

BVPS COLEÇÃO

Brasílio Sallum Jr.

**ENSAIOS DE  
SOCIOLOGIA POLÍTICA**



Maio/2025

Organização: André Botelho

Brasílio Sallum Jr.

**ENSAIOS DE SOCIOLOGIA POLÍTICA**

Organização André Botelho

BVPS Coleção 006

BVPS Coleção. Número 006, maio de 2025.

Sallum Jr., Brasílio. *Ensaio de Sociologia Política*. Organização André Botelho.  
Rio de Janeiro: BVPS Coleção, 2025.

ISBN 978-65-01-44602-8

1ª edição

Edição e diagramação: Maria Fernanda Argileu e Caroline Tresoldi.

Revisão: Caroline Tresoldi.

Capa: Rennan Pimentel.



## Sumário

Apresentação ..... 8

### Parte I

Estado, Sociedade, Mercado

O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula .....14

Comparando Brasil e México: Balanço e Perspectivas.....62

Democracia, Liberalismo e Desenvolvimento ..... 90

A Condição Periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000) .....98

### Parte II

Ação Coletiva

As Raízes do Brasil e a democracia..... 144

Notas sobre o surgimento da sociologia política em São Paulo ..... 170

Marxismo, sistema e ação transformadora..... 189

Classes, Cultura e Ação Coletiva..... 205

### Parte III

#### Transições

Crise do Estado e crise de regime: a dupla transição política brasileira .....243

O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo ..... 266

A estratégia do Brasil na globalização..... 309

Referências ..... 316

Sobre os textos..... 332

**BVPS Coleção.** A hiperespecialização da produção acadêmica, até aqui confirmando o sentido da racionalização da ciência estudada por Max Weber no início do século XX, vem diminuindo, paradoxalmente, os espaços de circulação e debate qualificado de ideias, também nas ciências sociais e nas literaturas. Foi por isso que iniciamos os trabalhos da Biblioteca Virtual do Pensamento Social, a BVPS, por um blog, buscando, primeiro, reconectar os próprios artífices dos saberes acadêmicos sobre o social em várias das suas relações, perdidos nos labirintos dos periódicos; e, segundo, a comunicação com os chamados leitores leigos – comunicação igualmente desaparecida com o fim dos cadernos de debates de livros e suplementos literários que pautaram o cotidiano mais amplamente compartilhado. Nesse trabalho de reconexão, temos investido bastante na comunicação intergeracional, trazendo à tona trabalhos de colegas e eles mesmos de outras gerações que, assim, vem conhecendo novas oportunidades de recepção e de diálogo com novas gerações de cientistas sociais e críticos literários, sobretudo. Temos valorizado em nossa política editorial também o resgate de autoras mulheres nesse conjunto. De outro lado, jovens autores e autoras tem sido estimulados igualmente a publicarem conosco, o que implica a descoberta de um prazer do texto num formato que escapa ao comumente exigido no treinamento acadêmico pautado pelas agências de fomento. São convidados a integrarem um debate mais público, mais aberto, intelectual e narrativamente falando. O trabalho da BVPS vem conhecendo muitos e importantes desdobramentos editoriais e intelectuais, inclusive com repercussões na própria economia política do campo acadêmico, que tem valorizado cada vez mais esse tipo de escrita e comunicação pública da ciência que iniciamos há oito anos. Mas, o mais

importante é justamente a experiência coletiva e individual proporcionada na modelagem não só da institucionalidade, mas das subjetividades dos muitos autores, autoras, leitores, leitoras, editores e editoras aprendizes que nosso trabalho propõe e enlaça. Tudo isso lembrando que o sentido de público aqui alcança inclusive o aspecto financeiro, pois tanto o acesso de autores, quanto o de leitores é totalmente gratuito. **BVPS Coleções**, que aqui se apresenta, é uma dessas expressões da maturidade intelectual e de gestão coletiva da BVPS, uma vez que consolida – o quanto essa palavra faz mesmo sentido no mundo dinâmico das redes sociais de que participamos – um conjunto de textos como uma unidade representativa de debates de questões prementes e permanentes nas ciências sociais e nas literaturas. A inovação que buscamos não está necessariamente apenas a frente de todos nós, mas conosco, entre nós mesmos. É preciso deseducar o olhar e a escrita acadêmica estritos para perceberemos também o tanto e o quanto vimos e estamos fazendo especialmente para a sociedade brasileira, oferecendo interpretações que valem a pena ser conhecidas e compartilhadas. Você tem mãos – ou mais precisamente sob os olhos – uma dessas coletâneas. Boa leitura!

Equipe BVPS

## Apresentação

André Botelho

A Biblioteca Virtual do Pensamento Social tem uma alegria redobrada em publicar sua nova coletânea *Ensaaios de sociologia política*, de Brasílio Sallum Junior. Trata-se de um conjunto de 11 textos esparsos do professor da Universidade de São Paulo sobre teoria sociológica, pensamento social brasileiro, análises de conjuntura e relações entre Estado e sociedade, que integrou, antes disso, a série Autorais em 2024 em nosso blog (a primeira dedicada à sociologia).

A coletânea que ora apresentamos oferece a oportunidade de novas leituras em conjunto dos textos que indicam a dimensão da obra de Sallum Jr. como referência na sociologia brasileira contemporânea. E, em especial, na sociologia política. Propomos uma ordem diferente para dar ao público leitor a chance de pensar os textos em relação a verdadeiros nós teóricos, históricos e empíricos que, ao fim e ao cabo, caracterizam a sociologia política no sentido mais forte da sua tradição internacional de pesquisa: análises das relações entre Estado, sociedade e mercado como princípios de coordenação social distintos e entrelaçados e o problema da ação coletiva, visto, em geral, como a principal força de mudança social no nosso século (Botelho, 2014).

Assim, na primeira parte da coletânea, propomos a leitura dos ensaios sob a perspectiva mais geral da questão da

interação entre Estado, sociedade e mercado; na segunda sob a da ação coletiva; e, na terceira, sob a das transições. Naturalmente, não se trata de uma classificação fechada dos ensaios, inclusive, porque todos eles trazem as componentes que marcam a abordagem qualitativamente diferenciada da sociologia política, tal como a estamos caracterizando.

Brasílio Sallum Jr. vem desenvolvendo uma abordagem sofisticada e inovadora, que torna sua obra muito pessoal nas nossas ciências sociais, ainda que também honre uma linhagem intelectual mais ampla, a de Florestan Fernandes, e venha conhecendo a recepção de suas ideias (Bastos, 2002). Assim, sua sociologia política tem singularidades que cabem ressaltar. Primeiro, justamente o manejo dos princípios de coordenação social acima apontados – Estado, sociedade e mercado – sem perder de vista os atores que os sustentam de forma mais ou menos conflitante, os seus portadores sociais, como ele próprio teve oportunidade de observar (Sallum Jr., 2000). Vejo, nessa habilidade, ressoar a lição seminal de Florestan de que a construção teórica, na periferia do capitalismo, não precisa ser uma simples justaposição de perspectivas, mas pode, sim, ser a elaboração de um argumento original. Florestan sabia que, para lidar de modo produtivo com as especificidades da sociedade brasileira, como o engate estrutural (porém altamente dinâmico) entre Antigo Regime e sociedade de classes, seria fundamental “rotacionar” o objeto da análise por diferentes ângulos e perspectivas de observação. Brasílio realiza muito bem esse preceito.

Em segundo lugar, Brasílio tem colocado em diálogo perspectivas institucionalistas, predominantes na identidade

disciplinar da ciência política desde sua autonomização nos anos de 1980, com abordagens clássicas da sociologia política, mais antigas e mais renovadas, que perguntam sempre e necessariamente pelas bases sociais da política, pelas dinâmicas sociais que produzem o monopólio e a distribuição do poder, uma análise relacional que calibra a autonomia relativa da política.

Outra ideia central é a de que não se conhece a sociedade apenas pelo presente empiricamente tangível. Mesmo as análises de conjuntura que realiza não se refugiam num presente reificado, mas envolvem sempre uma dimensão histórica complexa, não linear. Entre o presente e o passado, entre as estruturas e as ações coletivas, Brasílio resalta e problematiza a ideia de “processo” como unidade da análise e um problema sociológico, não um dado, por isso, sempre contingente, ainda que modulado por condicionantes históricos relevantes.

A essas características tão marcantes da sua sociologia política, acrescento um gosto peculiar pelo tema das “transições”. Brasílio está sempre investigando transições, e isso qualifica o processo social como necessariamente aberto, pois sua análise afeta não apenas as expectativas do que virá, como o assentado até então sobre o que foi ou teria sido. Deixe-me arriscar uma hipótese para isso. O que não seria transição numa sociologia que correlaciona as relações entre a política e a sociedade como contingentes? Sobretudo, como é caso, quando essas relações são vistas a partir de uma realidade social e histórica muito distinta das sociedades europeias e norte-americana, cuja ideia – verdadeira ou falsa – de estabilidade pôde ser sentida por tantos anos? Ainda, na

situação periférica, a transição não tem o sentido modernizador que geralmente ocorre nos países centrais, mas assume um aspecto reprodutor, de renovação do status quo.

Não se trata, todavia, de características naturalmente decorrentes de um lugar específico no mundo. Não é toda a sociologia produzida no Brasil que representa, como a de Brasília, uma contribuição internacional. Uma coisa é oferecer elementos históricos que até podem, no limite, problematizar modelos teóricos de países centrais. Outra, bem diferente, é interpelar teoricamente a teoria compartilhada no campo internacional da sociologia. Como nos casos de Florestan Fernandes e de Fernando Henrique Cardoso, antes dele, Brasília correlaciona a análise ao lugar do Brasil no quadro mundial do capitalismo e suas consequências políticas e geopolíticas. Noutras palavras, não se trata de teorizar *no* Brasil, ou no agora chamado Sul Global, como uma espécie de “lugar de fala”. Trata-se, antes, de uma construção intelectual ativa e exigente para transformar essa espécie de “lugar em si” para um “lugar para si”: o que o Brasil tem a dizer à sociologia política?

## Referências

BASTOS, Elide Rugai. (2002). Pensamento social da escola sociológica paulista. In: MICELI, Sérgio. *O que ler na ciência social brasileira, 1970-2002*. São Paulo: ANPOCS, Editora Sumaré; Brasília: CAPES, p. 183-232.

BOTELHO, André. (2014). Political sociology: State-society relations. *Current Sociology* (Print), v. 23, p. 001139211453321.

SALLUM JR., Brasílio. (2000). Sobre as difíceis articulações entre autoridade, solidariedade e mercado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 15, n. 43.

## **PARTE I**

### **ESTADO, SOCIEDADE, MERCADO**

# **O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**

[com Jefferson O. Goulart, 2016]

## **Introdução**

As análises referentes à política brasileira contemporânea têm sido fortemente marcadas tanto pelo exame de aspectos específicos quanto pelo estudo de governos, cujo escopo compreende estudos sobre o processo decisório, as relações entre o Executivo e o Legislativo, o desempenho dos partidos políticos, o papel do Judiciário e assim sucessivamente. Quando se examina a continuidade entre governos, porém, as análises tendem a ser fortemente marcadas por polarizações políticas, quando não abertamente ideológicas. A liberalização econômica, em geral, tem sido o pomo da discórdia. As políticas liberalizantes, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, ora têm sido qualificadas como as que permitiram superar a “década perdida” (dos anos 1980) e sintonizar um país “atrasado” ao andamento do “Primeiro Mundo”, ora são caracterizadas como destrutivas das conquistas produzidas pela democracia e pela indústria, apoiadas na intervenção e regulação estatais. E, dependendo da posição do analista, os governos de Luiz Inácio Lula da Silva são responsabilizados

parcial ou totalmente por aquelas práticas destrutivas (Filgueiras & Gonçalves, 2007; Gonçalves, 2010) ou identificados pela reversão daquelas tendências e por promoverem grandes transformações em nosso desenvolvimento (Barbosa & Dias, 2010).

Não se tentará aqui negar as diferenças substantivas e mudanças entre esses governos, mesmo entre os que tiveram um mesmo presidente, nem que haja continuidade entre eles. Há ambas as coisas na história brasileira contemporânea. Argumentamos, porém, que tais diferenças e continuidades integram *uma mesma história*, narrativa gestada em um processo longo e conflitivo de transição política (1983-1994) que acabou por levar ao poder uma coalizão sociopolítica que institucionalizou uma nova forma de Estado. Esta passou a regular politicamente a história brasileira contemporânea desde 1995 até os dias de hoje<sup>1</sup>. Essa trajetória foi conformada pelas ambições de dar ao país uma posição de destaque na ordem internacional, manter uma relação democrática com a sociedade e seguir um padrão de Estado moderadamente liberal em suas relações com a economia. Enfatizando as características deste Estado contemporâneo – para além dos sucessivos governos – abre-se espaço para o contraponto com aquele vigente no Brasil entre os anos 1930 e o início da década de 1980.

---

<sup>1</sup> A transição do regime político autoritário para a democracia é mais longa e complexa, a rigor tem início na ascensão do general Geisel à presidência e se estende até o processo constituinte e seus desfechos políticos e institucionais, consumando-se com a ascensão do governo de Fernando Henrique Cardoso e a formação de uma nova hegemonia. Sobre o tema, ver Sallum Jr. (1996; 2003), Rocha (2013) e Goulart (2013).

A política de inserção internacional, a democracia política e a orientação econômica liberal-moderada certamente surgiram anteriormente, mas só se solidificaram em meados dos anos 1990. A forma de Estado que hoje ordena a vida política brasileira tem três pilares: (i) a Constituição democrática de 1988, que estendeu, universalizou e protegeu os direitos de cidadania; (ii) o Plano Real de estabilização monetária, lançado em 1994, e o conjunto de reformas liberais que foram efetivadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso; (iii) o ingresso de lideranças sindicais e de movimentos sociais na esfera do Estado, que resultou na intensificação do processo de inclusão da base da pirâmide social.

Embora distantes no tempo, esses pilares políticos estão articulados: a Constituição de 1988 fixou as orientações normativas, as regras e garantias da democracia brasileira, mas não forneceu instrumentos suficientes para assegurar estabilidade econômica ao país antes do Plano Real e das reformas econômicas de Cardoso. Somente aí, com a estabilização da moeda, a maioria da população reconciliou-se com o Estado democrático de direito (Linz & Stepan, 1996). Nesse sentido, a crise de hegemonia que marcou o término do regime autoritário – que combinava obsolescência do modelo de Estado nacional-desenvolvimentista e erosão de sua base política de sustentação – finalmente seria superada com a formação de uma nova coalizão sociopolítica e de um novo projeto de sociedade. Ao mesmo tempo, as reformas liberais conseguiam superar – ou, pelo menos, atenuar – as agudas controvérsias patrocinadas pelo empresariado a propósito

do suposto “estatismo” da Constituição de 1988. Por fim, a inclusão política das organizações sindicais e de movimentos sociais – fatores determinantes do movimento de democratização dos anos 1980 – lhes tirou a condição de desafiantes do Estado, dando ao conjunto das instituições políticas uma grande estabilidade, além de promover inclusão social em larga escala.

A institucionalização dessa forma contemporânea de Estado foi resultado de disputas acirradas e se conserva com oscilações relevantes na orientação de suas políticas públicas, entendidas em um sentido amplo. Assim, é importante identificar também as balizas político-ideológicas que delimitam a atuação dos diferentes atores coletivos que disputam o poder político e as políticas do Estado. Por fim, esboçaremos os limites da capacidade de transformação dessa forma contemporânea do Estado brasileiro, pois não há forma política que não imponha restrições à dinâmica das transformações sociais.

Ao identificar continuidades, variações no tempo e limites do Estado brasileiro contemporâneo, além das balizas político-ideológicas que moldaram os embates dos seus principais atores sociais e políticos, focalizaremos basicamente as relações do Estado com as esferas econômica e social. Deixaremos de lado as suas características no âmbito político-institucional e as disputas que se dão nesta esfera – a luta entre os partidos, as relações entre os poderes de Estado, a representação política e assim por diante. Outro limite que nos impusemos foi o do período considerado, que não ultrapassa 2010, último ano de gestão de Luiz Inácio da

Silva, dado que seria difícil incluir na análise o primeiro governo Dilma Rousseff, ainda em curso<sup>2</sup>.

## **Ideários de superação do nacional-desenvolvimentismo**

Ao longo dos anos 1970-1990, o Brasil experimentou uma crise do modelo de Estado construído depois da Revolução de 1930 e uma longa transição política. Esse processo foi, porém, o aspecto positivo, construtivo, de uma crise de hegemonia que quebrou as crenças centrais e desarticulou as bases sociopolíticas do Estado “varguista”<sup>3</sup>, orientado para a construção de um sistema industrial nacionalmente integrado (por meio da substituição de importações e com a contribuição decisiva de empresas estatais), socialmente excludente e com participação política limitada e controlada, enfim, uma cidadania regulada<sup>4</sup>.

Sob o impacto da crise da dívida externa, rompeu-se a coalizão política que sustentou o regime político militar-autoritário e o Estado varguista até o início da década de

---

<sup>2</sup> Preferimos não fazer aqui uma discussão específica sobre a orientação teórica adotada, pois isso desviaria em demasia de nosso foco de atenção. De qualquer modo, nossa perspectiva pode ser associada, ainda que não haja aqui muita precisão, ao que se tem denominado “institucionalismo histórico”. Sobre esta orientação há vasta literatura. Ver, por exemplo, Hall e Taylor (2003).

<sup>3</sup> O qualificativo “varguista” reporta-se obviamente à figura e ao legado de Getúlio Vargas. As principais características deste Estado se mantiveram até 1982 e mesmo depois, embora deterioradas. Preferimos essa terminologia à mais usual, “Estado nacional-desenvolvimentista”, porque esta se refere apenas à relação Estado-economia, deixando de lado as relações políticas Estado-sociedade, não contemplando seu caráter autoritário e excludente.

<sup>4</sup> A respeito do tema da cidadania e de sua trajetória no Brasil, ver especialmente Santos (1979) e Carvalho (2002).

1980, desencadeando-se um processo de transição política que redefiniu a posição dos vários segmentos sociais no sistema de poder, as relações do poder público com a economia e a relação do Brasil com o exterior. Essa transição compreendeu processos de mudança distintos, embora interconectados, dentre os quais o mais intenso, de início, foi o da democratização. Esta foi sustentada por mobilizações intensas, embora intermitentes, da classe média e do operariado urbanos e de outros movimentos sociais populares que demandavam a extensão ou a instituição de direitos de cidadania e a ampliação de sua participação na renda. Tais movimentos sociais e suas organizações tiveram como expressão político-institucional os partidos políticos que se desdobraram, em 1979, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Desse impulso democratizante – e de suas “negociações” com as forças sociais e políticas vinculadas à velha ordem política – resultaram um governo civil “de transição” (1985-1989) e uma nova ordenação jurídico-política, a Constituição de 1988, que materializou boa parte das aspirações das forças políticas que sustentavam esse governo. Tal processo de democratização foi marcado, no plano econômico, por oscilações bruscas de crescimento, recessão, estagnação, inflação muito alta permeada por breves reversões, deterioração das finanças públicas e, mais do que tudo, orientações díspares da política do Estado em relação à economia.

Na segunda metade da década de 1980, essa crise de Estado e o movimento de democratização que tentava superá-la condicionaram várias propostas de superação, tanto no que diz respeito às relações entre poder político e

economia quanto às articulações entre a sociedade brasileira e seu contexto internacional. Embora o antigo padrão da relação Estado-mercado ainda vigorasse, esse nacional-desenvolvimentismo tinha poucos defensores e se deteriorou. O antigo desenvolvimentismo resistiu às mudanças, mas de forma localizada e fragmentada, nas múltiplas agências econômicas do Estado e nos segmentos empresariais mais dependentes da proteção estatal. Esse ideário, entretanto, não encontrou defensores no plano político<sup>5</sup>.

Em relação ao velho Estado, as forças sociais e políticas apresentaram basicamente duas alternativas. De um lado, uma opção “liberal” no meio empresarial e em segmentos da tecnoburocracia do Estado. Esse reformismo liberalizante teve duas variantes distintas: uma orientada pelo receituário neoliberal e outra pelo projeto de “integração competitiva”. De outra parte, entre os sindicatos de trabalhadores, associações vinculadas à Igreja etc. emergiu uma “alternativa distributiva” ao ideário do antigo desenvolvimentismo.

O reformismo liberal e o desenvolvimentismo-distributivo se expressaram também no plano político-partidário. As forças políticas de esquerda (PT, PCdoB, PCB etc.) e uma parte da centro-esquerda nacionalista (presente no PMDB e no PDT) propugnavam não pela derrubada do

---

<sup>5</sup> É sintomático que as duas principais forças políticas que polarizariam a disputa pelo poder a partir de 1994 (o PSDB e o PT) se situassem precisamente nesse campo de oposição ao antigo desenvolvimentismo: o PSDB, por sua crítica aguda ao estatismo e ao padrão populista de dominação política; o PT, por representar uma autêntica ruptura com o antigo modelo, também no plano político, na forma do novo sindicalismo que desafia e rompe com a tutela estatal.

nacional-desenvolvimentismo, mas por sua renovação. Enfim, por uma inflexão à esquerda. Do que se tratava? Pelo que se depreende da campanha eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1989, essa inflexão significava, de um lado, a “desprivatização do Estado”, com o rompimento das articulações “espúrias” entre empresas estatais e empresas privadas e, de outro, a reorientação das políticas de Estado para a distribuição da renda. A presença da demanda distributiva nesse ideário dava conteúdo material às reivindicações presentes no movimento por democratização: ela traduzia as exigências de alteração das relações de poder entre segmentos sociais e, especialmente, as exigências de inclusão política das classes populares. Denominamos esse ideário de esquerda de “desenvolvimentismo estatista e distributivo”.

A esse ideário contrapunha-se a alternativa liberalizante, no interior da qual é possível identificar dois ideários. Como se sabe, o ideário neoliberal ganhou relevância no fim dos anos 1970 em função das dificuldades de superar a recessão e a inflação daquela década com os tradicionais instrumentos keynesianos de gestão macroeconômica, predominantes especialmente na Europa, os quais reservavam elevado papel regulatório e intervencionista ao Estado. Os governos da primeira-ministra Margaret Thatcher, no Reino Unido, e do presidente Ronald Reagan, nos EUA, adotaram uma gestão econômica de orientação monetarista, priorizando o equilíbrio das finanças públicas e o combate à inflação em detrimento da preservação do emprego e dos rendimentos do trabalho, combatendo, portanto, as diretrizes

keynesianas<sup>6</sup>. Aos poucos, a política monetarista foi associada a outras propostas, como a desregulamentação dos mercados, redução dos gastos sociais e supressão do intervencionismo do Estado, livre fluxo de capitais e de mercadorias. Isso impulsionou politicamente o neoliberalismo – uma doutrina existente desde o final da Segunda Guerra Mundial, mas até então com limitada expressão política.

Esse neoliberalismo renovado se disseminou pelo mundo “ocidental” sob o impulso dos governos inglês e norte-americano e das agências econômicas multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Adotou uma perspectiva puramente mercantil, tendo em vista a produtividade e a rentabilidade do capital e, como horizonte, uma economia globalizada<sup>7</sup>.

A outra variante liberalizante, o projeto de “integração competitiva”, nasceu como reação à crise do Estado nacional-desenvolvimentista, o qual, estrangulado pela dívida externa e por desequilíbrios fiscais, perdeu condições, na década de 1980, de impulsionar o desenvolvimento brasileiro<sup>8</sup>. Tratava-se basicamente de reformar o velho desenvolvimentismo adaptando-o às concepções liberais

---

<sup>6</sup> Sobre o esgotamento das políticas de inspiração keynesiana e sua substituição por políticas monetarista e neoliberais na Inglaterra e na França, consultar Hall (1986).

<sup>7</sup> Adotamos aqui uma perspectiva limitada às relações Estado-economia. Nessa fase de mundialização do capitalismo, as mudanças ocorridas nas formas dominantes de pensar foram muito mais extensas, impactando múltiplas esferas da vida social. No que diz respeito à expansão das ideias liberais no mundo “em desenvolvimento”, consultar Biersteker (1995).

<sup>8</sup> A exposição mais completa desse ideário, desde seu surgimento, evolução dentro do BNDES e impacto imediato, encontra-se em Mourão (1994).

que se tornavam dominantes. A ideia central do projeto de “integração competitiva” consistia em transferir do Estado para a iniciativa privada o motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e “abrindo” a economia brasileira para o exterior. Não se propugnava, porém, um “ajuste” passivo aos dinamismos do capitalismo mundial; propunha-se, diferentemente, que se promovesse uma reestruturação do sistema produtivo brasileiro para tornar a indústria brasileira competitiva no plano internacional. Daí a ênfase dos mentores e difusores do projeto de “integração competitiva” na formulação e execução de políticas industriais que estimulassem o empresariado privado a agir nessa direção. Neste aspecto, ele se distinguiu do ideário neoliberal, pois o Estado manteria alguma capacidade regulatória e preservaria parte de sua missão como indutor do desenvolvimento.

O ideário da “integração competitiva” também se distinguiu do neoliberalismo por ser uma forma de afirmação nacional no plano internacional. Como consequência, essa vertente liberal almejava um Estado relativamente forte, com capacidade de comando sobre as atividades econômicas que se desenvolvem no seu território. Essa perspectiva esteve em sintonia intelectual com a reavaliação crítica do desenvolvimento industrial latino-americano que começara a ser feita no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) desde o início dos anos 1980 (Fajnzylber, 1983). Segundo tal reavaliação, o padrão latino-americano de industrialização tornara-se insustentável, de um lado, por seu perfil imitativo, incapaz de gerar inovações tecnológicas e, de outro, em função de seu

caráter autárquico, à margem da extraordinária onda de inovações técnicas e de gestão que marcaram a Terceira Revolução Industrial.

Na segunda metade dos anos 1980, a grande imprensa e as elites empresariais adotaram uma perspectiva cada vez mais liberal, embora imprecisa, cujo núcleo era o combate ao estatismo. Denunciava-se o intervencionismo estatal nas relações mercantis, especialmente o controle de preços, e o desequilíbrio das finanças públicas, identificado como fonte primeira da inflação. No limite, especialmente entre os economistas neoclássicos ortodoxos, esse liberalismo ganhava uma articulação ideológica mais definida e consistente, na forma de neoliberalismo. Nesse período ganhou força entre dirigentes e técnicos de alto nível na administração direta e nas empresas estatais, especialmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o mencionado ideário de “integração competitiva”. No fim dessa década, ele se difundiu entre as elites empresariais privadas, mas de forma limitada, servindo de plataforma político-intelectual para a organização, por uma fração da grande indústria paulista, do Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial (IEDI).

A ênfase dada a esses dois ideários liberalizantes na gênese do período recente faz contraponto com a literatura que analisa o processo de liberalização. A vertente que o vê de forma favorável tende a apagar o neoliberalismo como fonte de inspiração, como se a liberalização fosse um “ajuste” adaptativo ao movimento das coisas, do “mercado”, como “elas devem ser” (Pinheiro & Giambiagi, 2006). Já a literatura crítica (Filgueiras, 2006; Barbosa & Souza, 2010) tende a

reduzir o reformismo liberal ao neoliberalismo, enfatizando a subordinação do Estado ao capitalismo internacional. Políticas não enquadráveis nesses moldes são vistas ora como equívocos ora como exceções que confirmam a regra. Tais modelos analíticos facilitam a polarização, mas simplificam, empobrecem e tornam equivocada a sua reconstrução histórico-sociológica.

O reformismo liberal também teve de se ajustar às demandas do movimento de democratização, tanto aquelas materializadas nos novos padrões de relacionamento entre os poderes de Estado fixados pela Carta de 1988, quanto às demandas por mais igualdade jurídica e material entre os cidadãos, encarnadas ou não na mesma Constituição. Essas pressões democratizantes se manterão no período seguinte e marcarão fortemente o tipo de liberalização que ocorreu no Brasil.

### **Inflexão liberal e reorientação internacional do Brasil**

Durante o período da Guerra Fria, a orientação básica do Brasil em relação à ordem internacional consistiu em manter a “autonomia através da distância”, resistindo à consolidação de instituições e regimes internacionais que pudessem congelar a hierarquia de poder mundial. Essa orientação política reforçava o protecionismo do Estado em relação à economia nacional e, precisamente por isso, combinava-se ao modelo desenvolvimentista.

No plano nacional, como vimos, a crise de hegemonia levou à perda da capacidade do Estado de conduzir a

sociedade e a economia, o que produziu perda de dinamismo econômico, oscilações bruscas das taxas de crescimento e padrão inflacionário crônico e crescente. Essa perda de capacidade estatal ajudou a impulsionar uma variedade muito grande de atores coletivos em direção à democratização política, movimento que ganhou normatividade jurídica na Constituição de 1988<sup>9</sup>. Num ritmo mais lento e defasado, as relações Estado-economia foram se orientando em direção ao liberalismo econômico. Tais mudanças políticas internas foram balizadas por grandes transformações econômicas e políticas ocorridas em âmbito mundial: transnacionalização do capitalismo, disseminação internacional do neoliberalismo e fim da ordem bipolar da Guerra Fria.

