgada, dentro da lógica do “Momento Maquiaveliano popular-democrático”, foi erigido um sistema econômico nacional desenvolvimentista (clássico) onde certos critérios políticos (do Bem-estar social e o da soberania nacional) deveriam prevalecer sobre as “estruturas de decisões transnacionais” do Mercado e seus agentes. Furtado, ao escrever em 1992, descrevia suas próprias angústias de um Brasil pós Constituinte, pós redemocratização, e marcado por inúmeras incertezas. Mas o autor adverte (p. 9) que, mesmo diante de todo o contexto, dos processos e das forças em ação no mundo e no Brasil, “a falta mais grave dos membros da *intelligentsia* é a omissão.”. Furtado também descreve o conflito entre o projeto de nação brasileiro que estava em curso desde a era Vargas que era desenvolvimentista e soberano e permanecia vivo através da Constituição, e o outro projeto, que era transnacional e atrofiava os sistemas econômicos nacionais dos países periféricos. Para o autor era imperioso:

Resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional [...], pois, interrompida a construção de um sistema econômico nacional, o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica (FURTADO, 1992, p.9. 13).

Segundo José Luís Fiori (2000, p. 35), - que discute junto com Maria da Conceição Tavares, Wilson Cano e Francisco de Oliveira diversas obras de Celso Furtado -, a análise de Furtado sobre a “construção interrompida” conclui que o Brasil estava “perdendo a expectativa e a vontade coletiva” do “seu próprio pacto federativo”. Por isso, continua Fiori debatendo Furtado, “não o surpreende a multiplicação recente dos conflitos verticais e horizontais que vem erodindo, sobretudo na década de 1990, os laços de solidariedade inter-regional, indispensáveis ao funcionamento de qualquer República federativa.”.

Essa conclusão de Furtado, nas palavras também de Fiori, teria algum paralelismo com o contexto do Momento Maquiaveliano debatido por Pocock (1975)? Especificamente com os “fluxos irracionais de eventos” que podem levar as Repúblicas ao colapso? Esta para além deste trabalho responder essa questão específica, apesar de alguns indícios positivos aparentemente se apresentarem.

Outro autor que abordou o contexto, processos e atores da época foi Gilberto Dupas. Para ele (1987, p. 163) desde o início dos anos 1980 no Brasil havia uma conjuntura marcada pelo estrangulamento da economia nacional por conta da pressão da dívida externa, e pelas pressões e ingerências dos credores internacionais. Segundo o autor, essas pressões se

tratavam de um “jogo pesado, com adversários muito competentes.”. O autor aprofunda a análise ao afirmar que o quadro político nacional dos finais dos anos 1980 era complexo, e “todo cuidado será pouco para evitar que as dificuldades óbvias que estão presentes sejam encaradas como causadas pelo regime democrático”. Isso porque sempre haverá forças que, “ou porque foram derrotadas nas urnas, ou porque são hábeis em conciliar **interesses particulares** com regime de exceção, estarão pregando impasses.”. Nas palavras de Dupas, as sombras do passado estavam muito presentes durante e logo depois da Assembleia Nacional Constituinte, bem como estavam presentes os agentes com interesses pouco ou nada republicanos. O “terceiro turno” promovido em boa parte (mas não somente) pelos derrotados da Constituinte, comprovaria o temor do autor.

Nessa mesma linha de pensamento e análise do contexto nacional, Paul Singer escreveu em um artigo publicado na Folha de São Paulo em 16.10.1987 narrando que antes e durante a ANC havia um novo “esporte na praça”: “malhar a Constituinte”. Mas para Singer, essas manifestações críticas se tratavam de um claro movimento articulado por grupos de interesses contrários à atuação dos parlamentares que controlavam as “comissões temáticas” e o processo interno da Constituinte (que era o grupo “progressista” liderado por Ulysses Guimarães). Isso porque, segundo Singer, a nova Constituição “tende a aprovar dispositivos que contrariam interesses poderosos.”. E de fato aprovou um “programa” integrado ao roteiro do pacto popular-democrático que deu grande destaque para a soberania nacional, o desenvolvimentismo e a justiça social.

Eram (escrevemos no passado porque depois isso foi alterado pelas reformas constitucionais) exemplos desses “dispositivos que contrariam interesses poderosos” o monopólio estatal para exploração das telecomunicações (art. 21, XI) e petróleo (art. 177); a limitação da taxa de juros em 12% a.a (art. 192, inciso 3º); a definição e defesa da empresa nacional (art. 171); a exploração de recursos pertencentes a União exclusivamente por empresas de capital nacional (art. 176) e muitos outros que trataremos especificamente mais adiante.

Para Singer, esses interesses e agentes que buscavam bloquear e suprimir a constitucionalização e a execução deste tipo de política, no fundo, não queriam o sucesso da democracia brasileira, e de modo nenhum queriam o sucesso do povo brasileiro. É possível identificar um paralelismo bastante grande entre a fala deste autor, com a construção interrompida descrita por Furtado. Escrevendo 10 anos depois deste artigo, Singer (1997) disse que o resultado da Constituinte de 1988 foi a favor das esferas de baixo e do projeto do Brasil como nação soberana.

Ademais, todos os autores citados acima possuem ideias nucleares muito aproximadas. Podemos incluir também dois fatores importantes para a análise de conjuntura e da estrutura do período: 1) nos anos 1980, não só o Brasil, mas boa parte dos países da região havia acabado de sair de processos ditatoriais. A herança das ditaduras foi comum a todos os países: déficit democrático, déficit social, déficit institucional, alto endividamento, crises econômicas e desorganização no tecido sociopolítico. As Repúblicas latinoamericanas confrontavam sua finitude em um fluxo irracional de eventos destrutivos e corrompidos, como diria Pocock (1975); e 2) as crises brasileiras e latinoamericanas não trataram-se de crises isoladas, um raio em dia de céu azul. Eram crises que se vinculavam a outra muito mais antiga, que se desenvolvia desde meados dos anos 1960 no cenário internacional, que era a crise dos “30 anos dourados do capitalismo” (1945-1975).

Para Claus Offe (1984) a crise dos “anos dourados” era uma crise estrutural do: a) próprio capitalismo; b) da democracia liberal e; c) de um tipo específico de Estado definido pelo intervencionismo keynesiano e pelo Bem-estar social. Era a crise do que Offe chamou de “Welfare State Keynesiano”. Para o autor, a força motriz dessa conjuntura era a crise da pactuação sócio-político-econômica-institucional que estabeleceu uma nova relação Estado/Mercado/Sociedade a partir dos anos 1930, e atingiu seu apogeu entre o final da 2ª Guerra Mundial e o começo dos anos 1970 nos países de economias desenvolvidas. O Brasil, nesse quadro, teria constitucionalizado um Estado do Bem-estar desenvolvimentista e keynesiano quase 15 anos depois que esse tipo de Estado, e a coalizão de classes que o sustentava, entraram em colapso em todo o globo, e há mais de uma década estavam passando por transformações estruturais aceleradas.

Para James O’Connor (1979), essa crise da pactuação sociopolítica que dava base ao Welfare State fez parte de um processo inercial que aconteceu em todos os países onde era mais ampla a cobertura do seguro social (Suécia, Grã-Bretanha, Estados Unidos) e outras políticas de Bem-estar: de que a partir do final da década de 1960, as demandas públicas e consequentemente as despesas do Estado nesses países de Welfare, tenderam a aumentar mais rapidamente do que a arrecadação, provocando o que o autor chamou de “Crise Fiscal do Estado”, em obra homônima “The Fiscal Crisis of the State”.

Segundo O’Connor, o déficit público acorrenta boa parte das possibilidades de políticas do Welfare, e se desdobra em uma instabilidade econômica generalizada irradiadora de processos inflacionários que corroem a renda da maioria da população. Isso causa enorme instabilidade social, o que por fim, acaba estourando em diversas fissuras no tecido político-social de apoio ao Estado do Bem-estar. Ou seja, uma “crise de legitimidade” que se alimenta

do caos e empurra o Welfare ao colapso e ao desaparecimento. A Crise Fiscal estrangula a intervenção estatal, enquanto a crise da legitimidade empurra para o descontentamento da população e o conseqüente avanço de novas propostas de oposição. Nesse cenário, o discurso de uma “agenda” de reformas sob orientação ortodoxa e do livre-mercado poderia avançar com muito mais facilidade por cima do enfraquecido Estado do Bem-estar.

E foi exatamente neste contexto, o de Crise Fiscal e crise de legitimidade do Estado do Bem-estar no plano mundial, que erodiram as ditaduras militares da região latinoamericana e renasceram as democracias. Portanto, enquanto no Brasil ocorria a Assembleia Nacional Constituinte, o país era assolado por uma crise de envergadura comparável a crise que em 1930 derrubou democracias em todo o mundo, como aponta Liliana de Riz (2003). Um resultado da crise da dívida externa (1981-1982) que se transformou em uma “crise fiscal do Estado”⁷⁵ (O’CONNOR, 1973; BRESSER-PEREIRA, 1991), que explodiu em um processo de hiperinflação, e que se vinculava à crise estrutural do próprio sistema capitalista, da democracia liberal, do padrão keynesiano de intervenção, e da pactuação de sustentação do Estado de Bem-estar.

Os números da América Latina são um retrato desse turbulento contexto que também assolava o Brasil. No começo dos anos 1980 a relação PIB/Investimentos caiu de 23,2% para 16,2% em 1985 e para 15,6% em 1990. Já a inflação subiu de 54,9% em 1980 para 274,7% em 1985 e 1260,1% em 1990. A renda *per capita* caiu tanto que em 1991 ficou com o mesmo nível da de 1977 (CEPAL e BANCO MUNDIAL *apud* BRESSER PEREIRA, 1993). Ou seja, durante a Constituinte brasileira e em seu período subsequente, a região latinoamericana e o Brasil se defrontavam diante de uma situação bastante adversa, que somada com a nova ideologia e com as forças liberais vitoriosas que expandiam seu domínio sob todo o globo, enfraquecia muito a legitimidade do Estado enquanto instrumento de ação coletiva na nação. Enfraquecia também o próprio projeto nacional desenvolvimentista, ao passo que abria as “janelas da oportunidade” para o aceite e o avanço de uma cartilha liberal que prometia solucionar os muitos desafios dos países periféricos.

O debate deste contexto, mesmo que de forma imperfeita como o fizemos, é importante para analisarmos o sistema político brasileiro em seu período subsequente à promulgação da Constituição Federal de 1988. Uma Constituição que, através do “compromisso maximizador” (VIEIRA, 2013), foi “progressista” e buscou cumprir o roteiro

⁷⁵Para Bresser-Pereira, que reincorpora o conceito de O’Connor (1973), a crise fiscal do Estado seria a redução significativa da capacidade de poupança do setor público para alocar recursos e promover o desenvolvimento. As causas disso residiriam no grande peso da dívida externa e no preço pago pelo setor público no processo de ajuste levado a cabo no início dos anos 1980.

do pacto popular-democrático e promulgar inúmeras reservas de justiça (VIEIRA, 1999). Que promulgou um Estado de Bem-estar desenvolvimentista em um contexto onde o Welfare State keynesiano estava em crise em muitas das potências do mundo (e na mais poderosa dentre elas), e os “30 anos dourados do capitalismo” haviam se modificado para os “30 anos neoliberais” do capitalismo.

Uma Carta Magna que exortava a nação a buscar e defender a “soberania nacional” enquanto, segundo Peter Drucker (1986, p. 769), os países desenvolvidos estavam na “passagem da macroeconomia do Estado-nação para a macroeconomia internacional.”. Uma Constituição que promulgou “descentralização política”, “democracia” e cooperação nacional e internacional, enquanto no mundo caía a URSS e as relações internacionais se tornavam ‘unilaterais’ através da hegemonia dos Estados Unidos, e fez Francis Fukuyama (1989) anunciar “o fim da história”: a vitória incontestada de uma dada sociedade, ideologia e modelo econômico.

Tudo isso, afinal, tratava-se de uma época de mudança ou uma mudança de época? Independente de qual seja a resposta, Guilherme O’Donnel (1992, p. 26) advertiu a necessidade de levar-se em consideração o contexto histórico dos anos 1980, particularmente nos estudos sobre países latinoamericanos. Para o autor, seria necessário compreender que as transformações que estavam em curso, opções disponíveis de ação e reação dos agentes se vinculavam ao “grau de profundidade da crise socioeconômica que os governos democráticos recentemente instalados herdaram.” nos anos 1980. Um intento de investigar os anos 1990, deveria, portanto, ter isso em consideração.

Entretanto soma-se a isso o aconselhamento interpretativo e pragmático que Bresser-Pereira indicou durante a entrevista concedida a nós, qual seja: “aos conflitos de coalizão de classes (desenvolvimentistas do pacto popular-democrático e liberais do pacto rentista-financista), aos conflitos de interesse, e ao contexto do período, é preciso também somar-se dois fatores essenciais que determinariam o sucesso ou o insucesso das políticas pretendidas, ou do enfrentamento das diversas crises possíveis. Trata-se dos fatores do ‘poder’ e do ‘conhecimento’”. Segundo o entrevistado, “não basta ser desenvolvimentista ou liberal para executar uma dada estratégia com sucesso, é preciso ser competente, e ter poder. Não basta ter poder sem conhecimento, e não basta ter conhecimento sem poder.”.

Isso porque para o enfrentamento dos problemas nacionais sejam da ordem econômica, social ou política, das pressões e das influências internacionais, é preciso ter “poder e competência”. E para ter competência você precisa ter conhecimento. E também é preciso ter poder para se costurar os acordos e as coesões nacionais necessárias entre as

classes e setores da sociedade capazes de darem sustentação a uma determinada estratégia, a objetivos e aos meios para se alcançar o fim desejado. O entrevistado relatou também que escreveu e apresentou um artigo sobre isso logo depois que deixou o governo FHC, em 1999 (na Oxford University), chamado “*incompetence and confidence buildig behind Latin America’s 20 years old quase-stagnation*” (1999).

Em nossa avaliação, a ideia dessa obra é bastante útil para compreendermos um pouco mais, e também para resgatar o debate, acerca das causas dos sucessos e insucessos, e as consequências das tomadas de decisões por parte dos *policy makers*. Quando uma coalizão de forças alcança o poder ao plano do Estado e torna-se responsável pela análise, elaboração e execução de um projeto de governo e políticas de Estado, é preciso ter em mente que isso repercute na vida de milhões de pessoa. Quanto maior o poder do Estado-nação, maiores serão os impactos das posições adotadas pelos policy makers da primeira camada do poder, seus aliados das demais camadas e da sociedade, em seu próprio território e também fora dele.

Nesse bojo, os indivíduos e os grupos de agentes, principalmente quando se tornam coalizões com muitos líderes e meios, tem sim um papel na determinação do rumo da História, mesmo que no curto prazo, e mesmo que em seu próprio território. Furtado advertiu que a “a falta mais grave dos membros da *intelligentsia* é a omissão.”, e que, independente da força ideológica e das pressões do sistema econômico transnacional, era necessário resistir e manter de forma ativa e ativa nosso projeto de nação com interesses e objetivos próprios, mesmo que isso fosse uma ação quixotesca. Mas, também, onde estariam as elites industriais brasileiras que tanto se beneficiaram da associação com o Estado e do mercado interno brasileiro? Estariam na fase do pendulo em que cedem à hegemonia ideológica dos países ricos, confirmando um comportamento ambíguo que ora é nacionalista, ora é dependente?

Os resultados, índices e estatísticas entre os anos 1990 e 2000 que apresentamos nos gráficos 1 ao 11 e nas tabelas 3 a 11 não ocorreram unicamente por causa da *fortuna*. Mesmo porque, se isso fosse verdade, temos uma declaração explícita de FHC dizendo que o momento era o de uma “janela de oportunidades”, e que, portanto, era preciso associar-se às forças políticas que lideravam as transformações de um novo estágio do capitalismo. A frase, apesar de curta, se conecta com a outra declaração do Presidente: de que ele e seu grupo político estavam “reorganizando o capitalismo brasileiro” na onda dessa nova “janela de oportunidades”.

Seria um sinal claro, empírico, testemunhal de uma dada opção de um dos líderes (era o Presidente da República) da coalizão de forças que governava o Brasil? Uma declaração que em outras palavras afirmou que a *virtú* daquela coalizão, que nós chamamos de rentista-

financista (ancorado em obras de Bresser-Pereira), escolheu e aceitou não confrontar ou resistir àquela fortuna ou aos agentes estrangeiros? E ao contrário, encarou que a associação, a prática do *confidence building* e a adoção das diretrizes institucionais e macroeconômicas aconselhadas pelos países ricos e suas instituições seriam um remédio amargo, mas necessário ao Brasil, e que eles estavam dispostos a ir até o fim?

Acontece que disso, surge uma pergunta muito mais desconcertante, qual seja: sendo a coalizão de classes que liderou o Brasil o “médico” responsável pela “dosagem” do “remédio amargo”, a prescrição teria sido a correta para o caso das doenças brasileiras? Mesmo que a resposta fosse positiva, a dosagem aplicada foi a correta? Além do “poder”, os líderes do governo (e suas alianças no Brasil e no mundo) teriam tido a “competência” necessária para enfrentar os desafios brasileiros e o jogo das demais potências? Acreditamos que em parte, a própria História responde a essa pergunta. E também os próprios resultados que se apresentam nos gráficos 1 ao 8 e tabelas 3-6 e 10-11.

Entretanto, tentaremos promover na próxima parte deste trabalho uma análise mais aproximada dos processos no sistema político brasileiro que teriam ocorrido entre a crise do pacto popular-democrático, passando pelos rearranjos que formariam o pacto rentista-financista, executa um novo Momento Maquiaveliano, o rentista-financista, e refunda as bases institucionais e macroeconômicas da Nova República. Um projeto de alcançamento do poder de reconstrução do Estado sob uma perspectiva predominantemente neoliberal e dependente.

PARTE 3.4 – DA VITÓRIA PROGRESSISTA NA CONSTITUINTE DE 1988 À VITÓRIA DO CONSENSO DE WASHINGTON

Aquele foi o melhor dos tempos, foi o pior dos tempos; aquela foi a idade da sabedoria, foi a idade da insensatez, foi a época da crença, foi a época da descrença, foi a estação da Luz, a estação das Trevas, a primavera da esperança, o inverno do desespero; tínhamos tudo diante de nós, tínhamos nada diante de nós, íamos todos direto para o Paraíso, íamos todos direto no sentido contrário – em sumo, o período era em tal medida semelhante ao presente que algumas de suas mais ruidosas autoridades insistiram em seu recebimento, para o bem ou para o mal, apenas no grau superlativo de comparação – Charles Dickens (Um conto de duas cidades, 1859).

5 de outubro de 1988. Do alto da tribuna do Congresso Nacional, o Deputado Ulysses Guimarães segurava a nova Constituição Federal nas mãos e exortava que no que tangia à Constituição, a nação havia mudado. Uma Constituição que

mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e

suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. Num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto (GUIMARÃES, 1988).

De fato, o clima da Constituinte em si era de muitas promessas. No que tangia à Constituição, era o “melhor dos tempos”, marcado por uma ampla vitória progressista, e que através do “compromisso maximizador”, contemplou, ao menos em parte e um pouco, a todos do país. A Constituição era o resultado de uma larga travessia, e as finalidades implícitas e explícitas no texto fazia despertar a “primavera da esperança”. Afinal, garantir saúde, educação, salário justo, democracia, bem-estar e uma gama de outros direitos, de forma universal e solidária, eram objetivos virtuosos e fielmente republicanos. E ter o nacionalismo econômico como caminho era uma perspectiva ancorada na estratégia que “cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica”, como disse Celso Furtado (1992, p. 9)

Debatemos, entretanto, que uma *fortuna* poderosa avançava desde meados dos anos 1970 em todo o mundo. Era a *fortuna*, que no plano teórico havia se alimentado das contribuições da escola austríaca de Hayek e Von Mises; de monetaristas como Milton Friedman e Edmund Phelps; de neoclássicos ligados à teoria das expectativas racionais de Robert Lucas e Thomas Sargent; e da escola da escolha pública de Buchanan, Tullock e Niskanen. Uma *fortuna*, que no plano político-econômico e institucional era construída e desenvolvida pela *virtú* de agentes reais e poderosos que trabalhavam nas grandes burocracias internacionais; pelo Tesouro norte-americano; e agências internacionais como o FMI, o Banco Mundial e o BIRD; além de uma plêiade que unia os maiores bancos, agências de investimento e grandes rentistas e financistas do mundo.

Essa *fortuna*, não surgiu ao acaso, e sim foi consequência da ação mais ou menos articulada de muitos agentes com interesses aproximados. Um trabalho recente de Robert Guttman (2014, p.3), da Hofstra University, discute e investiga o desenvolvimento das finanças no capitalismo, sua influência para os mercados emergentes e nos próprios Estados Unidos. Para o autor, “the stagflation crisis and its interaction with the disintegrating Bretton Woods system” levaram os grandes bancos e rentistas, - “that have always been able to organize as powerful lobbies dominating the representatives of the metropolis (as “financial center”) and capturing key government institutions (central bank, financial-market regulator)” -, gerassem inovações financeiras “which together propelled global finance to the fore as a

strategic determinant of how the world economy came to organize globalization and uneven development.”.

Essa fortuna, desde começo dos anos 1970 vinha se desenvolvendo e influenciando elites intelectuais, políticas e econômicas em todo globo. Seu ideário e suas recomendações foram executados por agentes que atuaram para reestruturar e homogeneizar o mundo, especificamente seu sistema político-econômico-institucional. Um documento, que inicialmente era acadêmico e sem poder deliberativo, acabaria por ser revestido de significação simbólica e prática, representando essa *fortuna* e seus mais proeminentes agentes: tratava-se do “Consenso de Washington”. Para Paulo Nogueira Batista⁷⁶, o peso e a influencia do Consenso de Washington e seus agentes:

Está em que reúne, em um conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial. O ideário neoliberal já havia sido, contudo, apresentado de forma global pela entidade patrocinadora da reunião de Washington – o Intitute for International Economics [...] A mensagem neoliberal vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absorvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse (BATISTA, 1994, p.5-7).

Ora, praticamente 1 ano depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, o “Consenso de Washington” e suas 10 teses surgia como um documento que, segundo Batista, adquiriu peso simbólico, real e que agrupava as recomendações e pressões que já eram feitas, vigorosamente, desde a gestão Reagan, para o mundo e em especial para a América Latina. Segundo Batista, no Brasil, a atuação dos agentes do ideário neoliberal teria múltiplas frentes para cooptar, vetar e desarticular o apoio necessário dentro dos países que se pretendiam as reformas orientadas para o mercado.