A despeito dessas grandes mudanças, o Brasil manteve sua política de autonomia na ordem internacional pela distância durante quase toda a década de 1980. Só a partir de 1989 – de modo cada vez mais nítido –, a orientação das elites brasileiras tornou-se favorável à integração do país à nova ordem internacional em formação, embora tentasse proteger os valores e interesses do Brasil nas instituições e organismos reguladores que se construíam (Vigevani & Oliveira & Cintra, 2003). Isso significava ir além da preservação da autonomia nacional. Com o fim das disputas Leste-Oeste e a derrocada do bloco soviético, as polaridades tornaram-se indefinidas e tornou-se predominante a

---

<sup>9</sup> Contraditoriamente às tendências internacionais daquele contexto, a Carta de 1988 manteve o papel central do Estado na ordenação econômica, arranjo que suscitou diversas críticas de segmentos liberais (políticos e intelectuais) quanto ao suposto estatismo da Constituição. A respeito das disputas em torno da ordem econômica no processo constituinte, ver Pilatti (2008).

interpretação de que a nova ordem internacional em formação abria possibilidades para uma maior projeção brasileira, pois a importância relativa de cada país passava a ser medida menos por seu peso militar e estratégico e mais por sua projeção econômico-comercial, científica e cultural (Amorim 1994; Abdenur 1994; Lafer & Fonseca Jr. 1994). O protecionismo defensivo perdeu significado e depois da Guerra Fria era necessário participar, tornar-se um global player na construção e na gestão da ordem internacional, que não se esperava que fosse unipolar<sup>10</sup>.

Nota-se, pois, que a perspectiva de “inserção competitiva”<sup>11</sup> – um dos projetos de reformismo liberal que balizou as lutas pela construção de uma nova forma de Estado que superasse a crise de hegemonia iniciada no início dos anos 1980 – tornou-se dominante entre os formuladores da política externa brasileira e moldou sua redefinição. O Mercosul, por exemplo, passou a ser entendido não só como um reforço da nova democracia (assim era interpretado nos anos 1980), mas também como a afirmação da posição econômica e política brasileira na luta por uma inserção favorável na nova ordem mundial. Essa nova orientação consolidou-se no governo de Itamar Franco (1993-1994), manteve-se no período de Cardoso e foi intensificada nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, cuja posição tornou inviável a implantação da Área de Livre Comércio das

---

<sup>10</sup> Na tradição realista das Relações Internacionais, o ordenamento mundial se encaminhou para um arranjo uni-multipolar, com a manutenção da primazia dos EUA. A esse respeito, ver Fiori, Medeiros e Serrano (2008).

<sup>11</sup> Trata-se de outra forma de nomear o já mencionado ideário de “integração competitiva”. Sobre a incorporação dessa perspectiva à política externa brasileira, ver especialmente Azambuja (1990).

Américas proposta pelos Estados Unidos<sup>12</sup>. As variações de execução da estratégia de inserção externa derivaram de mudanças na cena internacional e das relações políticas internas: de um lado, a política unilateral do governo de George W. Bush, especialmente depois do atentado de 11 de setembro de 2001 e, de outro, o tom mais nacionalista e até “terceiro-mundista” que trouxe a chegada do Partido dos Trabalhadores ao centro do poder<sup>13</sup>.

O relevante aqui é enfatizar que a ambição de se tornar potência (no sentido político limitado, não necessariamente militar), que estava implícita na nova orientação da política externa, teve implicações internas relevantes. Assim, a aposta em uma “inserção internacional competitiva” só seria factível se o Brasil tivesse um Estado sólido, com capacidade de comando sobre a economia e a sociedade e, também, uma economia com peso significativo do ponto de vista internacional. Nossa hipótese é a de que tais exigências internas ajudaram a filtrar a incorporação nacional do neoliberalismo, então dominante no Ocidente. De fato, caso o ideário neoliberal fosse plenamente adotado, teria se tornado impossível a construção de um Estado com capacidade de indução sobre a economia e, ademais, haveria muita incerteza em relação à formação de uma base econômica ampla que sustentasse as ambições da elite do

---

<sup>12</sup> Recorde-se que foi Itamar Franco quem lançou em 1993, na cidade de Santiago (Chile), o projeto de construir uma Área de Livre Comércio da América do Sul no prazo de dez anos, ampliando os horizontes do Mercosul.

<sup>13</sup> Sobre as diferenças de política exterior entre os períodos de Cardoso e de Lula, consultar Vigevani e Cepaluni (2007). Estes autores contrapõem o que denominam “autonomia através da participação”, de Cardoso, à “autonomia pela diversificação”, de Lula.

Brasil de tornar-se potência. Assim, é presumível que, pelo menos em parte, as ambições internacionais das elites brasileiras tenham contribuído para que as ideias neoliberais tenham sido mitigadas e só adotadas seletivamente.

Por outro lado, a perspectiva de inserção internacional competitiva pode ter contribuído para atenuar a perspectiva autárquica do remanescente nacional-desenvolvimentismo. Na verdade, as ambições de converter o Brasil em potência no plano internacional reforçaram a conversão do velho e defensivo desenvolvimentismo ao projeto de integração competitiva no plano da estrutura produtiva. Assim, a defesa do protecionismo industrial frente à competição estrangeira foi em parte abandonada, mas preservada a base produtiva do país. Passou-se a defender o estímulo a diversas atividades – agricultura, indústria e serviços – para torná-las competitivas no plano internacional.

A reorientação da política externa, a absorção seletiva do ideário neoliberal e as transformações do ideário desenvolvimentista surgiram pouco a pouco e mediante agudas disputas político-ideológicas, possíveis apenas porque o processo brasileiro de transição foi inicialmente de democratização política e só depois de liberalização econômica. Em outras palavras, o processo de liberalização não foi produto de decisões tomadas de modo autocrático, mas de disputas e negociações no contexto da forma democrática de fazer política e de construção de um novo projeto hegemônico. Além disso, o processo de democratização não foi produto de um jogo disputado apenas por distintas facções da elite política: incluiu e dependeu também de diferentes modalidades de pressão

popular sobre o sistema político, pressões que resultaram, dentre outros efeitos, na inclusão na Constituição de 1988 de um largo elenco de direitos políticos e sociais (inéditos no Brasil), cujas garantias condicionaram fortemente as políticas de Estado que se seguiram.

### **Hegemonia liberal vs. ortodoxia neoliberal: o período Cardoso**

Há amplo consenso entre os analistas à esquerda do espectro ideológico de que a corrente liberal mais ortodoxa, a neoliberal, foi hegemônica desde 1995 até hoje, sobretudo nos governos de Cardoso, materializando-se na política macroeconômica e em outras políticas públicas. Há aí, como já sublinhamos, uma simplificação que conduz à imprecisão. A partir de outro ângulo, reafirmamos o argumento anterior: apesar de o neoliberalismo ter balizado de forma marcante as políticas do Estado brasileiro desde a década de 1990, especialmente sua política macroeconômica, ele só definiu parcialmente as políticas de Estado.

Ancoradas principalmente nos interesses do “mercado financeiro” nacional e internacional que dominam o capitalismo financeiro atual (Chesnais, 1994; Braga, 1997), as ideias neoliberais tiveram de enfrentar resistências derivadas das ambições internacionais do Brasil, das ideias e interesses liberal-desenvolvimentistas<sup>14</sup> vinculados ao capital

---

<sup>14</sup> A expressão “liberal-desenvolvimentista” – que nos parece mais apropriada do que a de “integração competitiva” para fazer o contraponto ao ideário neoliberal – encontra-se em Sallum Jr. (1999).

produtivo nacional e das demandas igualitárias decorrentes do impulso para a democracia, as quais se traduziram em agudas disputas políticas e institucionais. Apesar desse impulso democratizante ter raízes inicialmente na classe média urbana, ele avançou incorporando demandas de auto-organização dos trabalhadores da indústria e dos serviços, seguindo adiante com o reforço das “demandas potenciais” da maioria pobre do eleitorado – passíveis de serem calculadas por quem detinha o poder – e com as pressões distributivas dos movimentos sociais e das associações de trabalhadores.

A retórica neoliberal, já marcante no governo Collor, ganhou proeminência na medida em que a estabilidade monetária obtida com o Plano Real passou a ocupar o centro da agenda política no governo de Cardoso. A estabilidade substituiu a ênfase característica do Estado “varguista” no crescimento econômico e no emprego como alvos da política econômica. Essa centralidade foi acompanhada pelo predomínio da perspectiva de que só se poderia atingir o objetivo mediante políticas “ortodoxas”, “universalmente” aceitas nos meios acadêmicos liberais e neoclássicos (Novelli, 2007a; 2007b) sem depender da intervenção *ad hoc* do Estado no mercado, ao estilo heterodoxo da década de 1980.

O Banco Central (BC) converteu-se no núcleo da gestão macroeconômica: tornou-se o principal responsável pela definição das metas de inflação, associando-as a uma política monetária rígida, a altíssimos níveis de juros e, a partir de 1999, a um regime de câmbio flutuante. O BC atuou com enorme independência em relação ao resto do governo e aos ministérios econômicos. Embora não tenha a independência

legal em relação à “política”, como desejam os ortodoxos, age como se a tivesse, com autonomia de ação. Isso garante, porém, que a Presidência da República possa intervir em casos extremos, como ocorreu na transição do primeiro para o segundo governo Cardoso, e não evita que se perceba, de forma geral, muita sintonia entre as políticas adotadas e as inclinações do mercado financeiro.

A política fiscal comandada pelo Ministério da Fazenda seguiu um modelo menos rígido que o recomendado pela ortodoxia, embora desde 1999 – depois de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com os Estados Unidos – tenha produzido um superávit primário sempre superior a 3,3% do PIB (excluindo os pagamentos de juros devidos). A qualificação da política fiscal como menos rígida se justifica porque o superávit primário derivou do aumento extraordinário da carga tributária – que saltou de uma média de 25% do PIB, em 1980, para aproximadamente 35% do PIB a partir de 1995 – e não da redução dos gastos públicos, que aumentaram constantemente em relação ao PIB, com exceção dos anos mais agudos de crise (1999 e 2003). Além disso, se é verdade que há muito controle nos gastos dos municípios e estados federados, os limites para as despesas do governo central são mais flexíveis, exceto pela obrigação de produzir o superávit operacional. Essa flexibilidade fiscal permitiu que o Estado pudesse arcar com os altíssimos juros da dívida pública, atendesse algumas demandas distributivas e implantasse políticas sociais, satisfazendo as obrigações da Constituição de 1988. Em suma, também no Brasil os gastos

públicos não foram reduzidos como recomenda a receita neoliberal<sup>15</sup>.

Houve notável perda de capacidade de intervenção do Estado no campo econômico, expressada no ritmo do programa de desestatização, nas privatizações de algumas grandes empresas estratégicas (caso emblemático da Companhia Vale do Rio Doce) e na adoção do modelo de Agências Reguladoras para diversos setores, como o de telecomunicações e o elétrico.

Embora a orientação neoliberal tenha conduzido a uma grande redução do papel empresarial do Estado, este não perdeu sua capacidade de regulação e, em algumas áreas, até a incrementou, mantendo capacidade considerável de intervir ativamente na vida econômica. Com efeito, o neoliberalismo se efetivou no núcleo das políticas macroeconômicas, mas não conseguiu se converter em diretriz orientadora da totalidade das políticas de Estado na esfera econômica.

Mesmo tendo havido um grande número de privatizações, parte de um setor tão importante como o elétrico foi mantido como propriedade de empresas estatais. O Estado ainda manteve grande poder de decisão sobre outros segmentos: no setor petrolífero, por exemplo, o Estado tornou-se o poder concedente de zonas de exploração e transformou em concessionária a Petrobras, mantendo-se

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, procede a comparação com os inspiradores neoliberais: os governos de Thatcher e de Reagan não efetivaram necessariamente muitos de seus postulados e objetivos, caso notável do desempenho do governo britânico quanto à performance econômica e ao equilíbrio fiscal (Colistete & Maluf & Nakane, 1997).

como seu acionista majoritário e ainda lhe reservando o direito de manter as áreas onde já tinha operações.

A estratégia adotada pelo governo de Cardoso para privatizar e vender as concessões no setor de telecomunicações confirma o argumento anterior. Além de serem precedidos por uma lei que definiu as regras de funcionamento e a estrutura do setor pela criação de uma agência reguladora, vários leilões definiram as diferentes privatizações e concessões. O governo buscou atrair empresas transnacionais importantes para que participassem desses leilões. As empresas foram convidadas a apresentar propostas, com o governo oferecendo-lhes a possibilidade de receberem empréstimos do BNDES e de se associarem aos fundos de pensão de empresas estatais. Neste caso, a questão não era construir um Estado sólido, com capacidade de comando, mas de “tornar mais denso” o sistema econômico nacional e aumentar seu peso internacional com a incorporação de grandes prestadores mundiais de serviços de telecomunicações. Em termos práticos, o BNDES abrandou sua missão de banco de fomento do desenvolvimento nacional e se inclinou a uma política de financiamento das privatizações.

Além disso, o Estado manteve sob seu controle empresas privatizadas consideradas “de valor estratégico”, assegurando-se uma *golden share* que lhe possibilita vetar negócios que considere nocivos aos interesses do país. Tal foi o caso da Embraer, fabricante nacional de aviões pequenos e médios.

Essa definição de “valor estratégico” foi crucial para impor limites às privatizações dos bancos estatais. De um

lado, o governo federal estimulou a venda de todos os bancos que fossem propriedade dos governos estaduais – seja por estarem em má situação financeira, seja porque os considerava instrumentos de má gestão do dinheiro público e do desajuste fiscal – mas, de outro, manteve os bancos federais. O Banco do Brasil tem especial importância para o financiamento agrícola, enquanto a Caixa Econômica Federal é fundamental para o financiamento imobiliário, ambos entre os cinco maiores do país. Além disso, o governo federal preservou o seu banco para o desenvolvimento (BNDES), ícone do período nacional-desenvolvimentista e fonte principal de empréstimos de longo prazo para as empresas privadas. Todo o sistema de regulação bancária foi aperfeiçoado e submetido às regras internacionais da Basileia. Dessa maneira, o Estado – além de seu poder normativo – manteve uma boa capacidade de atuar efetivamente, através do sistema financeiro estatal, sobre o nível de atividade e investimento dos diversos setores da economia.

Finalmente, na contramão da retórica neoliberal, em situações críticas, quando as políticas de estabilização e outras do repertório liberal ameaçaram destruir uma parte considerada relevante da indústria, os quadros “liberal-desenvolvimentistas” do governo e empresários envolvidos no problema (às vezes transnacionais) conseguiram que o Estado lhes desse alguma proteção e estímulo. Insistimos no argumento: essa inflexão só foi possível porque tais segmentos empresariais eram considerados chaves para o projeto de inserção competitiva e porque os diferentes grupos sociais atingidos (tecnocracia estatal, empresários e

trabalhadores) reagiram às pressões e ao acirramento da competição internacional, conseguindo arrancar garantias *ad hoc* em um ambiente em que a política macroeconômica se encaminhava mais e mais à abertura desses setores.

Nessas condições, abriu-se um cenário de escolhas entre fundamentalismo neoliberal e liberal-desenvolvimentismo, de sorte que

o primeiro oferecia mais garantias imediatas de ‘segurar o Real’ – preservando o prestígio político difuso que ajudava o governo a manter suas posições nas várias arenas políticas – e mais riscos de médio e longo prazo, por conta do eventual crescimento da taxa de desemprego e de perturbações provenientes do sistema financeiro internacional (Sallum Jr., 1999: 44).

De outra parte,

o segundo prometia mais garantias de médio e longo prazo – maior impulso ao crescimento e equilíbrio das relações econômicas com o exterior e menor fragilidade em relação a oscilações bruscas do sistema financeiro internacional – porém menos segurança política de curto prazo, em função de eventual perturbação monetária derivada, por exemplo, de uma mudança na política cambial ou de juros (Sallum Jr., 1999: 44).

Essa equação de custos e benefícios indica que tais opções não podem ser interpretadas fora de seu contexto, qual seja, de centralidade política e econômica da agenda da estabilização e de pressões internas e externas. Não se trata

de resumir tal explicação a um estilo de decisões *ad hoc*, mas de considerar o caráter contraditório de escolhas que não só opunham diferentes orientações no interior do campo liberal, mas tinham alcance relativamente limitado. Nada contradiz a adesão predominante à orientação neoliberal do primeiro governo Cardoso, porém, as pressões externas ao governo, as exigências político-institucionais e as demandas de diferentes grupos sociais forjaram uma mitigação das políticas associadas ao neoliberalismo. Vale insistir e enfatizar que “para a corrente neoliberal dominante a prioridade era a estabilização” (Sallum Jr., 1999: 33).

Assim, o ideário neoliberal foi incorporado às políticas de Estado de forma atenuada e seletiva. Mesmo no plano das ideias, não contou com um conjunto articulado e consistente de defensores, embora a imprensa veiculasse opiniões e análises de economistas, de consultorias econômicas e de segmentos empresariais inspiradas naquele ideário. De forma similar, os portadores do “liberal-desenvolvimentismo” atuaram no período Cardoso, especialmente no primeiro governo, mais como “guerrilheiros” defensores da indústria do que como “estrategistas do desenvolvimento”, e parte de suas “vitórias” – a preservação do BNDES, da Petrobras e do Banco do Brasil, por exemplo – ocorreu menos como resultado da defesa articulada e sistemática de um ideário consistente do que pela falta de ação concertada dos partidários do ideário neoliberal. Após as formulações iniciais do ideário de “integração competitiva” não houve elaboração intelectual relevante que conformasse uma estratégia de desenvolvimento que tivesse nitidez e, assim, que pudesse

agregar adeptos e orientar políticas consistentes. Manteve-se, dessa forma, como corrente liberal secundária durante todo o período.

Ainda que as iniciativas econômicas do período Cardoso não fossem resultado de um ideário bem definido, elas foram sustentadas por um conjunto de concepções e crenças que deram unidade de orientação e propósito ao bloco político hegemônico que sustentou a reestruturação do Estado. Tratava-se de um liberalismo econômico em construção, com limites mal definidos, que foram ganhando nitidez na medida em que as políticas de reforma foram se construindo de forma disputada; um liberalismo, ademais, polarizado entre atores inclinados seja ao neoliberalismo, seja ao liberal-desenvolvimentismo. Foi este reformismo liberal que se tornou hegemônico no plano nacional<sup>16</sup>. Ele foi o código comum que permitiu articular maioria parlamentar, burocratas e dirigentes do Estado, empresariado de todos os segmentos, meios de comunicação com penetração na classe média e mesmo entre os trabalhadores organizados.

Uma hegemonia sempre resulta na universalização de interesses através das ideias e, assim, da criação e utilização de pontes simbólicas e práticas entre os participantes do “sistema de dominação”: (i) entre o setor capitalista preponderante (o financeiro) e os demais setores empresariais e (ii) entre os dirigentes do Estado, os quadros

---

<sup>16</sup> Em Sallum Jr. (1999) encontra-se referência ao conjunto de ideias que orientava a ação do bloco político hegemônico que aqui denominamos *reformismo liberal*, enfatizando, porém, seu caráter ideológico pouco nítido e politicamente em construção.

da administração e o conjunto da população, sob a suposição de que essa nova forma de Estado estabeleceria relações mais democráticas com a sociedade.

No período de Cardoso, as mencionadas pontes simbólicas de inserção eram constituídas pelas noções de “estabilidade”, “competitividade”, “competência”, “capacitação” e “inclusão social” (pois se reconhecia que o capitalismo operava numa sociedade “injusta”) mediante a expansão dos “direitos sociais”, da “solidariedade” ou da “proteção social”. Estabilidade, competitividade e competência foram os valores que orientaram e justificaram a política econômica nesse ciclo, enquanto a capacitação era o eixo das políticas destinadas aos trabalhadores e pequenos produtores (ajuste às mudanças tecnológicas, empreendedorismo e a possibilidade de converter-se em bons empresários). A capacitação era também o fio ideológico que vinculava as políticas sociais à inclusão de segmentos mais empobrecidos<sup>17</sup>.

Finalmente, os direitos sociais, a solidariedade e a proteção social eram os lemas justificadores das políticas que buscavam priorizar os cidadãos excluídos ou precariamente incluídos na sociedade capitalista. Os direitos sociais, pilares de uma cidadania ampliada, estavam definidos na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ambas tentavam garantir as condições plenas para o exercício da democracia e fomentar a solidariedade dos

---

<sup>17</sup> Essa concepção encontra-se em um documento governamental apresentado a um seminário internacional sobre a “terceira via” a conexão estabelecida no governo Cardoso entre políticas sociais, capacitação e inclusão social. Consultar Faria e Graeff (2000).

setores privilegiados àqueles privados de seus direitos básicos ou em uma situação de miséria tal que requeriam proteção imediata. Não obstante, embora se tratasse de prestar solidariedade aos “de baixo”, de proteger e assegurar os direitos de todos, isso também estava impregnado pela ideia de capacitação, no sentido de abrir a todos a possibilidade de participar plenamente da sociedade capitalista. Haveria que “garantir o peixe, mas também ensinar a pescar”, pois a inserção na sociedade de mercado exigiria “talento”, méritos individuais e ambição para a acumulação. Trata-se de uma concepção que, precisamente por atenuar a dimensão social das desigualdades, remete sua superação para o plano privado-individual.

As políticas sociais no governo de Cardoso foram em geral universais, sobretudo em relação à saúde e à educação básica. Quando existiu, a focalização ocorreu principalmente em termos regionais: por exemplo, o Programa da Comunidade Solidária visava a articular as diversas políticas universais nos municípios mais pobres do país. As políticas de transferência de renda, que atingiam as famílias abaixo da linha de pobreza com características específicas, como filhos pequenos em idade escolar, só ganharam importância no segundo mandato de Cardoso, substituindo as distribuições de cestas básicas e de outros produtos<sup>18</sup>. Essas políticas focalizadas estavam vinculadas à capacitação da geração futura, já que a transferência de renda era condicionada à comprovação da assiduidade escolar dos filhos ou à realização de controles de saúde.

---

<sup>18</sup> Sobre as políticas sociais no governo Cardoso, ver Draibe (2003).

Embora tais ideias preponderem no capitalismo contemporâneo, liderado pelo capital financeiro, a tradução das noções mencionadas em políticas concretas foi realizada basicamente por quadros de classe média profissional<sup>19</sup>, incorporados à equipe de funcionários públicos nos setores superiores da administração<sup>20</sup>. Há uma afinidade entre essa classe e tais ideias, já que estabilidade, competitividade, competência e mérito – e as ideias relacionadas de eficiência, racionalidade, capacitação e valor – são virtudes cultivadas por amplas parcelas da classe média profissional.

Ademais dos constrangimentos das políticas de inserção competitiva que balizaram a inserção brasileira no cenário internacional e das pressões sociais e políticas domésticas, cabe sublinhar algumas das pressões econômicas internacionais que contribuíram para moldar o programa liberal adotado no período. Embora bem-sucedido, o Plano Real de estabilização foi lançado quando o Brasil contava com um nível relativamente baixo de reservas cambiais. Ao longo do primeiro mandato de Cardoso, a situação cambial brasileira continuou difícil em razão da crise mexicana de 1995, da crise asiática de 1997, da moratória russa, ocorrida no segundo semestre de 1998, o que levou o governo a elevar drasticamente as taxas de juros e a recorrer ao FMI e a instituições financeiras multilaterais. No início de 1999, já no

---

<sup>19</sup> Entendida como os grupos sociais que ganham a vida através do exercício qualificado de profissões especializadas de nível superior, como economistas, administradores, engenheiros, sociólogos etc., os quais trabalham usualmente como docentes universitários, consultores ou executivos.

<sup>20</sup> Tal incorporação deu-se graças à designação de cerca de 40 mil funcionários para as tarefas de direção e assessoramento superior. Em 1998, representavam cerca de 3% dos quadros da administração pública.

segundo mandato de Cardoso, tornou-se insustentável preservar a política de sobrevalorização do Real que, a despeito de castigar fortemente diversos segmentos produtivos da indústria nacional, era até então a principal âncora da estabilidade monetária. Demitiu-se o presidente do Banco Central, Gustavo Franco, adotando-se na sequência uma política de flutuação cambial do Real.

A estabilidade não foi sacrificada. Pelo contrário, a despeito das dificuldades externas, ela até ganhou alicerces mais sólidos, pois a política de “câmbio flutuante” granjeou status de elemento essencial para manutenção da estabilidade e o “ajuste fiscal” passou a ser protegido por legislação complementar, a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, promulgada em maio de 2000<sup>21</sup>.

Não obstante, a incapacidade de reverter a vulnerabilidade externa da economia brasileira representou um obstáculo intransponível ao crescimento sustentado, fazendo naufragar as promessas e expectativas desenvolvimentistas com que Cardoso conquistara o segundo mandato. Também contribuiu para isso a redução, no segundo mandato, do peso da corrente “liberal-desenvolvimentista” na equipe econômica de governo<sup>22</sup>.

A política macroeconômica custou a deterioração das finanças públicas, a progressiva vulnerabilidade externa, um

---

<sup>21</sup> Sobre a gestão econômica do segundo governo Cardoso, consultar Filgueras (2006, cap. 6 e posfácio) e Oliveira e Turola (2003).

<sup>22</sup> Por diversas razões, deixaram o governo vários quadros identificados com o liberal-desenvolvimentismo, tais como José Roberto Mendonça de Barros, Luiz Carlos Mendonça de Barros e Luiz Carlos Bresser-Pereira, que ocuparam posições de destaque no primeiro mandato de Cardoso. José Serra, que foi Ministro do Planejamento, passou a ocupar o Ministério da Saúde.

“padrão anêmico de crescimento”, elevadas taxas de juros e aumento do desemprego, ensejando ao final um “sentimento generalizado de mudança; o país clamava pela volta do crescimento, do emprego, enfim, do dinamismo econômico que fora sacrificado no altar da estabilidade monetária” (Paulino, 2010: 309). As dificuldades econômicas – mesmo para um governo reeleito com ampla maioria – refletiram-se na deterioração da capacidade política do governo, embora não a ponto de produzir uma crise de governabilidade.

Nesse contexto, um aprofundamento da liberalização, com radicalização das privatizações, aceleração da desregulamentação e intensificação da transnacionalização da economia nacional, tornou-se politicamente impraticável, tanto pela escassez de instrumentos econômicos quanto de estoque de incentivos políticos. Não é casual que, a partir desse momento, o cenário sociopolítico comece a se mover, agora com sinal cruzado, isto é, em direção a uma nova coalizão que pudesse empunhar de novo as bandeiras do desenvolvimento e da defesa dos interesses nacionais, movimento que iria desembocar na candidatura de Lula em 2002. Esta coalizão incluiu os segmentos mais organizados dos trabalhadores (suas bases mais tradicionais), setores progressistas de classe média e, de forma inédita, parcelas de grupos empresariais, especialmente de setores produtivos mais duramente castigados pelas políticas de desregulamentação e pela abertura à concorrência internacional.

## O liberalismo econômico nos tempos de Lula

Há várias análises sobre a conversão de Lula e da direção do Partido dos Trabalhadores às políticas macroeconômicas de seu antecessor, inflexão expressa na prioridade que se deu à estabilidade da moeda, à manutenção do sistema de metas da inflação, ao regime de câmbio flutuante e também ao ajuste fiscal para sustentar o superávit primário e o respeito aos contratos<sup>23</sup>.

O elemento-chave que permite ligar os dois períodos é a decisão de eleger a estabilidade monetária como ação estruturante da governabilidade a ser construída, posição anunciada já em 22 de junho de 2002, no decorrer da campanha eleitoral, por ocasião da divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”<sup>24</sup>. Além disso, muitas das reformas liberais do período anterior não foram modificadas, mantendo-se vigentes a eliminação dos privilégios das empresas nacionais, os regimes de concessões públicas na relação com o capital privado (que depois evoluiu para os sistemas de parceria e de partilha), as regras para a gestão fiscal equilibrada e a autonomia operacional do Banco Central<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> A esse respeito, ver, entre outros: Sallum Jr. e Kugelmas (2005), Filgueiras e Gonçalves (2007), Paulani (2008) e Novelli (2007a). Ainda sobre o governo Lula, sob outra perspectiva, ver também Singer (2012).

<sup>24</sup> O abandono de posições originais mais radicais e a adoção de outras mais moderadas foi uma inflexão mais antiga na história do PT, mas este documento é emblemático porque, embora reafirme ideias consagradas como “reformas estruturais” e se refira ao “esgotamento do atual modelo”, assume pela primeira vez pública e textualmente que a “premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país” (Lula da Silva, 2002).

<sup>25</sup> Filgueiras e Gonçalves (2007) apresentam como mostra o aumento constante, de 1997 a 2007, do Índice de Liberdade Econômica elaborado

No início, o governo Lula preocupou-se fundamentalmente em acalmar os mercados, mantendo as políticas anteriores e até mesmo aumentando o superávit fiscal prometido por Cardoso ao FMI. Barbosa e Souza (2010) qualificam essa política macroeconômica como o “ajuste necessário”, que se traduziu, dentre outras medidas, em elevação das metas de inflação, manutenção da política de flutuação do Real, aumento da taxa Selic de juros até o patamar de 25% a.a. e ampliação do superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB. Além de estancar os efeitos inflacionários e a depreciação cambial decorrentes do ano eleitoral, o governo pretendeu sinalizar claramente seu domínio sobre a dívida pública, o controle rígido sobre os gastos públicos (da União, sobretudo) e o respeito aos contratos.

Mais ainda: Lula continuou com o programa de reformas nos sistemas de pensões e tributário iniciado no período anterior. Para a maioria dos militantes do Partido dos Trabalhadores e boa parte do governo (com a lógica exceção da equipe econômica), essa continuidade foi assumida de má vontade, mas de forma resignada, pois era considerada inevitável para garantir a estabilidade. Prenunciava-se, assim, a mudança observada por Singer (2012) nas bases sociais, políticas e eleitorais do petismo, realinhamento nomeado pelo autor como “lulismo”<sup>26</sup>.

---

pela *Heritage Foundation*, estruturado com base no contexto macroeconômico, incluindo o marco regulatório para as empresas, especialmente estrangeiras, a segurança jurídica, os direitos de propriedade, a regulação dos mercados de trabalho e de capitais.

<sup>26</sup> Trata-se do afastamento das bases tradicionais vinculadas aos trabalhadores organizados e aos setores médios e da aproximação com o

O liberalismo econômico se manteve, mas perdeu muito vigor reformista, especialmente a vertente proveniente da corrente neoliberal<sup>27</sup>. Buscou-se, de várias maneiras, compatibilizar a herança do período Cardoso com o antigo conteúdo programático do Partido dos Trabalhadores – maior presença do Estado na vida social, proteção às empresas de capital nacional, principalmente às pequenas empresas, melhor distribuição da renda e proteção aos trabalhadores mais pobres.

Em primeiro lugar, a ação governamental enfatizou as vantagens da estabilidade econômica para os setores pobres e para a geração de um crescimento duradouro e sustentável. O argumento não era novo, mas adquiriu outra coloração ao ser utilizado por um governo e um presidente identificados com os setores populares.

Ademais, o governo de Lula interrompeu o processo de privatizações e, com isso, evitou a reação crítica das correntes de esquerda. Como contribuição própria à construção dessa nova forma de Estado, propôs a figura da “parceria” como mecanismo de articulação entre o setor público e as empresas privadas. Essa iniciativa foi aprovada pelo Congresso em fins de dezembro de 2004, com posterior promulgação da lei que regula as associações público-

---

“subproletariado”. Tal inflexão congrega ingredientes de esquerda (igualdade social e distributivismo) e de direita (afastamento do programa originário, continuidade da política macroeconômica).

<sup>27</sup> Um balanço desse período, de uma perspectiva “desenvolvimentista”, encontra-se em Barbosa e Souza (2010). Nele, a polarização tradicional, que dissocia completamente desenvolvimentismo e liberalismo, torna difícil diferenciá-lo do nacional-desenvolvimentismo. Notável que os autores não façam qualquer análise das conexões entre o desenvolvimentismo que defendem e a competitividade global do país.

privadas para obras de infraestrutura. Nessas associações, o Estado define o que fazer, conservando o papel dirigente e realizando parte dos investimentos; quando a obra termina, é óbvio, as empresas privadas se convertem em exploradoras dos serviços (estradas, ferrovias, metrô) com uma rentabilidade mínima garantida por um fundo público. Essa iniciativa inovadora não teve, porém, resultados práticos relevantes no plano federal<sup>28</sup>.

Finalmente, a convergência entre a necessidade de garantir a estabilidade econômica e as posições originais do PT foi obtida graças à implantação de uma série de políticas orientadas a democratizar o acesso aos bens e serviços públicos e à abertura de novos canais de ascensão social. Para tanto, aumentou-se a renda real dos cidadãos já incluídos, mas situados nas camadas inferiores da pirâmide social, e ampliou-se a cobertura a todos os brasileiros situados abaixo da linha de pobreza, considerados não apenas como indivíduos, mas também como famílias.

Quando Lula foi reeleito em 2006, todos esses programas foram mantidos e até ampliados. Como a estabilidade já parecia assegurada, o crescimento econômico e os investimentos públicos (sobretudo em infraestrutura) assumiram papel principal. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa de investimentos anunciado em janeiro de 2007, tornou-se onipresente e ganhou expressão e visibilidade, sobretudo, por sua

---

<sup>28</sup> Somente em 22 de dezembro de 2009 foi lançado o primeiro edital do governo federal com essa modalidade de contrato, para concessão de serviços de irrigação em Petrolina, Pernambuco. A licitação se encerrou com vencedor apenas em 23 de setembro de 2010, último ano do segundo mandato de Lula.

incidência em grandes empreendimentos, como portos e usinas energéticas, e em obras de infraestrutura urbana. Ainda assim, trata-se de um programa relativamente limitado: além do fato de que muitos dos investimentos que o constituíram já estivessem previstos, os recursos totais equivaliam, no máximo, a 0,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2007, ao passo que o pagamento de juros da dívida no mesmo período consumiu 4,7% do PIB (Filgueiras & Gonçalves, 2007: 201)<sup>29</sup>.

É preciso reconhecer que o governo ampliou a intervenção estatal através de outros mecanismos, mas sem obedecer às regras gerais. Além de aumentar a capacidade de empréstimos do BNDES, destinado a oferecer financiamentos produtivos a longo prazo e com juros baixos, o governo lançou uma série de iniciativas fragmentárias para recuperar as empresas estatais que não foram privatizadas (caso da Eletrobrás, por exemplo) e que permitiram que as mesmas se associassem a empresas privadas para aumentar os investimentos<sup>30</sup>. Irrigado com recursos do Tesouro, o BNDES redirecionou suas prioridades para investimentos estruturais sob a lógica do desenvolvimento de empresas nacionais, diferente do governo anterior, que privilegiou o financiamento das privatizações. Assim, procurou melhorar a competitividade das empresas brasileiras em relação às multinacionais que operam no país (no setor das

---

<sup>29</sup> No âmbito do PAC ainda foram abrigadas outras iniciativas emblemáticas, como o Programa Luz Para Todos, que desde seu início atingiu quase 15 milhões de pessoas, e o Programa Minha Casa Minha Vida, que em suas duas versões iniciais estabeleceu a audaciosa meta de construção de mais de três milhões de unidades habitacionais.

<sup>30</sup> A esse respeito, ver Goy, Salvador e Nagakawa (2008) e Safatle (2008).

telecomunicações, por exemplo), além de incentivar as companhias nacionais a se expandirem para o exterior. Em suma, e embora devêssemos examinar com mais cuidado esse novo ativismo estatal, há claras evidências de uma ênfase liberal-desenvolvimentista, de orientação autenticamente capitalista, jamais contestada pelo governo petista<sup>31</sup>.

Ao preservar a estabilidade mediante políticas relativamente similares às de Cardoso, Lula ganhou um forte respaldo do mercado financeiro e do empresariado, especialmente quando a convergência entre a política macroeconômica herdada e o ideário político do Partido dos Trabalhadores, num contexto mundial excepcionalmente favorável (até dezembro de 2008), permitiu recuperar o crescimento num nível modesto (em torno de 4,5% a.a. até a crise), mas superior ao período anterior e aparentemente sustentável. De fato, as políticas que visavam à garantia dessa convergência, sobretudo aquelas que buscavam a democratização do crédito e o aumento dos gastos com proteção social, produziram uma espécie de “crescimento através da distribuição”<sup>32</sup>, cuja conjunção permitiu a monetarização de áreas pobres e a melhora de regiões atrasadas, em muitos casos a “taxas chinesas”, quer dizer, a um ritmo muito rápido (Mendonça de Barros & Pereira, 2006).

---

<sup>31</sup> Para uma análise das “duas almas” do petismo, das contradições de seu ideário e como estas afloraram na experiência de governo, ver Singer (2012).

<sup>32</sup> A expressão foi cunhada por Marco Aurélio Garcia, assessor da Presidência da República, em entrevista à *Revista Teoria e Debate* em 1º de novembro de 2006.

Estabilidade e crescimento ensejaram a fórmula que permitiu que Lula mantivesse o apoio dos empresários. No entanto, isso não impediu alguns desacordos pontuais nem certa desconfiança, seja pela presença de sindicalistas e líderes de movimentos sociais no governo, seja pela tolerância governamental a algumas ações desses movimentos. Mas o ponto central é que a combinação de estabilidade e crescimento garantiu o apoio dos empresários ao governo, aliança que já se traduzira desde 2003 em participação ministerial<sup>33</sup>.

No entanto, a dimensão mais importante da já mencionada convergência foi a ampliação do significado anterior do termo “proteção social”. Essa expressão referia-se, no período de Cardoso, à decisão de transferir recursos para as famílias com renda inferior à linha de pobreza que tivessem filhos pequenos, crianças em idade escolar ou alguma outra característica que justificasse o auxílio. Essa proteção obrigava as famílias beneficiadas a manter seus filhos na escola, levá-los aos centros de saúde para vacinação e várias outras obrigações. Com isso, buscava-se que as políticas de solidariedade contribuíssem para que os excluídos superassem sua situação, alfabetizando-se ou associando-se em cooperativas de produção ou

---

<sup>33</sup> Além da presença de Henrique Meirelles no BC, os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior foram ocupados desde o início de governo por representantes do empresariado, respectivamente, Roberto Rodrigues e Luiz Fernando Furlan. Pode-se encontrar uma análise sobre a heterogeneidade e a presença empresariais no governo de Lula em Sallum Jr. e Kugelmas (2004).

comercialização para enfrentar melhor os rigores do mercado.

Com Lula, a proteção foi ampliada e se estendeu a todas as famílias que estavam abaixo da linha de pobreza, em vez de incluir apenas aquelas com características especiais. Assim, as famílias beneficiadas pelos planos de transferência de renda passaram de 5,6 milhões para 11,2 milhões. Depois de algumas hesitações, voltou-se a cobrar contrapartidas dos beneficiados e o governo fez um esforço para transformar tais obrigações em contrato (Cohn & Fonseca, 2004). A cobertura aos mais pobres, os recursos destinados a programas sociais e o salário mínimo real aumentaram num ritmo maior que o PIB. Ao mesmo tempo, os fundos destinados às políticas universais de saúde e educação aumentaram no ritmo do crescimento geral da economia (Filgueiras & Gonçalves 2007: 162). Houve, portanto, uma inversão de prioridades em relação ao período de Cardoso, o que, é claro, teve efeitos políticos importantes, como se verá mais adiante.

O governo não se limitou a ampliar os programas destinados aos setores mais pobres. A decisão de universalizar a proteção social materializou-se também através da democratização do acesso a certos recursos para os estratos que estavam acima da linha de pobreza. Para isso, já desde o primeiro governo de Lula, foram introduzidas alterações nos mecanismos de crédito bancário que permitiram que os assalariados legalmente registrados e aposentados do setor privado, pertencentes ao Instituto Nacional da Previdência Social (INSS), tivessem acesso a empréstimos com custos inferiores aos usuais (“empréstimo

consignado”), mediante desconto em seus salários ou aposentadorias.

A proteção se generalizou também através das políticas destinadas a ampliar o acesso à educação superior para os setores de renda média baixa, a saber, operários qualificados e baixa classe média, como trabalhadores assalariados urbanos do comércio e serviços, autônomos não profissionais etc. Destacam-se quatro programas: (i) o ProUni, que distribui bolsas para jovens com um bom desempenho na escola secundária, de famílias até certo limite de renda, para que estudem em escolas superiores privadas inscritas no programa; (ii) o FIES, que concede financiamento de longo prazo para estudantes de nível superior em escolas particulares, frequentadas em geral por aqueles com menos chances de competir; (iii) o ReUni, que amplia o escopo, atualiza os currículos e aumenta a quantidade de alunos formados nas universidades públicas federais; (iv) os programas de cotas nas escolas de nível superior, que privilegiam o acesso de estudantes vindos de escolas secundárias públicas e minorias como negros, mulatos e índios. Em todos esses casos, o objetivo consistia em apoiar a ascensão social dos jovens que, comparativamente, enfrentam mais dificuldades.

Há que sublinhar, ainda, a já mencionada política de progressiva valorização do salário mínimo, marcante no período Lula: elevação de 105% em termos reais e de 53% em relação ao custo médio da cesta básica. Essa democratização da renda atingiu positivamente trabalhadores da ativa e os dependentes do sistema previdenciário.

Em suma, “Bolsa Família, salário mínimo e expansão do crédito, somados aos programas específicos, e com o pano de fundo da diminuição dos preços da cesta básica, resultaram em diminuição da pobreza a partir de 2004” (Singer, 2012: 68); foram políticas que, em conjunto, protegeram não só os excluídos da competição – por idade, doença ou condições de vida miseráveis – mas também certos setores mais bem posicionados como os operários qualificados e a baixa classe média que participam da sociedade competitiva, mas em condições desfavoráveis.

Claro que existe uma diferença importante entre os objetivos de um conjunto de políticas públicas e os efeitos concretos sobre os alvos daquelas políticas. Isso se dá especialmente em relação às políticas educativas: a literatura sociológica demonstra que a universalização da educação pode criar cidadãos mais capazes, mas isso não necessariamente produz alterações significativas no sistema de estratificação socioeconômica<sup>34</sup>. Ainda que o sistema não se altere estruturalmente, tais iniciativas melhoram significativamente as possibilidades de ascensão das classes médias baixas.

Finalmente, há de sublinhar um efeito importante da abertura de maiores oportunidades de ascensão social, ainda que elas não se concretizem em sua totalidade: essa abertura tende a produzir maior adesão dos beneficiados à ordem competitiva, ou seja, ao sistema capitalista que a sustenta e ao Estado que a comanda. Este tem sido um dos caminhos de aprofundamento da hegemonia liberal no Brasil: permitiu,

---

<sup>34</sup> Sobre esta questão ver Fernandes (1966; 1975a; 1989).

graças à democratização das oportunidades, o maior crescimento econômico e a ampliação do consumo, a incorporação sociocultural de setores subalternos e intermediários que, embora já participassem do sistema, faziam-no como em uma corrida de obstáculos muito difícil de superar.

A acomodação entre os resultados do reformismo liberal – herdados do período Cardoso – e o ideário do Partido dos Trabalhadores foi traduzida em políticas públicas por dirigentes diferentes dos que ocupavam os postos superiores da administração durante a gestão Cardoso. No governo Lula também havia presença significativa de funcionários pertencentes à classe média profissional, mas em menor proporção. A maior parte dos quadros incorporados ao governo tinha origem, do ponto de vista social e ocupacional, na baixa classe média. Mas é central salientar outra diferença qualitativa: de maneira geral, esse pessoal tinha filiação e militância partidária. Na maioria, haviam sido dirigentes ou líderes de associações sindicais e de movimentos sociais<sup>35</sup>.

Essa é outra das vias pelas quais a hegemonia liberal foi se aprofundando nos governos de Lula. O governo incorporou como parte do pessoal do Estado setores mais baixos da pirâmide social e, ainda mais importante, um

---

<sup>35</sup> Essas afirmações baseiam-se nas agudas observações de Francisco de Oliveira sobre a nova classe no poder, em intuições pessoais não sistemáticas e em duas pesquisas, uma sobre a composição dos quadros de direção e assessoria (DAS) do governo de Lula e outra sobre a classe política, isto é, os deputados federais dos períodos iniciados em 1998 e 2002, cujos resultados foram publicados em Araújo (2007). Ainda sobre o mesmo tema, ver Rodrigues (2006).

número considerável de representantes de associações sindicais e de movimentos populares. A incorporação sociocultural de estratos sociais intermediários e a absorção de líderes populares na gestão do Estado, num esquema de convivência com as correntes liberais hegemônicas do empresariado e com os setores clientelistas e conservadores da “classe política”, atenuaram o potencial transformador do PT e de seus aliados de esquerda. De fato, esse processo de ajuste tinha começado já nos anos 1990, mas acentuou-se depois da conquista do poder central<sup>36</sup>. O fato é que o governo de Lula foi muito eficaz na consolidação do sistema de dominação social e da nova forma de Estado inaugurada em 1995: politicamente democrática e moderadamente liberal no plano econômico.

Em suma, no período de Lula a aceitação da sociedade de mercado como modo de vida expandiu-se socialmente, sobretudo através da difusão do consumo, conformando “o terceiro padrão de mudança social que se encontra em curso desde 2004 [que] demarca a combinação entre o crescimento da renda nacional per capita e a redução importante da desigualdade pessoal da renda” (Pochmann, 2010: 648), inclusão que incidiu mais fortemente sobre a base da pirâmide social.

---

<sup>36</sup> A esquerda do PT e, principalmente, a que se distanciou do partido a partir dos escândalos de corrupção de 2005, usa o termo clássico da linguagem *gramsciana* “transformismo” para caracterizar esse processo de “integração”. O qualificativo é utilizado como contraponto às possibilidades transformadoras, quiçá “revolucionárias”, não realizadas pelo partido.

## Conclusões: limitações e dilemas da forma contemporânea de Estado

Buscamos evidenciar o caráter atenuado e seletivo com que o neoliberalismo foi incorporado às políticas de Estado no Brasil contemporâneo. Ele foi sempre limitado pelas demandas desenvolvimentistas, de fortalecer o sistema produtivo e de projetar o país no exterior, e pelas exigências de democratização substantiva que acompanharam a luta pela democratização política. Nesse sentido, talvez fosse melhor identificar como hegemônico, no Brasil contemporâneo, um ideário liberal moderado e pouco ortodoxo, sem consistência doutrinária: um ideário que valoriza a sociedade mercantil, o capitalismo, mas não exclui, e até admite, a intervenção do Estado, seja para reduzir as diferenças materiais e culturais muito grandes do país, seja para promover a expansão da riqueza e a capacidade de competitividade internacional do país.

Não obstante a sua especificidade, o período de Lula continua e aprofunda o movimento iniciado no período de Cardoso – combinando a manutenção da política macroeconômica, notadamente em suas dimensões cambial e monetária, à qual foi agregada um maior impulso desenvolvimentista e forte ação distributiva<sup>37</sup>. Pôde-se, assim, consolidar a hegemonia liberal e a democracia de 1988 como sistemas de dominação social.

Sob o impulso das políticas de Estado, foram provocadas não só alterações socioeconômicas que

---

<sup>37</sup> A respeito das contradições entre *reforma gradual* e *pacto conservador*, ver Singer (2012) e Velasco e Cruz (2011).

transformaram e expandiram a sociedade de mercado, como esta foi reforçada ideologicamente, tornando mais críveis, palpáveis e mensuráveis as promessas de acesso tanto dos “excluídos” como de segmentos “de baixo” da pirâmide social, posto que tais demandas seriam parcial ou integralmente efetivadas.

Nesses termos, não chega a ser de todo imprópria a percepção de que o petismo parece cumprir a missão outrora pleiteada pelo velho Partido Comunista Brasileiro, qual seja, a de consumir a etapa da revolução democrático-burguesa no Brasil<sup>38</sup>. Se outras etapas virão, só o tempo poderá responder, mas a julgar pelo modelo de Estado ora forjado é improvável que se consumem rupturas.

O processo de esmaecimento do ideário neoliberal e de aprofundamento da hegemonia liberal pode ser melhor percebido observando-se a maneira como, nos períodos de Cardoso e de Lula, em um ambiente institucional solidamente democrático, as noções centrais que orientaram a política macroeconômica e as políticas em favor do mercado se articularam com outras que justificavam ações governamentais em prol dos menos favorecidos, com gradações e alcances diferentes. Nesse sentido, “os alicerces foram lançados, tanto no sentido do aperfeiçoamento do regime democrático, com a crescente aceitação das regras do jogo, quanto à elaboração de uma nova agenda desenvolvimentista” (Diniz, 2013: 18).

---

<sup>38</sup> A despeito das diferenças ideológicas e/ou políticas entre essas forças rivais (PSDB e PT) e por força da similitude da política macroeconômica, aparentemente a “modernização” institucional do Estado teria sido completada, restando “apenas” a disputa quanto à melhor coalizão sociopolítica para conduzir esse processo.

Cabe enfatizar, mais uma vez, o que já se sublinhou ao longo do texto: o liberalismo econômico moderado que orientou as políticas do Estado brasileiro contemporâneo é resultado acomodatório de pressões e contrapressões entre forças sociopolíticas que procuraram superar o antigo Estado autoritário e nacional-desenvolvimentista. Ele foi moldado pela luta entre atores orientados pelos ideários neoliberal, liberal-desenvolvimentista e do desenvolvimentismo estatista e distributivista, os quais definiram seus contornos, ainda que pouco precisos, ajustando suas demandas e compondo-se mutuamente em todo o período considerado. Ao longo dos quatro governos analisados, as políticas de Estado tiveram afinidade maior ora com um, ora com outro daqueles ideários. Nos períodos em que a questão da estabilidade era aguda, as políticas associadas ao neoliberalismo tiveram proeminência, como no período Cardoso e no começo do período Lula. Mas, reiteramos, proeminência apenas, pois se ajustaram às pressões políticas afins com o liberal-desenvolvimentismo e a democracia substantiva. Políticas orientadas para a inclusão social ganharam bastante ênfase no período Lula, mas dissociadas do estatismo desenvolvimentista a que estavam ligadas originalmente, acomodando-se aos padrões liberais predominantes. As demandas afins ao ideário liberal-desenvolvimentista – investimento público e privado, produtividade, câmbio favorável etc. – foram as que mais dificuldades tiveram para se impor frente àquelas vinculadas à estabilidade econômica ou à democracia substantiva.

Com efeito, as retóricas do desenvolvimento e mesmo do desenvolvimentismo estiveram presentes de modo

crescente no período analisado. Da mesma forma, ocorreram políticas associáveis ao liberal-desenvolvimentismo. Mas isso não ocorreu de forma contínua: em alguma medida no primeiro governo Cardoso; mais no segundo governo Lula do que no primeiro. Mais importante ainda: tais políticas não parecem ter obedecido a uma estratégia definida em qualquer dos governos e, menos ainda, no período como um todo. Com efeito, o projeto de “integração competitiva”, nascido na segunda metade dos anos 1980, não teve portadores políticos fortes o suficiente para dar-lhe consistência e, especialmente, torná-lo hegemônico como orientador das políticas do Estado. Esta talvez seja uma das razões pelas quais o país, embora tenha alcançado estabilidade econômica e reduzido a desigualdade socioeconômica, não conseguiu taxas de crescimento econômico comparáveis aos do período nacional-desenvolvimentista, tendo reduzido a participação econômica que tinha até os anos 1980 no PIB mundial<sup>39</sup>. Explicação à qual ainda poderiam ser agregados os obstáculos externos e os constrangimentos ao crescimento econômico internacional, a proeminência do capital financeiro e o desempenho subordinado do capital produtivo nacional.

Em síntese, as políticas afinadas com o liberal-desenvolvimentismo não tiveram capacidade de conduzir o

---

<sup>39</sup> No máximo, o país cresceu 4% ao ano durante o período Lula, quando as condições externas, pelo menos até final de 2008, eram muito favoráveis, com taxa muito inferior ao crescimento de 7,1% ao ano entre 1947-1980 (Contas Nacionais, FGV). Em 1980, o produto per capita do Brasil era 0,41 do equivalente da Europa Ocidental; em 2010, esta proporção caiu para 0,31 (University of Groningen, 2013).

país a uma integração competitiva relevante na economia mundial. Não há, contudo, como discutir aqui as bases sociais da frágil sustentação sociopolítica do projeto de “integração competitiva”, especialmente a posição, o peso econômico e a influência política do empresariado industrial a esse respeito.

Outras limitações importantes da orientação econômica deste Estado dizem respeito a aspectos em que ela se entrecruza com o processo de democratização. De um lado, o sistema tributário, além de muito complexo, onera muito pouco a propriedade – especialmente heranças, grandes fortunas, doações e a propriedade urbana – o que determina uma acumulação de desigualdades socioeconômicas. De outra parte, a organização estatal sofre de inchaço e sobreposição de leis, normas e regulamentos e de exacerbado burocratismo. O que foi inicialmente reação saudável do movimento de democratização aos escândalos de corrupção e às práticas patrimonialistas na administração pública transformou o Estado em agente lento e pouco eficiente de desenvolvimento.

A despeito de todas essas limitações – e, sobretudo, de estar longe de superar as desigualdades estruturais sociais que marcam sua sociedade – a forma de Estado que se consumou no Brasil lhe conferiu estabilidade política e institucional no período analisado, notadamente porque se constituiu um pacto que permitiu, de um lado, preservar e mesmo ampliar os ganhos do capital e, de outro, tornar a democracia mais substantiva mediante um impulso distributivo. Ou seja, a concertação no âmbito das políticas

do Estado em relação à economia foi determinante para a sustentação do sistema político.

## Comparando Brasil e México: Balanço e Perspectivas

[2000]

As questões de “se” e “como” a mudança econômica afeta a mudança política ainda são enigmas a resolver nas ciências sociais. Embora se esteja longe de resolver tais questões, as transformações sociais recentes de México e Brasil, especialmente quando cotejadas, fornecem material empírico abundante para aprofundar a sua análise.

Dois trabalhos recentes buscam explorar essa possibilidade. Além de formularem hipóteses estimulantes para a resolução daqueles enigmas, o fazem obedecendo a orientações metodológicas distintas, embora se vinculem ao que amplamente se pode denominar de institucionalismo. Refiro-me ao livro de Stephan Haggard e Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, e ao artigo de Jaime Marques-Pereira e Bruno Théret, “Régimes Politiques, Mediations Sociales et Trajectoires Économiques – A propos de la bifurcation des économies brésilienne e mexicaine depuis les années 1970”.

Proponho-me aqui a avaliar criticamente esses trabalhos, examinando seus resultados à luz dos processos de mudança social ocorridos nos dois países e, com base nisso, sugerir hipóteses explicativas alternativas para os processos investigados.

## I

O estudo de Haggard e Kaufman examina diversas questões e abrange doze países de “renda média”. Só reconstituiremos aqui sua análise dos problemas que envolvem diretamente a comparação entre Brasil e México. O primeiro problema diz respeito aos efeitos da crise econômica dos anos 1980 e dos esforços para enfrentá-la, sobre a continuidade ou não dos regimes políticos autoritários. Em outros termos, eles se interessam em saber por qual razão a chamada crise da dívida externa teria provocado alterações políticas tão distintas em diferentes regimes autoritários, uns transformando-se mais outros menos em democracias. O segundo problema refere-se ao modo como as instituições políticas, particularmente os sistemas partidários, afetam as possibilidades de efetivação de reformas orientadas para o mercado. Alguns países teriam implementado reformas econômicas com mais sucesso que outros em função de suas instituições políticas serem mais “adequadas”. Vejamos mais de perto os resultados de sua análise da primeira questão.

Segundo Haggard e Kaufman, a crise econômica produz mudanças nas alocações usuais de recursos econômicos para os grupos de suporte e de oposição dos regimes autoritários que tendem, de fato, a alterar sua conduta política: os grupos empresariais privados tendem a retirar seu apoio ao regime e os setores populares e de classe média a ampliar sua atividade de protesto. Com isso, tendem a se acentuar as divisões internas existentes entre as elites políticas e militares. No entanto, essas mudanças não são

suficientes, segundo eles, para afastar os governos autoritários nem para transformar seus regimes em democracias. Isso ocorrerá ou não – esta é a hipótese de Haggard e Kaufman – dependendo fundamentalmente das características dos regimes autoritários de cada país.

Os autores distinguem três categorias de casos, diferenciadas por padrões distintos de mudança política resultantes de crises econômicas. Em uma dessas categorias colocam os países submetidos a regimes autoritários dominados por militares cujas instituições não favorecem a coesão interna das elites dirigentes. Incluem nesta classe Argentina, Bolívia, Brasil, Peru etc. Nesses casos, as divisões intra-elite aumentam os custos da repressão em relação aos que divergem, e o governo não consegue controlar as defecções dos grupos econômicos de suporte nem o protesto das massas. Por essa via, o regime não consegue se ajustar à crise e entra em colapso. Os governantes abandonam o poder sem poder influir na construção do novo regime democrático.

Outra categoria abrange os países submetidos a regime autoritários dominados por militares cujas instituições favorecem muito a coesão nas elites dirigentes, reduzindo o seu faccionalismo. Os autores incluem aí o Chile e a Coreia do início dos anos 1980. Nesses casos, o governo se ajusta à crise econômica, reassegura a autoridade interna, reprimindo a oposição e retomando a lealdade do empresariado. O regime consegue sobreviver à crise e exercer controle sobre os termos da transição para a democracia.

Em um terceiro conjunto, Haggard e Kaufman incluem os países submetidos a regimes autoritários com partido dominante em que as instituições dão uma altíssima coesão à elite dirigente e, ademais, bons mecanismos de controle sobre a sociedade. Incluem nessa classe o México. Neste caso, o governo ajusta o país à crise e exerce forte controle sobre os termos da liberalização política. Aqui, a transição para a democracia é ambígua, isto é, não apresenta resultados nem perspectivas claras.

Vale enfatizar certas características do esquema analítico utilizado por Haggard e Kaufman. Eles não desconhecem que certos fatores histórico-particulares podem ter contribuído para que a crise econômica produzisse, em cada país, resultados políticos diferentes. Na reconstrução dos episódios críticos experimentados em cada um dos países apontam alguns desses fatores particulares. No Chile, por exemplo, a memória da extrema polarização política entre esquerda e direita ocorrida até o golpe militar que derrubou Salvador Allende poderia, segundo eles, ter contribuído para manter a coesão das elites governantes durante a crise econômica do início dos anos 1980. Seria, no entanto, um fator adicional, de reforço. Sua preocupação central tanto no exame do caso chileno como na análise dos demais é identificar os mecanismos institucionais, especialmente os *de organização do poder* autoritário, que possam explicar a maior ou menor coesão interna das elites governantes, o que – no seu entendimento – redundaria em capacidade concomitante de controlar as pressões por mudanças, seja nas suas políticas, seja no próprio regime. Para eles, quanto maior for a unidade interna da elite

governante e mais capacidade ela tiver de captar apoio na sociedade, mais condições terá um governo autoritário para superar a crise econômica e manter o processo de mudança política sob controle. Como a recíproca é verdadeira, compreende-se por que o México situa-se em um dos polos da variação concomitante e no outro encontra-se o Brasil e países de mesmo tipo.