Para o autor (p. 7), tudo seria feito para que as classes dirigentes latino-americanas, com grande destaque para o Brasil, aceitassem ou fossem forçados a aceitar que a grave crise

⁷⁶Vale o destaque que Batista não foi unicamente um interprete acadêmico, ele foi antes, um agente que vivenciou de perto a diplomacia internacional e contribuiu na construção da política externa brasileira. Como diplomata, assumiu a embaixada do Brasil junto ao Gatt em Genebra em 1983 e representou o país no lançamento da Rodada do Uruguai; foi embaixador brasileiro junto à ONU; ocupou a Presidência do Conselho de Segurança da ONU entre 1988-1989 e comandou a embaixada do Brasil junto a Aladi (Associação Latino-Americana de Integração).

econômica que assolava o país “não tinha raízes externas – a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio – e se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam”. Dessa forma, prossegue Batista, a solução dada pelos estrangeiros para a solução dos problemas brasileiros e latino-americanos “residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas.”.

Batista também apresenta alguns agentes e meios de propagação dos receituários neoliberais. Além do governo e do Tesouro norte-americano, do FMI, Banco Mundial e BIRD, teria contribuído para a pronta aceitação do diagnóstico e da proposta neoliberal um grande número de economistas, cientistas políticos e intelectuais das mais altas universidades norte-americanas como as de Chicago, Harvard, Princeton, Yale e Berkeley. Muitos desses, já “doutrinados” pela ideologia neoliberal, retornariam aos seus países de origem para assumir posições de comando, como foram os exemplos de Salinas de Gortari no México, Domingo Cavallo na Argentina, Pedro Malan e Armínio Fraga no Brasil.

Também uma infinidade de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, e muitas delas recebendo subvenções das agências internacionais citadas, atuaram fortemente no Brasil para promover, influenciar e “capturar” novos associados para as ideias ultra-liberais. Estas instituições financiaram, enormemente, publicações, seminários, congressos, revistas, pesquisas, pessoas, empresas, políticos, institutos e eventos de universidades, estas últimas afogadas em dificuldades financeiras. Um excelente trabalho demonstrando isso, mas que foca na atuação dos Institutos Liberais, é a tese de doutorado de Denise Barbosa Gros (2002), sob orientação de Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

A autora analisou a formação destes Institutos, primeiro nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, e depois suas “filiais” no Brasil. A pesquisa indicou as estratégias de cooptação doutrinária dos institutos, os públicos a quem eles se direcionavam, e quem financiou suas atividades, revistas, eventos, livros, etc. Esses “institutos” funcionaram como verdadeiras “empresas multinacionais”, que, sob orientação dos “donos” estrangeiros, operaram no Brasil associados com certas elites locais. Esses institutos ganharam força no Brasil, notadamente durante o processo da Constituinte e depois da promulgação da Constituição de 1988. Buscaram servir como *think tanks* e influenciadores dos processos decisórios (poder executivo, legislativo, partidos, etc) para alcançar certos interesses “neoliberais” em temas como “legislação trabalhista”; “privatizações”; “redução e ou privatização do Estado do Bem-estar”; “quebra de monopólio da união e de empresas nacionais”; “privatização de serviços

públicos monopolísticos à empresas estrangeiras”; “privatização e ou atuação privada nas áreas de Saúde e Educação”, e muitos outros.

Os maiores financiadores dos Institutos Liberais no Brasil foram basicamente, como se verá nas tabelas abaixo, grandes empresários nacionais, multinacionais, institutos privados estrangeiros e entidades estrangeiras que estavam direta ou indiretamente conectados a eles. Antes, durante e depois da Constituinte, os itens mais criticados através dos Institutos Liberais brasileiro foram: 1) os artigos da Ordem Econômica; e 2) os artigos da Ordem Social.

Og Francisco Leme (1988, p. 33), então diretor do Instituto Liberal do Rio de Janeiro, criticou duramente a Constituição de 1988. Para ele, a finalidade de uma Constituição deveria ser a de, unicamente, “assegurar a liberdade de mercado”, porque “ao mercado, ao livre intercâmbio dos particulares, caberia a solução dos problemas econômicos [e sociais] do país.”. Salienta-se que em seu discurso de posse, Collor de Mello defendeu praticamente essa mesma fala. Essa visão economicista, pra não dizer “a-histórica”, também era compartilhada por muitos outros membros das elites e da sociedade como um todo. Entre eles o empresário Henry Maksoud e Ney Prado, jurista e Presidente do Instituto Liberal de São Paulo, que chegou a dizer (1994) que os problemas sociais do Brasil eram culpa da Constituição de 1988.

Entretanto, a lista de agentes que atuaram diretamente nesses Institutos é imensamente maior, indo desde pessoas físicas, a empresas brasileiras a corporações multinacionais. Vale as cópias das tabelas apresentado por Gross (2002) para demonstrar alguns (todos não seria possível e fugiria do escopo do trabalho) destes agentes, e a enorme capilaridade de uma grande “rede” bastante eficaz e eficiente em alcançar seus objetivos e interesses.

Tabela 7. Membros das Diretorias do Instituto Liberal do Rio de Janeiro – (1983-2001)

NOMES	REFERÊNCIAS
André de Botton	Mesbla; Diretor do IL-RJ em 1989
Arthur Chagas Diniz	Consultor de empresas; Diretor do IL-RJ em 1996 e Presidente em 2001
Donald Stewart Jr.	Fundador e Presidente do IL-RJ até 1999; Presidente do Conselho Nacional dos Institutos Liberais; Conselho de Administração da revista Think Tank
Fabiano Peguirier	Diretor do IL-RJ em 2000
Heitor Bastos Tigre	Advogado, representante da American Commercial Lines International LLC no Brasil (transportadora fluvial de minério), empresa vinculada ao Grupo Citibank; Diretor do IL-RJ em 1996 e 2001
João Luiz C. da Rocha	Fundação Nestlé de Cultura; Diretor do IL-RJ em 2000
João Pedro Gouveia Vieira	Grupo Ipiranga; Sinduscon; Diretor do IL-RJ em 1989
Jorge Gerdau Johanpeter	Presidente do Grupo Gerdau; Presidente do Conselho Nacional dos Institutos Liberais; Conselho de Administração da revista Think Tank ; membro do Consider
Og Francisco Leme	Advogado; Diretor do IL-RJ; Conselho editorial da revista Think Tank ; Vice-Presidente da Associação Comercial-RJ
Odemiro Fonseca	Presidente do IL-RJ em 1996
Omar Caneiro da Cunha	Diretor da Shell; Presidente do Sindicato Nacional de Atacadistas de Produtos de Petróleo; Diretor do IL-RJ em 1989
Roberto Fendt Jr.	Diretor do IL-RJ; Conselho editorial da revista Think Tank
Sérgio de Andrade de Carvalho	Vice-Presidente do Grupo Monteiro Aranha; Diretor do IL-RJ em 1989

FONTE: IDÉIA LIBERAL. São Paulo: IL-SP, vários números.

IL NOTÍCIAS. Rio de Janeiro: IL-RJ, vários números.

BALANÇO ANUAL. São Paulo: Gazeta Mercantil (vários anos).

BANCO DE DADOS DO LABORATÓRIO ESTADO. Empresariado e Políticas Públicas. Departamento de Sociologia e Ciência Política, UFSC. Coordenador Prof. Ary Cesar Minella.

Apud e elaborado por Gross (2002).

Entre os muitos nomes dessa plêiade, basta escolhermos um para apontar as ligações do agente com outras entidades estrangeiras. É o caso de Donald Stewart Jr, um dos grandes nomes liberais no Brasil. O senhor Stewart Jr, como é público e notório, era na época (e continua sendo) afiliado e associado de diversas instituições internacionais, entre elas: o Institute of Economic Affairs, o Liberty Fund, a Heritage Foundation, a Sociedade Mont Pèlerin e o Fraser Institute.

O destaque para os Institutos Liberais do RJ e de SP se dá pela importância destes estados na República Federativa do Brasil. Mas outros Institutos existiram em outros estados e regiões brasileiras. Dentre estes, também escolhemos apenas um (o de SP) para mostrar quem financiava suas atividades no ano de 1989, ano subsequente à Constituinte, ano de eleição Presidencial, ano da queda do muro de Berlin e ano do encontro que originou as 10 principais teses do Consenso de Washington.

Tabela 8. Membros das diretorias dos Institutos Liberais de São Paulo (1988-2000)

NOMES	REFERÊNCIAS
Carlos R. Faccina	Nestlé – Diretor de Assuntos Públicos e Institucionais; Fundação Nestlé de Cultura; Diretor do IL-SP; Vice-Presidente do IL-SP
Fernando Ulhoa Levy	Diretor da Gazeta Mercantil ; Presidente do IL-SP
Gen. Manoel Teixeira	Diretor do IL-SP
Horácio Ives Freyre	Martinelli Seguradora S/A; Diretor do IL-SP
Ignácio C. Barrasa	Instituto de Desenvolvimento de Diadema; Diretor do IL-SP
Igor Cornelsen	Standard Chartered Merchant Bank; Diretor do IL-SP
Ivan Pinto	Diretor do IL-SP; Presidente
Jacy Souza Mendonça	Anfavea; FIESP; Vice-Presidente do IL-SP; Presidente
Jorge W. Simeira Jacob	Presidente do Grupo Fenícia; Presidente do Conselho Nacional dos Institutos Liberais; Conselho de Administração da revista Think Tank ; Presidente do IL-SP
José Augusto da Silva	Diretor do IL-SP
Luis Alberto Machado	Diretor de Assuntos Culturais do IL-SP
Luis Almeida Prado	Diretor do IL-SP
Luis E. R. de Magalhães	Diretor do IL-SP
Nemércio Nogueira	Diretor do IL-SP
Ney Prado	Advogado; Vice-Presidente do IL-SP; Conselho Editorial da revista Think Tank
Rafael Vecchiatti	VECOM Brasil Ind. e Com. Ltda; Conselho Consultivo da Associação Brasileira de Fundação; Diretor do IL-SP
Roberto Cauby Vidigal	Presidente da ABDIB em 1989; Presidente do Grupo Confab; Presidente do IL-SP
Roberto Konder Bomhauser	Presidente do Conselho Nacional dos Institutos Liberais; Conselho de Administração da revista Think Tank ; Presidente do Unibanco; da Fenaban; da Febraban; do CNF; Presidente do IL-SP
Roberto Levy Jr.	Escritório Levy Participações e Empreendimentos; Vice-Presidente do Conselho de Mantenedores do IL-SP
Roberto Olival Costa	Diretor do IL-SP

FONTE: THINK TANK. São Paulo: Instituto Liberal de São Paulo, 1998-2001.
 BALANÇO ANUAL. São Paulo: Gazeta Mercantil (vários anos).
 BANCO DE DADOS DO LABORATÓRIO ESTADO. Empresariado e Políticas Públicas. Departamento de Sociologia e Ciência Política, UFSC. Coordenador Prof. Ary Cesar Minella.
 IDÉIA LIBERAL. São Paulo: IL-SP, vários números.
 INFORME LIBERAL. São Paulo: IL-SP, ago. 1993.
 ANUÁRIO IL. São Paulo: IL-SP, 1993; 1996.

Apud e elaborado por Gross (2002)

Tabela 9. Empresas financiadoras e mantenedoras do Instituto Liberal de São Paulo (1989)

EMPRESAS	GRUPOS ECONÔMICOS
Alcoa Alumínio S/A	Alluminium Co. of America (EUA)
Arno S/A Ind. e Com.	Grupo Arno, Grupo Bosch (Alemanha)
Arthur Andersen S/A	Andersen & Co (EUA)
Banco Brasileiro de Descontos	Bradesco
Banco de Crédito Nacional	---
Banco Noroeste	---
Boston - Administração e Empreendimentos Ltda.	Boston Overseas Financial Corp., Bank of Boston Co (EUA)
Carrefour Comércio e Indústria Ltda.	Carrefour S/A (França)
Cevokol S/A	---
Ciba-Geigy Química S/A	Canadá Trust Co.; Ciba-Geigy (Suíça)
Citibank N.A.	First National City Bank Overseas Investment Corp., Grupo Citicorp (EUA)
Companhias Nestlé	Nestlé S/A (Suíça)
Confab Industrial S/A	Grupo Bueno Vidigal (BR); Sumitomo Metal Industries Co. Ltda (Japão)
Coopersucar	---
Dow Química S/A	Dow Chemical Co. (EUA)
EBDIB. Editora Páginas Amarelas	---
Eldorado S/A Com. Ind. e Import.	---
Escritório Levy Corretora de Valores Mobiliários Ltda.	---
Hoechst do Brasil Química e Farmacêutica	Grupo Hoechst (Alemanha)
Indústria Gessy Lever Ltda.	Grupo Unilever (Holanda) e (Inglaterra)
Indústria Papéis de Arte J. Tscherkasky	---
Indústrias Gradiente do Brasil S/A	IGB Indústria Gradiente do Brasil S/A
Indústrias Villares S/A	---
Investimentos Itaú S/A	---
José Alves S/A Importação e Exportação	---
Lloyds Bank	Lloyds Bank PLC (Inglaterra)
Lotus Habitacional Ltda.	Grupo Fenícia
Metalac S/A Indústria e Comércio	Grupo SPS Technologies Inc. (EUA)
Paranapanema S/A Mineração Indústria e Construção	---
Quaker Produtos Alimentícios	Quaker Oats Co. (EUA)
Refinações de Milho Brasil Ltda.	CPC International Inc. (EUA)
Rhodia S/A	Grupo Rhône-Poulenc S/A (França)
S/A Indústrias Votorantim	---
Sharp Equipamentos Elétricos S/A	Sharp Corporation (Japão)
Susa Empreendimentos Imobiliários e Comércio Ltda.	Vendex do Brasil S/A; Vendex Internat (Holanda); Grupo Malzoni (BR)
Unibanco Administradora e Corretora de Seguros	Grupo Unibanco
Union Carbide do Brasil Ltda.	Union Carbide Co. (EUA)
Varig S/A	---
Vera Cruz Seguradora S/A	Grupo Aachener e Münchener Beteiligungs, (Alemanha)
Visagis S/A Indústrias Alimentícias	Findim Invest. S/A, Gr. Star Stabilimento Alimentare (Itália)

FONTE: IDEIA LIBERAL. São Paulo: IL/SP, n. 10, mar. 1989.

GUIA INTERINVEST. Rio de Janeiro: [s.n.], 1992.

Apud e elaborado por Gross (2002).

O marketing das ideias neoliberais no período em seguida à Constituinte incluiu com muita naturalidade o receituário do Consenso de Washington. Concomitante a isso, o trabalho e as pressões para desmoralizar a auto-estima da nação brasileira (e também latino-americana), o desenvolvimentismo brasileiro e a Constituição, se tornou cada dia mais público e difundido pelos inúmeros veículos de comunicação nacionais. Sem pudor e de forma explícita, foi-se anunciado a falência do Estado e da sua capacidade de formular as políticas macroeconômicas brasileiras.

O “discurso” dos liberais convergiu para forçar a premissa de que “O Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal”, e que deveríamos, inclusive, “transferir essa responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados”. Um exemplo disso foi o aceite de Collor em um projeto de “co-gestão internacional”, sob as diretrizes do Banco Mundial e por solicitação do Grupo dos 7, sobre a administração dos recursos naturais da Amazônia.

Nessa esteira dos processos, a inflação foi considerada o maior dos males, que deveria ser combatida “a qualquer preço, ou seja, à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento” e da “renúncia à autonomia nacional”. “Sob a invocação de slogans charmosos – globalização, transnacionalização – assume-se na América Latina, no discurso e na ação, postura da dependência externa virtual total” (BATISTA, 1994, p. 9)⁷⁷.

Desde a crise da dívida externa dos anos 1980, que tornou-se uma crise fiscal, e a despeito da vulnerabilidade resultante do endividamento externo e dos percalços na batalha contra a inflação, a nação brasileira nunca parou. Entretanto, após o fracasso do Plano Cruzado e do colapso da coalizão de classes que dava sustentação ao pacto popular-democrático, o cenário começou a mudar e, ao final do governo Sarney, o avanço neoliberal no Brasil foi ganhando capilaridade, base de sustentação e espaço institucional frente ao projeto de nação desenvolvimentista brasileiro.

Com Collor, no entanto, que os postulados de Washington se consolidariam no Brasil, especificamente em 1991 depois da nomeação de Marcílio Marques Moreira como Ministro da Fazenda, subsequente ao fracasso de Zélia e Collor no combate à inflação inercial. Este

⁷⁷ Destaca-se que Paulo Nogueira Batista, que escreveu o texto em 1994, mesmo ano de sua morte, não teve a chance de vivenciar os anos de 1995 até a virada do século. Ele, no entanto, descreve um processo que ocorria e que estava em curso no Brasil e no mundo e que se encaixa muito bem ao período 1995-2003 no Brasil. A dependência, a perda da ideia de nação, o aceite às diretrizes do Consenso de Washington e o aceite das diretrizes ortodoxas sobre o problema da inflação no país, são alguns exemplos que transcendem o poder analítico do texto para além de 1994.

Presidente, comprometido desde sua campanha com o alinhamento com os Estados Unidos, se dispôs a negociar bilateralmente com aquele país uma série de interesses dos estrangeiros, sendo o principal deles a revisão da legislação brasileira. Casos emblemáticos dessa submissão, segundo Batista (1994, p. 27) foram os casos da reserva de mercado da informática e o da propriedade industrial, os quais Collor enviou projeto de Lei ao Congresso encampando as principais reivindicações norte-americanas. E também, obedecendo às orientações do Banco Mundial para executar uma “profunda liberalização do regime de importações, dando execução por atos administrativos a um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro.”.

No entanto, também é verdade que o Presidente Collor buscou agir com relativa autonomia em seu primeiro ano de mandato na definição da política macroeconômica brasileira, e na política de resolução da dívida externa. A dívida era vista, de forma adequada, como um fator de constrangimento para a formulação da política macroeconômica brasileira. O Plano Collor buscava com um tiro só liquidar o “tigre da inflação” e melhorar as condições brasileiras de renegociação da dívida externa em bases mais favoráveis do que as previstas pelo Plano Brady. Entretanto, o fracasso do Plano deslegitimou o Presidente e fez avançar o discurso e as pressões para o “ajustamento” à *debt strategy* dos credores do FMI.

E é nessa esteira que Marcilio Marques assume o Ministério da Fazenda, e uma de suas primeiras medidas foi a elevação exponencial da taxa de juros com o intuito de atrair os capitais estrangeiros. Segundo Paulo Nogueira Batista, (1994, p. 28), o senhor Marques Moreira era “homem de confiança da comunidade financeira internacional”, e não hesitou em admitir que a política macroeconômica teria de ser definida a partir das condições estabelecidas pelos credores, posição essa que seria seguida pelo então Ministro da Fazenda, o senhor Fernando Henrique Cardoso.

O Presidente Collor, como era típico de seu temperamento decidido, eliminou de um golpe só todos os obstáculos não tarifários e iniciou um processo de redução acelerada das barreiras tarifárias. Vale lembrar que, no entanto, além disso ter sido feito em momento de recessão econômica, também não foi objetivo de preocupação por parte dos dirigentes brasileiros o de buscar contrapartidas para os produtos brasileiros, e nem dotar o país de mecanismos de salvaguardas contra práticas desleais de comércio frente aos nossos concorrentes estrangeiros.

Esse processo de avanço do pensamento e das práticas neoliberais continuariam mesmo depois do *impeachment* do Presidente Collor. Com forte apoio da: burocracia pública norte-americana e das agências internacionais de crédito; com o apoio de boa parte da mídia

brasileira que disseminou para a opinião pública que essas políticas vindas do Norte seriam uma espécie de “teorias da verdade, da modernidade e do sucesso econômico”; com o apoio de inúmeros Institutos, entidades nacionais e internacionais e também de intelectuais nacionais e estrangeiros; com o apoio financeiro e político de muitas multinacionais e de grandes empresários que se achavam associados ao Norte; com o apoio dos “conservadores”, tanto no plano político-partidário como no plano sócio-político que foram derrotados na Constituinte; com o apoio daqueles que queriam compor um novo núcleo de poder; um novo rearranjo de classes e frações de classes foi se desenvolvendo até formar um bloco coeso e com um consórcio de interesses, crenças e objetivos que Bresser-Pereira chama de pacto político “rentista-financista”.

Entretanto, essa mesma *fortuna* e seus agentes que em território brasileiro lograram muito sucesso, não era a única existente, e nem mesmo o projeto que propagava era o único modelo político-econômico. Os modelos da Alemanha e do Japão, por exemplo, possuíam à época (e hoje) políticas bastante distintas do modelo anglo-saxão e neoliberal. Isso também é lembrado por Batista (1994, p. 30), que diz que “estes países, não só admitem graus substanciais de interferência estatal na regulação e até na gestão de negócios, mas também tem uma visão mais comunitária do que individualista da organização econômica e social”.

Mesmo assim, é essa *fortuna* ligada essencialmente aos norte-americanos que avança ainda mais no Brasil após a eleição de Cardoso como Presidente. A *virtú* do Presidente Cardoso e dos responsáveis pela elaboração da macroeconomia brasileira, juntamente com os demais apoios da coalizão rentista-financista, optaram por associarem-se com bastante determinação ao que, “como dizem os americanos”, era “uma janela de oportunidades.” (Cardoso *apud* Sallum Jr, 1997).

Todos os indícios apontam que a opção pela associação foi uma marca muito evidente deste período (1995-2002), porque mesmo no estrangeiro haviam outras opções de modelos exitosos sobre a relação Estado/Mercado, e não só o neoliberal. E mais, os indícios apontam que o avanço do neoliberalismo no Brasil nos anos 1990 ocorreu fortemente influenciado pela opção, pela crença, pelos interesses, pela incompetência, pelas pressões ou tudo isso junto dos governos Collor e, principalmente, FHC.

Outra evidência disso é que pelo menos desde o início dos anos 1990, uma série de intelectuais estrangeiros de alto prestígio, bem como membros da cúpula da própria burocracia norte-americana, alertaram e afirmavam as inúmeras contradições, limitações, interesses e consequências das políticas neoliberais. Vejamos isso em 4 grandes exemplos:

- 1) Laura D'Andrea Tyson, por exemplo, prestigiada professora de Berkeley e *Chairman of the President's Council of Economic Advisers* entre 1993-1995 (gestão Bill Clinton), afirmou na obra *Conflict in High-Technology Industries* (1992) que o “livre comércio não é necessária e automaticamente a melhor política”.
- 2) Lester Thurow, doutor por Harvard e então reitor do MIT, defendeu “uma vigorosa intervenção governamental para reestruturação da economia norte-americana” na obra *Head to Head: The coming economic battle among Japan, Europe, and America* (1993).
- 3) Paul Krugman, Prêmio Nobel de Economia, sustentou que “o protecionismo não causa depressão e que a débâcle das instituições de poupança – as saving and loan associations – foi provocado pela equivocada retórica do livre-mercado.”, na obra *The age of diminished expectations* (1994).
- 4) Joseph Stiglitz, outro ganhador do Prêmio Nobel, em um artigo chamado *The State and Development: Some New Thinking* (1997), teceu ampla defesa da importância do papel do Estado. Fazendo crítica à retórica da ortodoxia convencional indexada no Consenso de Washington que denomina o Estado como prejudicial, ineficiente e desnecessário, Stiglitz refutou estes argumentos e dá como exemplo algumas passagens concretas para isso. Cita os casos em que a intervenção estatal não impediu as altas taxas de crescimento na Coreia do Sul, na Tailândia, em Cingapura e em outras economias de alta performance do Leste Asiático (para não falar na China). E vai mais além ao afirmar que a atuação do Estado foi imprescindível para tais acontecimentos: “I would argue that the government's intervention has actually had an enormous effect in promoting this unprecedented, rapid economic growth.” (STIGLITZ, 1997, p. 44).