O segundo problema enfrentado por Haggard e Kaufman diz respeito ao sucesso com que foram adotadas as reformas orientadas para o mercado, nos países recentemente democratizados ou em processo de democratização. Eles admitem que a eficácia das políticas adotadas esteve também na dependência da gravidade dos desequilíbrios enfrentados pelos governos. Entretanto, isolando este fator, encontram a explicação para o maior ou menor sucesso no manejo macroeconômico e para a adoção de reformas econômicas na organização política, ou melhor, nas distintas formas de organização política dos países considerados. Na mesma dimensão da vida social, aliás, que lhes permitira explicar os diferentes impactos da crise econômica sobre os regimes autoritários. Entretanto, nesses países recém-entrados na democracia ou em processo de democratização, o elemento que os autores consideram chave na organização política é o *sistema partidário*. De modo que, quanto mais o sistema de partidos permite disciplinar as forças políticas em uma direção determinada, mais rápidas e mais profundas tendem a ser as reformas liberalizantes. O reverso seria também verdadeiro. Para os autores, as variáveis-chave que explicariam estes resultados seriam a maior ou menor fragmentação partidária combinada com

uma polarização mais ou menos intensa do sistema. As combinações possíveis entre as variáveis são muitas, mas o pior caso seria o do Brasil (além da Bolívia e Peru), onde um sistema partidário fragmentado teria inviabilizado a estabilização e as reformas liberais pelo primeiro governo democrático. A contínua fragmentação e a polarização teriam conduzido aqui à eleição de um *outsider* (Collor) sem adequado suporte parlamentar. Embora Collor tenha iniciado um programa de reformas, a instabilidade macroeconômica se manteve e o presidente foi impedido em função do envolvimento em um escândalo de corrupção.

Fazendo contraponto ao caso brasileiro, o México – com seu regime de partido dominante – é, para Haggard e Kaufman, o melhor caso em termos da estabilização econômica e das reformas liberais. Segundo eles,

se sistemas partidários fragmentados e polarizados criam incentivos que minam políticas estáveis, o processo de decisão política nos regimes de partido dominante pode ser mais coerente. Um partido dominante, centralizado, dá às elites políticas a independência para dar início a medidas impopulares, mas também lhes provê os meios organizacionais para construir as bases de suporte político organizado que são cruciais para manter as reformas ao longo do tempo (Haggard & Kaufman, 1995: 268).

Assim, para Haggard e Kaufman, o que teria permitido ao México enfrentar adequadamente a crise com um programa de estabilização sustentada e de reformas

econômicas radicais foi contar com um regime de partido dominante, em que o PRI ocupa a posição-chave.

A dimensão organizacional é tão relevante para Haggard e Kaufman que é nela também que vão buscar o porquê de os regimes de partido dominante não aproveitarem sua capacidade superior de exercer a autoridade para – ao invés de se tornarem reformistas – predarem as sociedades ou, então, isolarem-se delas ossificando-se. Embora reconheçam não haver resposta teórica satisfatória para a questão, eles sugerem haver três características da organização política que afetam a capacidade dos governos atuarem positivamente, promovendo a resolução das crises e perseguindo estratégias econômicas coerentes. Primeiro, os regimes de partido dominante têm uma vantagem sobre os regimes militares: dispõem de meios organizacionais para mobilizar e cooptar suporte social. Além disso, para explorar esta vantagem, os regimes de partido dominante devem ter uma autoridade executiva concentrada e alguns controles sobre ela, tais como a delegação da gestão econômica a equipes de tecnocratas e a existência de um setor privado independente dela.

Tomadas em conjunto, as explicações para o *timing* e a profundidade das mudanças políticas ocorridas no Brasil e México, desde a crise econômica do início dos anos 1980, podem ser resumidas do seguinte modo: a) no Brasil, a democratização política avançou muito mais rápido do que no México porque seu regime político tinha uma organização política bem menos coesa do que o México, suportando menos as pressões derivadas da crise; b) o México, justamente por dispor de um sistema partidário

mais coeso que o Brasil, pôde, ao invés, *depois da crise*, implementar de forma mais rápida que o Brasil programas econômicos consistentes e sustentados de estabilização e de reforma liberal.

O cotejo entre as explicações dadas e as transformações políticas de México e Brasil permitem avançar as seguintes observações críticas:

1) À primeira vista, a análise dos efeitos da crise econômica sobre os regimes autoritários parece adequada. Partindo-se da ruptura das bases socioeconômicas de sustentação do regime autoritário, é razoável supor que ele seja tão mais resistente à mudança quanto maior for a coesão interna produzida por sua organização política. De fato, o regime autoritário mexicano parecia mais coeso que o brasileiro, pois durante o momento mais agudo da crise da dívida externa, a política mexicana era dominada quase completamente pelo PRI, ainda então com a aura de portador dos interesses populares, ao passo que no Brasil o partido oficial do regime autoritário já tinha perdido o controle sobre os governos dos principais estados da Federação e enfrentava uma minoria oposicionista moderada, mas aguerrida no Congresso Nacional.

Haveria, porém, que adicionar outros fatores à maior coesão aparente do regime autoritário mexicano em relação ao brasileiro para explicar a sua resistência. Um desses fatores diz respeito ao período de sucessão presidencial. Ao passo que no México a moratória da dívida externa ocorreu em agosto de 1982 – último ano do mandato do presidente Lopez Portillo e logo depois da eleição do novo presidente, Miguel de la Madrid – no Brasil ela foi declarada em

dezembro de 1982, no meio do mandato do general-presidente João Figueiredo e mais de dois anos antes da eleição do seu sucessor. Isso significa que, no México, a crise econômica pode ser atribuída inteiramente ao presidente Portillo que acabara de deixar o cargo, ficando Miguel de la Madrid como depositário das esperanças de superação do problema. Este sofreu apenas o desgaste político resultante das medidas de combate à crise que adotou. Em suma, o calendário eleitoral permitiu que o regime mexicano desviasse para a figura do ex-presidente boa parte do impacto político negativo da crise. No Brasil, ao contrário, o governo Figueiredo e o regime militar acabaram sofrendo o duplo impacto negativo de conduzir o país à crise e de tomar medidas recessivas e inflacionárias para combatê-la. E a oposição teve tempo – mais de dois anos – para capitalizar em benefício próprio o impacto das políticas de combate à crise tomadas pelo governo e de organizar-se para a sucessão presidencial. Em suma, uma regra institucional que não relacionada à coesão dos regimes – o calendário eleitoral – parece ter contribuído para que o regime de partido dominante mexicano resistisse mais à crise do que o regime militar brasileiro.

As eleições presidenciais mexicanas de 1988 reforçam o argumento anterior, de uma perspectiva diversa. Embora não caiba fazer aqui uma história política detalhada do período presidencial de Miguel de la Madrid, não resta dúvida de que sua gestão permitiu ou estimulou o crescimento muito grande do Partido de Ação Nacional (PAN) e a formação do Partido de Reconstrução Democrática. O primeiro captou o apoio político de boa

parte das organizações empresariais e desviou do PRI parte da sustentação empresarial e popular da região norte do México. O segundo surgiu de uma dissidência de esquerda do PRI aliada ao partido comunista mexicano que captou o apoio de organizações sindicais e populares antes vinculadas ao PRI. Esse esvaziamento do PRI tanto em favor da direita como da esquerda resultou na “quase derrota” eleitoral nas eleições presidenciais de 1988. A derrota, registre-se, foi evitada – segundo grande parte dos observadores políticos – por procedimentos fraudulentos, possíveis em função da inexistência de um sistema independente de controle tanto da votação como da apuração dos votos. Desta forma, a alegada coesão do regime de partido dominante mexicano não foi suficiente para evitar, depois de seis anos de gestão recessiva da crise, que as bases políticas de sustentação do regime se fraturassem, embora sem ter produzido alternância no poder.

2) A análise das causas da rápida liberalização econômica mexicana em comparação à resistência brasileira em adotar reformas similares mostra ainda mais fragilidade. É certo que o sistema partidário brasileiro na década de 1980 era mais fragmentado que o mexicano e talvez mais polarizado. Mas não se pode deduzir tão facilmente disso a diferença de *timing* entre os processos de liberalização dos dois países.

A explicação de Haggard e Kaufman supõe que as reformas liberais e o “ajuste macroeconômico” seja algo indiscutível – e que os governos ou pelo menos os chefes de governo tenham assumido essa perspectiva depois da crise – restando como questão problemática apenas a disciplina das

forças políticas aliadas dos governos desejosos de liberalizar seus países.

Ora, a história política de México e Brasil não permite essa inferência. Em primeiro lugar, o sistema partidário com que contava o presidente José Sarney no Brasil estava longe de ser fragmentado. Depois das eleições de 1986, o partido do presidente da República, o PMDB, elegeu a quase totalidade dos governadores de Estado e mais da metade do Congresso Nacional. A oposição de esquerda de base popular, pelo contrário, elegeu pouco mais de 10% dos parlamentares federais e nenhum governador de Estado. É verdade que o sistema partidário foi perdendo consistência ao longo do tempo e que nas eleições presidenciais de 1989 os candidatos dos principais partidos (PMDB e PFL) tiveram votações muito pequenas. Mas o que explica a perda de consistência da base parlamentar do governo foi, precisamente, a dificuldade de chegar ao consenso que Haggard e Kaufman dão por suposto existir. De fato, os dirigentes políticos brasileiros, em vez de adotarem automaticamente o reformismo liberal, dividiram-se profundamente em relação aos procedimentos mais adequados de saída da crise. Oscilaram entre programas heterodoxos e ortodoxos de estabilização monetária e só no final do governo Sarney pareceram inclinar-se para as saídas liberais para a crise. O mais importante, no entanto, é que a base parlamentar do governo tendeu a acompanhar todas as diferentes iniciativas governamentais, ao menos quando elas foram adotadas com convicção e firmeza de vontade política. O caso brasileiro mostra, assim, que a questão central diz respeito menos à coesão do sistema partidário do

que a rapidez e consistência com que ocorreu o processo de conversão do governo ao reformismo liberal. Enquanto as elites brasileiras não aderiram ao reformismo, ele não pode constituir em uma política consistente de governo. Ademais, haveria que levar em conta a “sensibilidade” do sistema político aos assalariados, já que é sobre esses que recai o maior ônus do “ajuste” macroeconômico.

Em outras palavras, em um sistema político recém-democratizado como o brasileiro, além do “problema da conversão” ao liberalismo, o governo leva em consideração seguramente o impacto político das reações dos assalariados às políticas que adota, mesmo que não haja partidos de esquerda populista numericamente relevantes. O Plano Real, que estabilizou a moeda brasileira em 1994, foi adotado por uma aliança de partidos políticos de centro e direita no interior de um sistema partidário muito mais fragmentado e polarizado do que o existente anteriormente, no período Sarney. Além de expressar o consenso das elites brasileiras em torno das reformas liberais (mas um consenso que foi socialmente construído ao longo de muitos anos), o mecanismo de estabilização foi heterodoxo e não implicou em restrições aos salários reais. Pelo contrário, produziu aumento real de salários, em função da estabilização repentina dos preços.

O caso mexicano é uma mostra da pertinência das restrições já feitas à argumentação de Haggard e Kaufman. A ascensão de Miguel de la Madrid à Presidência da República significou uma guinada em direção à ortodoxia econômica e à perspectiva liberal. O seu governo tinha não apenas afinidades com a ortodoxia, mas procurou retomar a

simpatia empresarial – abalada com a nacionalização dos bancos – com uma retórica e uma política favorável à iniciativa privada. Mesmo assim, só levou até o fim o ajuste macroeconômico ortodoxo porque acreditava na solidez do domínio que tinha sobre o PRI, na coesão interna do partido e no controle que este tinha sobre as massas populares. No entanto, os cálculos do governo em parte estavam equivocados. O ajuste macroeconômico começado em 1982 e as reformas liberais iniciadas em 1985 não puderam ser sustentados plenamente pelo PRI.

Em primeiro lugar, a liberalização provocou uma dissidência de esquerda, o PRD – cujo candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, quase venceu as eleições presidenciais de 1988 – estimulou uma parte do movimento sindical, tradicionalmente priista, a afastar-se do candidato oficial e apoiar o da esquerda. Em segundo lugar, embora o PRI tenha vencido com Carlos Salinas, a continuidade do programa liberal dependeu da criação de um suporte político adicional para o governo. Assim, para combater a inflação foi negociado o Pacto de Estabilização de 1988, que articulou – com a ajuda do PRI, é verdade – governo, trabalhadores e empresários na execução de um programa anti-inflacionário. Além disso, o governo Salinas aumentou seu suporte popular criando um sistema de distribuição de renda para os mais pobres – o Programa Nacional de Solidariedade – não intermediado pelo PRI, mas que vinculava diretamente governo federal e governos estaduais e sindicatos.

Todas essas objeções não negam a tese mais geral dos autores segundo a qual *institutions matter*. Não há dúvida

quanto a isso. Com efeito, fora do contexto limitado do debate norte-americano entre institucionalistas e behavioristas, essa proposição é irrelevante porque sociologicamente óbvia.

O que se põe em dúvida é o caráter primordial que os autores dão à coesão ou fragmentação – seja do regime político, seja do sistema partidário – na explicação das mudanças políticas. Há, em primeiro lugar, outras características institucionais que devem entrar em linha de conta. Além disso – e o mais fundamental – é que as mudanças políticas e sociais não são explicáveis apenas por regras institucionais, por mais importantes que essas sejam.

A práxis social e política das categorias e agrupamentos sociais também tem um papel conformador da sociedade. Ainda mais porque em processos de transição, principalmente, a práxis dos diversos grupos sociais costuma romper os canais institucionais pelos quais usualmente corre a vida política. É justamente da tensão entre instituições e práticas coletivas que deriva a vida em sociedade e, especialmente, a mudança social.

## II

O trabalho de Jaime Marques-Pereira e Bruno Théret é uma comparação direta dos casos de México e Brasil. Seu problema central é o de explicar as divergências de orientação econômica surgidas há alguns decênios entre os dois países, cujo padrão de desenvolvimento anterior era muito similar. Sua perspectiva teórica é regulacionista, quer

dizer, adotam uma variante institucionalista de marxismo, que enfatiza a importância dos quadros institucionais – econômicos, sociais e políticos – no funcionamento da vida econômica e entende que as demais dimensões da vida social – política, cultura e sociedade – tem lógicas próprias de operação, não dedutíveis da economia.

Segundo os autores, México e Brasil tiveram em comum, até 1970, a mesma estratégia de desenvolvimento, a industrialização por substituição de importações (ISI), e uma extraordinária desigualdade social, herdada do período colonial. A raiz das trajetórias econômicas distintas dos dois países, a partir do início dos anos 1970, estaria, segundo Marques-Pereira e Théret, na maior ou menor legitimidade de seus Estados e nas formas distintas de articulação institucional entre Estado e sociedade. Em consequência das diferenças de legitimidade de seus Estados, sua estabilidade política dependeria em maior ou menor medida do seu desempenho econômico, isto é, do crescimento.

O Estado mexicano, surgido de uma revolução com grande participação popular, teria por isso grande legitimidade e alta capacidade de articulação com uma sociedade civil já integrada nacionalmente. O Estado brasileiro, pelo contrário, sem origem revolucionária, teria baixo nível de legitimidade e pouca capacidade de enquadramento político da sociedade civil, sociedade essa marcada pela falta de integração nacional. Essas diferenças teriam se expressado em modos distintos de regulação societário, isto é, em padrões distintos de vinculação entre política e economia – divergentes padrões de política fiscal e

monetária, de vinculação entre grupos sociais e Estado, de relação com a ordem mundial etc.

Dessa forma, a alta dose de legitimidade política do Estado mexicano teria tornado pouco relevante para sua estabilidade a legitimidade derivada do crescimento econômico. Por isso, desde os anos 1940 até o final da década dos 1960, embora tenha havido um crescimento contínuo da produção nacional, a política econômica do Estado mexicano foi “monetarista” tendo como objetivo básico o equilíbrio das contas públicas e a estabilidade monetária. Outra dimensão do controle estrito do Estado sobre a sociedade era o *sistema corporativo*, por meio do qual o Partido Revolucionário Institucional organizava as várias categorias de trabalhadores (camponeses, assalariados urbanos e autônomos) e empresários. Por meio desse sistema canalizavam-se as demandas e distribuíam-se recursos de toda a ordem, inclusive empregos (os sindicatos, de um lado, vinculavam-se ao PRI e, de outro, funcionavam no sistema “close-shop” pelo qual todas as relações de trabalho eram intermediadas por eles).

Os autores sustentam, ademais, que a fundação revolucionária do Estado mexicano fez do nacionalismo político e cultural, mas não econômico, a sua ideologia básica. Fazendo contraponto a isso, o déficit de legitimidade política do Estado brasileiro e o inacabamento da Nação faz do crescimento da economia um elemento-chave para sua legitimidade. Por isso, a política econômica característica do Estado brasileiro teria sido o “estruturalismo”, cuja característica central era priorizar o crescimento econômico e, em função disso, manter certa lassidão fiscal e monetária

que fez da inflação um traço endêmico da economia. O caráter crônico da inflação sinaliza a incapacidade de o Estado enquadrar previamente o conflito distributivo entre os vários segmentos das elites dominantes e com os dominados. A inflação é uma forma de fazê-lo ex-post, com menores custos políticos.

Confirma esta característica geral da relação Estado/sociedade a forma clientelística de vinculação entre os vários segmentos sociais e o Estado. O clientelismo expressa tanto a fragmentação das elites no plano societário como a incapacidade de o Estado articulá-las. Clientelismo brasileiro e corporativismo não se excluem em absoluto. O que ocorre de fato é que, no México, o domínio da forma corporativa significa a distribuição dos recursos, e a canalização das demandas dos clientes subordina-se à organização estatal-partidária corporativa. A diferença em relação ao Brasil é que nesse país as corporações nunca tiveram uma posição central na distribuição dos recursos públicos. Por último, reforçando o papel que o crescimento econômico sempre teve para a legitimação do Estado, o nacionalismo, definido em termos econômicos, foi a orientação ideológica dominante no que diz respeito às relações do país com o Exterior.

Em síntese, Brasil e México, embora sociedades extremamente desiguais e moldadas pela mesma estratégia de desenvolvimento (ISI), contrapunham-se pelo tipo de Estado e das instituições societárias: o Brasil contava com déficit de legitimidade política e tinha estruturalismo, clientelismo e nacionalismo econômico como formas de regulação societária; fazendo contraponto, o México

dispunha de muita legitimidade política e contava com monetarismo, corporativismo e nacionalismo político e cultural como formas de regulação societária nacionalmente.

O argumento básico de Marques-Pereira e Therét é o de que as trajetórias mexicana e brasileira a partir dos anos 1970 resultaram da ação dos seus respectivos padrões institucionais e da disponibilidade de recursos a partir do momento em que as economias de México e Brasil entraram em crise ao atingir o ápice da fase da industrialização de bens de consumo duráveis.

No México, embora as manifestações estudantis de 1968 e os movimentos guerrilheiros do início da década de 1970, tenham sido, segundo os autores, expressões da crise da industrialização substitutiva, foram interpretadas apenas como crise política pelas elites mexicanas. Assim, para *contrarrestar* esta crise, especificamente, para reverter a tendência de a esquerda abandonar o PRI, aproveitaram a grande disponibilidade de recursos oriundos da alta do petróleo e a superoferta de empréstimos internacionais que se seguiu a ela para distribuir renda, principalmente para as classes populares. Dessa forma, abandonaram o “desarrollo estabilizador”, a gestão econômica cuidadosa mantida entre os anos 1940 e 1970, inaugurando na década de 1970 o que ficou conhecido como “desarrollo compartido”. Ademais, do ponto de vista econômico, os mexicanos teriam aproveitado o boom de empréstimos dos anos 1970 para desenvolver um projeto mais liberal de integração ao mercado mundial, expandindo a produção de petróleo e dando início à indústria maquiladora para aumentar a oferta de empregos.

Na década de 1980, depois da crise da dívida, as elites mexicanas atuaram, segundo os autores, confiando na legitimidade que a Revolução legara e na capacidade de articulação do PRI e das corporações controladas por ele. Por isso, para superar a crise, impuseram um ajuste econômico brutal à sociedade, com consequências extremamente negativas para os trabalhadores, que perderam empregos e renda. Deram prioridade, como nos velhos tempos do “desarrollo estabilizador”, ao ajuste macroeconômico interno, esperando, com isso, atingir o ajuste da balança de pagamentos. Paralelamente, aprofundaram a guinada liberal e internacionalizante que haviam iniciado nos anos 1970, de modo a reconquistar o apoio empresarial que diminuía com a crise e a nacionalização dos bancos. Assim, iniciaram a abertura comercial em 1985, as privatizações e aderiram ao NAFTA já nos anos 1990.

No Brasil, a resposta governamental à crise industrial do início dos anos 1970 e à crise política decorrente foi aproveitar a super oferta internacional de capitais para aprofundar a industrialização, isto é, para expandir a indústria de bens de capital. O déficit de legitimidade política, decorrente do inacabamento do Estado-nação, teria imposto a busca do crescimento a todo custo, o “desenvolvimento em marcha forçada”, destinado a completar o sistema industrial, “fechá-lo” em termos nacionais, mesmo ao preço da acentuação das desigualdades sociais. Diferentemente do México, a crise do regime de acumulação excludente (fase da substituição de importações de bens duráveis de consumo) foi respondida com mais

esforço de crescimento para suprir déficit de legitimidade política.

Nos anos 1980, o déficit de legitimidade política teria impedido as elites de priorizarem o ajuste econômico interno como saída para a crise. As elites tentaram evitar suas consequências social e politicamente nefastas, ainda mais porque não controlavam as massas. Por isso, foi dada prioridade ao ajuste do balanço de comércio exterior e de pagamentos. Como resultado do esforço de ajuste externo e, ao revés, da proteção concedida ao aparelho produtivo, exacerbaram-se os impulsos inflacionários, como sinal da acentuação dos conflitos distributivos e da fraqueza política do Estado. A resposta brasileira à crise teria sido consistente com a baixa legitimidade política de seu Estado, com a busca do crescimento econômico e com o nacionalismo econômico.

Esta breve exposição, embora não faça justiça ao vigor e brilhantismo do trabalho analisado, permite fazer as seguintes observações:

1) As respostas de política econômica dadas por Brasil e México nas décadas de 1970 e 1980 não parecem ser muito consistentes com a hipótese que vincula maior ou menor legitimidade política à busca mais ou menos intensa de crescimento econômico. As respostas dadas na década de 1980 parecem adequadas, já que a alta legitimidade do Estado mexicano dava bastante segurança aos governantes para executarem políticas econômicas ortodoxas e recessivas. Da mesma forma, o Brasil teria se visto na contingência de evitar muita oposição política dos “de baixo” em função do baixo nível de legitimidade política associado

ao Estado. No entanto, porque então na década de 1970 o Brasil exacerbou as tensões sociais tentando aprofundar sua industrialização, em vez de usar os recursos disponíveis para reduzir as tensões sociais e políticas mediante um programa de desenvolvimento mais fácil, tal como o reivindicado pelo empresariado? E o México? Por que nos anos 1970 suas elites não confiaram na legitimidade revolucionária e, em vez de distribuir recursos, não optaram por aprofundar a industrialização? Enfim, Brasil e México não parecem ter mantido opções coerentes com suas instituições nas duas décadas.

2) Embora não se possa, aqui, reconstruir passo a passo o texto de Marques-Pereira e Théret é perceptível que, na medida que avançam no texto, vão abandonando as hipóteses iniciais e, cada vez mais, inserindo as instituições no contexto das lutas sócio-políticas das quais, de fato, fazem parte. Assim, na medida que se torna difícil mostrar que as instituições permitem “deduzir” condutas, passam a mostrar que, em função das circunstâncias históricas, elas são interpretadas de um modo ou outro. Mais ainda, os processos sociais mais amplos que atravessam as sociedades passam a ser tomados como desafios ao conjunto das instituições de cada sociedade. O processo de democratização brasileiro, por exemplo, impõe certas condições ao funcionamento das instituições. Elas não funcionam na década de 1980 como nos anos 1970. Outro exemplo: a guerrilha no México, no início dos anos 1970, faz com que a crise econômica seja percebida como política, o que reorientaria provisoriamente a ação do governo para o crescimento, ao contrário do que suporia seu funcionamento

“normal”, pouco dependente da economia para sustentar uma legitimidade originada na revolução de 1910.

### III

A análise institucional comparada abre grandes perspectivas para explicação das semelhanças e divergências entre os processos históricos de países distintos. No entanto, as suas possibilidades explicativas serão tanto mais desenvolvidas quanto menos formalista ela for. Daí a vantagem que a análise de Marques-Pereira e Théret apresenta sobre a de Haggard e Kaufman: a análise inspirada no regulacionismo francês preocupa-se em sublinhar diferenças qualitativas que vinculam mais de uma esfera societária (contrapontos institucionais na articulação Estado/sociedade) em vez de diferenças quantitativas em uma dimensão apenas (maior ou menor coesão organizacional do regime ou do sistema partidário).

De qualquer modo, as duas perspectivas analíticas poderiam ganhar muito caso inserissem as instituições na práxis histórica, isto é, no processo de reprodução e transformação de cada sociedade. Isso significa que, por vezes, as instituições submetem a vida social, regulando o seu processo de reprodução. Em outros momentos, porém, as instituições perdem sua capacidade de regulação, são ultrapassadas e destruídas, pelo menos parcialmente, pela dinâmica das sociedades. Nascem assim outras formas de sociedade, estruturadas de modo diverso e reguladas por instituições novas ou modificadas.

São estes movimentos de sintonia e tensão entre instituições e dinamismos societários que permitem periodizar a vida social, identificando padrões de reprodução e de transformação que se sucedem historicamente.

Dentro desta perspectiva, passo a sugerir um esquema interpretativo distinto para as mudanças sociopolíticas ocorridas no Brasil e no México desde os anos 1970. De fato, as sugestões apresentadas a seguir não são mais que hipóteses e constituem, em boa parte, apenas variantes em relação às proposições já examinadas. Constituem, com efeito, indicações a serem desenvolvidas no futuro.

1) O quadro das diferenças institucionais de Brasil e México, desenhado por Marque-Pereira e Théret, constitui de forma geral uma boa descrição dos padrões de regulação das relações Estado/sociedade dos dois países. No entanto, creio que tais características institucionais não estão vinculadas a dois tipos de legitimação – político-revolucionária no México e econômica no Brasil – e nem regulem de forma tão constante a história dos dois países. Pelo contrário, tanto no México como no Brasil seu período de vigência inicia nos anos 1930 e principalmente 1940 e vai até a crise da dívida externa do início dos anos 1980, embora deva se reconhecer que nos anos 1970 o seu funcionamento tenha sofrido algum abalo. Poderíamos chamá-los de forma sintética Estado cardenista e Estado varguista. A partir da crise econômica de 1982, o conjunto das instituições passa a perder capacidade de regulação, pois sua base de sustentação sociopolítica entra em conflito com elas, iniciando-se então um período de transição política mais ou menos acelerado.

Isso significa que, a partir dos anos 1980, os quadros institucionais anteriores perdem capacidade de regular a dinâmica social.

2) Embora não se possa diferenciar os estados brasileiro e mexicano por, de um lado, ter o primeiro falta de legitimidade política e daí necessitar legitimar-se pelo crescimento ou, de outro, ter o segundo tanta legitimidade política que não necessita legitimar-se economicamente, eles tem distintas formas de legitimação política e estas se vinculam de forma diferente à economia. A grande diferença entre México e Brasil, quanto ao tipo de legitimação, é que o Estado cardenista mexicano nasceu de uma revolução vitoriosa que teve uma vigorosa participação popular. Ao passo que o Estado varguista brasileiro nasceu de um golpe militar liderado por facções de elites civis oligárquicas mas situadas na periferia do poder, contra um Estado liberal-oligárquico. Não houve no Brasil participação popular no movimento de quebra da velha ordem e as velhas elites econômicas não foram excluídas do poder político, apenas perderam posição para novos grupos, principalmente de raízes urbanas. As diferenças de peso político relativo das massas populares na constituição do Estado moderno no México e no Brasil faz toda a diferença.

Ao passo que a reprodução da legitimidade política do Estado mexicano supunha perpetuar a crença no seu caráter revolucionário, no Brasil isso nunca teve qualquer significado. No Brasil, a questão chave sempre foi não excluir qualquer segmento das classes proprietárias das oportunidades de participação no crescimento capitalista e não servir de alvo do ataque direto das classes populares.

Daí que no México a perpetuação da legitimidade política envolveu sempre sustentar a imagem revolucionária do Estado pela contínua distribuição de recursos materiais para a base da sociedade, fossem esses recursos oriundos dos fundos públicos fossem, principalmente, sacados fundos privados. Isso foi sustentado pelo Estado mexicano em qualquer tempo, mesmo durante o período do “desenvolvimento estabilizado”. Neste caso, os recursos distribuídos podiam ser subsídios alimentares ou, principalmente, recursos fundiários rurais ou urbanos. Assim, a base econômica da legitimidade política do Estado mexicano foi até a crise dos anos 1980 a distribuição de recursos, principalmente para o setor popular, através de mecanismos corporativos e clientelistas administrados pelo Partido Revolucionário Institucional, fundido no Estado.