Vale a pena uma curta exposição desta obra de Stiglitz. Nela, o autor continua sua crítica à apologia cega ao mercado e mantém sua defesa ao Estado, afirmando que bastava olhar para a própria história dos Estados Unidos para se recordar que o governo interveio ativamente em diversos setores considerados importantes, e que tal ação contribuiu fortemente para o desenvolvimento daquele país. Stiglitz afirma que o governo americano basicamente criou do zero o setor das telecomunicações, e inclusive financiou a primeira linha telegráfica entre Baltimore e Washington em 1842. E mais recentemente, as pesquisas financiadas pelo governo norte-americano, com destaque para seu setor militar,

desenvolveram o que hoje conhecemos como sendo a internet e uma série de outras inovações tecnológicas nos meios de comunicação, financeiro, transporte e saúde.

Em conclusão a esse artigo, Stiglitz (1997) defendeu que já havia passado do tempo para que fosse colocado em prática um novo Consenso pós Consenso de Washington. Consenso esse que não visse o Estado como um instrumento obsoleto que deveria ser reduzido e ou eliminado e que não fosse um novo consenso formulado unicamente pelo Norte. Ao contrário, ele defendeu a participação de vários países na elaboração deste novo Consenso, o que hoje conhecemos como o G-20⁷⁸, para que juntos estes países pudessem debater e chegar a um acordo para formatar as linhas gerais de um novo processo de desenvolvimento capaz de contribuir para aumentar o padrão de vida dos países em desenvolvimento. Nas palavras de Stiglitz:

I think there is a growing movement to go beyond this policy package – an emerging consensus about the post-Washington Consensus. First, we need to go beyond the minimalist state. Second, we need to develop new ideas and forge new consensus outside of Washington. It cannot be a new Washington Consensus. That is why these kind of meeting, which bring together people from 20 different countries, are so useful. Most important, however, is the realization that there are no simple answers or single meetings which solve all problems. It is ongoing discussion, continuing participation, and renewed attempts to understand the development processes that will contribute greatly to improving the standards of living in developing countries. (STIGLITZ, 1997, p. 54).

Como se pode perceber, desde o início dos anos 1990 e durante toda essa década, já havia uma grande variedade de críticas (e alternativas – modelo alemão, japonês, asiático, etc) que partiam do próprio centro do sistema, e que já ventilavam a erosão da estratégia neoliberal antes mesmo da crise dos anos 2000 (da bolha das empresas de internet “ponto com”) e bem antes do seu fracasso histórico em 2008 (crise do subprime e crise de 2008).

Entretanto, durante a década de 1990 o que teria ocorrido no Brasil não foi a discussão e a formulação de alternativas inspiradas em outros modelo de desenvolvimento e políticas macroeconômicas, mas antes aplicou-se de forma determinada as políticas econômicas e a “agenda” de reformas neoliberais indicadas pelo Norte ao país. Enquanto no centro do sistema membros de sua própria elite faziam críticas, apontavam seu derretimento e queriam criar novos Consensos e alternativas, no Brasil derretia-se a ideia de nação, juntamente com o projeto desenvolvimentista que vinha desde a era Vargas, e que com a Constituição de 1988

⁷⁸ G-20: união das 19 maiores economias do mundo mais a União Européia. Foi criado em 1999 após sucessivas crises na década de 1990, comprovando-se a ineficácia da ortodoxia convencional e do Consenso de Washington.

havia ganhado novos contornos. Mas, segundo as palavras do próprio FHC, se ele próprio tinha alguma virtude pelas experiências da vida que teve, o Brasil e seus cidadãos estavam caminhando e logrando êxito em uma grande e imperdível “janela de oportunidades”.

Na próxima parte deste trabalho buscaremos debater o processo interno que vai da queda de Collor, passando pelo processo de revisão constitucional, pelo Plano Real e pela vitória de FHC como Presidente da República.

PARTE 3.5 – DA QUEDA DE COLLOR À VITÓRIA DE FHC: A CONSOLIDAÇÃO DE UMA NOVA COALIZÃO NACIONAL E SUA AGENDA DE REFORMAS

Revisão (constitucional) é igual redistribuição de renda. Significa beneficiar alguns e prejudicar outros
– Antônio Delfim Netto

Durante a corrida eleitoral para a Presidência da República em 1989, teria se acelerado o processo de arranjos e rearranjos entre as classes e frações de classes para 1) consolidar uma nova coalizão hegemônica no sistema político brasileiro e 2) consolidar o ideário neoliberal no país representado por uma agenda de reformas institucionais-legais e macroeconômicas que seguiam as diretrizes, destacadamente, da burocracia norte-americana, das agências internacionais, dos grandes bancos e rentistas, e do Consenso de Washington. Este processo também teria sido influenciado pela força de toda a *fortuna* em curso que já discutimos acima, nacional e internacional, e pela *virtú* dos seus agentes estrangeiros e dos associados locais.

O primeiro motivo para a aceleração destes arranjos seria barrar a vitória dos candidatos que, caso eleitos, poderiam bloquear ou no mínimo dificultar muito o alcance do 2º ponto. Estamos falando dos candidatos Lula da Silva, mas principalmente de Leonel de Moura Brizola. Desde a década de 1950, o senhor Leonel Brizola era visto como um espantinho a ser evitado a qualquer custo por quase a integralidade (senão todos) dos agentes do “criptogoverno”, do “supragoverno” estrangeiro e das elites locais, bem como pelos setores mais conservadores da sociedade e seus partidos políticos. Afinal, a herança varguista e o nacionalismo de Brizola seriam elementos nocivos à agenda de reformas neoliberais no país.

Já a imagem de Lula transmitida pela grande mídia, e amplamente difundida entre os setores mais conservadores e entre os liberais, foi a de um candidato radical, socialista, não cumpridor dos contratos (daria o calote na dívida), e que aprofundaria a democracia a um ponto capaz de romper com os limites da ordem social e da propriedade capitalista. Já o candidato Collor “vendeu-se” e foi “vendido” para a opinião pública como o símbolo da

modernidade, da nova política, do retorno ao desenvolvimento e da esperança. Era também um “troco” aos políticos tradicionais que não haviam solucionado a crise econômica do país. Em suma, Collor foi “vendido” como um caçador de marajás messiânico, e como o homem que construiria uma “ponte” entre o Brasil e o primeiro mundo. A capa da revista *Veja* na véspera das eleições retrata isso,⁷⁹ e o discurso de posse do Presidente (1990) também demonstra essa incorporação.

Mas além de bloquear Lula e Brizola e tudo o que eles representavam, Collor seria o Presidente que colocaria em prática à agenda de reformas orientadas para o Mercado, o que agradava toda burocracia norte-americana e os agentes econômicos estrangeiros, bem como diversas frações das elites brasileiras. Segundo o próprio ex-Presidente Collor assumiu em depoimento ao “Dossiê Globo News” que foi exibido em 2009⁸⁰, sua arrecadação de campanha atingiu cifras tão opulentas que os “restos de campanha” ultrapassaram os 52 milhões de dólares. Pedro Collor, irmão do ex-Presidente, afirmou que as arrecadações totais ultrapassaram os U\$S134 milhões de dólares, e que o montante teria sido doado por banqueiros, empreiteiros e empresários diversos, do Brasil e do exterior. O ex-deputado Cleto Falcão, ex-líder do governo Collor, também em depoimento a Geneton Moraes, falou em 134 milhões de dólares. Afinal, uma tática comum do “supragoverno” e daqueles que possuem interesses e objetivos a serem alcançados com a ajuda do Estado e do “governo”, é financiar a campanha de políticos inclinados a serem aliados, trabalharem a favor ou não se indisporem aos seus interesses e objetivos.

Vale lembrar que segundo os processos que correram no próprio sistema judiciário e que foram amplamente noticiados em cadeia nacional, durante o mandato de Collor, o senhor Paulo Cesar Farias, o PC Farias (tesoureiro da campanha de Collor), teria intervindo para a nomeação de vários agentes da alta cúpula do “subgoverno”, tais como o próprio irmão (Augusto Farias) para um alto cargo no Ministério da Saúde, Luiz Quattroni como Presidente do IRB (estatal de resseguros) e Lafaiete Coutinho Torres como Presidente da Caixa Econômica Federal e que depois tornou Presidente do Banco do Brasil. Esses altos membros do “subgoverno”, com o apoio de Collor e sempre com PC Farias por trás, teriam tido relações diretas para retribuir diretamente o apoio dos agentes do “supragoverno” estrangeiro, e mesmo do “criptogoverno”. Exemplos disso teria sido uma intervenção da cúpula do governo junto o Midland Bank da Inglaterra que teria solucionado dívidas de usineiros

⁷⁹ Ver o link: <http://api.ning.com/files/mmourSvaQGf0v5lkkKa-92ozg8djaiYxZJKVaOlrmL94uOuo3o1vifXptg8cumA9b35YTQDqQE42WIV43HaWPx-ZdkM QS/lulacollor2.jpg>. Acessado em 25.07.14.

⁸⁰Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6N7mr3WZPvQ>

alagoanos, e uma suposta “vista grossa” para lavagem de dinheiro de criminosos europeus cobrando taxas de sucesso por isso.⁸¹

Foi na gestão Collor que o governo brasileiro iria aderir aos postulados neoliberais que há pouco haviam sido consolidados e apresentados como um receituário no “Consenso de Washington”. A partir de 1991, como debatemos acima, a Presidência da República e os ministérios da área político-econômica (Fazenda, Planejamento, Banco Central) teriam sido “capturados” com sucesso pelo ideário dos estrangeiros do Norte. A política de Collor de alinhamento com as diretrizes do *establishment* financeiro mundial aumentou o volume das reservas em dólares no Brasil que passaram de 9.4 bilhões de dólares em 1991, para 23.8 bilhões em 1992, e 32.2 bilhões em 1993 e 42 bilhões em 1994 (BACEN *apud* Sola e Kugelmas, 2002). Além do alinhamento ao “market-oriented”, os recursos chegaram porque o Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira, aproveitando o contexto do Plano Brady de 1989, subiu fortemente as taxas de juros que remuneram esse tipo de capital, para atraí-los.

A despeito disso, houve um contratempo em 1992 quando o então Presidente Collor, já no pico de uma crise de legitimidade e isolamento político, sofreu o *impeachment*. Para Sallum Jr e Casarões (2011), a crise do *impeachment* ocorreu em um contexto interno ainda tumultuado, marcado por movimentos de democratização política e liberalização econômica, com um Estado frágil fiscalmente, manietado pelos credores e cuja capacidade de comando sobre o Mercado era débil. Sallum Jr (2003) também descreve que neste contexto pós-eleição presidencial já havia ocorrido uma inflexão nas referências ideológicas que polarizavam o sistema partidário brasileiro.

Ou seja, os partidos já haviam sido magnetizados para um novo conflito que era substituído do confronto entre “democracia X autoritarismo” para o confronto “Estado X Mercado”. PSDB, PDC, PFL e PL e o a parte do PMDB que cabia a Sarney inclinaram-se para promoverem a “agenda” de reformas *market oriented*, enquanto na direção contrária a parte do PMDB que cabia a Ulysses, o PDT, PT, PSB, PC do B defendiam o desenvolvimentismo, a defesa da soberania nacional e o Estado do Bem-estar.

Ainda segundo Sallum Jr e Casarões (2011), muitos parlamentares da primeira camada do poder advindos da luta contra a ditadura teriam interpretado as políticas de Collor como uma ameaça ao processo de democratização e um risco às conquistas básicas da Constituição de 1988. Isso teria instigado a criação de um bloco partidário entre o PMDB, PSDB e PT (com o apoio decisivo de Ulysses e dos “progressitas”, e até mesmo do próprio Sarney) que

⁸¹Entretanto, não pretendemos alegar nada com esses dados. Apenas citamos o que foi amplamente noticiado pela mídia e investigados pela ‘Justiça’.

atuaram como o motor do processo de *impeachment*, articulando apoios para isso em várias esferas e setores da sociedade civil. Mesmo as mobilizações dos movimentos sociais contra o Presidente só teriam ganhado intensidade e volume depois da aprovação do relatório final da CPI no final de agosto, conseguido pela articulação do bloco citado.

Mas o *impeachment* em si ou a saída de Collor não foi algo que fez colapsar os rearranjos liberais e conservadores que se desenvolviam no plano político partidário e no plano sócio-político, muito menos algo que fez erodir o avanço da *fortuna* neoliberal em território brasileiro. Foi antes uma leve e curta desaceleração deste processo. Isso porque apesar de Collor ser o Presidente da República, ele não era o “arquiteto político” do “Momento Maquiaveliano rentista-financista” ou da agenda de reformas neoliberais, e sim uma peça, uma engrenagem para o sucesso de um projeto maior, que não se encerrava em apenas já ser capaz de influenciar as mais altas instituições brasileiras. O projeto era uma ampla reforma institucional-legal, e das políticas macroeconômicas brasileiras, ou nas palavras de FHC, a “reorganização do capitalismo brasileiro” que iria reorientar a relação Estado/Mercado/Sociedade.

Nessa perspectiva, seria importante para a coalizão do pacto rentista-financista apoiar um sucessor de Collor que fosse ao menos simpático à sua “agenda de reformas orientadas para o Mercado”. Além de bloquear que candidatos como Lula e Brizola saíssem vitoriosos nas eleições de 1994 e se indispussem ao avanço neoliberal mesmo que de forma quixotesca, a instituição Presidência da República possuía poder e legitimidade para submeter ou não ao Congresso Nacional os projetos de reformas constitucionais e infraconstitucionais para a “reorganização do capitalismo brasileiro”. Ademais, além da prerrogativa do Executivo de elaborar e executar o orçamento da União, com ou sem crise fiscal a “caneta” do Presidente ainda era capaz de nomear os cobiçados cargos do 1º ao 3º escalão, entre eles os ministérios da Fazenda e do Banco Central.

No bojo da crise política, Collor renunciou em 29 de setembro para tentar escapar do *impeachment*, que mesmo assim ocorreu no dia 2 de outubro de 1992. 10 dias depois da cassação de Collor, o líder mais importante do pacto popular-democrático, o Dr. Ulysses Guimarães, é dado como morto após desastre aéreo em Angra dos Reis⁸². Como determinava

⁸²Recentemente, em agosto de 2014, Miguel Reale Junior, jurista e ex Ministro da Justiça de FHC, concedeu uma entrevista em que afirma que na véspera do acidente aéreo de Ulysses, este lhe telefonou dando-lhe algumas instruções. Segundo Reale Junior, Ulysses embarcaria de Angra para SP capital e dali para Brasília, e na capital seu primeiro compromisso seria com o então Presidente, ainda interino, Itamar Franco. Reale afirma que Ulysses teria lhe dito que o encontro com Itamar seria para comunicar ao Presidente que ele, Ulysses, estaria saindo do PMDB e fundaria um novo partido político parlamentarista com vistas ao plebiscito que ocorreria no ano seguinte (1993) e que escolheria entre o Regime Presidencialista ou Parlamentarista. Reale

a Constituição, assumiu o Vice Itamar Franco, no dia 29 de dezembro de 1992 (até então ele ocupou interinamente a Presidência), e permaneceu no cargo até o dia 1º de janeiro de 1995.

Itamar Franco assume o governo com dois legados do período Collor: 1) a manutenção da democracia e a rejeição ao retrocesso militar para o enfrentamento da crise política e econômica; 2) e o avanço de reformas liberais.⁸³ Além disso, Sallum Jr (2003) pontua outros fatores do período Itamar: a) exacerbação da instabilidade político-econômica; e b) avassalador crescimento do prestígio popular de Lula da Silva. Tudo isso, segundo o autor, alimentou ainda mais a polarização e o conflito entre as diversas forças da sociedade, os partidos políticos e os agentes estrangeiros no confronto entre “Estado X Mercado”, e acelerou ainda mais as articulações para a plena execução da agenda neoliberal no país. Paralelamente acelerou-se o objetivo de bloquear a vitória de Lula para a Presidência da República, e construir-se uma plataforma capaz de sustentar a vitória de um candidato “simpático” ao programa liberal (“as janelas de oportunidade”, segundo FHC).

E é exatamente neste bojo que o então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, se torna Ministro da Fazenda do governo Itamar, em maio de 1993. Um mês antes, o plebiscito “parlamentarismo ou presidencialismo” garantiu a vitória deste último⁸⁴. E entre 1993 e 1994 ocorreu a Revisão Constitucional, programada pela Constituição de 1988. Mas o resultado prático e substancial desta revisão foi a aprovação da emenda do Fundo Social de Emergência (FSE, que tocaremos adiante). Recordamos que foi necessário que o Ministro Fernando Henrique, horas antes da votação desta emenda no Congresso, fizesse um pronunciamento oficial em cadeia nacional de televisão dando um “ultimato” ao Congresso Nacional para que a emenda fosse aprovada, e jogando a opinião pública a favor do “sim” pela aprovação. No plano político partidário, o PSDB, já com vistas na eleição Presidencial, já havia dado uma guinada à direita associando-se com o PFL para a aprovação do FSE, pois este abriria o caminho para o lançamento do Plano Real.

também diz na entrevista que concedeu que Ulysses teria lhe afirmado que levaria junto com ele boa parte do PMDB, e instruiu-lhe a falar com Covas e FHC porque em um futuro breve ele, Ulysses, pretendia unir o novo Partido que seria criado com o PSDB, juntando forças a favor da vitória do parlamentarismo. Infelizmente, a súbita morte do Deputado que foi Presidente da Assembleia Nacional Constituinte não nos permite falar mais a respeito disso sem cair no reino das suposições.

⁸³Durante o período Collor, as licenças e as barreiras não tarifárias à importação foram suspensas e as tarifárias alfandegárias foram redefinidas, criando-se um programa para sua redução progressiva ao longo de quatro anos. Programou-se a desregulamentação das atividades econômicas e a privatização das companhias estatais que não estivessem protegidas pela Constituição Federal de 1988 com a finalidade de reduzir a participação estatal na economia. Para mais informações, ver Sallum Jr (2003).

⁸⁴Os números do eleitorado foram: 23.246.146 milhões de pessoas se abstiveram de votar; 9.868.316 votaram nulo; 3.467.181 votaram em branco; 16.518.028 votaram a favor do parlamentarismo; 37.156.884 votaram a favor do presidencialismo.

Salienta-se que uma das razões para que a “agenda neoliberal” não tenha tido sucesso durante a Revisão Constitucional foi porque o próprio Presidente Itamar não estava engajado nessas reformas. No entanto, as propostas que prevaleceram entre os pró-reforma da Constituição sob o viés das reformas “market-oriented” são expressas na fala de José Afonso da Silva, membro da Comissão de Revisão Constitucional do PSDB. Segundo este assessor econômico do PSDB, deveria ser realizado uma reforma liberal “ampla, limitada apenas por uma questão de consenso das elites e de setores organizados da sociedade” (PEIXOTO; REGO, 1994, p. 4). Uma reforma, portanto, que além de liberal-econômica, buscasse apenas o consenso entre o que Silva chamou de elite. A fala chama a atenção porque, apenas para dar um exemplo, o número de pobres no Brasil no ano de 1993 ultrapassava os 40% da população. Vale a reflexão de que esse percentual não consistia apenas em números, mas sim um importante pedaço da população brasileira que seria diretamente atingida pelo consenso das “elites” acerca do Estado brasileiro, particularmente sobre a prioridade de empenho dos recursos públicos.

Já do lado contrário, daqueles que defendiam os interesses da soberania frente o Mercado, um marco foi o PDT de Brizola. Este senhor, através de seu partido, entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal para que a Constituição fosse alterada apenas na hipótese da vitória do parlamentarismo no plebiscito. Já Deputados como Hélio Bicudo (PT), Miguel Arraes (PSB), Aldo Rebelo (PC do B) e Luiz Salomão (PDT) também entraram com um mandado de segurança contrário à revisão constitucional, que por sua vez foi derrubado pelo plenário do Supremo. Também foram contrários à revisão constitucional organizações importantes como a OAB, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a CNBB e o movimento sindical. Ademais, os dois grandes partidos à época, PMDB e PFL, não conseguiram “fechar” uma agenda mínima de votações, em um tenso contexto interno no Congresso marcado pela CPI do Orçamento (conhecida como “CPI dos anões” que investigou esquema de fraude na Comissão de Orçamento do Congresso e pediu a cassação de 18 parlamentares).

Apesar do “impasse”, a coalizão rentista-financista efetuou uma série de engajadas junto e no Congresso Nacional para ver seu programa liberal aprovado. Essa engajada consistiu em 6 pontos principais, todos ligados ao conflito “Estado x Mercado”, todos favoráveis as reformas de abertura político-econômica, desregulamentações e privatizações. Entretanto, todos foram vencidos pelas forças contrárias a essas articulações. Talvez uma manifestação, ainda que enfraquecida, do grupo “progressista” outrora liderado por Ulysses

Guimarães, e da antiga coalizão popular-democrática que queria defender suas prerrogativas aprovadas no “compromisso maximizador” da Constituinte.

Abaixo mostraremos os 6 pontos e os principais *lobbys* a favor da agenda “market-oriented” realizados durante a revisão constitucional de 1993-1994. Quando possível identificaremos os agentes que fizeram a defesa dos “macro-objetivos” do antigo pacto “popular-democrático” protegidos pela Constituição Federal de 1988:

- 1) Monopólio estatal das telecomunicações (art. 21, XI). Tentou-se já durante a revisão retirar o monopólio das telecomunicações com o intuito de privatizar o setor. Pesquisa da época (FOLHA, 1993) indicava que 34% dos parlamentares queriam a privatização, e 68% algum tipo de modificação. PPR, PSDB e PFL foram frontalmente a favor da proposta, assim como veículos da mídia como o Estado de S. Paulo⁸⁵. Em outubro foram apresentadas propostas de multinacionais alemãs (integrantes do “supragoverno”) que instavam o Congresso para que 15 dispositivos da Constituição fossem alterados, como veiculou matéria da Folha de S. Paulo do dia 13 de outubro de 1993. Todavia a atuação dos progressistas e de antigos sócios do pacto popular-democrático reagiram com a apresentação de nada menos do que 400 emendas que suprimiram ou modificaram as propostas da ofensiva estrangeira.
- 2) Monopólio estatal do petróleo (art. 177). Pesquisa feita pelo Datafolha⁸⁶ junto aos parlamentares afirmou que 58% eram contra a privatização da Petrobrás, ou seja, 42% dos parlamentares eram **a favor da privatização da Petrobrás**. O monopólio foi mantido, mas vale o destaque de que ganhou volume a articulação que pretendia rever o monopólio estatal do petróleo, movimento que foi capitaneado principalmente pelo PSDB, PFL, PPS e partes do PMDB. Fica uma questão, quem financiou a campanha destes parlamentares?
- 3) Definição de empresa nacional (art. 171). A Constituição Federal deu tratamento preferencial à empresa brasileira de capital nacional na aquisição de bens e serviços, proteção e benefícios temporários, com o objetivo de defender a “soberania nacional”. Apesar de não ter sido modificado durante a Revisão Constitucional, posteriormente esse artigo foi completamente revogado da Constituição Federal pela Emenda

⁸⁵O Estado de S. Paulo, de 24 de outubro de 1993, p. A-3.

⁸⁶Publicada no jornal Folha de S. Paulo, de 10 de outubro de 1993.

Constitucional nº 6, de 1995. Adiante veremos detalhes sobre isso, mas os indícios do contexto mostram que as articulações para que isso ocorresse se fortaleceu ainda mais no bojo da revisão constitucional.

- 4) Participação das empresas estrangeiras na atividade mineradora (art. 176). Esse artigo definia que todos os recursos pertencem a União e sua exploração deveriam ser feitas exclusivamente por empresas de capital nacional. O *lobby* feito por empresas e bancos estrangeiros e empresários ligados ao setor de exportações foi imenso, porém na revisão este artigo não sofreu modificações. Entretanto, as articulações da coalizão rentista-financista defenderam fortemente a ideia de que esse artigo era ‘antiquado’ e ‘estatizante’, e como efeito disso, “marginalizava o Brasil de atrair investimentos” estrangeiros em um momento em que as economias latinoamericanas estavam em processo de abertura e atração de capital “amigo”.
- 5) Participação do capital estrangeiro na área da Saúde (art. 199). O Inciso 3º vedava “a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País salvo nos casos previstos em Lei.”. A revisão, naquele momento, também não conseguiu alterar esse artigo. Mas igualmente como as demais, isso aconteceu nos anos seguintes.
- 6) Limitação das taxas de juros reais em 12% (art. 192, inciso 3º). A Constituição proibia que qualquer pessoa ou empresa cobrasse juros reais superiores a 12% ao ano. A emenda (de 1988) foi do deputado do PMDB-SP, Fernando Gasparian, que foi Relator da Subcomissão do Sistema Financeiro. Seus maiores opositores durante a Constituinte foram Francisco Dornelles (PFL-RJ), José Serra (PMDB-SP) e Delfim Netto (PDS-SP). Já durante a revisão constitucional esse foi um dos *lobbys* mais atuantes no período, obviamente com destaque para as articulações das instituições financeiras nacionais e estrangeiras, e grandes e médios rentistas. Em 1997 (3º ano da gestão FHC), José Serra (então senador) apresentou emenda constitucional (nº 21, de 1997) pedindo a revogação do tabelamento do juros em 12% a.a., matéria que foi aprovada pelo Senado em 1999.

Vale o destaque de que o Partido que mais atuou contrariamente a essas reformas foi o PDT de Brizola. O próprio Brizola chegou a declarar inúmeras vezes e até mesmo em programas eleitorais, que era necessário “abrir trincheiras em defesa das conquistas sociais da Constituição de 1988”, e que “o discurso de modernização do país era na verdade um golpe desfechado em nome dos interesses do capital internacional e dos grandes grupos privados nacionais e estrangeiros”. O PT também atuou neste sentido (com destaque para o Deputado José Genoíno), assim como o PSB e PC do B. Também atuaram para defender a ‘não revisão’ frações do que Bresser-Pereira (2008) chama de “tecnoburocracia” pública, a exemplo de agentes do “subgoverno” ligados a empresas estatais como a Petrobrás e a Telebrás e as associações de trabalhadores destas empresas. Também outras entidades da sociedade civil se indispueram contra esses itens da reforma, tais como a CUT, CGT e a Força Sindical, e as já citadas OAB, ABI e CNBB. Todos, portanto, antigos membros do pacto político popular-democrático.

Entre os Partidos que trabalharam a favor dos pontos acima (e outros pontos) estiveram o PFL, o PPR (fusão do PDS com o PDC em 1993, tendo Paulo Maluf como maior líder)⁸⁷, e o PSDB (com destaques para figuras como o então Ministro FHC que atuou fortemente a favor da revisão, José Serra e Mario Covas). O PMDB, já desfalcado e sem a liderança do Dr. Ulysses Guimarães, se dividiu ainda mais. Mas muito de seus membros foram a favor da reforma como o próprio Sarney, Genebaldo Correia, Germano Rigotto e Cid Sabóia, além de muitos outros. Também organizações empresariais foram a favor, tais como a FIESP, a FIERJ, a CNI, Associações Comerciais, os Institutos Liberais de todo o Brasil e as multinacionais e grandes empresas nacionais que os financiavam (vide tabelas 7 a 9). Chamamos a atenção para o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Comunicações, que foi formado e financiado por estrangeiros especificamente para defender a privatização do setor de telecomunicações.

Uma leitura precisa do que se trata um processo de revisão e emendas à Constituição foi dada pelo ex-ministro da ditadura Delfim Neto (que foi a favor da revisão), que ensinou que: “revisão é igual redistribuição de renda. Significa beneficiar alguns e prejudicar outros” (NETO *apud* PEIXOTO e REGO, 1994). A fala de Delfim pode ser usada para mostrar exatamente o que estava por trás do conflito Estado/Mercado, ou o que esteve (e está) por trás do sucesso das agendas neoliberais: enquanto uns ganham, outros perdem. Mas enquanto os que ganham são os famosos 1% da população, como diria Pikety (2013), ou para ser

⁸⁷Em setembro de 1995, o PDS se fundiu com o PP e formou o PPB (Partido Progressista Brasileiro) e foi composição da base aliada nos 8 anos de mandato de FHC. Em 2003, se tornou o PP.

generoso, os 15% mais ricos que à época concentravam 60% da renda nacional, os que perdem são os outros 85% da população. No Brasil, neste período, a taxa de pobres era superior a 40% da população, e de extremos pobres acima dos 21% da população. Vide tabela 3 da parte 3 para apurar-se os índices que mostram os “ganhadores” de um lado e os “perdedores” de outro.

Entretanto, apesar de uma aparente “derrota” da agenda neoliberal orquestrada pela coalizão rentista-financista, o ideário das reformas se consolidou ainda mais entre as elites brasileiras como solução para modernizar e levar o país à prosperidade. Nesse bojo, o candidato Lula, que liderava com folga todas as pesquisas eleitorais, deveria ser contraposto por um novo “mito” que deveria sair da coalizão rentista-financista. Uma articulação que uniria um partido do centro com outro da direita viabilizaria esses dois objetivos através de uma plataforma (de aliados e programática) que alcançaria a Presidência da República. Em 1994, já formalmente unidos em uma chapa presidencial em torno do nome de Fernando Henrique Cardoso, o PSDB junto com o PFL escolheram como Vice o senhor Marco Maciel, ex líder da Arena (partido da ditadura), ex chefe de gabinete de Sarney, e nordestino, para ajudar a puxar os votos da região nordeste e fazer frente contra a origem pernambucana de Lula.

Nesse bojo, os marqueteiros da chapa PSDB-PFL, liderados pelo premiado marqueteiro Nizan Guanaes, elaboraram uma estratégia para combater o “mito” Lula, do pobre retirante que chegou a liderança de um grande partido nacional: seria necessário apresentar um novo “mito”, semelhante ao de Collor que inflamou as multidões com o discurso de modernização do país e caça aos marajás. Para esta chapa de 1994, o “mito” de FHC seria o Plano Real. FHC seria o candidato que liquidou o “monstro da inflação” e o homem capaz de levar o país a novo ciclo de crescimento com estabilidade e prosperidade para os brasileiros.

Uma das engrenagens do Plano Real foi aproveitar o contexto da revisão constitucional para negociar no Congresso o Fundo Social de Emergência (FSE). Criado através da Emenda Constitucional de revisão nº 1, de 1994, foi operacionalizado no Congresso sob a coordenação da chapa PSDB-PFL e de então ministro FHC. Apesar do texto da emenda dizer que o objetivo do Fundo era o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada”, na prática esse mecanismo foi criado para atender o que Lourdes Sola e Eduardo Kugelmas (2002, p. 18) disseram ser um atendimento (do Ministro FHC e da chapa PSDB-

PFL) “à necessidade de criar um quadro de expectativas mais favorável para parte do setor privado, em última análise o grande credor da dívida pública”. Isso porque o mecanismo estabeleceu que 20% das receitas da União vinculadas às contribuições sociais não precisariam ser empenhadas nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social ou Previdência Social.

Como veremos adiante, o Fundo Social de Emergência não teve nada de social. Esses 20% foram desvinculados de suas pastas originais e realocados para o pagamento da dívida interna e externa que aumentaram exponencialmente a partir de 1995 (ver gráficos e tabelas da parte 3). Isso ocorreria ao mesmo tempo em que, desde 1995, ano a ano, o país reduzia sua capacidade de “investimentos”, o desemprego atingia níveis recordes e os níveis de pobreza e extrema pobreza estagnaram em um mesmo patamar. Mesmo assim, o governo usaria o FSE para contingenciar o orçamento das áreas de Bem-estar como saúde, educação e previdência social. Ou seja, a emenda do FSE garantiria a desvinculação de 20% das receitas da União que poderiam ser destinadas para o uso “estratégico” de remunerar os credores-rentistas a taxas cada vez maiores de juros. Era a garantia de que seria pago o “quinto” pela vassalagem de associar-se com os estrangeiros do Norte e aproveitar a “janela de oportunidades” da sua poupança externa.

A alta inflação inercial foi de fato controlada pelo Plano Real, em 1994, e segundo Marcus Ianoni (2013), este funcionou para a “reconstrução neoliberal do poder do Estado”. A grande crise financeira que vinha desde os anos 1980 e que mantinha a Nova República em um “fluxo irracional de eventos destrutivos”, finalmente havia sido domada. A sociedade e o Mercado, que estavam traumatizadas pelo fracasso dos Planos Cruzado e Collor estavam aliviados. Entretanto, o Plano Real, que combinou ideias ortodoxas com heterodoxas, aconteceu em 4 fases, que explicam, em parte, algumas das causas que gerariam as estatísticas e taxas dos gráficos e tabelas apresentados na parte 3. Vejamos.

- 1) A primeira fase ocorreu entre dezembro de 1993 e fevereiro de 1994 e consistiu basicamente em ajuste fiscal: corte da despesa pública incluído as despesas do Bem-estar. A emenda nº 1 aprovado na revisão Constitucional, o Fundo Social de Emergência e a desvinculação de 20% das receitas da União integravam essa primeira fase do ajuste. Também aumentou-se os impostos no final de 1993 para que o orçamento de 1994 fosse mais equilibrado;

- 2) A segunda etapa, que ocorreu de março a junho de 1994, foi o combate a inflação inercial: a indexação defasada dos preços na tentativa de equilibrar os preços relativos. Para tal, a equipe econômica fez uso de um mecanismo para a neutralização da inércia inflacionária através do mecanismo da Unidade Real de Valor (URV);
- 3) A terceira fase foi uma reforma monetária que ocorreu em julho de 1994. Consistiu na eliminação da moeda “cruzeiro” e a transformação da URV em uma nova moeda. A taxa de inflação foi reduzida praticamente a zero;
- 4) A quarta fase (julho a dezembro de 1994) foi a consolidação do plano. Inicialmente esta fase deveria ter consistido em um ajuste fiscal adicional, mas por medo do Plano fracassar, o governo elevou fortemente a taxa de juros e aumentou a abertura comercial. A consequência foi uma forte apreciação cambial, ou seja, o governo adotou o conhecido mecanismo de âncora cambial para fazer controle inflacionário. Acontece que este mecanismo foi utilizado (entre 1994-1999) de forma abusiva e só foi interrompido em janeiro de 1999 (câmbio flutuante) depois da crise no balanço de pagamentos. A sobreapreciação do câmbio inviabilizou os investimentos e manteve a economia em semiestagnação, enquanto os juros altos impulsionaram o aumento da dívida interna e externa.

Bresser-Pereira (2014), um agente que também pôde acompanhar de perto essas tomadas de decisões (apesar de não ser sua área de influência no governo) relata esta última etapa do plano:

em principio deveria ter consistido em um ajuste fiscal adicional, mas o medo do fracasso levou o governo a fazer uma abertura comercial adicional, desnecessária, e, principalmente, promover uma elevação brutal da taxa de juros que provocou forte apreciação cambial e se constituiu em âncora cambial. [...] o uso e abuso dessa âncora nos anos seguintes, sempre em nome do Plano Real, teria consequências desastrosas para a economia brasileira. [...] a combinação perversa de juros altos e câmbio valorizado manteria a economia semi-estagnada, inviabilizando os investimentos, enquanto as dívidas internas e externas aumentavam explosivamente, impulsionadas pela taxa de juros. A flutuação do real somente aconteceria mais tarde, em janeiro de 1999, em meio à crise de balanço de pagamentos causado por essa sobreapreciação, que os responsáveis pela política

econômica não tiveram coragem de corrigir na época em que ela apareceu (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 239).

Depois do sucesso do Plano Real em estabilizar a inflação inercial, a estratégia da chapa “PSDB-PFL” e dos marqueteiros sob o comando de Nizan Guanaes em transformar FHC em um “mito” para bater Lula, não poderia ter resultado melhor: Fernando Henrique Cardoso, o “pai do Real”, o domador da inflação, vence as eleições com 54.28% total dos votos válidos, contra 27.04% de Lula da Silva. Com a vitória de FHC, a coalizão “rentista-financista” poderia completar sua “missão” de executar a “agenda” de reformas *market oriented*. Essa análise é compartilhada por Brasília Sallum Jr (2003), que interpreta a vitória da chapa encabeçada por Cardoso e os dados que haviam sido lançados com isto. Nas palavras do autor:

O extraordinário sucesso do Plano Real, a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República já no primeiro turno, a escolha de um Congresso Nacional onde o chefe de Estado pode construir uma aliança partidária amplamente majoritária, a vitória de políticos aliados do presidente em quase todos os estados – tudo isso já permitia antever que no dia 1º de janeiro de 1995 os representantes de um novo sistema hegemônico de poder assumiriam o comando de um Estado ancorado numa moeda provavelmente estável. **Nada parecia faltar para que eles pudessem completar bem a tarefa de moldar a sociedade ao ideário econômico liberal**⁸⁸ (SALLUM JR, 2003, p. 44).

Segundo Sallum Jr os liberais haviam alcançado, novamente, o poder institucional mais alto da Nova República. O nacional-desenvolvimentismo da Era Vargas deveria ser desmontado, dando lugar a um novo “capitalismo” aos moldes do Consenso de Washington. Foi o que Cardoso prometeu em seu discurso de despedida do Senado e em seu discurso de posse como Presidente. FHC, seguindo à risca as recomendações de Maquiavel, associou-se com a *fortuna* globalista, associou-se com a direita brasileira representada pelo pacto “rentista-financista”, e saiu vitorioso. Surgiu das entranhas da Era Vargas e depois a ela se opôs. Demonizou a esquerda do país, que segundo ele defendia a “bandeira do atraso”. Demonizou Lula e Brizola. Demonizou a herança da era Vargas e assumiu, explicitamente, que estava executando a agenda de reformas neoliberais, entre as quais, a de “passar” o patrimônio público (empresas de serviços monopolísticos, jazidas minerais, etc) para o controle da iniciativa privada através das privatizações. Vejamos isso nas palavras do próprio

⁸⁸Grifo nosso.

FHC, no final do seu segundo ano de mandato como Presidente (1996), em uma entrevista que concedeu a Sallum Jr:

Nós temos, por um lado, o que já não existe nesses outros países, uma esquerda mais ativa e mais ultrapassada ao mesmo tempo, com ideias que não tem mais vigência mais, não tem mais possibilidade. Não obstante, por causa da desigualdade existente na sociedade brasileira, essa esquerda vai continuar com presença. Você vê hoje o Movimento dos Sem Terra é um problema urbano, quer dizer, a sociedade urbana acredita que a reforma agrária é essencial para o país. Para o país não é. É essencial para os que não tem terra. Mais aqui sempre vai haver um Luiz Inácio Lula da Silva pairando no ar. É verdade que já não há mais Leonel Brizola, já não há mais o risco populista. Leonel Brizola sumiu. [...] Eles pegaram realmente uma bandeira do atraso. Eles não tem proposta para o país. [...] Por que eu ganhei a eleição? Porque ou **eu representava uma proposta**, ou não era nada. [...] **A infraestrutura hoje depende basicamente da privatização, porque o Estado não tem como enfrentar essa questão de outra maneira. Foi fácil privatizar o que era previamente privado e foi para a mão do Estado. Siderúrgica, petroquímica. Isso é fácil, você faz um leilão, passa a empresa. Agora é outra coisa, é serviço público. Nós não temos uma tradição de serviço público nas mãos do setor privado. É preciso reorganizar o Estado para fazer isso. É o que estamos fazendo**⁸⁹ (CARDOSO *apud* SALLUM JR, 1997).

Nas próximas partes tentaremos discutir no que consistiu a “reorganização do capitalismo brasileiro” dito por FHC, especialmente no aspecto institucional-legal. Buscaremos também debater como e por que ocorreu o predomínio do ideário liberal na condução da macroeconomia do país e como isto teria afetado o projeto do Brasil enquanto nação autônoma, fazendo jus ao que Celso Furtado falou sobre “construção interrompida”, Paulo Nogueira Batista em “subordinação do Brasil à agenda do Consenso de Washington”, Sallum Jr em “moldar a sociedade brasileira ao ideário liberal” e Bresser-Pereira em “macroeconomia da estagnação”. Vejamos isso mais de perto.

PARTE 3.6 – OS CINCO DEDOS DA MÃO DE CARDOSO: DA VIRTÚ ELEITORAL AO PREDOMÍNIO DA FORTUNA RENTISTA-FINANCISTA

Muita gente fica dizendo que o governo está dividido, a imprensa maximiza tudo. Na verdade, está dividido ao redor desta mesa, e eu tomo a decisão. Enquanto eu não estiver convencido de um argumento, não acontece nada
– Presidente Fernando Henrique Cardoso

⁸⁹Grifo nosso.

O Presidente FHC foi eleito em 1994 fazendo uma campanha eleitoral baseada em promessas na área social e em um novo ciclo de prosperidade aos brasileiros. Eram cinco as prioridades, representadas pelos cinco dedos da mão: emprego, educação, saúde, agricultura, segurança. As cinco, direta ou indiretamente estavam vinculadas ao roteiro da coalizão do antigo pacto popular-democrático e dos “progressistas” da Constituinte de 1987-1988. FHC, inclusive, fez referências à Tancredo em seus programas eleitorais, que tinha os seguintes conteúdos:

Minhas cinco metas são simbolizadas por este gesto (a mão aberta levantada). Gesto que Tancredo usou em campanha. Metas que Juscelino usou para liderar o país. Com as mãos de Tancredo, e as metas de Juscelino, eu quero conduzir essa campanha. Porque é dando a mão e a palavra que são feitos os contratos no interior e no coração do Brasil (CARDOSO, 1994).

Apesar das metas voltadas para as massas, a articulação interna que permitiu a eleição de FHC foi de centro-direito, pela união do PSDB com o PFL, com o apoio também do PTB, partes do PMDB, do PPS e PPB. O compromisso desta chapa, como o próprio Presidente falou em entrevista à Sallum Jr em final de 1996, era consolidar a agenda de reformas neoliberais, aproveitar a “janela de oportunidades” criada pelos estrangeiros do Norte e “reorganizar o capitalismo brasileiro”. Neoliberal porque previa privatizar empresas e setores públicos de monopólios naturais, como telefonia, energia elétrica, estradas e rodagem, etc. Também era uma agenda “associada e dependente”, porque não apenas retirou (através das reformas constitucionais e infraconstitucionais) as preferências das empresas de capital nacional, mas também desnacionalizou serviços públicos monopolísticos e bancos de varejo.

Em sua fundação, em 1988, o PSDB se constituía em um partido que se supunha social-democrático, e a candidatura de FHC em 1994, teoricamente, poderia buscar um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e social com estabilização econômica, mas sem, no entanto, agir de forma populista que levasse a fracassos econômicos (como o do Cruzado) ou a se curvar à força do neoliberalismo. Entretanto, as gestões Cardoso não foram sociais-democráticas, nem de centro esquerda. Foi sim, de centro-direita, ou de direita.

Sobre isso, Sallum Jr (2000, p.35) relembra que, inclusive, chegou a existir uma corrente interna “liberal-desenvolvimentista” no governo FHC, mas essa nunca chegou a ser dominante ou contar com uma maioria detentora de poder deliberativo. O autor diz que “o fundamentalismo liberal continuou sendo o eixo da política econômica” da gestão Cardoso. Bresser-Pereira (2014, p.241) também nos relembra que isso foi “facilitado pela confusão em

que estava a classe empresarial brasileira, ela própria sob a influência da nova hegemonia neoliberal”, e mesmo com as reformas constitucionais promovidas por Cardoso que retiravam qualquer prioridade para a empresa nacional, “os empresários industriais, com raras exceções, permaneciam calados, senão prestavam seu apoio”.

Depois de 8 anos no poder, ao final de 2 mandatos presidenciais de FHC, podemos também apontar 5 resultados, iguais aos dedos da mão que simbolizaram a campanha de Cardoso:

1) **Emprego:** Desde o final do primeiro mandato de FHC (1999) até o final do seu segundo (2002), o Brasil atingiu recordes da taxa de desemprego (LESBAUPIN, 1999) e foi o “primeiro em desigualdade social no planeta: o Brasil é campeão mundial de concentração de renda e pentacampeão de concentração de riquezas.” (GONÇALVES, 1999). Os índices são: 8.4% de desemprego em 1995; 9.5% em 1996; 10.2% em 1997; 11.1% em 1998; 12% em 1999 e 12.2% em 2002. Sobre isso e sobre a desigualdade, ver tabela 3 e gráficos 2-4 da parte 3.

2) **Bem-estar social: previdência, educação e saúde:**

A) **Previdência:** realocação de recursos oriundos das fontes de Orçamento da Seguridade Social para saldar despesas estranhas às suas funções. Segundo estudo da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (SANTOS *apud* Netto, 1999, p.85), “nada menos que R\$26 bilhões deixaram de ser transferidos ao INSS pelo Tesouro de 1995 até 1997”. No final do primeiro mandato de FHC, a cifra seria superior a 35 bilhões.