No Brasil, de fato, a fraqueza do setor popular dificultou sempre ajustes “ex-ante”, pela força política que isso deu às várias facções das classes proprietárias. Essa fraqueza relativa do Estado fez do crescimento econômico acelerado a base de sua legitimação frente às classes proprietárias e fez da inflação conseqüente o meio de impedir o crescimento da participação dos “de baixo” nos acréscimos de renda sem acentuar as tensões entre classes populares e proprietárias. Em síntese, as legitimidades políticas dos estados de Brasil e México tiveram bases econômicas de sustentação distintas – distribuição contínua de riqueza e crescimento contínuo – em função das diferenças de posição do setor popular na vida política de cada um dos países.

3) Uma das consequências-chave dessa redefinição das relações entre economia e legitimidade política é que a mudança das circunstâncias internacionais – choque do petróleo e expansão extraordinária da disponibilidade de recursos internacionais – embora tenha afetado Brasil e México de modos diferentes não provocou, pelo menos até a “virada” dos juros internacionais em 1979, alteração radical nos seus padrões básicos de reprodução política. Assim, o México – estimulado também pela guerrilha do início dos anos 1980 – expandiu extraordinariamente sua política de distribuição de recursos via Estado. Ampliou a distribuição fundiária no meio rural e no urbano e seus programas de subsídios. A abundância de recursos facilitou o rompimento com a política do “desarrollo estabilizador” – que sempre convivera com a distribuição pelo Estado de recursos privados – e permitiu a implantação do “desarrollo compartido” com o qual não só os setores populares mas também empresariais passaram a participar do tesouro público amplificado por receitas de petróleo e de empréstimos externos. Quanto ao Brasil, a abundância de empréstimos internacionais permitiu manter taxas positivas de crescimento do PIB, “aprofundando” o desenvolvimento industrial. Esta política, embora contrariasse boa parte do empresariado industrial – que desejava um crescimento mais “horizontal” –, permitiu expandir a renda das classes populares através de uma política de elevação real dos salários mais baixos. Esta breve descrição mostra que os dilemas políticos que distinguem México e Brasil foram mais nuançados do que simplesmente distribuir versus crescer. Trata-se também de distinguir entre formas de crescimento

e, como já indicamos, formas de distribuição. Isso tornaria menos rígida a análise, permitindo captar disputas e alternâncias no interior das coalizões de sustentação dos estados cardenista e varguista.

4) A partir de 1982, a crise da dívida fez com os estados mexicano e brasileiro perdessem suas condições materiais de reprodução. De fato, restringiram-se brutalmente as condições de distribuição e de crescimento econômico que davam base econômica à sua legitimidade política. A partir das moratórias de agosto e dezembro de 1982, tanto os que detém o leme do Estado quanto as associações e tendências empresariais, de classe média e de trabalhadores que ocupam distintas posições no interior da coalizão política dominante e entre os dominados, passam a atuar de forma que tendeu a divergir do seu padrão usual. A redução drástica de recursos e as oscilações de conjuntura dificultaram a que os governos de turno atendessem às expectativas usuais dos vários segmentos sociais. No México, o Estado oscilou bruscamente entre uma política de estilo “hiper-revolucionária”, nacionalizando os bancos, até uma “contrarrevolucionária” cortejando o empresariado privado e restringindo as rendas dos assalariados. No Brasil, o Estado oscilou entre penalizar as empresas estatais e dos assalariados, em um primeiro momento, e a impor restrição às grandes empresas privadas. Esses movimentos abruptos dos que detinham os lemes do estado e as consequentes reações dos agrupamentos atingidos tenderam a romper tanto a força das instituições reguladoras da relação Estado/sociedade como a força das instituições que antes preservavam a unidade das elites dirigentes. Em suma, o que

vai explicar as direções diferentes dos processos de transição de Brasil e México será, pois, menos as respectivas instituições tradicionais reguladoras e mais o modo como as elites dirigentes romperam os padrões institucionais para superar o estrangulamento externo dos anos 1980.

## Democracia, Liberalismo e Desenvolvimento

[2003]

Nos últimos anos, acentuou-se entre os intelectuais latino-americanos a descrença nas virtudes do liberalismo econômico e, ao mesmo tempo, cresceu sua satisfação com o vigor das democracias implantadas na América Latina diante de situações econômicas e sociais extremamente adversas a que foram submetidas nos últimos anos.

Creio que há razões fundadas para o pessimismo em relação ao liberalismo econômico. Se focalizarmos apenas os três maiores países latino-americanos – Argentina, Brasil e México – é fácil constatar que em nenhum deles as estratégias liberais (o que inclui política econômica e as chamadas reformas estruturais) levaram a um desenvolvimento autossustentado. Tais estratégias conduziram, no caso argentino, à destruição de importantes segmentos do sistema produtivo e à deterioração do tecido social; no caso brasileiro, onde o sistema produtivo foi muito mais preservado e até se desenvolveu, embora tenha sido muito desnacionalizado, o crescimento tem se dado de forma débil e descontínua, conforme as flutuações do mercado internacional de capitais; e, no caso mexicano, a estratégia liberal levou à redução da integração nacional do tecido econômico e a um crescimento descontínuo, quase totalmente dependente das oscilações da economia norte-

americana. Sublinho que o pessimismo em relação às políticas liberais cresce até onde o governo adota uma postura neoliberal, como no México. É perceptível lá, mesmo entre os membros destacados do establishment, a decepção em relação à estratégia liberal adotada desde meados dos anos 1980 e acentuada em 1994 com a integração do país ao espaço econômico norte-americano. Cada vez mais se impõe a pergunta: por que o país não cresce, se adotamos de forma tão completa todo o receituário da gestão econômica liberal? Em suma, nos maiores países latino-americanos, a adoção de estratégias liberais de desenvolvimento não levou a um crescimento econômico sustentado e, menos ainda, a um desenvolvimento econômico socialmente equilibrado. Parece que nossa adaptação à hegemonia liberal nos levou a um desempenho econômico tão irregular, tão cheio de arrancadas e quedas, que alguém pode denominá-lo, com felicidade, o “voo da galinha”.

Embora este desempenho medíocre tenha dado certa sustentação à tese, de uma parte da intelectualidade de esquerda, de que quanto mais os países periféricos adotam políticas neoliberais mais produzem efeitos destrutivos sobre seus sistemas produtivos e em seus tecidos sociais, é preciso certa cautela quanto a isso, particularmente porque essa tese, em geral, não se sustenta numa definição muito precisa do que seja uma política “neoliberal”, nem é muito cuidadosa na apresentação das comprovações empíricas. Tem-se condenado, por exemplo, as políticas cambiais que vinculam as moedas nacionais ao dólar como neoliberais e destrutivas a médio prazo dos sistemas produtivos, quando

seu caráter nefasto está justamente na sobrevalorização forçada da moeda nacional, o que contraria o ensinamento neoliberal, que propugna a livre flutuação cambial.

Assim, embora estas políticas de sobrevalorização cambial tenham sido adotadas no interior de estratégias econômicas liberais – simpáticas à liberdade de operação dos mercados, às privatizações das empresas estatais e, em geral, sob uma retórica inspirada no Consenso de Washington – elas fogem ao receituário doutrinário neoliberal. Quase sempre foram adotadas para enfrentar conjunturas de inflação muito alta ou até hiperinflação, e tiveram sucesso como instrumentos de estabilização. De fato, os problemas produzidos por tais políticas de estabilização não decorrem delas mesmas, mas da sua manutenção por largos períodos e da sua combinação “inconsistente” com outras políticas – como, por exemplo, a fiscal.

A bem da verdade, devemos reconhecer que mesmo o Consenso de Washington – inspirador das estratégias liberalizantes dos governos da América Latina nos anos 1980 e 1990 – foi menos uma receita pronta seguida nos vários países do que um *repertório* de políticas que foram *seletivamente* adotadas em *combinações diversas* pelos diversos governos do subcontinente.

Isso significa que, embora os governos dos países centrais, as instituições multilaterais, o sistema financeiro internacional, as transnacionais etc. tenham pressionado pela adoção de políticas liberalizantes, sintetizadas no chamado Consenso de Washington, houve em todos os casos uma *boa dose de autonomia das elites* latino-americanas na seleção e combinação de políticas que caracterizaram cada

uma das estratégias econômicas adotadas. Pode-se assinalar pelo menos duas consequências disso:

1) Ao contrário das teses que previam uma tendência de homogeneização do capitalismo globalizado, nos países periféricos como nos centrais, desenvolvem-se dentro de parâmetros liberais amplos variedades bem distintas de capitalismo, com base nas condições materiais e históricas legadas pelos passados nacionais e as opções do presente. De fato, cada um de nossos países está construindo aos poucos modalidades distintas capitalismo periférico integradas de modos diversos na ordem mundial. Talvez seja ainda muito cedo para isso, mas certamente em algum tempo já será possível distinguir com precisão distintas estratégias de desenvolvimento liberal, modalidades institucionais distintas de organização econômica “liberal”. Isso permitiria avaliar com mais precisão quais dessas estratégias foram mais e quais foram menos bem sucedidas para “ajustar” seu legado material e histórico à nova dinâmica do capitalismo mundial. Note-se, de passagem, que não se trata de saber qual “a” melhor estratégia, pois não há melhor estratégia em geral. Trata-se sempre de pensar a partir das condições nacionais concretas.

2) Em cada país e em cada conjuntura, sempre há mais de uma opção possível a seguir, sempre há cursos de ação alternativos em relação à política econômica (ou em relação às políticas de governo em geral), tendo cada uma dessas alternativas, “dentro da situação”, condicionantes e implicações econômicas, sociais e políticas particulares. Sei que tais observações soam óbvias, embora os governos tendam sempre a desmenti-las, procurando *naturalizar* o

caminho adotado em cada momento, transformando-o no “único possível”. Contudo, meu objetivo aqui não é denunciar as mistificações dos que exercem o poder.

A questão que desejo sublinhar diz respeito aos sistemas políticos no interior dos quais as opções de gestão econômica e outras políticas públicas foram e continuam sendo tomadas na América Latina. Mais especificamente, o problema que me preocupa é a latitude de ação que os governantes têm nesses sistemas democráticos, cuja resistência às dificuldades nos causam tanta admiração. Em vez de nos contentarmos em explicar as políticas que consideramos destrutivas por erros ou omissões, pelo viés ideológico dos governantes ou pelo predomínio no Estado do interesse desta ou daquela fração do capital, não haveria *também* que indagar sobre o sistema político que dá lugar a tais políticas, sobre a relação mais ou menos responsável que cada sistema define entre governantes e governados?

Em suma, não basta discutir a qualidade das políticas econômicas adotadas, o desempenho das distintas modalidades de liberalismo que se vem construindo nos vários países latino-americanos. Devemos discutir também as *características específicas* das democracias dentro das quais tem sido adotadas aquelas políticas. A hipótese subjacente às proposições anteriores é que a qualidade do sistema político tem grande probabilidade de afetar as opções de política econômica e, de forma geral, as políticas de Estado.

Discutir a qualidade da democracia e associá-la às opções políticas feitas a partir do Estado é tentar deixar de percebê-la apenas em contraposição às formas políticas

autoritárias que a antecederam na América Latina. A definição procedimental da democracia é essencial, de fato, para distinguir o regime de formas não-democráticas de exercício do poder, como as que vigoraram a partir do pós-Segunda Guerra na América Latina até a década de 1980. No entanto, isso passa a ser insuficiente – em termos analíticos – quando a questão se desloca do contraponto com o passado para incidir sobre o modo como as distintas formações políticas democráticas afetam a gestão econômica do Estado ou, de forma mais ampla, as políticas de Estado.

Deste último ponto de vista, a democracia – como qualquer outro regime – se efetiva como *forma de domínio* que hierarquiza, seleciona positivamente e discrimina, de modo muito desigual, os participantes da relação política. Como forma de domínio, ela, de um lado, é um sistema institucional que materializa e estabiliza as relações de poder e, de outro, é uma relação competitiva e, mesmo, conflitiva entre atores coletivos e individuais que disputam recursos de toda ordem dentro do sistema e, eventualmente, questionam o próprio sistema institucional vigente.

Mesmo um exame superficial do sistema institucional brasileiro permite exemplificar o reduzido controle que exerce a população sobre o sistema político e sobre as ações do poder executivo federal que o comanda. Em primeiro lugar, há um extraordinário descolamento entre eleitores e representação parlamentar, tanto pela sobrerrepresentação das regiões menos populosas do centro-oeste e do norte do país, como pelo próprio sistema proporcional de listas abertas adotado, que “misteriosamente” elege candidatos

quase sem votos de partidos com boa votação e derrota candidatos com muitos votos pertencentes a partidos com pouca votação. Em segundo lugar, o sistema eleitoral proporcional de listas abertas, a candidatura automática dos parlamentares e a facilidade de mudança de partido para os parlamentares eleitos fragilizam muito as organizações partidárias, especialmente no exercício das suas funções governativas. Em terceiro lugar, o Executivo federal tem um grande controle sobre o Legislativo em função de seu grande poder de atração sobre os parlamentares (“prestígio”, cargos públicos e verbas para as bases eleitorais), o que lhe permite construir maiorias parlamentares para governar muito além da sua coalizão eleitoral de apoio. Tudo isso, adicionado à grande influência que a Presidência tem sobre a “opinião pública” – quer pela propaganda institucional de suas ações, quer pela atuação favorável dos meios de comunicação de massa (especialmente o rádio e a televisão) –, dão ao governo federal a capacidade de atuar, mesmo dentro da estrita obediência à lei, restringindo o debate público das questões e minimizando drasticamente a diversidade de ideias e interesses da representação parlamentar eleita. Tudo isso permite apontar para um crônico *viés autoritário* que persiste no sistema democrático brasileiro. Isso ocorreu nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e continua a ocorrer no governo Lula. Minha hipótese é a de que este viés autoritário do sistema político é um dos responsáveis básicos pela adoção “irresponsável” de medidas de política econômica e outras políticas de Estado.

Em suma, o fracasso dos processos de liberalização econômica para gerar crescimento econômico sustentado e

com equidade na América Latina tem como um dos componentes importantes de explicação as formas particulares que a democracia assumiu no subcontinente.

A democracia avançou muito nos principais países da América Latina desde a desagregação daquilo que Marcelo Cavarozzi denominou a “matriz estado-cêntrica” da política latino-americana, na virada dos anos 1970 para os anos 1980. Ademais, parece que as instituições democráticas vigentes têm se mostrado capazes de permitir a governabilidade mesmo nas situações as mais adversas. No entanto, se examinarmos as formas de materialização do regime democrático, a conclusão é a de que elas estão muito longe de poder encarnar a ideia democrática, nas suas três dimensões apontadas por Alain Touraine: “a representação dos interesses da maioria, a cidadania e a limitação do poder pelos direitos fundamentais do homem”.

## A Condição Periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000)

[2000]

### Introdução

No período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e o fim do século XX, a sociedade brasileira passou por várias formas de inserção na ordem mundial. O objeto deste capítulo é caracterizá-las e demarcá-las no tempo.

Seguramente, o final da Segunda Guerra é um marco importante para o estudo da inserção do Brasil no capitalismo mundial, mas seu pleno significado só emerge no contexto das transformações sociais ocorridas na sociedade brasileira desde os últimos decênios do século XIX.

Como se sabe, o capitalismo industrial se difundiu no século XIX e início do século XX em ondas sucessivas desde a Inglaterra, seu centro original, para os Estados Unidos, a França e a Alemanha e, depois, para o Japão e para a Rússia. Estes países, por suas características econômicas e sociais, seu poderio e decisão política, acabaram por se incorporar ao núcleo dominante do capitalismo, o seu Centro. Ademais, o capitalismo também se difundiu para outras partes do globo, como a América Latina. Entretanto, em função das

características dos países dessa região, os resultados do processo de difusão foram distintos. De fato, apesar de estarem integrados há séculos na rede comercial e financeira mundial surgida da expansão europeia dos séculos XV e XVI, os países latino-americanos – mal saídos do regime colonial, militar e politicamente frágeis, com economias de baixo nível técnico e fundadas na superexploração e controle dos trabalhadores – transformaram-se em nações subdesenvolvidas, a Periferia do capitalismo<sup>1</sup>.

Ser país periférico é uma característica marcante da situação do Brasil no contexto mundial. Mas ela não é uma originalidade produzida pela expansão do capitalismo industrial no século XIX. Tornar-se parte da Periferia capitalista foi apenas uma transformação de modalidades anteriores de ser sociedade periférica, originadas da formação dos sistemas coloniais que acompanharam a expansão comercial europeia dos séculos XV e XVI<sup>2</sup>. Ademais, mesmo na sua modalidade capitalista, há várias formas possíveis de ser periferia. Trata-se aqui de esboçá-las, no período em questão.

---

<sup>1</sup> A respeito dos conceitos de Centro e Periferia, encontra-se a perspectiva original da Comissão Econômica para a América Latina, formulada por Raul Prebisch, na coletânea organizada pela CEPAL, *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL – Textos Seleccionados*, México, FCE/CEPAL, 1998, vol. I. Uma reelaboração muito influente dos mesmos conceitos, no contexto de uma análise do sistema capitalismo mundial, encontra-se em Wallerstein (1979) e em Arrighi (1997). Uma reelaboração recente dos conceitos cepalinos aparece em Cardoso de Mello (1998).

<sup>2</sup> A propósito das várias formas históricas de dominação externa na América Latina, consultar Fernandes (1973).

## **Capitalismo autônomo e condição periférica**

O capitalismo foi absorvido no Brasil, ao longo do século XIX, por uma sociedade cujas estruturas econômicas e sociais tinham sido herdadas do período colonial. Sua incorporação na sociedade nacional que então se formava foi, de fato, modulada pela herança colonial. Assim, de início, modernizaram-se parcialmente o comércio de importação e exportação, o financiamento, o transporte e a industrialização das lavouras de exportação, especialmente o café, sem que as bases escravistas da economia fossem abandonadas. Só mais tarde, já na segunda metade do século XIX, principalmente na lavoura cafeeira em expansão, impôs-se a introdução de trabalhadores livres em adição e, depois, em substituição aos escravos. Isso não resultou, porém, em implantação plena de relações capitalistas de produção no meio rural. Fosse qual fosse a lavoura, mesmo a cafeeira, a exploração do trabalho manteve a utilização de técnicas agrícolas rotineiras, o uso concomitante de formas de exploração não capitalistas do trabalho e certo grau de compulsoriedade na relação do patronato com os trabalhadores.

De qualquer forma, a difusão do capitalismo impulsionou o crescimento das lavouras brasileiras de exportação, especialmente a do café, tanto pela emergência de um mercado de consumo de massas que ele provocou nos países centrais (o que permitiu ao café romper sua condição de especiaria, isto é, de bebida para poucos), como pelo impulso que as exportações receberam dos novos meios

materiais e novas tecnologias (transporte e beneficiamento) criadas por ele.

Foi dessa expansão da economia exportadora – e do complexo cafeeiro, em primeiro lugar – que veio o impulso para o crescimento industrial iniciado nas últimas décadas do século XIX. De fato, no Brasil, o crescimento industrial anterior à 1930 – baseado principalmente em produtos alimentares e de vestiário – resultou principalmente da expansão e da alta lucratividade das lavouras de exportação e dos mercados regionais surgidos em torno delas. Entretanto, já na década de 1920 houve alguma diferenciação no crescimento industrial, com o surgimento, por exemplo, de fábricas de cimento e da pequena indústria do aço. A demanda por produtos industriais passou, neste período posterior à Primeira Grande Guerra, a depender também, em alguma medida, da procura de insumos derivada das atividades voltadas para o mercado interno, como a indústria de transformação e a construção civil. Mesmo assim, até 1929, a atividade exportadora continuou sendo sua principal fonte de estímulo, o que se tornou possível pela expansão do comércio internacional até o final dos anos 20, a despeito da deterioração da ordem mundial.

Vale frisar que o caráter periférico do crescimento industrial brasileiro não se manifesta apenas no papel mediador cumprido pelas estruturas socioeconômicas de origem colonial quando da absorção dos impulsos provenientes do núcleo mundial do capitalismo. A condição periférica manifesta-se também no descompasso entre os padrões tecnológico e de concentração de capital dominantes na indústria dos países centrais e aquele que

caracterizou a indústria brasileira ao longo do tempo. De fato, a partir das últimas décadas do século XIX os países centrais passavam por um processo intenso de concentração de capitais e de inovação tecnológica, a Segunda Revolução Industrial, que não pode ser acompanhada pela indústria brasileira. Esta não conseguiu seguir os padrões de crescimento do Centro, seja porque não contava com o volume requerido de investimentos, seja porque as novas tecnologias não estavam disponíveis no mercado. Assim, o crescimento industrial brasileiro conservou a tecnologia (simples, já estabilizada e difundida) e o padrão de concentração de capital característicos da Primeira Revolução Industrial e dominantes nos ramos industriais produtores de bens de consumo corrente, como têxteis e alimentos. A este respeito não houve mudança substancial até o final da Segunda Guerra Mundial<sup>3</sup>.

A ordem mundial no interior da qual despontou a indústria na sociedade brasileira no último quarto do século XIX baseava-se em instituições liberais e tinha o seu epicentro econômico na Inglaterra. Mesmo que na altura da passagem do século XIX para o século XX ela desse sinal de deterioração, que as disputas inter-imperialistas (entre Inglaterra, Alemanha, França e Estados Unidos) tenham conduzido à Grande Guerra de 1914 e que no pós-guerra tenha havido um aumento do intervencionismo estatal, a reconstrução parcial da velha ordem nos anos 1920 permitiu a expansão do comércio mundial e, por esta via, o crescimento das exportações e da indústria brasileira.

---

<sup>3</sup> Encontra-se uma análise extensa e empiricamente fundamentada da evolução industrial do Brasil até 1945 em Suzigan (1986).

Com a crise de 1929 e a longa depressão que, em seguida, atingiu os países cêntricos, as condições internacionais para o crescimento do capitalismo no Brasil mudam completamente. Abandonam-se as políticas que tendiam a resolver os desequilíbrios econômico-financeiros internacionais pelo ajuste dos rendimentos dos grupos sociais de cada país. Pelo contrário, nos anos 1930 os Estados desenvolvem políticas de proteção dos seus sistemas econômicos nacionais em relação aos desequilíbrios mundiais. Tentaram, em suma, isolar suas próprias sociedades da instabilidade econômica mundial. Mas alguns desses Estados foram mais longe do que isso. Além de procurarem proteger suas economias da “desordem mundial”, passaram a ter um papel ativo na construção de novas bases materiais para suas sociedades (cf. Polanyi, 1957).

O Brasil é um exemplo desta tendência. Sem os estímulos dos setores exportadores, a industrialização brasileira avançou, neste período, substituindo importações, graças basicamente aos estímulos da demanda interna e das políticas governamentais.

Ocorre aí uma verdadeira mudança na estrutura da vida material: a indústria passa a representar em 1939 cerca de 43% do produto físico da economia, quando em 1919 era apenas 21% do total. O crescimento industrial, da ordem de 11% ao ano entre 1933-39, apenas compensou a queda da renda da agricultura de exportação, mantendo-se a renda per capita do conjunto estagnada nos anos 1930. A agricultura de exportação conservou, porém, uma função importante para a continuidade da industrialização, a de gerar as divisas estrangeiras necessárias para importar máquinas e matérias-

primas industriais. Mesmo tendo ocorrido neste período um importante crescimento do mercado interno, cabe sublinhar que ao final da Segunda Grande Guerra ainda não havia no Brasil um mercado nacional, “mas apenas um arquipélago de regiões econômicas, precariamente ligadas umas às outras” (Villela & Suzigan, 1973: 238). Dessa forma, os investimentos industriais eram limitados pela pequena dimensão dos mercados locais.

Quanto às políticas governamentais que estimularam a industrialização – câmbio desfavorável às importações, proteção tarifária, financiamento etc. – elas nasceram de um poder político centralizado e intervencionista, resultante do movimento cívico-militar de outubro de 1930, que derrubou a república liberal-oligárquica sob a liderança de Getúlio Vargas.

Com efeito, a partir dos anos 1930, o Estado nacional brasileiro passou aos poucos a se constituir em núcleo organizador da sociedade e alavanca da construção do capitalismo industrial no país. Quer dizer, tornou-se desenvolvimentista. Entende-se aqui desenvolvimentismo como uma modalidade de intervencionismo estatal, orientado não para evitar as fases depressivas do ciclo econômico capitalista, mas para impulsionar a industrialização em países de desenvolvimento tardio, quer dizer, retardatários em relação aos centros originários do capitalismo mundial.

Especialmente nos anos 1930 e 1940, a “desordem” internacional ofereceu um grau realmente amplo de manobra para o Estado brasileiro no plano internacional. Apesar do crescente peso da influência norte-americana na

América Latina, a Alemanha e a Inglaterra tinham posições suficientemente fortes no mundo para permitir ao governo brasileiro explorar as diferenças entre as três potências em proveito próprio. Isso ocorreu tanto no plano do comércio exterior como das obrigações financeiras internacionais. Do ponto de vista do processo material de industrialização, um efeito importante dessa posição política favorável do Brasil no cenário mundial foi a obtenção de financiamento norte-americano para construir uma grande indústria siderúrgica estatal, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), através da qual o Estado abriu passo para absorção pela economia brasileira do padrão de concentração de capital e do tipo de tecnologia gerada pela Segunda Revolução Industrial.

Assim, no período de sua formação, o Estado desenvolvimentista brasileiro teve, como parte essencial do seu quadro de referência, certo grau de autonomia em relação ao capitalismo mundial. Mais do que isso, essa autonomia relativa foi uma condição básica para a realização da estratégia de desenvolvimento que aos poucos ele foi esboçando: a de construir uma sociedade capitalista industrialmente avançada e integrada dentro das fronteiras nacionais brasileiras, ao estilo do modelo nascido na França e na Alemanha, na segunda metade do século XIX.

É verdade que, na medida em que se tornava clara a vitória dos aliados no conflito mundial, de 1943 em diante, o Brasil foi perdendo alguns dos privilégios comerciais obtidos nos anos anteriores<sup>4</sup>. Mas, como se verá, a nova ordem mundial surgida no pós-guerra continuou assegurando ao

---

<sup>4</sup> Para a reconstrução das relações econômicas externas do Brasil neste período, usei principalmente Abreu (1984).

Brasil espaço suficiente para levar adiante o projeto de industrialização já esboçado anteriormente.

## **Guerra-fria, hegemonia norte-americana e capitalismo associado**

A vitória dos Aliados no conflito mundial, encerrado em 1945, e o início da Guerra Fria, em 1947, tornaram-se um marco importantíssimo na trajetória da sociedade brasileira.

Desde logo, no quadro de bipolarização do poder mundial que nasce daí, o Brasil – por seus vínculos socioeconômicos e políticos, sua posição geográfica e participação nas forças militares aliadas durante o conflito mundial – se definirá como país-membro da “civilização ocidental”, liderada pelos Estados Unidos. Com efeito, frente a um conjunto de sociedades semidestruídas pela guerra, os Estados Unidos emergiram como potência dominante do “Ocidente”, responsável por 50% do produto mundial,  $\frac{3}{4}$  das reservas de ouro, liderança tecnológica na maioria dos ramos industriais, e detentora de um poderio militar, nuclear e convencional, que só encontrava desafio na potência líder do “mundo comunista”, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)<sup>5</sup>.

A pertinência a um dos lados do esquema bipolar de poder mundial do pós-guerra dará ao Brasil – como, aliás, a todos os países – o contexto político básico dentro do qual se moverá. Neste quadro, os conflitos internos, inerentes a cada

---

<sup>5</sup> Sobre a hegemonia norte-americana e suas transformações, ver Gilpin (1987).

país, seriam entendidos como parte da luta entre as duas superpotências, o que justificava o caráter limitado da soberania política dos países pertencentes de cada uma das órbitas – “ocidental” e “socialista”. Sublinhe-se, porém, que a própria desproporção existente entre os meios de destruição dos diferentes países limitava, por si só, a soberania de cada um deles. Em última instância, cada país dependia do “guarda-chuva nuclear” de sua potência-líder. Desta forma, mesmo que o poderio econômico da URSS fosse incomparavelmente menor que o dos Estados Unidos, a estrutura bipolar da ordem mundial baseada na dissuasão nuclear mútua foi a característica-chave da política mundial no período da Guerra Fria e manteve-se assim até a desagregação do mundo soviético, no final dos anos 1980.

Além deste enquadramento político global, os países do “Ocidente” passaram a obedecer, depois da Segunda Guerra Mundial, a um conjunto de instituições econômicas que as principais potências aliadas – tendo à frente os Estados Unidos – começaram a criar em 1944 na conferência de Bretton Woods<sup>6</sup>.

Em primeiro lugar, o dólar se tornou a moeda internacional do “Ocidente”. Ele vinculava-se ao ouro e o banco central dos Estados Unidos, o US Federal Reserve (FED), que se comprometia a comprar e vender a moeda norte-americana na proporção de 35 dólares a onça de ouro. Os demais países mantinham suas moedas nacionais em proporção fixa com o dólar. Desta forma, vigorou no pós-

---

<sup>6</sup> Há uma imensa literatura a respeito da conferência de Bretton Woods e das instituições econômicas multilaterais que dela resultaram. Ver, dentre outros, Van Dormael (1978).

guerra (até os anos 1970) um sistema de câmbio fixo, com as moedas de todos os países do Ocidente ancoradas no dólar, exceto os Estados Unidos, obviamente, o que lhes dava uma enorme liberdade de gastar, pois o seu governo detinha poder de emitir a moeda aceitável por seus parceiros.