B) **Educação:** diminuição progressiva, entre 1995 e 1998, dos recursos da União destinados à Educação, com o agravamento de que além da evolução negativa do total autorizado, ou seja, da dotação orçamentária inicial, a quantidade do que foi efetivamente aplicado/empenhado é ainda menor. Entre os valores *autorizados* para a pasta Educação e Cultura seguiu-se a respectiva diminuição (em bilhões de reais): R\$14.010 em 1995; R\$ 12.252 em 1996; R\$ 12.220 em 1997; R\$11.269 em 1998. A *aplicação* foi ainda menor, ficando na média dos 80% da dotação inicial (BALDIJÃO *apud* NETTO, 1999), em consonância com os 20% desvinculados pelo FSE; Ademais, no período a demanda em busca do serviço público

“Educação” aumentou. Entretanto os recursos transferidos pela União para a área da Educação diminuíram ano após ano. Vejamos os dados da variação entre 1995 e 1998: o programa “Educação de Crianças de 0 a 6 anos” teve corte de 17,74%; o programa “Ensino Fundamental” teve corte de 15,28%; o programa “Ensino Médio” teve redução acumulada de 31,51%; o programa “Ensino Superior” (e os subprogramas “Ensino de Graduação” e “Ensino de Pós-graduação”) sofreu corte acumulado de 28,7%; o programa “Ensino supletivo” sofreu corte da ordem de 82,17%; já o campo da “Ciência e Tecnologia” perdeu 56% entre 1995 e 1998;

C) **Saúde:** O total dos recursos autorizados (não é o total do que efetivamente foi transferido) teve a seguinte variação (em bilhões de reais): R\$19.962 em 1995; R\$18.583 em 1996; R\$21.489 em 1997; e R\$19.101 em 1998. O aumento da receita em 1997 coincide com a criação da CPMF (que gerou 5 bilhões de reais), que porem também teve seus recursos desvinculados e realocados. Um exemplo é que em 1997, somente R\$2.9 bilhões da CPMF foram destinados ao Ministério da Saúde (desvinculação de 42%). Enquanto os dados demonstram corte dos recursos destinados para a Saúde, a demanda da população por serviços desta área aumentou, assim como os problemas relacionados à Saúde da população (Singer, 1999). Agregue-se que, além da suposta função “social” do FSE, esses cortes de aplicação orçamentária nas áreas do Bem-estar e a suposta falta de recursos do Estado brasileiro aconteceram ao mesmo tempo em que houve uma subida elevada na arrecadação fiscal do governo federal (a carga tributária que era de 28,96% no início de 1995 aumentou para 35,86% do PIB em 2002) (PUREZA *apud* NETTO, 1999). Sobre o aumento dos tributos, ver também a tabela 4 da parte 3.

3) **Endividamento interno e externo, e substituição da poupança interna pela externa:**

A) **Endividamento interno e externo:** apesar de fazer um grande “ajuste” na área social e de aumentar a carga tributária, “passar” inúmeras empresas públicas e serviços públicos ao setor privado (com predomínio do capital estrangeiro, ver tabelas 10 e 11 da parte 3.7) através das privatizações, mês após mês e ano após ano, a dívida líquida e bruta do setor público aumentou, juntamente com o pagamento de juros aos credores internos e principalmente externos, com enorme

destaque ao grupo de grandes rentistas e banqueiros. A dívida líquida do setor público, que em 1995 era 30,6% do PIB, em 1999 representava 49,7% do PIB e 60,6% do PIB em 2002. Já a dívida externa bruta que representava 21,6% do PIB em 1996, subiu para 41,2% do PIB em 1999 e 41,8% do PIB em 2002 (ver gráfico 6 da parte 3 e Banco Central, 2010).

- B) Pagamento de juros:** segundo dados do Banco Mundial (worldbank's data), entre 1995 e 2002 as despesas públicas na área da saúde não ultrapassaram os 3% do PIB, enquanto isso o pagamento de juros da dívida pública sobre o PIB, que em 1993 era 3% do PIB, foi para 4% em 1994, subiu para 5,5% em 1995 e chegou a quase 8% do PIB em 1998. Já os valores pagos, em 1993 eram próximos a 15 bilhões de dólares, subiram para cerca de 40 bilhões de dólares em 1995 e em 1998 foram quase 65 bilhões de dólares (ver gráfico 5 da parte 3).
- C) Redução do investimento e substituição da poupança interna pela externa:** Ao mesmo tempo, enquanto em 1992 a taxa de poupança interna estava na casa dos 20% e a taxa de investimento estava em 18,42%, em 1996 as taxas eram 14,99% e 17,79%, respectivamente. Em 2002 foi de 16,47 e 17,98, respectivamente. Já a taxa de poupança externa subiu de 0,33% em 1994 para 4,73% em 1999, e reduziu para 1,51% em 2002 (ver tabela 5 da parte 3).
- D) Dívida externa por tipo e origem do credor:** de 100% total da dívida externa brasileira em 1995, apenas 5,52% estavam nas mãos de bancos brasileiros, enquanto os bancos comerciais estrangeiros detinham 36,04% do total, e rentistas diversos 58,44% (ver gráfico 7 da parte 3). A chamada “qualidade da dívida” começou a ser melhorada a partir dos anos 2000.
- 4) Estagnação dos percentuais de pobres e extremos pobres no total da população brasileira entre 1995 e 2002:** Segundo os PNADs de 1977 a 2000; Barros; Henriques e Mendonça (2001) e Vacano e Silva (2014), o percentual de pobres na população começou os anos 1990 na casa dos 43%, reduziu-se para a casa dos 35% em 1994, e entre 1995-2002 manteve-se estagnado nesta taxa. Ao mesmo passo, o nível de extrema pobreza, que estava na casa dos 21% da população no início da década de

1990, caiu para o percentual dos 15% em 1994, e entre 1995-2002 também se manteve estagnado neste percentual.

5) Desindustrialização, desnacionalização e alijamento dos empresários nacionais: a participação da indústria de transformação/PIB, que desde os anos 1950 até o ano 1985 era de ascensão e apogeu, a partir dos anos 1990 sofre uma queda vertiginosa, indo de mais de 35% do PIB em 1985 e cerca de 33% do PIB em 1988, para 25% em 1991 e pouco mais 15% em 1998 e 17% em 2002 (ver gráfico 1 da parte 3). O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) entregou logo após a reeleição do Presidente Cardoso um documento intitulado “Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial” (1998). Segundo o documento e baseado em um estudo comparado com mais 11 países, o Brasil seguia na contramão da história, em um momento onde era questionado em boa parte do mundo (inclusive nos países desenvolvidos) a eficácia e os objetivos das políticas de desregulamentações e diminuição do papel do Estado na vida política-econômica. O documento também criticou a falta de diálogo com o empresariado nacional, o qual estaria no nível mais baixo da história, e sugeriu uma instância de negociação no interior do aparelho de Estado. Também a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), a partir de 1998, passaria a cobrar do governo uma postura de independência frente às políticas econômicas propostas por Washington e a criticar fortemente a priorização dada aos setores financeiros em detrimento do produtivo. Horário Lafer Piva, seu novo Presidente (1998-2004), já em seu discurso de posse afirmou que a FIESP deveria assumir uma figura mais caracterizada como um grupo de pressão, deslocando-se do adesismo. Criticou o alijamento dos empresários e criticou a equipe econômica do governo FHC, a qual estaria preocupada com questões financeiras e não com políticas para o setor produtivo. Reivindicou tratamento isonômico para a indústria nacional, que segundo ele era tratada com discriminação, (pois não eram oferecidas as condições para disputar com suas concorrentes estrangeiras), enquanto o governo priorizava sua atenção e cuidado especial ao capital estrangeiro e especulativo. Outras lideranças do setor empresarial e industrial também criticaram a política econômica da gestão FHC de estar causando desindustrialização, abrindo as portas para a desnacionalização e fazendo o Brasil cair no ranking mundial de tamanho de parque industrial instalado. DINIZ (2006) também debate sobre as consequências da política

econômica da gestão Cardoso (desindustrialização, desnacionalização), assuntos que discutiremos na parte 3.7.

Um resumo desses 5 resultados poderia ser descrito, em palavras, pela análise e interpretação feita por Brasílio Sallum Jr (2003). Segundo o autor, o antigo nacional-desenvolvimentismo havia sido substituído por uma estratégia liberal de desenvolvimento que redirecionou a atuação do Estado em vários setores socioeconômicos em favor do capital financeiro. Nas palavras do próprio Sallum:

Desde o lançamento do Plano Real até janeiro de 1999, **a estratégia liberalizante privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais por meio das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado. Estas duas políticas funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro.** Isso mostra haver nítida afinidade entre o predomínio do fundamentalismo liberal no bloco hegemônico⁹⁰ e a fase da “financeirização da riqueza” que caracteriza o capitalismo mundial contemporâneo (SALLUM JR, 2003, p. 46).

Vale salientar que, segundo afirmou o Presidente Fernando Henrique Cardoso durante entrevista concedida a Sallum Jr:

Muita gente fica dizendo que o governo está dividido, a imprensa maximiza tudo. Na verdade, está dividido ao redor desta mesa, e eu tomo a decisão. Enquanto eu não estiver convencido de um argumento, não acontece nada (CARDOSO *apud* SALLUM JR, 1997).

Na fala, segundo Cardoso, nada acontecia se ele não estava convencido de algo e, segundo a análise de Sallum, o predomínio do “fundamentalismo liberal” na coalizão nacional se dava associado com a *fortuna* neoliberal do estágio financeirizado do capitalismo. A pergunta que fazemos agora é: quais foram as políticas que permitiram a sucção do orçamento do Estado, das atividades produtivas e comerciais (e do Bem-estar) para os agentes rentistas e financistas, nacionais e estrangeiros (com predomínio destes)? Ou em outras palavras: qual foi a origem do processo de financeirização que tornou a renda das aplicações financeiras maior do que a taxa de lucro proporcionada pelos investimentos no setor produtivo? Buscaremos esse debate na próxima parte.

⁹⁰Grifo nosso.

PARTE 3.7 - A ARMADILHA DOS JUROS ALTOS, DO CÂMBIO CRONICAMENTE SOBREAPRECIADO E DO CRESCIMENTO COM POUPANÇA EXTERNA

Bresser-Pereira (2014, p. 250), aponta que os problemas fundamentais da economia brasileira entre os anos 1980-1994 eram a crise financeira da dívida externa, a alta inflação inercial e o desequilíbrio das contas públicas. Os dois primeiros haviam sido equacionados no início dos anos 1990, entretanto, ao problema restante foram somados dois outros que surgiram em decorrência da adoção de políticas econômicas ortodoxas: **a alta taxa de juros e o câmbio cronicamente sobreapreciado**. As duas juntas “constituem a armadilha macroeconômica que impede o Brasil de crescer de forma mais acelerada e realizar o *catching up*”. Estas, por sua vez, estão associadas com a **política de crescimento com poupança externa**, e as três em conjunto “impedem os investimentos na produção e estão na origem do processo de financeirização” que faz com que a margem das aplicações financeiras, as atividades rentistas, sejam maiores do que a taxa de lucro do setor produtivo. Vejamos como isso se opera.

A) O PROBLEMA DA DOENÇA HOLANDESA:

Segundo Bresser-Pereira nos relatou em entrevista, “apesar de ser uma metáfora que criei, a taxa de cambio funciona assim: ela é como um interruptor de luz, que conecta ou desconecta as empresas competentes nacionais do seu mercado. Tanto externo como interno. Da sua demanda.”. Nesse bojo, o processo de industrialização brasileiro entre 1930 e 1980 (ver gráfico 1) foi possível porque neutralizou o que é chamado de *doença holandesa*, que também é conhecida como “maldição dos recursos naturais”. O primeiro modelo que definiu a doença holandesa foi o de Corden e Neary (1982), baseado em um processo de desindustrialização da economia holandesa entre os anos 1960 e 1970. Em resumo, a subida do preço do gás aumentou substancialmente as receitas de exportação da Holanda, apreciou seu câmbio (o florim, à época) e derrubou as exportações dos demais produtos de exportação do país devido a perda de competitividade do câmbio.

Um segundo modelo foi elaborado por Bresser-Pereira em 2008, que salientou a origem da *doença holandesa* em rendas ricardianas como resultado da abundância de recursos naturais. Por sua vez, o autor destacou a existência de duas taxas de equilíbrio de câmbio: a do equilíbrio corrente, que é a taxa que equilibra intertemporalmente a conta corrente do país; e a do equilíbrio industrial, que é o equilíbrio que permite a competitividade das empresas do

país para comercializar seus produtos tanto no mercado interno, como no mercado externo, aumentando seu leque de demanda.

Entretanto, depois da abertura comercial em 1990-1992 (gestão Collor), um mecanismo chamado “confisco cambial” foi desmontado e a doença holandesa, que era “neutralizada” desde os anos 1930 pelos desenvolvimentistas brasileiros, manifestou-se. A consequência disso para a economia brasileira foi que a taxa de câmbio sofreu uma apreciação quase permanente entre 20% a 25%, retirando a competitividade das empresas brasileiras, diminuindo a expectativa da taxa de lucro, diminuindo a propensão a investir, e reduzindo os níveis de poupança do país. Isso ocorre porque, com a apreciação cambial, a empresa industrial passa a receber menos reais por dólar exportado, e salvo algumas empresas com alto índice de produtividade, os custos destas empresas tornam-se maiores que as receitas em moeda local e ela para de exportar. O próximo passo é que os importadores se organizam (geralmente levam 3 anos para isso) para fornecer ao mercado interno, competindo com estas empresas que se tornaram menos competitivas. A etapa final é a desindustrialização, a redução da atividade econômica e o aumento do desemprego, com impactos em toda sociedade.

B) O CARÁTER CÍCLICO DA APRECIACÃO CAMBIAL:

O uso das políticas com poupança externa e a política da âncora cambial para segurar a inflação tem como consequência a apreciação do câmbio. No governo FHC, essas duas políticas foram utilizadas, e também não se neutralizou a *doença holandesa*. O resultado disso, segundo Bresser-Pereira, foi

[...] déficits em conta-corrente crescente, o aumento da dívida externa, e, no final do primeiro termo do governo, em 1998, a perda da confiança dos credores, a suspensão da rolagem da dívida externa e a crise, que eclodiu em janeiro de 1999, momento em que ocorreu a clássica depreciação da moeda nacional e o pedido de socorro ao FMI (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 125).

O caráter da sobreapreciação cambial é cíclico porque:

logo após a crise no balanço de pagamento que se dá pela suspensão da rolagem da dívida externa em moeda estrangeira pelos credores externos e, em consequência da parada súbita (*sudden stop*), há forte desvalorização da moeda local. Em seguida, depois do inevitável ajuste que o país é obrigado a fazer, a taxa de câmbio volta a se apreciar gradualmente, puxada pela doença holandesa e por entradas de capitais para financiar o déficit em conta-corrente – um déficit recomendado pelos países ricos e irresponsavelmente aceito pelos governos locais. Assim, a dívida volta a aumentar, e os credores começam gradualmente a perder a confiança e a suspender a renovação de

seus empréstimos. E, um pouco mais adiante, produz-se o efeito manada, os credores externos perdem a confiança, todos suspendem a rolagem da dívida externa, e acontece nova crise de balanço de pagamentos que leva a moeda nacional a se desvalorizar de forma abrupta (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 124).

Utilizando o modelo da *doença holandesa*, de equilíbrio corrente e equilíbrio industrial desenvolvido por Bresser-Pereira, podemos explicar da seguinte forma a apreciação cíclica da taxa de câmbio e as crises de balanço de pagamento do último quadrimestre de 1998 e janeiro de 1999, e depois a de 2002:

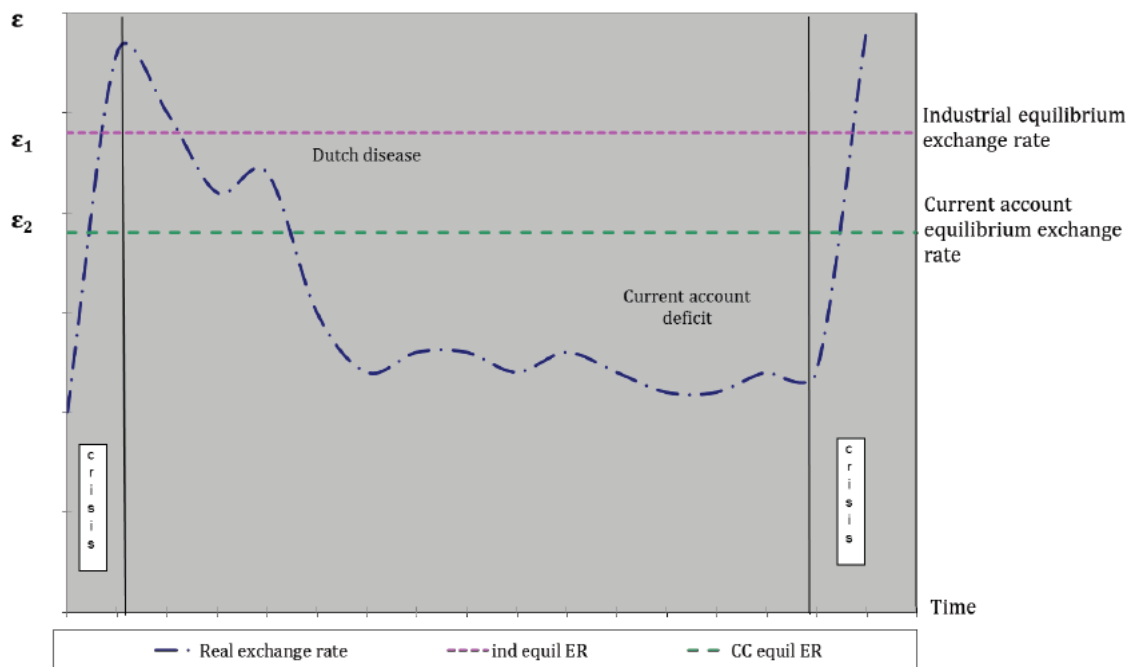
- 1) A doença holandesa puxou a taxa de câmbio para o equilíbrio corrente;
- 2) As políticas de crescimento com poupança externa e âncora cambial apreciaram ainda mais o câmbio, puxando a taxa para o patamar abaixo do equilíbrio corrente, ficando, portanto, com déficit em conta corrente e aumento do endividamento externo;
- 3) Houve substituição da poupança interna pela externa e quando o país já estava bastante endividado, entrou em uma situação de “fragilidade financeira externa”. Nessa fase, com o câmbio já muito apreciado, o índice dívida externa/exportações era muito alto. Os credores então teriam perdido a confiança na possibilidade do país honrar seus pagamentos e suspenderam a rolagem da dívida;
- 4) Houve crise no balanço de pagamentos entre o final de 1998 e começo de 1999, seguido do abandono do *crowling peg* (política cambial de minidesvalorizações usada desde 1964) e de uma política de ajustes. A gestão Cardoso denominou isso de “Tripé macroeconômico” (superávit primário, câmbio flutuante e política de meta de inflação);
- 5) A não neutralização da doença holandesa, somado com o abandono do *crowling peg* em 1999, mais a manutenção de uma política de juros alto para atrair capitais e controlar a inflação (dentro da lógica do tripé macroeconômico), mais a política de poupança externa, aumentaram a dívida externa e interna e, novamente, apreciaram o câmbio. Prova disso é que o índice dívida externa/exportações no início dos anos 2000 era superior a quatro vezes. Tudo isso fez com que em 2002, em um cenário de estagnação econômica, alto percentual de endividamento e a incerteza política decorrente da provável vitória de Lula na campanha eleitoral,

ocorresse uma nova crise de balanço de pagamentos em 2002, e o país teve que pedir socorro, outra vez, ao FMI.

Vale dizer que as crises financeiras ocorrem pelo lado externo, ou seja, é sempre uma crise de balanço de pagamentos. A política de poupança externa desencadeia-se em uma bolha. Isso porque quando a dívida externa e o déficit em conta corrente são altos e ou arriscados demais na perspectiva dos credores, a crise estoura. Mas neste caso são os credores estrangeiros que declaram a suspensão na rolagem da dívida, e não o devedor que declara moratória. O *default* é inevitável caso o país devedor não recorra a um agente (ou agentes) de ultima instância, como o FMI. Nesse bojo, o *confidence building* é fortemente imposto como condição de ajuda pelo agente financeiro internacional. E a agenda era sempre a mesma: ajuste, ajuste, ajuste, juros e reformas orientadas para o Mercado.

Abaixo segue o gráfico desenvolvido por Bresser-Pereira (2014) para demonstrar a sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio, o modelo da *doença holandesa*, o equilíbrio corrente e o equilíbrio industrial, e o déficit em conta corrente. Vejamos:

Gráfico 8 – Tendência cíclica a sobreapreciação da taxa de câmbio.



Fonte e elaboração: Bresser-Pereira, 2014.

No caso dos anos 1990, o início do gráfico seria marcado pela apreciação cambial pós Plano Real devido às duas políticas que já nos referimos: a de crescimento com poupança externa e a política de âncora cambial para segurar a inflação residual que o Plano deixara. O

restante da explicação do gráfico se encontra nas subpartes A e B acima apresentadas (parte 3.7.)

Na próxima parte buscaremos debater a “reorganização do capitalismo brasileiro” através das reformas institucionais-legais na Constituição de 1988, e parte das suas consequências. Algumas dessas reformas teriam ido ao encontro das diretrizes do Consenso de Washington. Juntamente com a “macroeconomia da estagnação” debatida acima, estariam diretamente relacionadas com a financeirização, a dependência e a desnacionalização da economia. Juntas, teriam contribuído para colocar em cheque e suprimir o projeto de nação soberana e desenvolvimentista brasileira delineado pela Constituição Coragem, e especificamente, as determinações e princípios estabelecidos nos artigos da “Ordem Econômica e Financeira”. Vejamos como isso teria acontecido.

PARTE 3.8 – A ORDEM ECONÔMICA EM CHEQUE MATE. A AGENDA DE REFORMAS CONSTITUCIONAIS

Você não precisa conspirar depois que estabeleceu as regras – Joseph Stiglitz

O roteiro do pacto político popular-democrático dos anos 1980 previa 5 “macro-objetivos”: democracia; justiça social; soberania nacional; desenvolvimentismo; e fortalecimento do federalismo. Estes foram os maiores objetivos da coalizão que se formou para redemocratizar o país, a do pacto popular-democrático de 1977-1988. Das Diretas Já à formalização da Aliança Democrática; do “Compromisso com a nação” que apresentou objetivos programáticos aos discursos de Tancredo e Ulysses Guimarães, o gesto final do processo da transição democrática seria, nas palavras de Tancredo, a promulgação de uma nova “Carta de Compromissos”. Uma Constituição Federal, que nas palavras do Presidente da ANC, Dr. Ulysses Guimarães, “deve ser e será” um “compromisso com o futuro e com inimigos declarados: a ditadura, os desafios sociais, políticos e econômicos do Brasil.”.

Inúmeros foram os fatores que garantiram uma vitória “progressista” na Constituinte, como a “engenharia concentradora” que os “progressistas” liderados por Ulysses Guimarães e Mario Covas formularam nas fases dos processos internos da ANC, as pressões populares e setoriais de uma sociedade que se autonomizava, o “colégio de líderes”, a proximidade das eleições, o enfraquecimento de Sarney depois do fracasso do Plano Cruzado, a falta de coesão do “Centrão”, o “compromisso maximizador”, e outras influências que buscamos debater na parte 2 deste trabalho. Entretanto, especial importância teria tido a própria composição e os

compromissos internos, - consensuais, e universalizadores -, da coalizão que desde os finais dos anos 1970 começou a reunir os trabalhadores, os empresários industriais, a burocracia pública não comprometida com os militares, os setores que faziam oposição à ditadura desde 1964, os setores progressistas da sociedade e também defecções provenientes do *ancien régime*.

Nessa esteira, uma das realizações concretas que resultou da ação dos membros desta coalizão foi o “Título VII - da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição Federal de 1988. Neste “Título”, que vai do artigo 170 ao 192, determinou-se quais deveriam ser os “princípios” da Ordem Econômica da República brasileira, bem como determinou-se, direta ou indiretamente, uma série de artigos que delinearão “doutrinas”, prerrogativas, normas e que estabelecerão políticas públicas que deveriam ser buscadas pelo Estado brasileiro. Os 4 grandes “macro-objetivos” foram objeto de atenção do constituinte também neste “título” constitucional.

Entretanto, como buscamos debater em toda a parte 3 deste trabalho, muitas foram as transformações e rearranjos na década de 1990, no Brasil e no mundo, resultado de uma interação *virtú/fortuna* que vinha desde a década de 1970. No país, entretanto, desde que a coalizão popular-democrática entrou em colapso (1987-1988) e tornou-se hegemônica a coalizão rentista-financista (1991), até 1994 apenas uma parte da “agenda” de reformas *market oriented* haviam sido encetadas e implementadas. No tocante as reformas institucionais-constitucionais, o único dispositivo havia sido a Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (o Fundo Social de Emergência) que já debatemos. Faltava ainda, portanto, uma série de reformas constitucionais para aprofundar a “reorganização do capitalismo brasileiro” dito por FHC, que em seu aspecto macroeconômico e infraconstitucional já havia se iniciado ao final do mandato Sarney e se acelerado na gestão Collor/Itamar.

FHC disse em entrevista em finais de 1996, que citamos na parte 3.5, que foi eleito porque ele representava uma “agenda” oposta à Lula e Brizola, que seriam “uma esquerda ultrapassada, com ideias que não tem mais vigência”. Era a agenda que seguia as orientações neoliberais que ganharam como “símbolo” o Consenso de Washington, como escreveu Batista, 1994. A uma agenda para “reorganizar o capitalismo brasileiro”, entenda-se, também, uma agenda que buscava acabar com certos aspectos do nacional-desenvolvimentismo da era Vargas, - o Estado como alavanca do capitalismo do país -, e fazer com que o nosso sistema econômico se “associa-se” – de forma neoliberal e dependente – ao capitalismo dos países do norte. Infraestrutura, serviços públicos, exploração de jazidas minerais, tudo deveria ser privatizado ou aberto à concessão para a iniciativa privada, nacional ou estrangeira. E era

preciso “reorganizar o Estado para fazer isso”. E “é o que estamos fazendo”, disse Cardoso em 1996.

Em seu primeiro mandato, a política econômica de Cardoso poderia ser definida através de 5 eixos: política de âncora cambial, política de juros altos, política de crescimento com poupança externa, abertura comercial e financeira. Soma-se a isso a não neutralização da *doença holandesa*. Em seu segundo mandato, Cardoso extinguiu a política de minidesvalorizações do câmbio usada desde 1964 (*crawling peg*), manteve as políticas de crescimento com poupança externa e juros altos, não neutralizou a *doença holandesa* e instituiu o tripé macroeconômico (superávit primário, câmbio flutuante e política de meta de inflação).

Seguindo as recomendações e pressões do sistema financeiro internacional, as equipes econômicas do Presidente utilizaram o juros como um “mecanismo de tudo”: 1) reduzir os investimentos e a demanda agregada para evitar pressão salarial e poder acelerar a inflação; 2) atrair capital externo para fechar o balanço de pagamentos e financiar o déficit em conta corrente; 3) limitar a desvalorização do câmbio brasileiro para evitar a inflação de custos; 4) atrair investidores internos e externos para comprar títulos e financiar o déficit público; 5) controlar a demanda interna e reduzir o déficit comercial.

Tudo isso, na visão do Presidente (1997), deveria ocorrer porque “o Brasil encontrou, como dizem os americanos, uma janela de oportunidades [...] ou nós entramos nessa brecha ou vamos ficar mal.”. No entanto, essas políticas se combinariam também com a “agenda de reforma constitucional”, que mantiveram e aprofundaram o caráter neoliberal e dependente desta “reorganização do capitalismo brasileiro.” Nesta parte do trabalho faremos a apresentação do “antes”, ou seja, do texto original promulgado em 1988 sob a influência dos agentes da coalizão popular-democrática, e a apresentação do “depois” das reformas *market oriented* que ocorreram sob a coordenação da coalizão rentista-financista. Vejamos isso mais de perto.

Como citamos na parte 2 deste trabalho, na esteira do “roteiro” do pacto popular-democrático o princípio da “soberania” foi incluído em todo o texto constitucional. O caráter doutrinário deste princípio é nacionalista e protetor dos interesses que foram interpretados como interesses nacionais. Foram desde a determinação de que o primeiro princípio da República fosse a “soberania”, até a determinação de que a atividade econômica deveria ter como primeiro princípio também a “soberania”. Essa soberania, por sua vez, deveria servir, de forma associativa, para que os 4 grandes “macro-objetivos” – democracia, justiça social, desenvolvimentismo soberano, federalismo -, fossem alcançados.

Vemos isso, por exemplo, no texto original do “preâmbulo” da Constituição promulgada em 1988:

PREÂMBULO:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para **instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos**⁹¹ de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, **fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Também, já nos princípios fundamentais da República, no Título I e Art. 1º da Constituição, segue-se a mesma direção. Sempre tendo a “soberania” como primeiro princípio. Vejamos:

TÍTULO I, DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS:

Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Mantendo a harmonia com os princípios determinados para a República Federativa do Brasil, o texto do “**Título VII - da Ordem Econômica e Financeira**” é explícito em que ela, a Ordem Econômica e Financeira, teria como finalidade assegurar a “justiça social”. Os meios para que isso pudesse ocorrer foram também determinados em seus artigos originais, que vão do 170 ao 192, e, novamente, determinou-se que o primeiro princípio a ser observado deveria ser o da “soberania nacional”. Vejamos:

Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira
Capítulo I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

⁹¹Grifo nosso.

Art. 170. **A ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, **tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios:

I - **soberania nacional**⁹²

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de capital nacional de pequeno porte

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 31).

O que a agenda de reformas executadas por Cardoso pretendia e fez, - não no papel, mas na prática -, foi inverter o primeiro princípio da Ordem Econômica (o da soberania) com o seu IV princípio (o da livre concorrência). De 22 artigos da Ordem Econômica e Financeira (170 ao 192), 7 sofreram modificações substanciais, sendo que 1 (altamente nacionalista) foi totalmente revogado. E é isso que mostraremos agora.

Vejamos o artigo 171 original, que interagia também com o IX princípio da Ordem Econômica, mas que foi completamente revogado pela Emenda Constitucional nº 6, já no 1º ano de FHC (1995). Na prática o artigo criava facilidades para o capital nacional, e resguardava para ele (e para os brasileiros) os possíveis benefícios e recursos provenientes do Estado. Vejamos.

Art. 171. São consideradas:

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível

⁹²Grifo nosso.

ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

- a) a exigência de que o controle referido no inciso II do caput se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;
- b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º Na aquisição de bens e serviços, o poder público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Junto com a revogação deste artigo, - que extirpou a definição de que empresa nacional era a empresa sob titularidade direta ou indireta de residentes brasileiros ou entidades de direito público, que deveriam controlar de forma majoritária seu capital votante -, o IX princípio da Ordem Econômica, do artigo 170, também foi modificado. Onde se lia:

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País

Passou a vigorar, depois da Emenda Constitucional nº 6 de 1995:

IX – tratamento favorecido para as empresas de capital nacional de pequeno porte

Por tabela, a Emenda nº 6 também modificou o art 176. Onde se lia

Art. 176.

As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo **somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei**, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Passou a vigorar como:

Art. 176.

[...]

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo **somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei**, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Depois disso, a mesma emenda nº 6 também criou um novo artigo, agora no Título IX que trata das “Disposições Constitucionais Gerais”. O artigo determinou a proibição de que alguma medida provisória pudesse modificar as alterações constitucionais feitas a partir de 1995, claramente para “bloquear” que o “conceito de empresa nacional” e os demais benefícios que o Estado poderia conceder a essas empresas pudessem ser reincorporados ao texto da Constituição. Vejamos a redação do novo artigo de iniciativa do Presidente Cardoso:

Art. 246.

É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.

Seguindo com as reformas constitucionais, a Emenda nº 7 de 1995 acabou com a proteção ao transporte marítimo nacional. O texto original de 1988 previu que seriam considerados brasileiros os armadores, proprietários, comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes das embarcações nacionais. Também garantiu que a cabotagem e o transporte marítimo no interior do país deveriam ser privativos das embarcações nacionais, salvo em caso de necessidade pública ou em caso definido por Lei. Vale dizer que a cabotagem em todo o mundo é um mercado caracterizado por barreiras regulatórias de entrada. Nos Estados Unidos, por exemplo, que é um país que busca defender seus interesses nacionais, a cabotagem deve ser realizada por embarcações construídas e documentadas em solo norte-americano, e a lei daquele país estabelece que o proprietário e, no mínimo, $\frac{3}{4}$ da tripulação sejam norte-americanos. A emenda proposta pelo governo Cardoso foi na contramão até mesmo do seu país modelo. Vejamos como era o texto original:

Art. 178.

A lei disporá sobre:

- I - a ordenação dos transportes aéreo, marítimo e terrestre;
- II - a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador;
- III - o transporte de granéis;
- IV - a utilização de embarcações de pesca e outras.

§ 1º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela União, atendido o princípio de reciprocidade.

§ 2º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais.

§ 3º A navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei

Depois da emenda nº 7 de 1995, ficou assim:

Art. 178.

A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.

Já a Emenda Constitucional nº 8, de 1995, retirou competências da União e do Estado brasileiro. Na prática, essa emenda quebrou o monopólio que as empresas sob controle acionário estatal tinham sobre o setor das telecomunicações, e possibilitou o Estado privatizar e fazer concessões para empresas privadas nacionais ou estrangeiras explorarem o setor.

Onde se lia:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI - **explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal**, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de **telecomunicações**.

Passou a vigorar como:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Já a próxima emenda, a de nº 9 de 1995, que seguiu a agenda de reformas da 1ª gestão Cardoso foi para quebrar o monopólio da União, - leia-se também Petrobrás -, na exploração de petróleo e gás natural; no monopólio para refino do petróleo; na importação e exportação de produtos derivados; bem como no transporte do petróleo, gás e derivados. Na prática, o que a Lei fez foi possibilitar a concessão destas atividades para as empresas privadas nacionais e estrangeiras, e também empresas públicas. O artigo original previa que:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.

§ 2º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional

E depois das alterações, a nova redação do artigo ficou assim:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

[...]

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II - as condições de contratação;

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional.

A agenda de reformas também incluiu Leis Complementares que dispuseram sobre regulações das concessões dos serviços públicos de transporte (rodovias, ferrovias) e comunicação: são as Leis Complementares nº 87 de 1996 e de nº 99 de 1999. Outra foi a Lei nº 101 de 2000, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Somou-se a essa agenda a aprovação de 2 Leis ordinárias de proteção aos direitos de propriedade intelectual e industrial, que foram elaboradas com os moldes da Organização Mundial do Comércio (OMC): são as Leis nº 9.609 e nº 9.610, ambas de 1998.

Para Paul Singer (1999), a macroeconomia da gestão FHC que debatemos nas partes acima também se combinou com as políticas de reformas infraconstitucionais. Isso porque, além da política monetária recessiva (arrocho do crédito, juros elevados) que contribuiu para o “crescimento econômico anêmico” e travaram as receitas fiscais, a gestão FHC também promoveu arrocho fiscal através de Lei Complementar que reduziu as transferências da União para estados e municípios. Isso ao mesmo tempo em que estas unidades foram forçadas a destinar parcelas importantes de suas receitas para o pagamento de débitos com a União, o que teria violado a autonomia dos estados e municípios e contribuído para deteriorar ainda mais os serviços sociais como saúde, educação e demais serviços públicos prestados.

Ademais, Singer prossegue dizendo que não obstante o aumento dos impostos, houve também o aumento da desigualdade e a ampliação da demanda por serviços sociais, enquanto estados e municípios eram asfixiados. Vale dizer que, como exposto na combinação dos gráficos 5-7 e tabelas 3-5 da parte três deste trabalho, o endividamento público líquido e a dívida externa aumentaram substancialmente no período 1995-2002, e o pagamento de juros absorveu percentuais cada vez maiores do PIB brasileiro. A este cenário de “falta de recursos” do Estado brasileiro para prestação de serviços públicos, combinou-se a crítica feita pelos ortodoxos (monetaristas, neoclássicos, expectativas racionais, escola pública, etc) estrangeiros (FMI, burocracia norte-americana, etc) e nacionais (FIERJ, Institutos liberais, partidos políticos, mídia, etc) de que o Estado (e a burocracia pública) estava falido como instrumento de ação coletiva.

Neste cenário, o discurso de redução do papel do Estado e da necessidade da “agenda de reformas” prosseguiu avançando. Como escreveu Sallum Jr (2003), após as reformas constitucionais e infraconstitucionais, a gestão Cardoso promoveu enormes programas de

privatizações e venda de concessões das atividades antes em monopólio do Estado ao capital privado nacional e estrangeiro, e, ao mesmo tempo, preservou e ampliou o programa de abertura comercial e financeiro feito durante o governo Collor. Bresser-Pereira também utiliza a análise de Sallum Jr para descrever este processo:

Conforme assinalou Brasília Sallum (2000, p. 25), o governo FHC procurou construir um bloco hegemônico de centro-direita baseado em duas ideias-força: as reformas liberais justificadas pela necessidade de estabilização dos preços e o projeto de liquidar a era Vargas. Na verdade, o projeto era um só, era o projeto que havia se tornado hegemônico no Norte a partir de 1980 e que desde 1991 se tornara dominante no Brasil: o projeto neoliberal de redução do papel do Estado e de diminuição da autonomia do Estado-nação no quadro de uma globalização – de um capitalismo que se tornara global – que os Estados Unidos supunham favorável à sua hegemonia (SALLUM JR *apud* BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 240).

A ampliação da “agenda” de abertura comercial e financeira feita nas gestões FHC, tanto por meio constitucional, infraconstitucional e medidas provisórias, tiveram também uma relação direta com os enormes processos de privatização. As reformas que quebraram os monopólios da União, que revogou a definição de “empresa nacional” e que retiraram barreiras ao capital estrangeiro, possibilitaram com que o capital internacional adquirisse um percentual majoritário em todo processo de privatizações do período 1995-2002. Além disso, o resultado dos valores de venda das privatizações no período subsequente às Emendas Constitucionais de nº 6 ao nº 9 (1995) aumentou quase 8 vezes em relação ao período Collor/Itamar e foi 180 vezes maior do que o período 2003-2009, como podemos ver na tabela 10.

Tabela 10. Percentual das privatizações por período (1990-2009)

PERÍODO	RESULTADO EM BILHÕES DE US\$	
1990-1994	11,874 BILHÕES	11.22 %
1995-2002	93,424 BILHÕES	88.29 %
2003-2009	0,52	0.49 %
TOTAL	105,818	100%

Fonte: BNDES, relatórios de atividades de 1990 a 2009. Elaboração própria.

Aproveitando as desregulamentações e um novo arcabouço Legal no país, o capital estrangeiro foi voraz, adquirindo nada menos do que 53% do total das privatizações em todo período FHC, enquanto os empresários brasileiros conseguiram ficar com menos da metade

desse percentual, 26%, e mesmo os bancos nacionais com 7%. Em outras palavras, o que aconteceu foi que as empresas públicas privatizadas e os demais setores de exploração monopolísticos que foram “desestatizados” acabaram sendo em sua maior parte, também, desnacionalizados, como podemos ver na tabela 11. Setores estratégicos como comunicação, minérios, indústria de transformação e transporte.

Além disso, segundo tese de doutorado de Monica Piccolo Almeida (2010, p. 346) orientada por Sonia Regina de Mendonça, que estudaram a fundo a questão das privatizações nos anos 1990 no Brasil, “a partir do momento em que Fernando Henrique assume a presidência e Pedro Malan a Fazenda, o uso dos recursos oriundos das privatizações passam a ser destinados, primordialmente, para a redução da dívida pública.”. Acontece que, como mostrado no gráfico 6 da parte 3, o endividamento líquido público apenas subiu de 1995 a 2002, de forma ininterrupta. Foi de 30% do PIB em 1995 para mais de 60% do PIB em 2002. Detalhe que o pagamento de juros, que em 1996 estava na casa dos 3% do PIB, em 1998 chegou a quase 8% do PIB, de uma dívida também majoritariamente controlada por credores estrangeiros.

Tabela 11. Percentual do investidor das privatizações por tipo (1995-2002)

TIPO DE INVESTIDOR	%
INVESTIDOR ESTRANGEIRO	53%
EMPRESAS NACIONAIS	26%
SETOR FINANCEIRO NACIONAL	7%
PESSOAS FÍSICAS	8%
ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA PRIVADA	6%
TOTAL	100%

Fonte: BNDES, relatórios de atividades de 1990 a 2002. Elaboração própria

O que Cardoso chamou de “reorganização do capitalismo brasileiro” teria se dado através de um conjunto articulado de políticas macro e microeconômicas adotadas em suas gestões, que se somaram à sua agenda de reformas constitucionais, infraconstitucionais e uma série de medidas provisórias. Mas quais teriam sido outros tipos de impactos dessa “reorganização”, além dos resultados estatísticos que estão apresentados nos gráficos 1-8 e tabelas 3-6 e 10-11 desta parte do trabalho?

Segundo Eli Diniz e Bresser-Pereira (2007) o setor empresarial brasileiro passou por uma profunda reestruturação e modificação no perfil da indústria no período Cardoso. De 1995 a 1998 passou a ser rotina a falência das empresas nacionais, sempre acompanhado do

aumento da taxa de desemprego. Para os autores, outra característica deste processo, além da desindustrialização (que pode ser vista no gráfico 1 da parte 3), foi a desnacionalização da economia do país, agora por parte das empresas privadas nacionais. Estas empresas, para sobreviverem, adotaram como estratégia os processos de fusões e aquisições com as companhias multinacionais.

Neste bojo, os setores mais afetados foram o das indústrias têxteis, o de máquinas e equipamentos, o de produtos eletrônicos e autopeças. A desindustrialização só não se deu de forma mais profunda porque, devido ao sucesso do nacional-desenvolvimentismo do período Vargas, o Brasil construiu uma diversificada economia industrial com razoável capacidade de absorção de tecnologia. No entanto, segundo os autores, isso não impediu a reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva nacional sob a liderança de grandes conglomerados aportados pelo capital estrangeiro

Vale dizer que os diagnósticos, recomendações e estratégias que a burocracia dos países ricos e suas agências financeiras fizeram ao Brasil nos anos 1980-1990, - e que influenciaram a “agenda” das reformas institucional-legais, macro e microeconômico das gestões Collor e Cardoso -, não estavam de acordo com as próprias estratégias que estes países adotaram quando estavam em fases semelhantes de desenvolvimento a do Brasil ou outros países. Sobre isso, Ha-Joo Chang indaga e comenta:

Por que o *establishment* internacional da política de desenvolvimento (EIPD) e os países atualmente desenvolvidos (PADs) que o controlam não recomendam as políticas implementadas há séculos pelos países bem-sucedidos? Por que procuram impor aos atuais países em desenvolvimento certas instituições da “melhor prática” que não foram aplicadas pelos PADs quando se encontravam em estágio comparáveis de desenvolvimento? [...] os países desenvolvidos não estão tratando de “chutar a escada” quando insistem para que os países em desenvolvimento adotem políticas e instituições diferentes das que eles adotaram para se desenvolver? (CHANG, 2003, p. 229).

No livro “Chutando a Escada” (2003), Chang descreve a partir de uma análise histórica, as estratégias que os países hoje desenvolvidos adotaram para alcançar seus atuais estágios de desenvolvimento. Chang diz que esses países não teriam alcançado esse estágio que possuem hoje se tivessem seguido as recomendações de políticas econômicas e institucionais que eles recomendam aos demais países. O autor continua sua fala, em uma análise que também pode ser cotejada com o caso brasileiro dos anos 1990.

O fato é que as políticas e instituições supostamente “boas” não conseguiram gerar o prometido dinamismo do crescimento, nos países em desenvolvimento, nas últimas décadas em que foram tão vigorosamente promovidas pelo EIPD. Pelo contrário, em muitos desses países, o crescimento simplesmente desapareceu. (CHANG, 2003, p. 230).

Os impactos do modelo e da “dosagem” das políticas econômicas executadas pelas gestões Cardoso também tiveram consequências no plano socioeconômico da própria coalizão que inicialmente o apoiava. Ao término do seu primeiro mandato, marcado por endividamento e déficit recordes, altas taxas de juros, desindustrialização, e desnacionalizações, as frações da elite industrial brasileira se dividiram. Sob a presidência de Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, do grupo Ipiranga, a Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) aprofundou seu alinhamento com o governo FHC e reafirmou sua identificação com as políticas neoliberais. Já a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), representando 42% do PIB industrial do país e sob a liderança de seu novo presidente, o empresário Horácio Lafer Piva do grupo Klabin, da área de papel e celulose, passaria a defender uma postura de independência frente à Washington e à ortodoxia econômica (DINIZ, 2006).

Em seu discurso de posse, Lafer afirmou que a FIESP deveria assumir uma figura mais caracterizada como um grupo de pressão, deslocando-se do adesismo. O empresário criticou fortemente o alijamento dos empresários nas tomadas de decisões das políticas governamentais, e criticou a equipe econômica do governo FHC, a qual, segundo ele, estaria preocupada unicamente com questões financeiras e não tinha políticas para o setor produtivo. Lafer também reivindicou tratamento isonômico para a indústria nacional, que estaria sendo tratada com discriminação pelo governo porque este não oferecia as condições para que a empresa nacional disputasse com suas concorrentes estrangeiras. Para o Presidente da FIESP o governo apenas dava atenção ao capital externo e aos rentistas.