Em segundo lugar, foram criadas duas instituições e um espaço de negociação comercial entre os países ocidentais cujo sentido básico era promover uma ordem econômica liberal no plano internacional, que revertesse o protecionismo vigente no período anterior à Segunda Guerra Mundial.

Em 1945 foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O FMI teve um papel muito limitado nos primeiros anos de paz, porque os Estados Unidos tinham tal supremacia financeira que podiam encarregar-se sozinhos da ajuda aos demais países. De fato, desde 1948 o Plano Marshall foi a principal forma de assistência financeira dada aos aliados europeus e asiáticos. Ele seguia a Doutrina Truman, enunciada em 1947, que sublinhava a necessidade de revitalizar as democracias e conter o comunismo. Esta ajuda continuou até o início dos anos 1950. As atividades do FMI no suporte dos países periféricos começaram em 1947 e cresceram na década de 1950. Os empréstimos do FMI destinavam-se a socorrer governos de países que se viam pressionados a desvalorizar suas moedas. Destinavam-se, pois, a preservar o sistema de taxas fixas de câmbio vigente.

O Banco Mundial iniciou suas atividades fazendo empréstimos de longo prazo para os países centrais cujas economias haviam sofrido com a Segunda Guerra. Desde os

anos 1950, porém, passou a orientar seus empréstimos para os países periféricos. Para isso, tomava empréstimos no mercado mundial e emprestava a juros menores que os comerciais mediante a utilização de recursos fornecidos pelos países cêntricos. Assim, sua capacidade de conceder empréstimos de longo prazo a juros favorecidos dependia, e até hoje depende, do montante de fundos que recebe dos principais países contribuintes. A orientação do FMI e do Banco Mundial depende dos países que mais contribuem com fundos, o que significa que estão sujeitos principalmente aos países cêntricos, tendo à frente os Estados Unidos.

Em 1948 foi instituído o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT, abreviação do seu nome em inglês “General Agreement on Tariffs and Trade”. O GATT desencadeou desde os anos 1950 uma série de “rodadas de negociação” entre numerosos países do “Ocidente”, orientadas para obter uma progressiva liberalização do comércio mundial. Tais “rodadas”, como a Rodada de Tóquio, realizada nos anos 1970, a Rodada do Uruguai, iniciada na década de 1980 e encerrada nos anos 1990, obtiveram uma redução paulatina e consensual dos obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio internacional. No presente estão em curso as conversações preliminares para uma eventual nova série de negociações, a chamada “Rodada do Milênio”, que poderia iniciar-se no ano 2000<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Se encontrará uma exposição mais detalhada das instituições econômicas internacionais posteriores à Segunda Guerra Mundial em Gill (1988).

Estas instituições econômicas internacionais foram muito bem-sucedidas na liberalização das trocas. Tanto o comércio mundial cresceu muito mais rápido que o produto mundial como as exportações passaram a representar uma proporção cada vez maior do PIB de cada um dos países do planeta.

No entanto, este sucesso nem de longe eliminou as fronteiras econômicas nacionais. De fato, apesar de sua orientação liberalizante, as instituições econômicas características da hegemonia norte-americana do pós-guerra deixaram aos Estados nacionais um raio bem amplo de manobra. E isso tanto no que dizia respeito ao comando sobre os assuntos econômicos dentro de seus territórios como no que se referia ao controle dos fluxos econômicos transfronteiriços. Diga-se de passagem que isso ocorreu a contragosto dos grupos liberais e internacionalistas dominantes nos Estados Unidos e obedeceu fundamentalmente a razões estratégicas, isto é, derivadas da competição com o bloco soviético. Com efeito, a tolerância em relação ao intervencionismo dos Estados de Bem-estar europeus respondeu à ameaça latente de expansão soviética em direção à Europa Ocidental, que parecia realizável caso a potência socialista encontrasse aí um clima favorável produzido por movimentos aguerridos de trabalhadores. Por razões similares, nos países periféricos, os Estados Unidos toleraram e, às vezes, estimularam o autoritarismo estatal. Assim, a Guerra Fria contribuiu bastante para que não se tentasse impor de forma drástica os princípios do liberalismo econômico e se deixasse, pelo contrário, muito

espaço para a atuação intervencionista do Estado, desde que esta fosse percebida como obstáculo à expansão soviética.

Entretanto, no pós-guerra não houve apenas tolerância em relação à intervenção do Estado no domínio econômico. Especialmente fora dos Estados Unidos, entendia-se que a intervenção estatal no domínio econômico como uma espécie de garantia de que as forças de mercado não produzissem certos efeitos negativos sobre a sociedade como haviam ocasionado nos anos 1930. Em relação aos países periféricos, ia-se até além disso: desde 1949 a Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas dedicado ao estudo e a orientação econômica dos países da região, recomendava a intervenção sistemática do Estado no domínio econômico para romper os grilhões que atavam os países periféricos ao subdesenvolvimento.

Por essa via, o Brasil pode manter no pós-guerra políticas de proteção e estímulo às atividades econômicas internas e, especialmente, sua política de industrialização por substituição de importações iniciada nos anos 1930. Para as elites brasileiras, no entanto, isso não parecia suficiente. Tornou-se dominante a ideia de que o país necessitava saltar etapas e alcançar rapidamente o padrão das sociedades capitalistas abastadas, como os Estados Unidos da América.

Os governos brasileiros no imediato pós-guerra – seja o presidido por Eurico Gaspar Dutra, seja o presidido por Getúlio Vargas – agiram na expectativa de que os Estados Unidos os ajudariam a saltar essas etapas, dando ao Brasil um tratamento especial, nos moldes concedidos aos países europeus. Imaginava-se que os Estados Unidos desenvolveriam em relação ao país algo equivalente ao Plano

Marshall, de modo que o Brasil pudesse superar, com ajuda externa, os entraves mais graves ao seu desenvolvimento.

Esta expectativa se baseava na ideia de que os Estados Unidos tratariam o Brasil com especial consideração tanto porque era um membro importante do espaço regional americano como porque o país tivera participação ativa no esforço Aliado durante a guerra. A expectativa fora reforçada pelo anúncio, no contexto da guerra, de intenções norte-americanas de contribuir com o desenvolvimento industrial brasileiro. Encerrado o conflito, os Estados Unidos se engajaram na recuperação europeia e asiática, rebaixando a América Latina em sua escala de prioridades. Os norte-americanos insistiam sempre na recomendação de que o Brasil deveria apoiar o seu desenvolvimento preponderantemente em poupanças internas e só recorrer a fontes externas secundariamente, para o que o instrumento mais adequado seria o recém-criado Banco Mundial.

Apesar disso, a frustração do pós-guerra pareceu por algum tempo poder ser superada com a criação, por sugestão norte-americano e a pedido do governo brasileiro, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, instalada em 1950. Esta Comissão se encarregaria de examinar a situação econômica brasileira e sugerir os projetos-chave para o seu desenvolvimento que poderiam ser submetidos à apreciação do Eximbank e do Banco Mundial. A comissão apresentou seus resultados em 1953, mas os projetos que elaborou não serviram para obter os esperados recursos norte-americanos. Passaram, isso sim, a fazer parte das iniciativas a serem financiadas pelo BNDE, Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico, agência estatal de fomento criada pelo governo brasileiro em 1952.

O novo fracasso em obter ajuda norte-americana não se deveu apenas à pequena relevância do Brasil e da América Latina na escala de prioridades norte-americanas. As relações entre os dois países também se deterioraram em função da oposição norte-americana às iniciativas do governo presidido por Getúlio Vargas, claramente marcadas pelo nacionalismo e pelo populismo. De fato, no início dos anos 1950, o novo presidente interpretou o desequilíbrio do balanço de pagamentos do Brasil como derivado, em parte, ao caráter que considerava demasiado liberal da legislação em relação ao capital estrangeiro. Por isso, ele tomou algumas medidas que visaram reduzir as remessas de lucros de empresas estrangeiras, alterando a política de câmbio e determinando a reestimativa do montante de capitais aqui investidos. As remessas passaram a ser feitas pelo câmbio livre, tornando-se mais onerosas para o remetente. E o recálculo do montante investido tornou-o mais “realista”, quer dizer, menor, restringindo o volume permitido de remessas, já que estas estavam limitadas a um percentual do volume total de capital aplicado no país. O Departamento de Estado dos Estados Unidos e o Banco Mundial protestaram violentamente contra essas medidas e o Banco Mundial decidiu não mais conceder empréstimos ao Brasil, a menos que se alterasse a legislação que restringia as remessas de lucro. Assim, os empréstimos do BIRD declinaram nos anos de 1953 e 54 e cessaram a partir de 1955 até 1964, à exceção de um pequeno empréstimo negociado em 1958. Além das dificuldades do Brasil em relação às instituições financeiras

internacionais, o governo norte-americano – a partir da administração republicana de Eisenhower iniciada em 1953 – acentuará até o fim da década sua negligência em relação ao Brasil e à América Latina.

A deterioração das balanças de comércio exterior e de pagamentos do Brasil nos anos 50 e a impossibilidade de conseguir dos Estados Unidos um programa de ajuda externa como os países europeus obtiveram depois da Guerra provocaram uma reorientação estratégica do Estado em relação ao desenvolvimento. Além de aprofundarem-se, já no governo Vargas, os planos e práticas intervencionistas do Estado no domínio econômico, iniciou-se a adaptação da legislação que regulava as atividades do capital estrangeiro com o objetivo de atrair empresas privadas para industrializar o país. Esta adaptação legislativa culminou com a concessão de facilidades imensas de importação de equipamentos para montar fábricas em ramos específicos da indústria. Com isso conseguiu-se, a partir do governo JK, aumentar muito a presença no País de empresas originárias da Europa, já em franca recuperação econômica da destruição ocasionada pela Guerra Mundial, e dos Estados Unidos, temerosas de perder espaço para suas novas concorrentes europeias<sup>8</sup>.

Vale sublinhar aqui o caráter estratégico da guinada ocorrida em relação ao capital estrangeiro. Embora no Brasil o Estado continuasse acentuando a sua presença na implantação ou melhoramento da infraestrutura econômica

---

<sup>8</sup> Para uma análise detalhada das conturbadas relações Brasil/ Estados Unidos no pós-guerra, na qual este texto se apoiou bastante, consultar Malan (1984).

(energia, comunicações e transporte), de criação ou expansão de indústrias de base (ferro e aço, química, petroquímica etc.) e no financiamento de longo prazo para os investimentos, a partir da segunda metade dos anos 1950, parte do dinamismo industrial brasileiro passou a depender da expansão capitalista dos países centrais e, especificamente, dos investimentos que aqui faziam as empresas multinacionais de origem europeia e norte-americana, especialmente a indústria de consumo durável – indústria automotiva, de eletrodomésticos etc. A participação estrangeira no setor produtivo não era novidade no Brasil, mas até o começo dos anos 1950, os capitais estrangeiros privados só participavam fortemente dos serviços públicos e da transformação de produtos agropecuários. Com a nova onda de investimento, as empresas multinacionais passam a situar-se no setor líder do processo de industrialização. A empresa de capital nacional não saiu do centro da retórica desenvolvimentista, mas continuou a ocupar um papel secundário em relação às empresas estatais e às multinacionais.

Com isso, embora o desenvolvimento do capitalismo no Brasil continuasse tendo o Estado como seu núcleo articulador e seguisse orientado no sentido de internalizar no território nacional o maior número possível de segmentos da indústria, ele transformou-se, desde a segunda metade dos anos 1950, em desenvolvimento associado, em que multinacionais, empresas estatais e privadas nacionais compartilhavam o mercado interno (Cf. Cardoso & Faletto, 1970).

Depois do golpe militar de 1964, este padrão nacional e associado de desenvolvimento foi aprofundado, tornando-se

a economia brasileira muito mais permeável do que antes aos dinamismos do sistema capitalista internacional. O aumento da permeabilidade deu-se pelo estabelecimento de vínculos muito mais íntimos entre o mercado internacional de capitais e as empresas nacionais e multinacionais aqui instaladas. De fato, as empresas estrangeiras, desde 1965, e as empresas nacionais, desde 1967, passaram a ter acesso ao crédito bancário externo (as nacionais através de bancos aqui instalados). Isto ampliou extraordinariamente a base de acumulação de capital até então vigente, com a contrapartida – é claro – de uma dependência financeira acrescida em relação ao exterior. Esta dependência, no entanto, só mostraria seu lado negativo quando se elevasse o patamar de juros extremamente baixos que vigorou durante os anos 1960 e 1970, taxa básica de 1,49% ao ano em média, descontada a inflação mundial, no mercado londrino (Libor)<sup>9</sup>.

Tendo em vista a existência de crédito farto no mercado internacional, especialmente depois da primeira crise do petróleo, esse aumento das conexões financeiras com o exterior teve grande importância no desenvolvimento brasileiro. Primeiro, na alavancagem do “milagre econômico” brasileiro comandado pelo ministro Delfim Neto entre os anos de 1967 e 1973 e, depois, na tentativa do governo Ernesto Geisel superar, com um novo aprofundamento da industrialização, as restrições externas ao desenvolvimento brasileiro postas pela crise do petróleo e pela escassez de matérias-primas ocorridas a partir de 1973.

---

<sup>9</sup> Cf. Tavares & Assis (1985) e Assis (1988).

Um exame, mesmo esquemático, deste último esforço industrializante, permite refletir sobre alguns limites do desenvolvimento capitalista na Periferia do capitalismo internacional nos primeiros decênios posteriores à Segunda Guerra Mundial. O referido esforço tentava enfrentar duas alterações drásticas ocorridas no mercado internacional: buscava superar o estrangulamento externo ocasionado pela alta dos preços das matérias-primas e, especialmente, pela alta dos preços do petróleo; e tentava aproveitar a grande disponibilidade de capitais de empréstimo existente no mercado internacional, resultante da “reciclagem”, pelos bancos, de enormes recursos em dólares controlados pela Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) desde a alta dos preços do óleo. Neste processo, o Estado desenvolvimentista brasileiro chegou ao ápice, seja enquanto núcleo da construção de um capitalismo de âmbito nacional, seja enquanto centro de um capitalismo dependente associado.

De fato, o governo Geisel (1974-79) tentou por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) promover, de um lado, uma onda de investimentos concentrados nos setores de bens intermediários e de capital e, de outro, dar maior peso às empresas estatais e às empresas privadas nacionais no conjunto, de modo a formarem um tripé mais equilibrado no processo de desenvolvimento.

Tomemos, em primeiro lugar, a questão do ponto de vista material. Por meio dos investimentos programados pelo II PND, o desenvolvimento industrial brasileiro se completaria enquanto sistema de produção materialmente integrado nas fronteiras nacionais. É verdade que já na

década de 1950 planejara-se “completar” o parque industrial brasileiro. Embora, desde então, o ritmo de crescimento industrial brasileiro tivesse sido extraordinário, o setor de insumos industriais (siderúrgicos, petroquímicos, de celulose etc.) e de máquinas e equipamentos ainda era modesto. Seu núcleo mais dinâmico continuava sendo o setor produtor de bens de consumo duráveis. O esforço desencadeado no governo Geisel para “completar” o parque industrial brasileiro terminará por ser bem-sucedido, permitindo ao Brasil produzir saldos significativos na sua balança de comércio exterior na década de 1980<sup>10</sup>. Sublinhe-se, no entanto, que a autonomia industrial em relação ao Exterior não incluía a tecnologia. Assim, o desenvolvimento industrial brasileiro incorporaria todas as conquistas tecnológicas da Segunda Revolução Industrial, mas sem capacidade própria de produzi-las.

Quanto ao outro aspecto, é relevante que a participação estrangeira surgisse sob a forma de capitais de empréstimo – por conta e risco do tomador – ao contrário do que ocorrera no grande impulso industrializante dos anos 1950, quando os investimentos diretos das multinacionais tiveram o papel principal. Desta vez, os investimentos diretos do exterior não tiveram papel importante, especialmente porque os países centrais estavam contraindo suas economias, em processo de “ajuste” à escassez de matérias-primas e petróleo. O II PND visivelmente remava contra a maré, tentava escapar do estrangulamento externo da balança comercial, aumentando

---

<sup>10</sup> Sobre o impacto do II PND na estrutura industrial brasileira, consultar Barros de Castro (1985). Faça uma análise do seu significado político-estratégico em Sallum Jr. (1996).

a autonomia industrial do país e a “nacionalização” do parque industrial, mas aumentando a dependência financeira do país em relação ao sistema bancário internacional. Trocava investimento nacional por financiamento estrangeiro. Esta troca segue o padrão desenvolvimentista de crescimento: buscava explorar as “janelas de oportunidades” surgidas no exterior para permitir que a economia continuasse a crescer sem alterar os padrões de dispêndio das classes proprietárias e camadas médias a elas associadas, padrão conforme o qual o consumo das camadas sociais de alta renda acompanha o das elites dos países centrais, embora sua renda seja muitas vezes menor que a delas. Obviamente, isso só foi sustentável em termos econômicos pela compressão extrema da renda das camadas situadas nos patamares inferiores da sociedade. Além disso, o sucesso desta estratégia de crescimento com endividamento dependia da continuidade das condições iniciais de financiamento – dinheiro farto e barato. Se essas condições se mantivessem, os credores poderiam ser pagos e se completaria o projeto de aprofundamento da industrialização com uma maior participação nacional.

A mudança da política de juros dos Estados Unidos em 1979 demarca a inviabilização estrutural do projeto brasileiro de autonomização industrial sob liderança do Estado. Desde 1965 e, especialmente desde a crise do petróleo de 1973, ele era um projeto que contava com financiamento externo a juros baixos. A elevação brutal dos juros internacionais multiplicou o valor da dívida externa brasileira – na medida em que ela era toda contratada com juros variáveis – e debilitou extraordinariamente as bases materiais do Estado e

de suas empresas. Terminava, para o Brasil, a possibilidade de um desenvolvimento sustentável nas bases anteriores, ainda mais porque os preços do petróleo voltaram a subir no mesmo ano, pressionando a balança comercial. A moratória da dívida externa, anunciada em dezembro de 1982, foi apenas o reconhecimento político oficial da impossibilidade de continuar a desenvolver o capitalismo industrial nas velhas bases, sob liderança do Estado desenvolvimentista.

A mudança da política de juros promovida pelo FED a partir de julho de 1979, cuja finalidade imediata era valorizar o dólar frente às outras moedas e atrair capitais para os Estados Unidos, marca de fato uma inflexão na organização do sistema capitalista internacional. A organização do pós-guerra já fora quebrada em 1971, quando os Estados Unidos romperam unilateralmente com o regime de Bretton Woods deixando de garantir o dólar com uma quantia fixa de ouro. O movimento se completou em 1973, quando o governo norte-americano abandonou o sistema de paridades fixas entre o dólar e as demais moedas. Estas duas decisões, que tenderam a desvalorizar o dólar, decorreram das pressões que sofria a economia norte-americana dos seus concorrentes comerciais, especialmente o Japão e a Alemanha. Inaugura-se, então, um sistema de flutuação cambial entre as moedas fortes e de paulatina perda de controle dos governos sobre os seus sistemas financeiros. A inflação se eleva e as taxas de crescimento do produto caem nos países centrais. Na verdade, o período compreendido entre 1971 e 1979 é de experimentação de novas formas de regulação econômica internacional, processo que dá lugar à reorganização das bases da liderança norte-americana sobre

a economia “Ocidental”. Os Estados Unidos não perdem a hegemonia que detinham até 1971, como alguns querem fazer crer, para retomarem-na mais adiante, em 1979. Eles não a retomam em 1979 porque não a perderam em 1971. Só perderam o predomínio industrial que tinham no mundo até os anos 1960 com base na tecnologia derivada da Segunda Revolução Industrial. Os anos 1970 são de transição para uma nova forma de organizar no plano econômico a hegemonia norte-americana, forma esta que não terá a partir da década de 1980 o seu centro na indústria, mas nas finanças mundializadas.

Bem feitas as contas, o período que vai do final da Guerra Mundial até os anos 1970 foi de desenvolvimento acelerado no Centro e de crescimento mais rápido ainda em algumas áreas avançadas da Periferia, dentre as quais se situa o Brasil. Na segunda parte da década de 1970, quando o Brasil tentou romper alguns dos constrangimentos que mantinha inacabado o seu desenvolvimento industrial, os países do Centro já se preparam para a revolução tecnológica que dará a base material para a construção de um novo sistema econômico mundial. O último grande esforço industrializante do país fracassa porque atinge os seus objetivos, sim, mas com base numa tecnologia que está em vias de ser ultrapassada e apoiado em tal grau de endividamento que acabou por fragilizar sua própria mola impulsionadora, o Estado desenvolvimentista. Vale ressaltar que mesmo que o esforço industrializante fosse bem-sucedido, ainda haveria que indagar se teria sido capaz de romper com a brutal desigualdade econômico e social

imperante no país, o verdadeiro abismo que separa o Brasil do Primeiro Mundo.

### **O Brasil na ordem do capitalismo mundializado**

O ano de 1979 pode ser tomado como marco da construção de uma nova ordem econômica mundial. Naquele ano, ao final do governo Carter, o presidente do FED, Paul Volcker, retirou-se da reunião mundial do Fundo Monetário Internacional, anunciando que não seguiria mais a sua orientação e dos demais países industrializados, que tendiam a manter o dólar desvalorizado frente às demais moedas. Declarou que o dólar manteria sua condição de moeda internacional. Para isso, elevou dramaticamente a taxa interna de juros, dando início não só à revalorização do dólar frente às demais moedas, mas também a um processo recessivo que atingiu tanto a economia norte-americana como o resto do mundo nos primeiros anos da década de 1980 (Tavares, 1998).

Na sequência dessa iniciativa, os governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, adotaram políticas neoliberais – privatização, desregulamentação e desmantelamento das conquistas sociais que estiveram na base do crescimento econômico com distribuição de renda que caracterizaram os países do Centro nos primeiros trinta anos do pós-guerra, os chamados “trinta gloriosos”. Estas políticas neoliberais tenderam a se generalizar no Centro e na Periferia do “Ocidente”. E com o fim do mundo “socialista” – demarcado

pela derrubada do Muro de Berlim, em 1989, e pela desagregação da URSS – elas tenderam a adquirir um âmbito efetivamente mundial. Não é o caso, aqui, de discutir as raízes desta inflexão liberal, mas vale lembrar que, quando as políticas neoliberais foram adotadas, a situação das economias mais desenvolvidas já não era “gloriosa”. Pelo contrário, desde a crise de 1973, as economias do Centro viveram um período de estagflação – baixo crescimento combinado com inflação alta. Assim, a inflexão foi entendida, bem ou mal, como uma alternativa positiva à deterioração do padrão anterior de desenvolvimento capitalista.

As políticas neoliberais abriram espaço para mudanças muito importantes na forma de organização das finanças internacionais e no padrão de atuação das multinacionais, mudanças que deram início a uma nova etapa de internacionalização do sistema capitalista, a fase do capitalismo mundializado.

No que diz respeito às mudanças na área financeira<sup>11</sup>, há três aspectos a considerar. Em primeiro lugar, nos países centrais foram abandonadas as políticas derivadas dos ensinamentos de Keynes cujo elemento nuclear era a preservação do emprego pela regulação da demanda, de modo que inflação e pleno emprego não se contrapusessem. A inflexão havida nas políticas econômicas dos países do Centro envolveu a execução de políticas monetárias rígidas destinadas a derrubar a inflação. Elas ocasionaram juros nominais altos e foram eficazes para atingir seus objetivos

---

<sup>11</sup> Aproveita-se aqui parte de análises e informações constantes de François Chesnais (1998), Braga (1998) e Helleiner (1994).

centrais. Nos anos 1980, os preços cresceram 5,1% ao ano nos países do G-7 (mais industrializados), contra um crescimento de 10,7% ao ano na década de 1970. Apesar da queda da inflação, os juros reais mantiveram-se bastante altos, muito além do nível das décadas anteriores. Com isso, a expansão do produto nos anos 1980 e de 1990 a 1995, respectivamente 2,8% e 2,0% ao ano, foi bem menor do que na década de 1970, quando o crescimento foi 3,6% ao ano, taxa ela mesma não muito positiva, ao menos quando comparada com as dos “trinta gloriosos” do pós-guerra.

Em segundo lugar, na Europa, os juros altos e o crescimento lento do produto provocaram déficits públicos em toda a década. Nos Estados Unidos, além disso, os gastos militares exagerados da Era Reagan contribuíram decisivamente para o déficit. Por outra parte, a política de valorização do dólar contribuiu para que os Estados Unidos tivessem também déficits nas suas transações com o Exterior (saldo negativos nas transações correntes). Para fazer frente aos chamados déficits gêmeos (orçamentário e de comércio exterior) os Estados Unidos promoveram a liberação dos fluxos financeiros, tornando-se devedores do mundo. Os demais países industrializados, com a Inglaterra à frente, também liberalizaram os seus mercados financeiros, para poderem financiar-se igualmente com capitais externos. Assim, a redução drástica dos controles administrativos sobre os mercados de moedas e títulos tornaram os mercados financeiros nacionais permeáveis aos fluxos de entrada e saída de capitais. Este processo foi em um *crescendo* até o final dos anos 1990. No final do século XX, o mercado financeiro adquiriu de fato um âmbito quase

mundial, embora o grosso das transações se concentre em três grandes centros financeiros: Nova York, Londres e Tóquio.

Em terceiro lugar, estas mudanças institucionais e o bloqueio dos fluxos de capitais para os países periféricos, em função da “crise da dívida”, provocaram um importante redirecionamento dos financiamentos internacionais. Eles deixaram de se dirigir dos bancos dos países do Centro para tomadores situados na parte mais avançada da Periferia, como ocorria nos anos 1960 e 1970. A partir dos anos 1980, os bancos perderam a preeminência como aplicadores de capital dinheiro para os fundos de pensão e fundos mútuos de investimentos sediados nos países centrais e os fluxos de financiamento se direcionaram primordialmente para tomadores dos países do próprio Centro, fossem governos ou empresas transnacionais. Só a partir dos anos 1990 voltaram a se intensificar os fluxos de capitais para a Periferia.

Quanto às empresas multinacionais<sup>12</sup>, elas também adquiriram feições novas a partir dos anos 1980. Elas foram favorecidas e aproveitaram-se da liberalização das trocas, adotaram novas tecnologias (telemática) e recorreram a novas formas de gestão da produção (toyotismo).

As mudanças foram tão grandes que vale a pena marcá-las com uma nova denominação, a de empresas transnacionais. Transnacionais, ao invés de multinacionais, porque apesar de continuarem a ter presença em várias

---

<sup>12</sup> Uma visão de conjunto sobre a nova organização capitalista mundial – incluindo as novas características das grandes empresas – encontra-se em Chesnais (1997).

sociedades nacionais, as filiais deixaram de operar principalmente nos limites das sociedades hospedeiras, transpassando ao invés as barreiras dos mercados nacionais para operarem como um conjunto integrado. Um sinal expressivo desta mudança na articulação entre as várias unidades operacionais das corporações é que as trocas intrafirma se tornaram a maior parte do comércio internacional. Isso significa que as transnacionais começam a constituir, junto com suas empresas associadas, uma espécie de sistema transnacional de divisão do trabalho.

A forma mais típica de articulação dos grupos industriais passou a ser a “organização em rede”, com gestão financeira e estratégica centralizada e operação dispersa em várias unidades. Quer dizer, adotaram-se cada vez mais novas formas de controle permitidos pela telemática para centralizar a gestão de enormes massas de capital e para descentralizar as operações produtivas, inclusive pela subcontratação de terceiros.

A redução das barreiras nacionais à operação das corporações, embora aumentando à competição para as empresas organizadas em escala nacional, estimulou a formação de oligopólios mundiais constituídos pelos grandes grupos empresariais de cada setor produtivo. Isso se materializou em um número crescente de aquisições, fusões e alianças estratégicas entre transnacionais ou dessas com empresas de âmbito nacional. A tendência à formação de oligopólios mundiais se combina, no entanto, com investimentos cruzados dos grupos transnacionais, originários dos vários países do Centro, que procuram ter

presença em todos os grandes mercados, constituídos cada vez mais por blocos regionais (União Europeia, NAFTA etc.).

Estas mudanças qualitativas foram se afirmando aos poucos, à medida que se ampliava o peso quantitativo das transnacionais na produção mundial. Com efeito, o crescimento dos investimentos diretos no estrangeiro (IDE) se tornou muito mais rápido do que o do comércio internacional. Apesar do peso crescente dos IDE na produção mundial, as décadas de 1980 e 1990 apresentam uma diferença importante quanto à sua localização: na década de 1980 os IDE se concentraram quase exclusivamente nos países do Centro; já nos anos 1990 foi retomada a expansão das transnacionais para as partes mais promissoras da Periferia.

Todas essas mudanças ocorridas na configuração do capitalismo mundial desde os anos 1980 tiveram enorme impacto nos países da Periferia. A interrupção dos fluxos financeiros, por exemplo, afetou extraordinariamente os países que iniciaram os anos 1980 altamente endividados. Neste caso estavam os principais países da América Latina. Eles sofreram muito com as alterações de política econômica iniciadas pela elevação dos juros norte-americanos em outubro de 1979. Como se viu, o México acabou por declarar-se em moratória em 1982 e o Brasil seguiu pelo mesmo caminho em dezembro daquele ano.

O período da história brasileira que se abre com a moratória da dívida externa, compreende duas fases sucessivas e bem diferentes no que diz respeito à articulação entre a economia brasileira e o sistema capitalista

internacional. A primeira fase cobre, grosso modo, os anos 1980 e a segunda toda a década de 1990<sup>13</sup>.