Também o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) entregou ao Presidente Cardoso, no início de 1999, um documento intitulado “Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial”, no qual defendia a urgência de se incluir na agenda política a definição de uma estratégia política e econômica ao setor produtivo nacional. Segundo o documento, havia sido realizado um estudo comparado com 11 países e o Brasil seguia na contramão da história. Isso porque em todo o globo eram levantados questionamentos à eficácia e aos objetivos da política neoliberal. No documento, os membros do IEDI também criticaram a falta de diálogo com o empresariado nacional, o qual estaria no nível mais baixo da história, e sugere uma instância de negociação no interior do aparelho de Estado.

O empresário Eugênio Staubb, dono da Gradiente, também se juntou ao movimento de empresários nacionais que criticavam o governo. Ele afirmou que o país passava por um processo de forte desindustrialização, passando de 33% para 20% do PIB ao longo dos anos 1990, além de que o país, em termos de tamanho do parque industrial, teria descido da 8º para a 11º posição do *ranking* mundial.

Outro empresário, Roberto Nicolau Jeha, dono da indústria de papel e papelão São Roberto e então secretário-geral da FIESP, protestou, de forma retumbante, em um grande evento empresarial:

Estamos de joelhos. Nós somos uma raça em extinção. O industrial brasileiro está acabando e não temos mais dignidade. Estamos sendo conduzidos ao matadouro e cantando vivas à modernidade (JEHA *apud* DINIZ, 2006).

O empresariado nacional não se movimentou apenas nos manifestos e nas palavras e, nas eleições de 1998, apoiou e financiou a campanha de diversos de seus pares e políticos diversos, para representarem seus interesses no Congresso Nacional e também em cargos executivos. Segundo afirma Diniz (2006), os dados da imprensa indicaram que os empresários industriais teriam conseguido eleger 38 deputados federais em 1998, como Carlos Eduardo Moreira Ferreira (PFL-SP), ex-presidente da FIESP, Emerson Kapaz (PSDB-SP), ex-presidente do PNBE, além de Armando Monteiro Neto (PMDB-PE) e Francisco Garcia (PFL-AM), presidentes das Federações Industriais dos estados de Pernambuco e Amazonas, respectivamente.

Todos esses acontecimentos ocorreram às vésperas ou logo depois da reeleição do Presidente Cardoso, demonstrando uma enorme insatisfação por boa parte da elite empresarial e industrial nacional com o modelo da ortodoxia econômica que vinha sendo aplicado pelo governo. Demonstrava também o não alinhamento incondicional dessa poderosa fração de classe ao governo que permaneceria no poder. Demonstrava uma enorme fissura na coalizão que, inicialmente, apoiava FHC tanto no sentido político, de sua governabilidade, como no sentido de apoio integral para a execução de suas políticas econômicas.

Significava, por sua vez, o início de um novo rearranjo político que teria como consequência ao governo Cardoso a custosa manutenção de sua governabilidade. Culminaria, na próxima eleição em 2002, com a derrota fragorosa do candidato do governo (José Serra), a formação de uma nova coalizão política que sustentou uma aliança histórica e que acabaria levando Luis Inácio Lula da Silva ao poder. Os números eleitorais demonstraram isso: no primeiro turno José Serra obteve 23,19% dos votos válidos, ao passo que Lula chegou aos

46,44%. Se somarmos os índices dos demais candidatos que foram oposição ao governo FHC aos de Lula, chegamos a 77% dos votos no 1º turno do pleito. Já no 2º turno, a coalizão de Lula da Silva obteve 61,27% dos votos válidos, enquanto José Serra 38,72%, o que significou uma diferença de 19.422,626 milhões de votos. Além disso, Lula venceu a eleição em 25 dos 26 estados, e mais no distrito federal, apenas tendo menos voto que o candidato do governo em Alagoas.

CONCLUSÕES

Está na hora de concluir esse trabalho. O objetivo de dividir o período estudado em partes, em pactos políticos e em determinados processos foi desenvolver uma visão ampla e razoavelmente ordenada das duas últimas décadas do século XX no Brasil. Uma visão que intencionou discutir, principalmente, a política e o poder. Uma visão que deu ênfase na formação e atuação das coalizões políticas e em como estas sustentaram certas escolhas econômicas, políticas e sociais. Uma visão que buscou mostrar as diferenças das estratégias nacionais de desenvolvimento, do tipo de Estado e da relação deste com o Mercado que as coalizões dirigentes e hegemônicas, primeiro nos anos 1980, e depois nos anos 1990, encetaram e ou lograram executar.

Privilegiamos uma análise que tentou identificar o tempo todo os agentes/atores envolvidos: seus interesses, as ideologias que se identificaram, suas estratégias, os arranjos e associações que realizaram, os conflitos com outros agentes, os consensos e compromissos que firmaram, e as consequências desses processos para a República, o Estado e os cidadãos. Também procuramos debater a influência que teve a *fortuna*, ou em outras palavras, a influência das circunstâncias e dos processos estruturais em curso e de como estes se combinaram ou estiveram ligados às *virtús* de uma gama de agentes políticos.

No período dos anos 1980 em que houve o Momento Maquiaveliano popular-democrático, o pacto político que uniu a coalizão popular-democrática foi essencialmente nacionalista, desenvolvimentista e democratizante. Já no período dos anos 1990 em que se deu o Momento Maquiaveliano rentista-financista houveram rearranjos e a hegemonia deslocou-se para a coalizão rentista-financista, unida sob um pacto essencialmente liberal-econômico e dependente-associado.

O pacto político popular-democrático (1977-1987) e sua respectiva coalizão de forças teve êxito em forçar e completar a transição democrática e edificar as bases e as estruturas

institucionais da Nova República, que segundo Renato Lessa (2008, p. xii) seriam um verdadeiro “programa civilizatório para toda sociedade brasileira”. No entanto, fracassou em enfrentar a crise financeira e a alta inflação inercial dos anos 1980. Fracassou também em manter vivo o compromisso maximizador para que a coalizão popular-democrática continuasse no comando do Estado e pudesse sustentar e aprimorar suas escolhas políticas, econômicas e sociais, tão arduamente determinadas pela Constituição Federal de 1988. Sobre isso, como advertiu o ex-Ministro do STF, Eros Grau (2003, p. 305), o peso e força da Constituição “dependerá de quem esteja o Estado a representar, de quais sejam os interesses que o motivam, interesses de grupos ou interesse social – e em função de que interesse estejam a exercer o poder os representantes institucionais.”.

Já o pacto rentista-financista ou liberal-dependente (1991-2005) foi bem sucedido em estabilizar os preços através de um plano heterodoxo baseado na teoria da inflação inercial, zelar pela ordem democrática e encetar a profissionalização da administração pública federal por meio da reforma administrativa comandada pelo Ministro Bresser-Pereira. Reforma administrativa essa que buscou aprofundar a lógica iniciada durante o Governo Vargas com a criação do DASP, em 1937, de sistematizar a competência técnica da burocracia pública, pois “agravados esses males com a anarquia administrativa, a desorganização financeira do Estado, e a depressão econômica [...] a reação impunha-se.” (VARGAS *apud* FONSECA, 1986, p. 160).

A despeito do então Ministro Bresser, que se encaixaria na corrente interna desenvolvimentista e minoritária que compôs o governo FHC, - e que segundo Sallum Jr (2000, p. 35) nunca chegou a ser dominante ou contar com uma maioria detentora do poder deliberativo -, o período sob a vigência do pacto rentista-financista foi neoliberal e dependente. Neoliberal, segundo o próprio Bresser-Pereira (2014) porque privatizou empresas e setores públicos de monopólios naturais, como telefonia, energia elétrica, estradas e rodagem, etc. E “associada e dependente” porque não apenas retirou (através das reformas constitucionais e infraconstitucionais) as preferências das empresas de capital nacional, mas também desnacionalizou serviços públicos monopolísticos e bancos de varejo.

Também, o pacto rentista-financista fracassou rotundamente em lograr a estabilidade financeira, em retomar o crescimento econômico e promover um percentual de crescimento do IDH ou do PIB *per capita* maior do que os períodos desenvolvimentistas (1930-1960 e 1960-1980). A despeito das promessas de Collor de que as privatizações e o modelo das economias abertas gerariam um desenvolvimento intensivo, a despeito das “janelas de oportunidade” que, segundo Cardoso, estariam abertas ao Brasil, e a despeito das promessas

deste Presidente em fazer da geração de emprego e do combate à desigualdade as prioridades máximas do governo, os dados oficiais do IPEA, IBGE, Banco Central e os autores debatidos, demonstram que não foi isso que ocorreu.

A média de crescimento do PIB entre 1931-1980 foi de 6,6% ao ano. Entre 1985-1989 a média foi de 4,4% a.a.; e entre 1990-2002 a média de crescimento do PIB brasileiro foi 1,9%. Já o PIB *per capita* que entre 1931-1980 cresceu em média 4,0% ao ano; de 1981-1990 foi de -0,5%; entre 1991 a 2005 foi 1,1%; e de 2006-2013 foi de 2,5%. Já se pegarmos dois períodos de 25 anos, antes e depois de 1984, entre 1959-1984 o IDH aumentou 30,3% (com crescimento de 20,3% na esperança de vida ao nascer e 29,3% na taxa de alfabetização), e já no período 1984-2011 o aumento do IDH foi bem menor: 18,9% (19,8% na esperança de vida e 18,2% na taxa de alfabetização).

Os dados demonstram que o desenvolvimento intensivo prometido por Collor não foi intensivo e a “janela de oportunidades” descrita por FHC se mostrou fechada ou não foi aproveitada. Outro resultado do período é a relação da participação da indústria de transformação sobre o PIB. Esta, entre 1930-1985 foi de crescimento e em 1985 atingiu seu apogeu: 35% do PIB, reduzindo-se para 33% em 1988 após o Colapso do Plano Cruzado. Já a partir dos anos 1990 a relação indústrias de transformação/PIB sofreu uma queda vertiginosa: caiu para 25% em 1991 e pouco mais de 15% em 1998. Já o parque industrial brasileiro instalado caiu da 8º para a 11º posição do *ranking* mundial entre 1991-1999.

Em desacordo absoluto com o que FHC prometeu em sua campanha eleitoral e em seu discurso inaugural em 1995, a geração de emprego não foi tratada como prioridade durante suas duas gestões. Ao contrário, o desemprego apenas aumentou: a taxa que era de 8,4% em 1995, evoluiu para 11,1% em 1998 e 12,2% em 2002.

Mas possivelmente os dados críticos que efetivamente marcaram as duas gestões FHC, e que também demonstram que discurso e prática foram elementos não harmônicos à Cardoso e à coalizão que este representava, são os dados sociais. Vejamos.

O Presidente disse em seu discurso de posse que “o governo estará empenhado em programas e ações específicas nesse sentido. E se jogará por inteiro no grande desafio – que é o do Brasil e não é apenas deste ou daquela região; que é de todos e não apenas dos excluídos – de diminuir as desigualdades até acabar com elas.”

Na prática, entretanto, o percentual de pobres na população que começou os anos 1990 em 43% e reduziu-se para 35% em 1994, ficou estagnado neste patamar até 2002. E também,

a extrema pobreza que no início da década era de 21% e caiu para 15% em 1994, ficou estagnado neste patamar durante 8 anos (1995-2002)⁹³.

Já a desigualdade da renda, ou o percentual de apropriação da renda pelas camadas dos cidadãos (o 1% mais rico, 50% mais pobres, etc), ficou praticamente inalterado entre 1995-1999, tendo na verdade, piorado (aumentou-se a concentração da renda nas camadas mais ricas). Além disso, não há evidências que o Plano Real reduziu a desigualdade de renda, apesar de ter reduzido o índice de pobreza e extrema pobreza. Vejamos alguns dados selecionados⁹⁴:

Tabela 12. Evolução temporal da desigualdade da renda (1992-1998).

Ano	40% mais pobres	50% mais pobres	20% mais ricos	10% mais ricos	1% mais ricos
1992	8,4	13,1	62,1	45,8	13,2
1993	7,9	12,3	64,5	48,6	15
1995	8	12,3	64,2	47,9	13
1998	7,9	12,2	64,2	47,9	13,9

Fonte: Dados do PNDA's por Barros, Henriques, Mendonça (2001). Elaboração própria.

Como podemos ver, de 1993 em diante a renda é mais concentrada entre os 10% e o 1% mais ricos contra os 50% mais pobres da população. De 1995 para 1998 houve uma redução de 0,1% na concentração de renda dos 50% mais pobres, e um acréscimo de 0,9% para o 1% mais rico. Segundo uma interpretação feita por um documento da Cepal (1999, p. 33) analisando o Brasil pós Plano Real, esse aumento da concentração de renda pelas camadas mais ricas da população “son consecuencia de los ingresos no salariales (ganancias correspondientes a pago de intereses) y a los efectos perversos de la estructura de transferencias, entre otras jubilaciones y pensiones, que reproducen la desigual distribución del ingreso em Brasil.”.

Ora, os dados acima, tanto a desindustrialização, quanto a absorção de renda por classes rentistas (os 10% e o 1% mais ricos) se encaixam muito bem no que disse Sallum Jr (2003, p. 46) de que “desde o lançamento do Plano Real até janeiro de 1999, a estratégia liberalizante privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais por meio das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado. Estas duas políticas **funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro**”⁹⁵.

⁹³ Os dados são do PNADs de 1977-2000; Barros;Henriques e Mendonça (2001) e Vacano e Silva (2014).

⁹⁴Ver tabela 3 da parte 3 para observar a tabela completa.

⁹⁵Grifo nosso.

Salienta-se que em depoimento à Sallum (1997), Cardoso disse que “enquanto eu não estiver convencido de um argumento, não acontece nada.”. Depura-se, portanto, que a manutenção das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado, a despeito de estar causando desindustrialização, desemprego, financeirizando a economia e aumentando a concentração de renda a favor dos 10% e 1% mais ricos, se mantiveram por decisão e força do Presidente. Sobre isso, em depoimento ao Valor Econômico (2011), Bresser-Pereira fez algumas revelações sobre os bastidores do poder que envolveram a ele, sua discordância da política econômica do governo, e as crenças do Presidente Cardoso:

Fiquei surpreso com duas coisas dentro do governo: uma, que não havia nenhuma perspectiva nacional, não havia nenhuma distinção entre empresa nacional e estrangeira. Muito pelo contrário: Fernando Henrique dizia forte e firmemente que não havia essa diferença, que era tudo rigorosamente igual – e isso é bobagem, é coisa que os americanos e europeus contam para nós, mas nunca praticaram. Aquilo me deixava incomodado. E a outra coisa que me deixou muito incomodado foi a política econômica [...] No dia seguinte ao Plano (Real) o Brasil se entrega novamente de mãos atadas para o Banco Mundial e para o FMI. Ou seja, compõe com o Consenso de Washington, com a ortodoxia internacional. Essa é a política econômica e a política de reformas do Fernando Henrique. As privatizações, algumas que eu apoiei, e outras, como a do setor elétrico, com a qual eu não concordava, porque tem monopólio. Então comecei a criticar essa política ao Fernando Henrique, mas intermanete, nos quatro anos que estive no governo. Todo mês, pelo menos uma vez por mês. [...] Eu tinha um despacho normal com o presidente uma vez por mês, pelo menos. Fiz uma carta para ele, a carta está no meu site. [...] Eu sabia que o Brasil precisava dramaticamente valorizar seu câmbio, porque estávamos caminhando para uma crise financeira – e de fato, em 1999, entramos de cabeça numa crise causada pela nossa incompetência ou pela nossa subordinação ao FMI, ao Banco Mundial, às finanças internacionais, ao neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Essa interpretação feita por Bresser-Pereira em 2011 dialoga com a interpretação feita também por Paulo Nogueira Batista em (1994, p. 5-7), ao dizer que o Consenso de Washington, que adquiriu peso simbólico e real, agrupava as recomendações e pressões feitas “com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano”, e “transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan.”. A fala acima de Sallum Jr (2003) também dialoga com Paulo Nogueira Batista (1994, p. 9) quando este disse que o governo brasileiro, seguindo o receituário do Norte, considerou a inflação o maior dos males, e deveria combatê-la “a qualquer preço, ou seja, à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento [...]” e da “[...] renúncia à autonomia nacional”. “Sob a invocação de slogans charmosos – globalização,

transnacionalização – assume-se na América Latina, no discurso e na ação, postura da dependência externa virtual total.”.

Enquanto Furtado em maio de 1992 (p. 9) disse que o projeto desenvolvimentista que vinha desde a era Vargas “cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica”, em dezembro de 1994 Cardoso discursou que vencida a Ditadura, havia “um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista.”. Enquanto o Dr. Ulysses Guimarães (1987) disse que “democracia, soberania nacional, justiça social e a recuperação da federação” seriam o “âmago [...] no trabalho de dotar a nação de uma nova e legítima Carta política”, que a ANC legaria a “mais nacional de suas Constituições”, e que “quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria.”, Collor e principalmente Fernando Henrique Cardoso assumiram a agenda de fazerem “reformas estruturais” na “Constituição e nas Leis”.

Enquanto Ulysses (1988) disse que “o inimigo mortal do homem é a miséria. O Estado de direito, conseqüente da igualdade, não pode conviver com estado de miséria. Mais miserável do que os miseráveis é a sociedade que não acaba com a miséria.”, durante 8 anos (1995-2002) os índices de pobreza e miséria ficaram estagnados, o desemprego subiu ano a ano e houve piora na concentração da renda, beneficiando poucas centenas e prejudicando milhões.

Para além da estagnação econômica, dos baixos PIB's nacional e *per capita*, e do crescimento do IDH inferior aos períodos desenvolvimentistas, somou-se o aumento da taxa tributária que passou de 22,16% em 1989, para 28,92% em 1995 e 32,64% em 2002. Parte desse aumento seguramente foi destinado para as áreas sociais como saúde e educação, afinal, as determinações da Constituição de 1988 previam essa orçamentação. Entretanto, a maior parte deste aumento da taxa tributária foi consumido pelo fracasso financeiro da gestão Cardoso. Esse fracasso fez aumentar a dívida líquida do setor público de 30,6% do PIB em 1995, para 41,7% em 1998 e 60,6% em 2002, e da dívida externa bruta que foi de 21,4% do PIB em 1996, para 41,2% em 1999 e 41,8% em 2002. Uma dívida externa, aliás, concentrada majoritariamente nas mãos dos bancos estrangeiros (36,04% do total, enquanto os bancos brasileiros detinham 5,52%) e de rentistas diversos (25,4% do total). Já o pagamento de juros pagos pelo setor público, que entre 1991-1993 variou entre os 3% do PIB e cerca de 10 bilhões de dólares, em 1995 subiu fortemente para mais de 5% do PIB (cerca de 40 bilhões de dólares), e explodiu em 1998 drenando 8% do PIB brasileiro (mais de 60

bilhões de dólares) como resultado da crise de balanço de pagamentos que marcou o final do primeiro mandato Cardoso e o começo do segundo (1998-1999).

Entre 1995 e o início dos anos 2000, houve forte substituição da poupança interna pela externa e decréscimo da taxa de investimento em comparação com o período 1992-1994. Essa política de déficit em conta corrente, alto endividamento em moeda estrangeira, câmbio apreciado e juros altos, combinou-se com uma série de supressões nos artigos da “Ordem Econômica e Financeira” da Constituição Federal de 1988, que entre outras medidas, revogaram os incentivos e as proteções à empresa nacional e os monopólios da União. Isso abriu o caminho para que o capital estrangeiro entrasse triunfante no país e fosse hegemônico em adquirir as empresas e setores privatizados. Entre 1990 e 2009, o período 1995-2002 concentrou 88,29% do total embolsado pelo governo nas privatizações. Nesse mesmo período (1995-2002) os investidores estrangeiros adquiriram 53% do total privatizado.

De acordo com a tese de doutorado de Mônica Piccolo Almeida (2010), os recursos obtidos pelo governo com as privatizações retornaram quase integralmente aos estrangeiros, pois eram eles (os bancos e os rentistas) os credores majoritários da dívida brasileira. Segundo a autora, um dos agentes políticos que mais influenciaram para que isso ocorresse foi o Ministro da Fazenda, Pedro Malan. O senhor Malan teria advogado ininterruptamente para que a maior parte dos montantes arrecadados fossem destinados ao abatimento da dívida pública. Ainda segundo Piccolo Almeida:

enquanto Serra defendia que o montante oriundo da privatização fosse utilizado na retomada do crescimento através de investimentos do BNDES e defendia medidas protecionistas à indústria nacional frente à concorrência externa, Malan postulava não só o uso dos valores obtidos pelo governo com a privatização como instrumentos para redução da dívida pública como também a total abertura da economia brasileira. A permanência de Malan como Ministro da Fazenda de FH ao longo de seus dois mandatos é definidor da orientação que predominou (ALMEIDA, 2010, p. 310).

Salienta-se que enquanto Pedro Malan pregava a abertura plena da economia brasileira e o Presidente Cardoso enxergava o ciclo político-econômico mundial como uma “janela de oportunidades”, intelectuais que ganhariam o prêmio Nobel de economia e até mesmo altos membros da gestão Clinton já faziam críticas à crença cega ao Mercado e à adoção de práticas neoliberais. São os casos de 1) Laura D’Andrea Tyson (1992) que disse que o “livre comércio não é necessária e automaticamente a melhor política”; 2) Lester Thurow (1993), que defendeu “uma vigorosa intervenção governamental para reestruturação da economia norte-americana”; 3) Paul Krugman (1994) que sustentou que o “protecionismo não causa

depressão e a *débâcle* das instituições de poupança – as *saving and loan associations* – foi provocada pela equivocada retórica do livre-mercado”; e 4) Joseph Stiglitz (1997) que teceu ampla defesa da importância do papel do Estado e refutou a validade da ortodoxia neoliberal. Sem falar em Ha-Joo Chang (2003) que disse que as “as políticas e instituições supostamente boas não conseguiram gerar o prometido dinamismo do crescimento nos países em desenvolvimento.”.

Lourdes Sola e Eduardo Kugelmas (2002, p. 18) também lembraram a importância do Fundo Social de Emergência (FSE) para o sucesso da estabilização dos preços e para a vitória de Cardoso como Presidente. Segundo os autores, o FSE foi um mecanismo que desvinculou 20% das receitas da União originalmente alocadas nas áreas do Bem-estar (saúde, educação, previdência social) com a intenção de “criar um quadro de expectativas mais favorável para parte do setor privado, em última análise o grande credor da dívida pública.”. Significava a garantia, através da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de que o próximo governo poderia desvincular recursos destas pastas com enormes previsões orçamentárias e realocá-los para o pagamento das dívidas públicas. Acontece que as dívidas, ao invés de diminuir e demandarem menos desvinculações de recursos, só aumentaram, impelindo o governo a utilizar o mecanismo do FSE por longo prazo e em sua máxima capacidade.

Como explicou Bresser-Pereira (2014, p. 239), na quarta fase do Plano Real, o da consolidação (o FSE integrou a 1ª fase, junto com o aumento dos impostos), o governo elevou fortemente a taxa de juros e aumentou a abertura comercial. A consequência (intencional) foi uma forte apreciação cambial. Ou seja, o governo, adotou o mecanismo da âncora cambial para manter o controle inflacionário. Essa política continuou (1994-1999) sendo utilizada de forma abusiva até irromper-se em uma crise no balanço de pagamentos. A sobreapreciação do câmbio inviabilizou os investimentos e manteve a economia em semiestagnação, enquanto os juros altos impulsionaram o aumento da dívida interna e externa, pagas com as desvinculações de em média 20% dos recursos da saúde e educação, com o aumento dos tributos, com os recursos das privatizações, com a redução do investimento e pela substituição da poupança interna pela externa. Já do lado produtivo e social, as dívidas foram pagas à custa da desindustrialização, da desnacionalização e do desemprego de milhões de brasileiros.

Houve, portanto, um processo de financeirização da economia brasileira que tornou a renda das aplicações financeiras maior do que a taxa de lucro proporcionada pelos investimentos no setor produtivo. Descortina-se assim, parte do que quis dizer Sallum Jr (2003, p. 30) ao afirmar que “mesmo que o Plano Real tenha sido uma fórmula técnica brilhante de converter uma hiperinflação surda em estabilidade monetária, ele foi apenas um

instrumento essencial, mas subordinado, do Momento Maquiaveliano. O essencial deste estava na composição política entre a direita e o centro político-partidário em torno de um projeto de conquista e reconstrução do poder de Estado segundo uma ótica predominantemente liberal.”.

A interpretação de Lourdes Sola e Eduardo Kugelmas (1996, p. 404) em utilizarem o Momento Maquiaveliano para abordar o papel da *virtú* na reconstrução do Estado nos anos 1990, e em como esta *virtú* teria se associado à *fortuna* estrutural neoliberal em curso para lograr êxito em seus objetivos, também é muito feliz. Como disseram os autores, há muita relação entre *virtú* e *fortuna* para a “prevalência do interesse geral da comunidade política – e da ordem política – ameaçadas pelo confronto entre interesses particularistas”. No entanto, se fizermos uma leitura dos anos 1990 a partir da obra de Pocock (1975), a interpretação que mais se aproxima da realidade apresentada pelos números e pelo debate dos autores é a feita por Sallum (2003) ao dizer que o grande Momento Maquiaveliano foi a relação *virtú/fortuna* em torno de um projeto de conquista do poder e reconstrução do Estado segundo uma ótica predominantemente liberal.

Ademais, nessa mesma perspectiva também é possível concluir que haveriam muito mais interesses gerais representados nas políticas orçamentárias e nas determinações dos artigos originais da Constituição Federal de 1988. Saliente-se a importância do *compromisso maximizador*, descrito por Oscar Vilhena Vieira (2013), entre a coalizão popular-democrática para o sucesso da constitucionalização dos macro-objetivos “democracia”, “justiça social”, “soberania nacional e desenvolvimentismo” e “fortalecimento do federalismo” como *Reservas de Justiça* (VIEIRA, 1999). Já a leitura do que Sola e Kugelmas chamaram de “interesses particularistas”, a partir da análise Pocockiana e dos dados debatidos neste trabalho, não podem ser vistos senão, e em síntese, como os benefícios recebidos pelo 1% mais rico da população, enquanto no mínimo 50% da população sofreram diminuição de renda e outras fatalidades sociais.

Toda a financeirização da economia, o fracasso econômico, social e financeiro das políticas encetadas por Collor e aprofundadas por Cardoso, apenas fez o Brasil interromper sua construção enquanto nação soberana e distanciar-se do que delinearão os pais progressistas da Constituinte de 1987-1988. Ao mesmo tempo em que estabilizou a inflação, o pacto rentista-financista gerou novos “fluxos irracionais de eventos destrutivos”, que efetivamente colocaram em risco a República brasileira e os cidadãos, além de capturarem o patrimônio público. No fundo, o que Bresser-Pereira definiu como sendo a ação dos *rent seekers* dialoga com a hostilidade de Thomas Jefferson contra os especuladores financeiros,

descrita por Pocock à Cícero Araújo (2000). Segundo Pocock, esse pai fundador norte-americano:

era hostil à ideia de um Estado acumular grandes dívidas públicas para continuar governando com base no crédito. Porque ele pensava que isso tornaria todo mundo dependente da manipulação financeira, o qual determinaria o valor da propriedade de todos. Ele achava que Hamilton queria governar através de uma classe de bem-sucedidos investidores nos papéis do governo. Uma coisa é o individualismo empresarial; outra coisa é o Estado como um mecanismo de crédito, e o pensamento republicano sempre esteve preocupado com isso desde que tal mecanismo apareceu na Inglaterra, na década de 1690, com a fundação do Banco da Inglaterra (POCOCK *apud* ARAÚJO, 2000).

Ora, de certa maneira, também não poderia dialogar com Jefferson o Deputado Ulysses Guimarães (1987), - o mais alto líder na Assembleia Nacional Constituinte, e o maior entre os líderes do pacto político popular-democrático -, que disse que seria preciso construir um dique nacionalista para conter “o liberalismo clássico, que deixa às livres forças do mercado o papel regulador de preços e salários em uma época de economia internacionalizada e cartéis poderosos.”? Não foi esse mesmo Ulysses, que disse que:

Não é só a injustiça interna que dá origem aos nossos dramáticos desafios. É também a espoliação externa, com a insânia dos centros financeiros internacionais e os impostos que devemos recolher ao Império, mediante a unilateral elevação das taxas de juros e a remessa ininterrupta de rendimentos. Trata-se da mais brutal valia internacional, que nos é expropriada na transferência líquida de capitais. [...] somos, no Terceiro Mundo, também senzalas dos países mais poderosos [...] Federação e Democracia continuam sendo as reivindicações nacionais maiores. [...] A Federação foi praticamente destruída nos recentes anos de arbítrio. Cumpre-nos restaurá-la em toda a sua plenitude

Não foi esse mesmo Ulysses (1988) que disse que:

só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa [...] O inimigo mortal do homem é a miséria. O Estado de direito, conseqüência da igualdade, não pode conviver com estado de miséria. Mais miserável do que os miseráveis é a sociedade que não acaba com a miséria.

Segundo Sallum Jr (2003, p. 30) o Momento Maquiaveliano dos anos 1990 foi um grande “projeto de conquista e reconstrução do Estado segundo a ótica predominantemente liberal”. Segundo Bresser-Pereira, esse projeto teria sido realizado pelo que ele chama de coalizão rentista-financista. Nós chamamos esse projeto, seu processo e execução de Momento de Maquiaveliano rentista-financista.

Não seria então possível que a um projeto de conquista do poder e da reconstrução do Estado através de um pacto político essencialmente nacionalista, desenvolvimentista e voltado para o Bem-estar, - um projeto sustentado pela coalizão popular-democrática dos anos 1980, que teve Ulysses Guimarães como maior líder e a Constituição Federal de 1988 como seu produto final -, não seria possível denominarmos esse projeto de Momento Maquiaveliano popular-democrático? Após um longo debate que vai da parte 1 até aqui, concluiremos que sim.

Esse projeto, aqui chamado de Momento Maquiaveliano popular-democrático, era um projeto de um Brasil mais democrático. Um projeto que fortaleceu as unidades subnacionais, pois entendeu que não existiria federação forte com estados fracos. Um projeto que colocou a soberania nacional como o primeiro princípio da República e da Ordem Econômica e Financeira, pois entendeu que uma nação independente e autônoma era imprescindível para competir com menos desigualdade onde também os Estados-nações competem com suas empresas multinacionais. Um projeto que determinou o Bem-estar e a dignidade dos cidadãos como objetivo supremo e maior do Estado Republicano. Não era, entretanto, um projeto perfeito, mas tinha diretrizes essencialmente distintas das que foram executadas durante o pacto rentista-financista. Nem tampouco, a Constituição de 1988, que em muito expressaria esse projeto, era a Carta perfeita. Nas palavras do próprio Guimarães:

Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria (GUIMARÃES, 1988).

Hoje, passados 26 anos de sua promulgação, a despeito das 83 emendas constitucionais que sofreu, das 6 emendas de revisão e do acréscimo de um ato internacional equivalente à uma emenda, a Constituição de 1988 continua resiliente. No entanto, valeria um estudo detalhado sobre o que poderia ter-se feito de melhor e mais adequado nos anos 1980 e 1990, e que avance até os tempos atuais. Que abranja tanto os aspectos político-sociais, macroeconômicos e institucionais. Um estudo que investigue uma nova estratégia nacional que fosse ao mesmo tempo democrática, desenvolvimentista e soberana, adequada aos tempos atuais e competitiva. Uma estratégia que, parafraseando Celso Furtado, capaz de cimentar a unidade do país e abrir uma boa opção histórica, afinal, como a História ainda não terminou, ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou a chorar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados*, v. 39, n. 2, 1996.

_____; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o congresso e a política de privatização. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p.119-132, 1997.

ALMEIDA, Monica Piccolo. *Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Collor e FHC*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense. Departamento de História, 2010.

ALTVATER, E. Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado. In: SONNTAG, H. R.; VALECILLOS, H. *El estado em el capitalismo contemporâneo*. México: Siglo XXI, 1985, p. 88-133.

AMADEO, Javier; MORRESI, Sergio. Republicanismo e marxismo. In: BORON, Atilio (Org.). *Filosofia Política Contemporânea: controvérsias sobre Civilização, Império e Cidadania*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; São Paulo: Departamento de Ciência Política. FFLCH, USP, 2006.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das Comissões*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. *Comissão de Sistematização – Atas das Reuniões*. Suplementos “A” ao no 154 e “B” ao no 171 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-88.

_____. *Consolidação das Normas Regimentais* – anexo ao Ofício GP-O/450/87- ANC, subscrito pelo presidente Ulysses Guimarães e datado de 21 de setembro de 1987.

_____. *Cronograma Provável dos Trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte* – anexo a circular não numerada, subscrita pelo presidente Ulysses Guimarães e datada de 23 de março de 1987.

_____. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* (vv edições). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-88.

_____. *Normas Reguladoras do Segundo Turno* – circular assinada pelo presidente Ulysses Guimarães e datada de 28 de junho de 1988.

_____. *Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987.

_____. *Projeto de Constituição (B) Segundo Turno*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1988.

_____. *Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987.

_____. *Resolução no 3, de 1988 – altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988.

_____. Comissão da Ordem Econômica. *Anteprojeto da Comissão*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. *Anteprojeto de Constituição*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. *Anteprojeto das Comissões Temáticas e Índice*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. *Ata de Votação do Projeto de Constituição do Senhor Relator Bernardo Cabral – 32ª Reunião Extraordinária, de 24 de setembro a 18 de novembro de 1987*, 2 volumes. Suplemento “C” ao no 171 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 27/1/1988.

_____. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição – Substitutivo do Relator*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição – Substitutivo do Relator (Segundo)*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. *Regimento Interno – Resolução no 1/87-CS*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. *Discurso Proferido pelo Senador Mário Covas na Convenção Nacional Extraordinária do PMDB em 19-7-87*. Brasília, julho de 1987.

_____. Liderança do PMDB. *Caderno de Respostas sobre Questões Polêmicas na Constituinte*. Brasília, 1987.

_____. *Projeto de Constituição (da Comissão de Sistematização)*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1987.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa e outros. *Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BARROS, Ricardo P; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosana. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. IPEA: Rio de Janeiro, 2001.

BAUER, Otto. A nação. In: BALAKRISHNAN, Gopal (org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1924]1996/2000, p.45-84.

BAUMANN, R; MUSSI, C. *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERGER, M. T.; BEESON, M. Lineages of liberalism and miracles of modernization: The World Bank, the East Asian trajectory and international development debate. *Third World Quarterly*, v. 19, n. 3, 1998.

BNDES. *Programa nacional de desestatização*. Relatórios de atividades, 2009.

_____. *Privatizações no Brasil 1990-1994, 1995-2002*. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/Priv_Gov.PDF. Acesso em: 10.out. 2014.

BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. *Direita e Esquerda*. São Paulo: UNESP, 2001.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construção política do Brasil*. Editora 34: São Paulo, 2014.

_____. Os três ciclos da sociedade e do Estado. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 13-51, jan./jun. 2012

_____. Por uma ideia de nação. *Valor Econômico*. 08.04.2011.

_____; DINIZ, Eli. Empresariado Industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos*, n. 84, p. 83-99, jul. 2009.

_____. *Macroeconomia da Estagnação*. São Paulo: Editora 34, 2007.

_____. Substituição de poupança interna pela externa e seu inverso: o caso do Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*. p. 1-29, jun. 2006.

_____. In João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, orgs. (2005) *Novo-Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer: 3-47 (2005).

_____. O surgimento do Estado Republicano. *Lua Nova*, n. 62, p. 131-150, 2004.

_____. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. *Incompetence and Confidence Building Behind Latin America's 20 Years Old Quasi-Stagnation*. Trabalho apresentado ao Centre for Brazilian Studies, Oxford University, dezembro 1999.

_____. Uma interpretação da América latina: a crise do Estado. *Novos Estudos Cebrap* 37, novembro 1993: 37-57.

_____. *Pactos Políticos: do Populismo à Redemocratização*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

CANO, Wilson. *Soberania política e econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. Estamos Reorganizando o Capitalismo Brasileiro. Depoimento: 1997. *Lua Nova*, n. 39. Entrevista concedida a Brasília Sallum Jr.

_____. *Discurso de posse no Congresso Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. *Pronunciamento do Presidente da República*. Posse no Congresso Nacional. Brasília: Presidência da República, 1999.

_____. *O fim da Era Vargas*. Discurso de despedida do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1994.

_____. FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: difusão europeia do livro, 1969/1970.

CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida externa brasileira*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003. 352pp.

CHANG, Há-Joon. *Chutando a escada*. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2003.

CÍCERO, Marco Túlio. *Da República*. Editora Kiron, 2011.

CORDEN, W. M; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. *Economic Journal*, 1982.

DAHL, Robert. *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*. Chicago: Rand McNally, 1968.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). *Quem Foi Quem na Constituinte – nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: DIAP-Cortez-Oboré, 1988.

DE RIZ, Liliana. Dos décadas de democracia em el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay desde una perspectiva comparada. In: *XI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia*. IIDH/CAPEL. San José, Costa Rica, 2-5 diciembre de 2003.

DICKENS, Charles. *A tale of two cities*. Londres: Chapman & Hall, [1859], 2011, 374p.

DINIZ, Eli. Empresário, Estado e democracia: uma avaliação dos dois primeiros anos do governo Lula. In: DIAS, M. R.; PÉREZ, J. M. S. (Org.). *Antes do vendaval: um diagnóstico do governo Lula antes da crise política de 2005*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006, p. 11-58. _____; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Depois do Consenso Neoliberal, o retorno dos empresários industriais? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p. 1-19, 2007.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____; HENRIQUE, Wilnês. Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Rev. bras. Ci. Soc. v.3 n.6*. São Paulo, 1988.

DRUCKER, Peter. The changed world economy. *Foreign Affairs*, v.64, n. 4, p. 768-91, 1986.

DUPAS, Gilberto. *Crise Econômica e transição democrática: 83/86, a delicada trajetória brasileira*. São Paulo: Editora Klaxon, 1987.

FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Os impactos na economia de uma taxa de juros elevados*. Disponível em [http://aplicativos.sistemafiergs.org.br/docsfiergs.nsf/ea409b870fe394d103256c7800719f9e/eed99e86cc2c3af103256cd400458696/\\$FILE/Juros.pdf](http://aplicativos.sistemafiergs.org.br/docsfiergs.nsf/ea409b870fe394d103256c7800719f9e/eed99e86cc2c3af103256cd400458696/$FILE/Juros.pdf). Acesso em: 30. out.14.

FIORI, José Luís. A propósito de uma construção interrompida. In: Tavares, M. C. (Org). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paul Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

FOLHA DE S. PAULO. 13 de outubro de 1993. Caderno Brasil, p. 1-9.

_____. 10 out. 1993. Caderno Brasil, p. 1-10.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FRANK, André Gunder. The development of underdevelopment. *Monthly Review*, v. 18, n. 4, p. 17-31, 1966.

_____. *Capitalism and development in Latin America*. Nova York: Monthly Revies Press, 1969.

FREITAS, R; Moura, S; Medeiros, D. *Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988*. In: Concurso ANPOCS – Fundação Ford de melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988. Caxambú, 2009.

FRIEDMAN, Milton. *Essays in positive economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.

FRIEDMAN, Rose. *Free to choose: a personal statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

FUKUYAMA, Francis. The end of history. *The national interest*, 1989. Disponível em: < <http://ps321.community.uaf.edu/files/2012/10/Fukuyama-End-of-history-article.pdf>> . Acesso em: 05 out. 2014.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 87p.

_____. *O longo amanhecer: ensaios sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1979.

GELLNER, E. O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe. In: BALAKRISHNAN, G.; ANDERSON, B. (Org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1993] 2000. p. 107-134.

GOLDWATER, Barry. *With No Apologies*. William Morrow and Company Inc: New York, 1979, 280p.

GORDON, Walter L. *A Choice for Canada Independence or Colonial Status*. Toronto: McClelland and Stewart, 1966.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros, 2003.

GROS, Denise Barbosa. *Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil na Nova República*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Departamento de Ciências Sociais, 2002.

GUIMARÃES, Ulysses e outros. *Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

GUTTMANN, Robert. Emerging Markets and the Nexus of Global Finance. In: *11º Forum de Economia*. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV/EESP, 15-16 setembro de 2014.

HAYEK, Friedrich Von. *The Road to serfdom*. London: Routledge & Paul Kegan, 1979.

HIRSCH, Joachim. Entrevista a Karina Moreno. *Revista Herramienta*, n. 16. Año VI, invierno de 2001: Buenos Aires, 2001.

IANONI, Marcus. Políticas públicas e o Estado: o Plano Real. *Lua Nova*, v. 78, p. 143-183, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. *Evolução da carga tributária brasileira e previsão para 2013*. Disponível em: <https://www.ibpt.org.br/img/uploads/ novelty/ estudo/1443/20131218asscomEstudoEvolucaoacargatributariabrasileiraPrevisaopara2013.pdf>. Acesso em: 13.out. 2014.

IPEA. *Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/090924_compres30ricardo.pdf. Aceso em 13.out. 2014.

KRUGMAN, Paul. *The age of diminished expectations*. Boston: The MIT Press, 1994.

LEME, Og Francisco. *A ordem econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988.

LEVINE, Daniel H. *Paradigm Lost: Dependence to Democracy*. *World Politics*, v. 40, n. 3, apr., 1988.

LIST, Georg F. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1986.

MACIEL, Marco. *Compromisso com a nação*. Senado Federal: Brasília, 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Difel, 2005.

MARE (1995). *Plano Diretor da Reforma e Aparelho de Estado*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

MELLO, Fernando Collor. Depoimento: 2005. *Dossiê Globonews*. Entrevista concedida a Geneton Moraes Neto.

_____. *O Projeto de reconstrução nacional*. Discurso de posse no Congresso Nacional. Brasília: Presidência da República, 1990.

O'CONNOR, James. *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press, 1979.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, p. 25-40. 1991.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

PEIXOTO, J. P. M; REGO, A. C. P. *A revisão constitucional e a reforma do Estado brasileiro*. In: Brazilian Studies Association, Atlanta, Georgia, EUA, março, 1994.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

PLATÃO. *As Leis*. São Paulo: Edipro, 1999.

PLEKHANOV, George. *O papel do indivíduo na história*. Lisboa: Antídoto, 1977.

POCOCK, John Greville Agard. *The Machiavellian Moment: florentine political thought and the atlantic republican tradition*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

PRADO, Ney. *Razões das virtudes e vícios da Constituição de 1988*: subsídios à revisão constitucional. São Paulo: Inconfidentes, 1994. 91p.

REINERT, Erik S. *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. Nova York: Carroll & Craf, 2007.

ROBINSON, Jerry. *Bankruptcy of our Nation*. New Leaf Press, 2009.

RODRIK, Dani. *Development strategies for the next century*. Cambridge: Harvard Press, p. 1-55, aug. 2001.

ROSSELI, Carlo. *Liberal Socialism*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

ROTHKOPF, David. *Superclass: the global power elite and the world they are making*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2008.

SALLUM JR, Brasília. *Labirintos: dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999.

_____; PAIXÃO E CASARÕES, G. S. O Impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova*, São Paulo, 82, p. 163-200, 2011.

_____. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) v. 18, n. 52, p.1-9, jun. 2003.

_____; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. *Estudos avançados*, v. 5, n. 13, 1991.

SENADO FEDERAL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Anais, 1994, 24 volumes.

SINGER, Paul. Em defesa da Constituinte. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 16 de outubro de 1987.

SILVA, Moacir Nunes. *Geopolítica da economia mafiocontemporânea*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP). Departamento de Geografia, 2009.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo. Estabilidade Econômica e o Plano Real como construção política. Statecraft, liberalização econômica e democratização. In: SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence. (Org.). *Banco Central, Autoridade Política e Democratização*. Um equilíbrio Delicado. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 79-110.

_____. Statecraft, instabilidade econômica e incerteza política: o Brasil em perspectiva comparada. In: DINIZ, Eli (org.). *Anais do Seminário Internacional: O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996, p. 398-414.

SORJ, Bernado. *América Latina: transformaciones geopolíticas y democracia*. Siglo XXI Editora: Buenos Aires, 2010.

STIGLITZ, Joseph. *The State and Development: Some New Thinking*. New York: Columbia Press, 1997.

TAVARES, M. C. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: _____. (Org). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. p.129-154.

THUROW, Lester. *Head to Head*. The coming economic battle among Japan, Europe and America. Nova York: William Murrow & Co., 1992.

TYSON, Laura D'Andrea. *Who's Bashing Whom?* Trade conflict in high-technology industries. Washington DC: Institute for International Economics, 1992, 324 p.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*: research report. Viena: UNODC, 2011.

VACANO, Diego V; SILVA, Thiago. Brazil's protest paradox. *The Washington Post*, Washington, D.C, 10.jun. 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena et al. *Resiliência Constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013.

_____. *A Constituição e sua Reserva de Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1999.

VITALI, S; GLATTFELDER, J. M.; BATTISTON, S. *The network of global corporate control*. Zurich: ETH Zurich, 2011.

WILLIAMSON, John. What Washington means by Policy Reform e The Progress of Policy Reform in Latin America. In: _____. (Org) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington: Institute of International Economics, 1990.