A década de 1980 foi marcada pela interrupção dos fluxos voluntários de capitais para o Brasil (e para a América Latina) e pela crise do Estado desenvolvimentista.

A interrupção dos fluxos de recursos externos reverteu as relações anteriores da economia brasileira com as finanças internacionais, o que produziu repercussões muito negativas tanto do ponto de vista do processo de desenvolvimento como do ângulo da gestão econômica do Estado. Com efeito, a relação econômica com o sistema capitalista internacional foi marcada na década de 1980 e começo de 1990 pela perda líquida de recursos para o Exterior, pois as entradas de capital externo não compensaram as saídas. Quer dizer, a economia nacional não só perdeu o afluxo de recursos externos com que tradicionalmente contara anteriormente para o seu crescimento como foi induzida, durante a maior parte do período, a gerar saldos de comércio exterior destinados ao pagamento dos juros e do principal da dívida externa. Nos casos em que a política econômica governamental falhou na produção deste resultado, o governo se viu na contingência de decretar moratória dos pagamentos ao Exterior para não perder completamente suas reservas em moeda estrangeira. Depois da moratória de dezembro de 1982, isso ocorreu duas vezes mais, uma no início de 1987 e outra em 1988.

A crise do Estado desenvolvimentista foi precipitada pela “crise da dívida externa” (e a conseqüente moratória de

---

<sup>13</sup> Já tratei de forma mais extensa desse período da história brasileira em *Labirintos*, caps. 2 e 4 e Sallum Jr. (1999).

1982) e materializou-se em “crise fiscal”, quer dizer, incapacidade de fazer frente aos gastos com suas receitas. Mas foi essencialmente uma crise política, de hegemonia, em que – como ocorre em rupturas deste tipo – os que seguravam o leme do Estado, dissociaram-se da sua base de apoio social, que se fracionou e polarizou em torno de interesses e ideias distintos. Fraturaram-se as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. E os vários segmentos sociais que compunham a velha aliança desenvolvimentista que sustentava o Estado magnetizaram-se por diferentes “fórmulas” de enfrentamento da crise econômica, fórmulas que oscilaram ideologicamente entre o nacionalismo desenvolvimentista e o neoliberalismo.

Essas rachaduras no bloco no poder permitiram que a sociedade brasileira superasse o regime militar, gerasse regras e, aos poucos, práticas democráticas de convivência política. Mas ela não alcançou pelo menos até o Plano Real reconstruir uma relação estável entre o poder político, suas bases sociais e econômicas de sustentação.

Na verdade, as dificuldades em redefinir as bases sociais e ideológicas do poder político nacional – de construir um novo pacto hegemônico, em suma – acentuaram-se ao longo da década de 1980 porque os contextos externo e social do Estado tornaram-se cada vez menos ajustados às formas dominantes de pensar das elites governamentais.

Não foram apenas os recursos externos que faltaram. Adicionalmente, desde a segunda metade da década,

acentuaram-se as pressões políticas norte-americanas em prol da “liberalização econômica”, isto é, pela eliminação das barreiras que protegem o mercado interno e a indústria nacional. Isso ocorreu especialmente em relação à indústria de informática e à propriedade industrial e intelectual. Complementarmente, no plano político interno, aumentou muito a presença de movimentos sociais, organizações populares, de classe média e, mesmo, de empresários no espaço público nacional. Expressão da democratização da sociedade, a atuação política desses atores coletivos, além de impulsionar a consolidação da democracia política, reduziu drasticamente o raio de manobra que tinham os dirigentes do Estado para definir saídas para a crise “de cima para baixo”.

Assim, a crise de Estado e a instabilidade econômica permaneceram irresolvidas até os anos 1990, embora não tenham faltado tentativas de superá-las, fossem por meio de políticas econômicas ortodoxas ou heterodoxas. Entende-se aqui por heterodoxas aquelas medidas de gestão econômica estranhas ao receituário neoclássico de intervenção do Estado, tais como o congelamento de preços, ocorrido Plano Cruzado, o “sequestro” de poupanças efetuado pelo Plano Collor e a “hiperinflação de laboratório” seguida de desindexação que fizeram parte do Plano Real. Sintoma dessa permanência da crise de Estado é que, desde a posse do presidente José Sarney até a nomeação de Fernando Henrique Cardoso para o ministério da Fazenda, nove ministros ocuparam o mesmo posto e não foram bem-sucedidos na tentativa de superar a instabilidade econômica herdada do regime militar.

O resultado, do ponto de vista econômico, foi que o Brasil experimentou uma deterioração em sua trajetória de desenvolvimento. O Estado conservou sua redoma protetora sobre o mercado interno. Mas o dinamismo econômico anterior, que havia permitido ao Brasil ter uma das maiores taxas de crescimento econômico do mundo, se esvaiu. As taxas de investimento caíram drasticamente, tanto porque deixaram de ingressar capitais externos como porque o Estado perdeu capacidade de poupança. O sistema de empresas do Estado, vanguarda do modelo anterior, foi esvaziado do seu dinamismo próprio e subordinado aos objetivos mais amplos do “ajustamento”, o que significava, já se viu, ajudar a produzir saldos crescentes no comércio exterior para cobrir parte o serviço da dívida externa e/ou contribuir com preços baixos para o combate à inflação. Os desajustes econômicos e das finanças públicas geraram oscilações bruscas de expansão do PIB, redução das médias de crescimento, além de crescentes tensões inflacionárias. A luta contra a inflação e as alternativas para combatê-la a curto prazo substituíram o desenvolvimento como principal questão política daquele período.

Somente no começo da década de 1990, durante o governo Collor de Mello (março de 1990 a setembro de 1992), ocorreu uma ruptura significativa com o velho padrão nacional-desenvolvimentista. De fato, foi nesse período que surgiu o embrião de uma nova estratégia de desenvolvimento que, aos poucos e de maneira hesitante, foi se desenhando ao longo da década.

De um ponto de vista negativo, as políticas implementadas desde o governo Collor representaram

essencialmente a desistência de construir no país uma estrutura industrial completa e integrada dentro do território nacional em que o Estado cumpria o papel de redoma protetora em relação à competição externa e de alavanca do desenvolvimento industrial e da empresa privada nacional.

De um ponto de vista positivo, a reorientação estratégica desencadeada por Collor de Mello e mantida pelo governo Fernando Henrique Cardoso obedece a uma orientação *moderadamente liberal e internacionalizante* de integração da economia doméstica ao sistema econômico mundial. Três características básicas identificam esta reorientação.

Uma primeira característica da nova orientação adotada é que ela objetiva preservar no conjunto da indústria apenas aqueles ramos que, depois de um período de adaptação, mostrarem suficiente vitalidade para competir abertamente numa economia internacionalizada. Dessa forma, o parque industrial doméstico tende a se converter em parte especializada de um sistema industrial transnacional.

Para isso, o governo Collor de Mello suspendeu as barreiras não-tarifárias às compras do exterior e implementou um programa de redução progressiva das tarifas de importação ao longo de quatro anos. Este programa foi conservado, apesar de algumas hesitações (quanto à abertura comercial e às privatizações), mesmo depois do *impeachment* de Collor de Mello. Assim, as tarifas alfandegárias médias passaram de 31,6% em 1989 para 30% em setembro de 1990, 23,3% em 1991, 19,2% em janeiro de

1992, 15% em outubro de 1992 e 13,2% em julho de 1993, seis meses antes que o cronograma inicialmente fixado.

No entanto, o impacto da liberalização comercial sobre a estrutura e o funcionamento do parque industrial brasileiro foi diminuto. De fato, apesar da redução das barreiras às importações, o fracasso dos programas de estabilização lançados a partir do início do governo Collor (exceção feita ao Plano Real), a recessão vigente na maior parte do período e a preservação de uma política cambial favorável às exportações e prejudicial às importações desestimularam novos investimentos industriais e restringiram a concorrência dos produtos estrangeiros. Assim, a abertura comercial provocou apenas racionalização da indústria com o consequente aumento de produtividade.

Em compensação, nos anos 1990, as condições econômicas internacionais mudaram, passando os capitais oriundos do Centro a orientar-se em maior medida para os países mais avançados da Periferia, dentre os quais o Brasil. Assim, desde 1991, recursos financeiros externos voltaram a fluir para o Brasil, o que permitiu ao país acumular um volume muito grande de reservas em divisas estrangeiras, na medida em que o capital estrangeiro se somou aos saldos do comércio exterior. De fato, as reservas passaram de 9 bilhões de dólares no final de 1991 para 24 bilhões em 1992, atingindo cerca de 42 bilhões em meados de 1994. Este aumento do volume de divisas disponíveis ampliou em muito a capacidade governamental de gerir eficazmente a economia.

Isso favoreceu, de um lado, a renegociação definitiva da dívida externa remanescente dos anos 1980 e, de outro, o lançamento de um plano de estabilização monetária baseado

na abundância das reservas em dólares. O acordo entre o governo brasileiro e seus credores internacionais sobre a dívida externa se efetivou nos primeiros meses de 1994.

O Plano Real foi desencadeado pela equipe de Fernando Henrique Cardoso em 1º de julho de 1994. Ele pertence a uma família de programas de estabilização que vincularam as respectivas moedas nacionais ao dólar, em função da melhoria das condições de oferta de capitais externos para a América Latina. No caso brasileiro, a vinculação foi assegurada pela possibilidade do governo usar o grande volume de reservas internacionais existente. Não se tratava, portanto, de um vínculo fixo e legal entre a moeda nacional e o dólar, como foi o Plano Cavallo na Argentina, mas de uma relação mais flexível, que depende do volume de oferta e procura das moedas e da intervenção das autoridades monetárias. A paridade de um para um entre o dólar e o real só valia como teto e logo se converteu “pelas forças de mercado” numa enorme apreciação do real em relação à moeda norte-americana, que chegou a valer apenas 0,83 centavos de real.

A valorização cambial (do real frente ao dólar) promoveu o aumento das importações e, portanto, a concorrência com os produtos produzidos no país. Com isso, contribuiu muito para a queda acentuada da inflação e para a manutenção dos preços baixos. A valorização do real foi preservada ao longo de todo o primeiro governo Cardoso, com pequenas correções de rota. Mas, se foi vantajosa do ponto de vista da queda da inflação, a apreciação da moeda produziu um desequilíbrio no intercâmbio econômico entre o país e o Exterior (importações *versus* exportações). De fato,

já a partir de novembro de 1994 a balança comercial brasileira começou a apresentar déficits, tornando mais difícil manter o nível de reservas de divisas estrangeiras e pagar os compromissos internacionais existentes.

Para reduzir o desequilíbrio comercial e conseguir recursos para cobrir os compromissos externos, o governo manteve até o início de 1999 uma política de juros muito altos com dois objetivos complementares: a) conter o aquecimento da economia e, portanto, as importações e o déficit comercial; b) atrair capitais externos que pudessem financiar o desequilíbrio externo do país com o Exterior e manter o alto nível de reservas necessário para sustentar o real.

Acreditava-se que este tipo de política poderia ser bem-sucedida a médio prazo, até que as reformas institucionais que o governo buscava aprovar no Congresso permitissem dar solidez às finanças públicas (“ajuste fiscal”). O governo sustentava que, além do grande volume existente de reservas, o ambiente estável criado pelo Plano Real atrairia facilmente parte da enorme massa de capitais disponíveis no mercado mundial de capitais. Assim, o pressuposto da política cambial do Plano Real era uma visão otimista do mercado financeiro mundial: não só a liquidez se manteria, mas, caso o país se comportasse adequadamente, não lhe faltaria capital para equilibrar eventuais déficits na balança de transações correntes.

A crise financeira do México, ocorrida em dezembro de 1994, mostrou pela primeira vez os riscos de se adotar uma orientação macroeconômica estritamente liberal, acoplada à uma avaliação ingenuamente otimista sobre a

dinâmica do mercado financeiro internacional. A insegurança provocada pela crise acentuou o desequilíbrio das contas externas brasileiras: as reservas cambiais passaram de uma quantia superior a 40 bilhões de dólares, contabilizada até outubro de 1994, para um mínimo de 31,4 bilhões, atingido em junho do ano seguinte.

Desta forma, a crise mexicana mostrou que, *dependendo das circunstâncias internacionais*, um desequilíbrio acentuado na balança comercial e de serviços poderia encontrar dificuldades para ser financiado externamente.

Apesar do governo ter tomado depois disso algumas medidas de proteção ao sistema produtivo nacional (um novo sistema cambial que desvalorizava levemente o real, proteção tarifária para alguns produtos, regime especial regulador do setor automotivo, financiamentos favorecidos para alguns setores e para as exportações etc.), sua política macroeconômica se manteve basicamente a mesma.

Com isso, aumentou muito a fragilidade da economia nacional em relação ao sistema internacional, pois ela precisou recorrer cada vez mais ao endividamento para cobrir os desequilíbrios gerados pela política macroeconômica. Essa necessidade crescente fez com que as alterações das condições do mercado internacional de capitais pudessem afetar de forma crescente os fluxos de financiamento para o país, sujeitando a moeda nacional ao perigo de ataques especulativos tendentes a desvalorizá-la.

A crise mexicana do fim de 1994, a asiática de 1997 e a moratória da Rússia, de julho de 1998, deram lugar a ataques especulativos desse tipo. Em todas estas situações críticas, o Brasil perdeu grande quantidade de reservas internacionais

e o governo reagiu de forma similar: manteve a estabilidade da moeda, elevando drasticamente os juros para preservar reservas, para restringir a atividade econômica interna e o desequilíbrio externo. Com isso, embora a inflação tenha alcançado níveis muito baixos, o crescimento do produto nacional se tornou muito pequeno ou negativo e as taxas de desemprego se elevaram substancialmente. Este tipo de política econômica teve que ser alterado em janeiro de 1999 porque o governo não resistiu à fuga de capitais então ocorrida e, sob pena de perder quase todas as suas reservas internacionais, mudou a política cambial, diminuindo a partir daí a exposição da economia local à concorrência externa. De qualquer maneira, a política macroeconômica inaugurada pelo Plano Real *acentuou* a tendência à integração liberal da economia brasileira à economia mundial iniciada no governo Collor.

Uma segunda característica da reorientação ocorrida nos anos 1990 é que o Estado redefiniu suas relações com os capitais privados: desenvolveram-se programas de desregulamentação das atividades econômicas privadas, de equiparação constitucional das empresas estrangeiras presentes no país às nacionais, de transferência de funções empresariais e de patrimônio do Estado (privatizações) para a iniciativa privada.

No governo Collor, deu-se início à desregulamentação da economia e à privatização de empresas estatais não protegidas por dispositivos constitucionais. Mas só no governo Fernando Henrique ocorreram reformas em profundidade das instituições econômicas. Tais reformas alteraram radicalmente o padrão anterior, nacional-

desenvolvimentista, de relações entre o Estado e a economia. De fato, o seu alvo central foi quebrar alguns alicerces legais do Estado nacional-desenvolvimentista, alguns dos quais haviam sido transformados em normas básicas da vida política nacional pela Constituição de 1988. Ou seja, as reformas visaram reduzir a participação do Estado nas atividades econômicas e dar tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro. Esses objetivos foram atingidos por meio da aprovação pelo Congresso de alguns projetos de reforma constitucional e infraconstitucional, tais como: a) o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro; b) a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela Petrobrás, que se tornou concessionária do Estado (com pequenas regalias em relação a outras concessionárias privadas); c) a autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites etc.) a empresas privadas (antes empresas públicas tinham o monopólio das concessões); d) regulamentação das concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, já autorizadas pelo Constituição (eletricidade, rodovias, ferrovias etc.); e) aprovação de uma lei de proteção à propriedade industrial e aos direitos autorais nos moldes recomendados pelo GATT.

A terceira característica é que se consolidou nos anos 1990 a política de integração regional iniciada no governo Sarney. Ela ganhou forma com o Tratado de Assunção, de 1991, que estabeleceu uma associação de livre comércio entre

Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Mercado Comum do Cone Sul, destinado a converter-se, ao longo do tempo, em mercado comum efetivo. Passo fundamental neste sentido foi a transformação, em 1994, da associação em União Alfandegária, quer dizer, em bloco regional sem tarifas entre os membros (salvo as exceções) e com barreiras alfandegárias comuns em relação a terceiros países.

Embora cada um dos países membros possa ter tido objetivos diversos ao formar o Mercosul, o governo brasileiro sempre o viu como instrumento estratégico. Quer dizer, um bloco destinado não só a ampliar o mercado para a produção doméstica dos países-membros, mas também a valorizar os espaços econômicos nacionais, inserindo-os num âmbito maior, regional, mais atraente para os investimentos das empresas multinacionais, convertendo-o em patamar econômico capaz de alicerçar uma maior participação política dos países da região nas decisões políticas internacionais.

As condições socioeconômicas legadas pela década de 1980, a retomada dos fluxos de capitais para a Periferia, a inflexão liberalizante – abertura comercial, reforma das instituições econômicas e privatizações – a política de estabilização e de integração regional com os países fronteiriços do sul do continente americano produziram mudanças grandes na trajetória brasileira de desenvolvimento. Limite-me a salientar três delas.

Em primeiro lugar, o Estado deixou de ser a vanguarda do desenvolvimento econômico brasileiro. Ele ainda conserva funções de regulação e de estimulação da atividade econômica, mas abandonou quase completamente suas

funções empresariais. Neste final de século XX, a mola do desenvolvimento nacional passou a ser privada. De fato, sustentado pela legislação que permitia e regulava a venda de empresas estatais desde o período Collor e pelas reformas constitucionais promovidas desde a posse de Fernando Henrique Cardoso, o governo federal e os estaduais vem executando um enorme programa de privatizações de empresas estatais e de venda de concessões de serviços públicos para a iniciativa privada (telecomunicações, energia elétrica e petróleo, por exemplo).

Em segundo lugar, as reformas institucionais, a política macroeconômica e o sistema de incentivos às atividades econômicas privilegiaram o capital estrangeiro frente ao capital nacional. De modo que houve uma internacionalização considerável da economia brasileira. As empresas estrangeiras aprofundaram o seu controle sobre os principais segmentos da indústria de transformação e estão assumindo o comando sobre a maioria dos serviços públicos que antes eram propriedade do Estado. Isso já aconteceu no setor de telecomunicações e está ocorrendo no setor de energia elétrica. O sinal mais claro desse fenômeno é que tem havido ampliação extraordinária dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil. De fato, o país se tornou, dentre os países periféricos, o segundo destino mais importante dos investimentos diretos das transnacionais no estrangeiro (IDE). O destino mais importante é a China.

Em terceiro lugar, o Mercosul vem crescendo como bloco regional. Entre os anos 1991 e 1994, a indústria doméstica brasileira encontrou nos países vizinhos uma válvula de escape para as pressões recessivas internas e para

as dificuldades de exportação oferecidas pela União Europeia e os Estados Unidos. Em compensação, a mudança de política macroeconômica inaugurada pelo Plano Real reverteu a situação e o Brasil se tornou o desaguadouro principal dos saldos de comércio exterior da Argentina, o seu principal sócio no bloco. Depois da mudança do regime cambial brasileiro, ocorrida em janeiro de 1999, aumentaram muito as tensões comerciais e políticas dentro do Mercosul, com o surgimento de fortes pressões protecionistas na Argentina. Estas oscilações e as tensões que as acompanharam estão a demonstrar que se faz cada vez mais a harmonização das políticas econômicas entre os países membros para que o bloco se consolide. Apesar disso, o Mercosul já se tornou mais de que um adensador do comércio entre os países membros. O bloco regional vai aos poucos constituindo uma infraestrutura comum de energia e de transportes, além de se integrar tanto por via de tratados de livre comércio como em termos de infraestrutura a seus vizinhos da América do Sul.

O conjunto impressionante de reformas institucionais efetivado nos anos 1990 definiu o quadro de instituições básicas que passarão a regular as relações entre o Estado e mercado e entre sistema econômico nacional e o capitalismo mundial no início do próximo século. Este quadro dificilmente será alterado tão cedo, pois expressa a consolidação institucional de uma nova perspectiva hegemônica entre as classes proprietárias e médias. A mudança ocorrida na política macroeconômica em janeiro de 1999, quando o extremismo neoliberal anterior começou a ser substituído por um liberalismo de orientação mais

desenvolvimentista, não muda as características centrais da nova perspectiva hegemônica. Dentre as características apontadas da nova forma de integração entre o país e o capitalismo mundial, o Mercosul é o elo mais frágil. A falta de harmonia entre os fundamentos e as políticas macroeconômicas dos países membros podem dificultar muito a sua consolidação como bloco regional. Ainda mais que a potência econômica predominante da região, os Estados Unidos, tem feito pressões para subordinar o Mercosul a um processo de integração que abarque todo o continente americano sob sua liderança.

Por maiores que tenham sido as mudanças ocorridas na última década do século XX, o Brasil ainda não conseguiu se desprender de sua condição de país periférico. É verdade que se inclui entre as sociedades mais dinâmicas da Periferia. Contudo, nem a retomada do crescimento acelerado nem a consolidação do Mercosul serão suficientes para que ele saia dessa situação. Romper com condição periférica requer, ademais, a inclusão econômica e social da maioria da população brasileira, que permanece à margem das conquistas materiais da civilização moderna. Esta é a maior tarefa que se impõe ao Brasil neste limiar do século XXI.

**PARTE II**  
**AÇÃO COLETIVA**

## As Raízes do Brasil e a democracia

[2012]

A noção de democracia, tal como usada por Sérgio Buarque de Holanda, tem grande complexidade, o que permite ao analista que dela se utiliza evitar enganos advindos, por vezes, do uso de viseiras conceituais estreitas, tendentes a produzir conhecimentos claros, mas simplórios. Esta complexidade, porém, oferece suas próprias dificuldades, pois o termo diz respeito a distintas dimensões da vida social, elas próprias dependentes da estrutura e dinâmica da vida social subjacente.

Com efeito, em *Raízes do Brasil*, o termo democracia se refere, às vezes, a um padrão de relações de poder entre distintas camadas e grupos sociais, apontando, portanto, para a dimensão sociopolítica da sociedade. Neste sentido, ela designaria realidades existentes talvez em outras partes, mas não no Brasil daqueles tempos. No momento em que o livro foi publicado, ela estaria, apenas, em gestação. Portanto, democracia neste sentido é um contraponto à relação oligárquica e pode designar um modo de organizar a vida política que o analista identifica como futuro provável decorrente das tendências de transformação social em operação em determinada sociedade.

Outras vezes, o termo democracia remete ao plano cultural – da cultura política. Ela designa aí ideologia, uma

representação social que adorna, que ornamenta relações não democráticas de poder. Ainda no plano da cultura política, ela pode designar, ao contrário, valores e modos de organização política não prevaletentes no país, sintonizados com relações sociopolíticas democráticas, contrapostos aos predominantes, ancorados em nossa tradição Ibérica. Neste sentido, ela designa aspiração coletiva e não apenas uma forma de organização política que o analista identifica como tendente a se realizar.

A discussão que aqui se fará da noção de democracia, tal como utilizada em *Raízes do Brasil*, tem relevância não só do ponto de vista da interpretação de um dos clássicos do pensamento social brasileiro. Creio que o modo como Sérgio Buarque reflete sobre a noção em pauta pode ser iluminador no exame do presente histórico.

Como em *Raízes do Brasil* a noção de democracia aparece em contraponto à tradição ibérica, começarei pelo exame desta tradição. Discutirei, depois, a noção de democracia e as relações complexas que mantém com a sociedade como um todo; por último, examinarei as dificuldades para sua implantação nos países da tradição ibérica, como o Brasil.

### **Personalismo, oligarquia e patrimonialismo**

A dupla referência que fiz ao futuro – sublinhando que a democracia em *Raízes do Brasil* aparece como aspiração social ou como realidade em gestação que o analista identifica – mostra bem o problema que Sérgio Buarque

tinha em vista ao elaborar seu ensaio. Com efeito, o problema central do livro não é reconstituir o passado do Brasil, nossas raízes enquanto tais; é desvendar o *processo de transição sociopolítica* experimentado pela sociedade brasileira.

É no último capítulo, como atesta o seu título – “nossa revolução” – que o cerne do livro vem à tona plenamente. Mas a questão percorre toda a obra, mesmo quando o texto parece só ter em vista o passado. Ao examinar as concepções, instituições e formas de vida gestadas por nossos antepassados, Sérgio Buarque o faz tendo em vista que elas ainda oprimem – como diria Marx – o cérebro dos vivos.

O que se quer identificar no livro é qual passado estava então para ser superado e qual futuro embrionário estava contido naquele presente histórico. É claro que os episódios e formas de sociabilidade examinados no livro podem decerto ser situados no tempo, mas sua intenção não é reconstituí-las como passado encapsulado e desconectado do presente. Seu objetivo, ao invés, é reconstruir fragmentos de formas de vida social, de instituições e de mentalidades, nascidas no passado, é certo, mas que tomavam parte da constituição da identidade nacional que Sérgio Buarque acreditava estar em curso. *Raízes do Brasil* não é, assim, um livro de história. Ele usa a matéria legada pela história para identificar as amarras que bloqueiam no presente o nascimento de um futuro melhor.

Há, pois, que ter cautela com a interpretação que entende ser o objetivo de *Raízes do Brasil* reconstituir a identidade nacional brasileira, aquilo que nos singularizaria

como sociedade<sup>1</sup>. Cautela, porque trata-se em *Raízes* de reconstituir a identidade brasileira “tradicional” apenas como um dos componentes do presente, como o elemento do passado que ainda conforma parcialmente o presente, mas que, no entender de Sérgio Buarque, tendia a ser superado pelo processo de transformação social que perpassava a sociedade brasileira. Assim, para Sérgio, a identidade brasileira estava em devir, em construção.

No entanto, em *Raízes do Brasil* a tensão inerente à práxis histórica não derivava apenas da “nossa revolução”. Antes mesmo de que iniciasse a história nacional brasileira, ainda no início da aventura portuguesa na América, sublinha-se a tensão entre passado e presente, entre legado institucional e condições sociais e materiais. Esta tensão é entendida como característica dos fenômenos examinados. Assim, no momento mesmo de colonização portuguesa, Sérgio Buarque sublinha a ambiguidade da experiência decorrente da nova sociedade ser fruto da colonização europeia e não se amoldar bem à sua herança social. Este é o tema das primeiras frases do livro:

A tentativa de implantação da cultura europeia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante (Holanda, 1993: 3).

---

<sup>1</sup> Refiro-me aqui à afirmação feita por Fernando Novais, em debate sobre *Raízes do Brasil*, de que a questão da identidade nacional é a problemática central da obra de Sérgio Buarque. Novais, porém, não avança na reconstrução de como Sérgio Buarque a interpreta. Ver Francisco Iglesias *et al.* (1992: 79).

Parece, assim, que as transformações iniciadas no século XIX, que tiveram na Abolição o seu epicentro, reinstauraram na sociedade brasileira um descompasso que Sérgio Buarque sublinha ter havido nos albores da colonização, quando os portadores das instituições transplantadas tiveram que enfrentar o desafio de condições naturais e sociais diferentes das existentes no mundo ibérico.

Em meados dos anos 1930, Sérgio Buarque sublinha, mais uma vez, o descompasso; mas, agora, com sinal contrário. *Já não é a rusticidade da matéria que resiste às formas institucionais do legado ibérico; agora é a tradição ibérica e sua encarnação institucional que constroem a construção de uma nova sociedade, divergente em relação à tradição herdada.*

Que tradição ibérica é esta a que Sérgio Buarque se referia? Trata-se do personalismo. No seu cerne estava uma concepção da natureza humana que portugueses e espanhóis compartilhavam antes e ao longo do processo de colonização da América. Com efeito, predominava na Península Ibérica – por oposição às concepções reinantes na Europa de além Pirineus – a cultura da personalidade, a valorização extremada da pessoa, de sua autonomia em relação aos seus semelhantes. Em lugar da subordinação aos valores e normas das coletividades estamentais, para os ibéricos, sublinha Sérgio, o índice do valor de um homem pode ser inferido da extensão em que não dependa dos demais.

Este sentimento da dignidade própria a cada indivíduo, mesmo tendo se universalizado, inclusive entre os plebeus, nasceu da nobreza, como ética de fidalgos. A burguesia ascendente, em lugar de contrapor-se a ela, assimilou-a. De

fato, a frouxidão da estrutura social, a permeabilidade das hierarquias – em contraste com as barreiras existentes onde o feudalismo imperava – permitiu que artesãos e mercadores citadinos ascendessem socialmente em Portugal sem grandes obstáculos, já na época da Revolução de Avis, no século XIII. Estas facilidades explicam, segundo Sérgio, porque a burguesia mercantil não precisou em Portugal adotar um modo de viver e pensar absolutamente novo, que marcassem permanentemente o seu predomínio. Ao contrário, procurou associar-se às antigas classes dirigentes e assimilar muitos dos seus princípios, “guiar-se pela tradição, mais do que pela razão fria e calculista” (Holanda, 1993: 8).

Em suma, no mundo Ibérico a cultura da personalidade associava-se a certa frouxidão da estrutura social, a uma falta de hierarquia organizada, em que os privilégios hereditários jamais tiveram influência muito decisiva, importando menos o nome herdado que o prestígio pessoal, relacionado com “a abundância dos bens de fortuna, os altos feitos e as altas virtudes” (Holanda, 1993: 9).

Não se reconhecia esta autonomia aos que dependiam (filhos, mulheres etc.) dos que portavam na sua plenitude a condição de pessoas. O mesmo ocorria com os que viviam de trabalhos mecânicos... O personalismo ibérico, fazendo a apologia da autonomia da pessoa, concebia a ação sobre as coisas, sobre objetos exteriores, como aceitação de uma lei estranha ao indivíduo, que aviltaria e prejudicaria a própria dignidade. É por isso, escreve o nosso Autor, que

é compreensível que jamais se tenha naturalizado entre gente hispânica a moderna

religião do trabalho e o apreço à atividade utilitária. (...) E assim, enquanto os povos protestantes preconizam e exaltam o esforço manual, as nações ibéricas colocam-se largamente no ponto de vista da antiguidade clássica (...) de que o ócio importa mais que o negócio e de que a atividade produtora é, em si, menos valiosa que a contemplação e o amor (Holanda, 1993: 10).

Desta concepção personalista de autonomia da pessoa resultam três consequências para as relações entre os homens. Dela resulta, segundo Sérgio, boa parte da fragilidade das formas de associação baseadas em solidariedades livremente pactuadas. A própria carência de uma moral do trabalho no mundo ibérico reforça a pouca capacidade de organização social autônoma. De fato, onde impera uma moral do trabalho, o esforço humilde, anônimo e desinteressado tende a produzir a solidariedade de interesses, a organização racional e a coesão entre os homens. Entre os hispânicos, pois, a solidariedade não emerge da compatibilização de interesses; surge mais frequentemente de vínculos sentimentais – solidariedade entre parentes ou amigos, círculos necessariamente limitados e particularistas.

Segundo aspecto. Ao exaltar o mérito pessoal – riqueza, feitos ou virtudes – frente aos privilégios herdados, o personalismo distingue-se obviamente do universo de pensamento inerente ao feudalismo da Europa além dos Pirineus. Contra esta subordinação dos indivíduos à coletividade, o personalismo é uma forma de individualismo. Mas afasta-se também do individualismo

moderno. Este pressupõe uma igualdade essencial entre os homens; para o personalismo, ao contrário, a desigualdade é o resultado inevitável da competição entre eles; alguns homens seriam mais, outros menos talentosos, uns mais outros menos dependentes dos demais. Pode-se dizer, quando muito, que o personalismo é um individualismo aristocrático, de uma aristocracia aberta ao talento.

Terceiro aspecto. As tendências anárquicas inerentes à exaltação da personalidade e as dificuldades de gestão de formas livremente pactuadas de organização social convertem os governos no único princípio organizador das sociedades ibéricas. Diz-se em *Raízes*: “em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (Holanda, 1993: 4). A estabilidade política aqui só poderá surgir de uma alternativa, a renúncia à personalidade, à autonomia da pessoa, em vista de um bem maior. Renúncia conducente à obediência cega, disciplinada, a uma potência externa. Entre os povos ibéricos, “a vontade de mandar e de cumprir ordens são-lhes igualmente peculiares. As ditaduras e o Santo Ofício parecem constituir formas tão típicas de seu caráter como a inclinação à anarquia e à desordem” (Holanda, 1993: 11).

Desta forma, a instabilidade política – a oscilação entre a anarquia e a ditadura – torna-se inevitável, uma constante da vida social, um pressuposto sociopolítico do personalismo.

Essa “cultura política”, centrada no personalismo, encarnou-se no Brasil colônia na família patriarcal, centro de toda sua organização social. Seguindo as normas do antigo direito romano-canônico, preservadas na Península Ibérica,

a família patriarcal incluía no seu círculo não só os parentes de sangue, mas também os agregados, os escravos domésticos e das plantações. Nela, o pátrio poder era quase ilimitado, mantendo-se quase imune às pressões ou restrições de fora. A propriedade rural como um todo estava sujeita à sua vontade. E ela própria era um organismo que, em princípio, bastava-se a si mesmo, tendia à autarquia. Tinha escola, capela, produzia sua alimentação cotidiana, os móveis e apetrechos do engenho saíam de suas serrarias.

Foi este o modelo de organização social que, ao ver de Sérgio Buarque, se projetou para toda a vida social colonial, priorizando o particularismo e os laços afetivos. Com efeito, a família patriarcal foi o elo social através do qual a tradição personalista e aventureira herdada dos colonizadores portugueses se aclimatou entre nós e acabou por imprimir sua marca na sociedade com um todo, mesmo quando, depois da Independência, desenvolveram-se os centros urbanos e decaiu a velha lavoura. Com efeito, na ausência de uma burguesia urbana independente, as principais ocupações citadinas acabaram sendo preenchidas por donos de engenhos, lavradores ou seus descendentes, os quais acabaram por transportar para as cidades a mentalidade, os preconceitos e, na medida do possível, o estilo de vida originário dos domínios rurais.

Como o patriarcalismo marcou a organização política da sociedade brasileira independente? Como se acomodam o particularismo de origem patriarcal ao universalismo da forma-estado, instituído pela Independência?

O processo pelo qual o universal suplanta o particular foi acompanhado de crises mais ou menos prolongadas. No

caso brasileiro, assegura Sérgio Buarque, a situação seria tanto mais problemática porque a família de tipo patriarcal, aqui predominante, tende a absorver intensamente os seus membros na comunidade doméstica – marcada pelos laços de afeto e de sangue, pela reduzida autonomia e senso de responsabilidade própria de seus membros. A preocupação central de Sérgio Buarque não estava tanto nas dificuldades gerais de adaptação dos indivíduos à ordem social individualista moderna. Estava nas consequências do predomínio do patriarcalismo sobre o funcionamento das modernas instituições societárias, especialmente as atividades estatais.

De fato, para ele, o indivíduo formado em um ambiente dominado pelo patriarcalismo dificilmente conseguirá distinguir entre o domínio privado e o domínio público e, portanto, a coisa particular do bem público. Tende a comportar-se como um funcionário “patrimonial”, para o qual, segundo Max Weber,

a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferir, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem as garantias dos cidadãos” (Holanda, 1993: 106).

Este seria o caso do Brasil – escrevia Sergio Buarque nos anos 30 e 40 do século XX. Aqui quase sempre teria predominado, tanto na administração pública como em

outras áreas, o modelo de relações gerado na vida doméstica – a esfera dos laços afetivos e de parentesco.

Vale sublinhar que esta concepção de patrimonialismo diz respeito a uma forma de domínio em que agrupamentos políticos enraizados em grupos particularistas da sociedade – desdobramentos da família – produzem um viés na esfera pública, submetem o Estado e o interesse geral. Nessa concepção, não é o Estado a potência universal que organiza a sociedade, mas são os particularismos desta que submetem o Estado. Oscilando entre a descentralização tendente à anarquia e à centralização tendente ao governo forte, o Estado patrimonial nada mais é do que domínio oligárquico.

Assim sendo, há uma afinidade entre a cultura política nucleada no personalismo, o domínio oligárquico e o Estado patrimonial. Esta cultura e esta ordem política ainda vigoravam no Brasil quando Sérgio Buarque escrevia *Raízes do Brasil*, apesar das transformações ocorridas na estrutura social brasileira, expressas na urbanização acelerada e no crescimento industrial. Vigoravam, mas eram cada vez mais contraditórias com as modificações que ocorriam no plano socioeconômico.

Retomamos, portanto, o tema do descompasso a que nos referimos parágrafos atrás: para Sérgio Buarque, as transformações sociais revolucionárias que perpassavam a sociedade brasileira, mesmo depois da Abolição, ainda não tinham encontrado uma boa “tradução” seja no plano das relações de poder entre agrupamentos sociais, seja no das instituições políticas. Daí a célebre frase:

a democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semi-feudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns temas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos (Holanda, 1993: 119).

Personalismo, oligarquia e democracia como adorno, decoração a ocultar os privilégios oligárquicos. Isso valia para o período da Monarquia e mais ainda para a República Liberal. Uma e outra expressavam no plano político o predomínio da grande lavoura exportadora tradicional e o poder social restrito de agrupamentos que eram desdobramentos da família patriarcal numa época em que elas já perdiam o predomínio na economia e na sociedade. A República, neste sentido, constituía forma institucional mais anacrônica do que a Monarquia porque o processo de revolução social subjacente a ambas se acelerara depois da Abolição.

## **Individualismo e liberal-democracia**

Toda a argumentação anterior mostra que, em *Raízes do Brasil*, a noção de democracia, referia-se a uma relação

política inexistente no Brasil mas que apontava para uma *aspiração* cujo *suporte social e político estava ainda em construção*; ela se definia em contraponto aos valores do personalismo e às relações sociopolíticas oligárquicas. Estas relações oligárquicas de mando se materializavam, institucionalmente, no Estado patrimonial e se assentavam no predomínio agrário, na família patriarcal e na escravidão, excluindo do corpo político uma grande parte dos indivíduos subordinados ao Estado.

Democracia, pois, em *Raízes do Brasil*, refere-se a uma *relação sociopolítica* e a uma *cultura política*; *esta* entendida como *aspiração* cuja realização dependia da superação da oligarquia no plano sociopolítico. Mas não é só: a liberal-democracia desacompanhada de uma base sociopolítica correspondente e de valores universalistas é entendida em *Raízes* como ideologia, adorno conveniente, da oligarquia; neste sentido, dizia Sérgio Buarque, não passa de “mal-entendido”.

Sublinhe-se, porém, que se a democracia era, em *Raízes do Brasil*, dimensão utópica, que transcendia o *status quo* oligárquico; ela não era a única nem a mais importante das aspirações das forças políticas que disputavam a hegemonia na conjuntura política conturbada dos anos 1930. Com efeito, a democracia não era aspiração muito generalizada no Brasil e no mundo quando da primeira edição de *Raízes*, em 1936<sup>2</sup>. Pelo contrário, a década de 1930

---

<sup>2</sup> O fato de as reações predominantes à civilização liberal terem sido conservadoras ou autoritárias permite entender o uso que se faz na 1ª edição de *Raízes* de certas referências e formas de expressão qualificáveis daquele modo. O fato de elas terem sido expurgadas da 2ª edição do livro pode indicar uma percepção mais clara por Sérgio Buarque da inconsistência que

foi dominada pela reação ao que Karl Polanyi (1980) denominou “civilização liberal”, cujo apogeu ocorreu antes da Primeira Guerra Mundial. A década de 1920 já foi dominada por tentativas de preservação daquela ordem e pelas primeiras reações políticas contra ela. A crise de 1929 encerrou todas as possibilidades de preservar a “civilização liberal” e favoreceu as reações políticas a que nos referimos, em geral divergentes em relação à democracia.

As instituições centrais dessa civilização liberal, cujo epicentro fora a Inglaterra, tinham tido grande capacidade de regular as relações entre Estados, as trocas internacionais e as políticas econômicas dos estados nacionais que se incluíam no seu âmbito. Foram seus pilares a política de equilíbrio de poder na Europa, o padrão-ouro como regulador do câmbio de moedas, o caráter liberal dos estados e o livre-câmbio nas trocas internacionais. Como resultado, tinha sido muito diminuto o grau de autonomia econômica dos estados, que se obrigavam a rezar pela cartilha liberal da Inglaterra, principal potência militar da época.

As reações à “civilização liberal” incluíram o nazismo, na Alemanha e na Áustria, o fascismo na Itália, o New Deal nos Estados Unidos e várias formas de nacionalismo e autoritarismo. As reações antiliberais brasileiras foram a “revolução de 1930” e seus desdobramentos posteriores; tais reações, porém, não foram uniformes, incluindo e mesclando movimentos sociais, políticos e intelectuais muito distintos – que foram desde o integralismo até o comunismo. Do entrelaço entre tais movimentos e os

---

tinham em relação à mensagem democratizante do livro. Para uma interpretação contrária, consultar Waizbord (2011).

remanescentes do poder oligárquico acabou resultando o golpe de 1937 e a instituição, pelo poder central presidido por Vargas, do Estado Novo.

Neste contexto, de reafirmação da nação e do Estado forte, ressalta o caráter invulgar da defesa feita por Sérgio Buarque dos valores e das relações democráticas de poder. Já quando da segunda edição do livro, em 1948, a vitória dos aliados – embora a Rússia soviética estivesse entre eles – produziu um clima político muito favorável à democracia, reforçando a mensagem de *Raízes*. Este novo “clima político” não reduziria, porém, a originalidade das ideias de Sérgio Buarque sobre a democracia; mesmo como aspiração, ela não deixaria de ser pensada em seus fundamentos sociais e culturais singulares.

O fundamento social mais amplo, cujo dinamismo contrariava o poder oligárquico e alimentava as esperanças de realização da utopia democrática, era a já mencionada “revolução” que transformava as relações socioeconômicas em que se assentava o poder político. Tais transformações mudaram o epicentro da vida social, destituindo o mundo agrário e a família patriarcal da proeminência que tinham nas primeiras décadas de vida política independente do Brasil. A monarquia dera forma política estável ao poder oligárquico que organizava a vida política nacional. Mas, só com o fim da escravidão, Sérgio Buarque considera terem tido as transformações socioeconômicas impulso decisivo, acelerando o ritmo de transição histórica.

A Abolição encerra uma dupla inovação, pouco explorada em *Raízes do Brasil*. A primeira foi ter dado impulso à liberdade de firmar contratos para os

trabalhadores, ainda que isso encontrasse, de início, muitos obstáculos para se efetivar. Ampliava-se com isso a rede de troca de mercadorias, o que dava aos trabalhadores a liberdade que antes não tinham de mudar de emprego e de patrão, já não mais um “senhor”. Reciprocamente, os ramos agrícolas e industriais mais afluentes encontravam mais facilidade de contratar trabalhadores. Assim, a Abolição acabou por facilitar o desenvolvimento urbano-industrial.

A segunda inovação, complementar à primeira, dizia respeito à ampliação da cidadania – do círculo de votantes, do direito de ir-e-vir etc. – embora tais direitos sofressem múltiplas restrições, tanto produzidas pelas leis como pelo domínio dos potentados locais. A Abolição quebrou, pois, a hierarquia social anterior e abriu espaço para avanços da cidadania, embora os diretamente beneficiados por ela, os escravos, encontrassem depois outras barreiras – inclusive a da discriminação racial – para participarem vantajosamente das transformações sociais em curso.

A Abolição não foi, assim, mero acréscimo quantitativo àquilo que Sérgio Buarque chamava de “nossa revolução”. Ela transformou a velha ordem social e acelerou a emergência de uma sociedade que entraria aos poucos em contradição com a esfera política – ainda oligárquica – e com a cultura política – dominada pelo personalismo. O surgimento de elementos novos, gerados pela expansão mercantil e especialmente pela constituição de uma sociedade urbano-industrial, tendia a acentuar o caráter limitado e excludente do arranjo oligárquico que o Brasil experimentava desde a Independência, fosse sob instituições monárquicas ou liberal-republicanas. *A utopia democrática de*

*Raízes do Brasil não era pois fantasia intelectual*, mais uma daquelas fórmulas mágicas com que nossos intelectuais, escrevia Sérgio Buarque, pretendiam “solucionar” de vez os nossos problemas; não era mero exotismo dissociado da nossa realidade, embora ajustado a sociedades que considerávamos mais avançadas. Era utopia no sentido de Karl Mannheim, ideário-aspiração que movia segmentos das sociedades no esforço de superar o *status quo*.

A superação da contradição entre dinâmica social e política não seria encontrada, segundo Sérgio Buarque, na substituição de governos liberais por caudilhos que salvassem o Estado das tendências anárquicas surgidas naqueles. Caudilhismo autoritário e descentralização liberal nada mais seriam do que manifestações polares, opostas, do poder oligárquico e dos valores personalistas.

Só a democratização das relações de poder entre as várias camadas sociais permitiria avançar na superação almejada da contradição. Haveria que incluir na vida política as camadas sociais até então excluídas, rompendo o padrão oligárquico de mando<sup>3</sup>. É esta perspectiva que faz com que o Autor incorpore de forma entusiástica um texto antigo do naturalista norte-americano Herbert Smith que lhe parecia enunciar em forma de aspiração o que, em sua opinião, não estava longe de transformar-se em realidade. Segundo Smith, haveria que substituir nossas “revoluções horizontais”

---

<sup>3</sup> Antonio Candido ressalta este ponto em seu conhecido “O significado de ‘Raízes do Brasil’”, de 1967, incluído, a partir daí, nas várias edições do livro. Este e outros artigos de Candido balizam, em grandes linhas, as interpretações da obra de Sérgio Buarque, o que inclui a contida neste artigo, exceção feita a algumas divergências (como, por exemplo, a enfatizada na nota 6 adiante).

– identificadas pelo contraponto liberalismo/caudilhismo – por “uma revolução vertical [...] que trouxesse à tona elementos mais vigorosos, destruindo para sempre os velhos e incapazes”. Uma revolução deste tipo não deveria excluir, expurgar as classes superiores, mas amalgamar a elas os elementos novos, as camadas situadas na base da pirâmide social que até então estavam marginalizadas da vida política (Holanda, 1993: 135).

Sublinho que este argumento de Sérgio Buarque não se refere especificamente à democracia como arranjo institucional; arranjo que permitiria a inclusão na competição política das camadas dela marginalizadas. Sérgio Buarque prefere, ao invés, sublinhar a necessidade deste arranjo fugir aos padrões da cultura política personalista, materializando o que ele qualifica como “democracia despessoalizada”.

Claro está que aquilo que Sérgio Buarque denomina “democracia despessoalizada” não existia como regime efetivo; era apenas **aspiração** socialmente existente e, creio, forma política para a qual tendia, segundo ele, o processo de transformação histórica subjacente de urbanização e industrialização. Sérgio não avança muito na delimitação desta “democracia despessoalizada” nem do individualismo que pudesse substituir o personalismo. **E nem poderia**, sob pena de desdizer-se em relação às críticas reiteradas feitas às fórmulas prontas, importadas, em geral, destinadas a salvar a sociedade de seus problemas. Com efeito, como poderia inferir do movimento histórico que percebia então ocorrer, da utopia democrática que parecia estar entre as possibilidades futuras, uma ordem político-

institucional específica, alicerçada estrutura sociopolítica e nos valores centrais da cultura democrática?

De qualquer modo, sua reflexão sobre as dificuldades de implantação da democracia no país, permitem dizer algo sobre a atualidade do seu pensamento no que diz respeito à vida política brasileira atual. Para isso, porém, há que retomar algo dos argumentos presentes na primeira seção deste texto. Recorde-se que o personalismo ibérico se opunha ao individualismo moderno exatamente porque o primeiro era aristocrático, era uma afirmação das qualidades de pessoa apenas para parte dos membros da sociedade e tinha como pressuposto a desigualdade essencial dos indivíduos. O individualismo moderno, pelo contrário, tem como pressuposto a igualdade essencial entre os homens, desiguais apenas pelas condições em que vivem e, por consequência, pelos resultados a que chegam. Daí que o reformismo democrático mais radical não propugne a equalização dos indivíduos, mas apenas das suas condições sociais iniciais; seus lemas são a supressão da herança, educação universal etc.

Embora para Sérgio Buarque a “democracia despersonalizada” envolvesse, certamente, a superação do individualismo aristocrático para que se constituísse uma nova cultura política ajustada a uma sociedade democrática, ele hesitava em relação à natureza do individualismo que se poderia esperar em um país de tradição ibérica. Ele duvidava que com essa tradição viesse a imperar um individualismo do tipo utilitário, americano.

Tinha razão em hesitar, pois a cultura de raiz ibérica estava incrustada fortemente nas instituições e práticas

brasileiras e, mais amplamente, na América Ibérica e afastava-se fortemente dos padrões dominantes no Ocidente. Quarenta anos depois de que veio a público a edição definitiva<sup>4</sup> de *Raízes do Brasil*, Richard Morse (1988) sublinhou esta distância, embora sem referir-se, surpreendentemente, ao livro de Sérgio Buarque. O quadro seguinte dispõe as características polares que os dois atores identificam nos padrões ibérico e anglo-saxão de cultura e organização social:

**Tabela 1.**  
Características polares nos padrões anglo-saxão e ibérico de cultura e organização social

| América Anglo-Saxônica (EUA)  | América Ibérica   |
|-------------------------------|-------------------|
| Protestantismo                | Catolicismo       |
| Razão                         | Sentimento        |
| Individualismo e utilitarismo | Personalismo      |
| Atomismo                      | Organicismo       |
| Pureza racial                 | Mestiçagem        |
| Disputa                       | Conciliação       |
| Ética do Trabalho             | Ética da Aventura |

---

<sup>4</sup> Refiro-me a 2ª edição, de 1948, que alterou significativamente o texto da primeira. As demais não apresentaram mudanças notáveis.

|                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|
| Esforço                    | Talento                        |
| Polidez                    | Cordialidade                   |
| Família nuclear            | Família patriarcal             |
| Contrato entre indivíduos  | Pacto social entre grupos      |
| Estado burocrático moderno | Estado Patrimonial             |
| Estado é só um meio        | Estado orgânico com finalidade |

Para Sérgio Buarque, a raiz da dificuldade de articular cultura ibérica e democracia estava na cordialidade contrariar o universalismo dos valores, elemento central da liberal-democracia. Diz ele:

Todo o pensamento liberal-democrático pode resumir-se na frase célebre de Bentham: ‘A maior felicidade para o maior número’. Não é difícil perceber que esta ideia está em contraste direto com qualquer forma de convívio humano baseado nos valores cordiais. Todo o afeto humano baseia-se em preferências (...). Há aqui uma unilateralidade que entra em franca oposição com o ponto de vista jurídico e neutro em que se baseia o liberalismo. A benevolência democrática é comparável com a polidez, resulta de um comportamento social que procura orientar-se pelo equilíbrio dos egoísmos (Holanda, 1993: 139).

A dificuldade apontada seguramente existe, mas Sérgio Buarque a torna um obstáculo aparentemente *intransponível* porque não toma em suficiente consideração que a “nossa revolução” envolveu, com a industrialização, a imigração europeia e a absorção de um enorme contingente de trabalhadores em um proletariado industrial que restringiu o peso de alguns dos componentes da cultura ibérica<sup>5</sup>. A ética da aventura e a valorização exclusiva do talento, por exemplo, perderam relevância diante da ética do trabalho e da valorização do esforço. No próprio tempo em que Sérgio Buarque redigia o seu célebre ensaio, a cultura ibérica já se mesclava com traços culturais que eram similares, mas *não derivaram, como na Europa, do ethos protestante do empresariado*; provinham da ética dos trabalhadores que vieram ao Brasil, sem eira nem beira, “fazer a América”; provinham também daqueles que viram no trabalho urbano um meio de afirmar-se como gente. A revolução vertical democratizante, a que se referia Sérgio Buarque, não significaria apenas a inclusão política dos homens novos surgidos do processo de transformação social. Com estes homens viriam também *novas formas de pensar e sentir coletivas* que desafiariam o império do legado ibérico e sua encarnação oligárquica. Isso significa que não

---

<sup>5</sup> Antonio Candido já chamou a atenção para a falta de referência explícita ao imigrante europeu na caracterização da “nossa revolução”. Ver Candido (1998: 84). De minha perspectiva, esta ausência não é de pouca relevância. Ela tem consequências analíticas negativas que são detectáveis em *Raízes do Brasil*. A ausência do elo analítico “imigração europeia” no processo de revolução torna algo obscuro – em *Raízes* – a emergência societária de aspirações igualitárias essenciais à “revolução vertical” democratizante. Sua presença não “resolveria” o problema, mas indicaria o caminho analítico que seria preciso percorrer para isso.

se passou *diretamente* de um padrão a outro da cultura política; os processos de diferenciação social e de democratização foram gerando aos poucos uma nova cultura política, já não ibérica, mas também distinta da cultura individualista e liberal predominante no mundo anglo-saxão. Se isso é verdade, há que dar sequência à reflexão de *Raízes do Brasil*, buscando fazer o esboço desta nova cultura política e das afinidades e tensões que apresenta em relação a processo de democratização em curso.

No que diz respeito a este processo mesmo de democratização, ele vem sendo extremamente lento e parcial. A “nossa revolução”, identificada nos anos 1930 por Sérgio Buarque, continuou se desenvolvendo; a industrialização incorporou e gerou camadas sociais novas que, por longo tempo, não foram incluídas plenamente na competição política. Seguramente, na experiência democrática limitada posterior à Segunda Guerra Mundial, a competição política incorporou de modo subalterno parte dessas camadas sociais, mas não as mais pobres e iletradas. Esta inclusão política muito parcial, promovida por parcela da elite política, foi percebida como ameaça anárquica e, de novo, o poder se concentrou em uma ditadura, não caudilhesca, mas do *establishment* militar.

Só o processo de liberalização política dos anos 1970 e o movimento de democratização da década dos 1980 quebrariam o ciclo polarizado do poder oligárquico, oscilante entre a descentralização liberal e o autoritarismo centralizador. A democratização plasmada na Constituição de 1988 ampliou os direitos políticos (voto para os analfabetos e para os maiores de 16 anos); garantiu os direitos

de associação e a liberdade de expressão; universalizou também os direitos sociais, de educação, saúde, previdência e assistência social, incluindo camadas sociais até então excluídas desses direitos; fez do concurso público para principal via de acesso ao quadro administrativo do Estado, aumentou o controle da atividade do Estado pelo fortalecimento do ministério público e instituiu uma forma democrática de governo.

A onda democratizante foi seguida de um processo de liberalização econômica que reduziu o peso do Estado na vida material e franqueou o mercado nacional para empresas estrangeiras. Este processo acabou por reorganizar e acelerar o desenvolvimento capitalista no Brasil. Os dois processos – de democratização e de liberalização econômica – se materializaram em uma nova ordem política, estruturada, desde 1995, por uma forma de Estado moderadamente liberal e democratizante.

Este esboço sumário das inovações políticas do pós-Segunda Guerra Mundial mostra a lentidão com que o processo de transformação econômico-social, tornando a sociedade mais complexa, ganhou expressão política. Lentidão talvez maior do que antecipava Sérgio Buarque em *Raízes do Brasil*. Mais de meio século se passou antes que o movimento de democratização dos anos 1980 quebrasse *parte* da resistência oligárquica, estreitasse o espaço de controle patrimonialista do Estado e universalizasse os direitos de cidadania. Mais de meio século também se passou antes que o movimento de liberalização econômica quebrasse *parte* da resistência do empresariado à perda dos privilégios – proteção contra a competição e

subsídios públicos aos ganhos privados – que lhe concedia o Estado varguista, vigente até os anos 1980.

A ênfase dada ao caráter *parcial* dos resultados produzidos, seja pela liberalização econômica seja pela democratização, visa chamar a atenção para o *déficit de democracia* existente no país. A incorporação da base da sociedade à competição política ainda tem sido parcial. Embora políticas democratizantes do Estado – aumento real do salário mínimo e transferências de renda – estejam provendo o mínimo de recursos econômicos necessários para a subsistência das camadas de pobres e miseráveis, estes ainda não têm condições de converter-se em cidadãos com capacidade de exercer autonomamente todos os direitos que possuem. Faltam-lhes condições econômicas – ocupação regular – e culturais para exercitar os direitos que a Constituição lhes outorga. Sua participação política tem sido heterônoma, embora já não tão dependente, como antes, de agrupamentos políticos tradicionais e clientelistas. Por outro lado, uma fração do empresariado goza ainda de privilégios concedidos pelo Estado, sem desenvolver atividades econômicas que contribuam para o poder público atingir alvos de políticas universalistas. Incluem-se entre tais privilégios a remuneração elevadíssima concedida pelo Estado aos que mantêm seus recursos econômicos aplicados de forma líquida – e não em atividades produtivas – as transferências de recursos de fundos de reserva dos trabalhadores para empréstimos subsidiados pelo Estado e as concessões de isenções fiscais arbitradas pelos governos sem que os beneficiados prestem contas dos resultados que produziram para o conjunto da sociedade.

Tudo isso mostra que se o Brasil já não é uma sociedade oligárquica, como aquele em que Sérgio Buarque de Holanda viveu, o país ainda não se tornou, no plano sociopolítico, uma sociedade democrática, em que não há – como dizia Florestan Fernandes (1975b) – cidadãos “mais iguais” que a maioria.

## Notas sobre o surgimento da sociologia política em São Paulo<sup>1</sup>

[2002]

O tema desta reunião acadêmica, a publicação próxima de uma revista que pretende abrir espaço para trabalhos de Sociologia Política e a simpatia do convite, fizeram-me aceitar com satisfação a sugestão de falar sobre o surgimento da disciplina na Universidade de São Paulo (USP). Não serei, porém, totalmente fiel ao pedido, pois, de um lado, a sociologia das ideias não é minha especialidade e, de outro, desejo fazer referência a alguns aspectos cognitivos dos trabalhos que marcaram a Sociologia Política surgida na USP.

É preciso lembrar, de início, que na época em que a Sociologia Política surgiu em São Paulo, ela não se distinguia, como hoje, da Ciência Política. Pelo menos até o início dos anos 1980, as duas disciplinas se confundiam. Isso fica evidente quando se lê um número especial da revista *Dados*, organizado no início da década, para discutir a formação da Ciência Política no Brasil<sup>2</sup>. De uma maneira geral, os autores dos artigos lá publicados não têm preocupação de distingui-

---

<sup>1</sup> Palestra proferida na abertura do workshop “Sociologia Política: trajetórias e perspectivas”, realizada na UFSC em 04 de abril de 2002. Agradeço às observações de Elisa Reis, Fábio Wanderley Reis, Cláudio Vouga e Eduardo Kugelmas que me permitiram melhorar o texto original.

<sup>2</sup> Refiro-me a *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 23, n. 1, 1980.

la da Sociologia, a não ser pela especificidade dos fenômenos estudados. Daí que a denominem, em várias ocasiões, de Sociologia Política. Bolívar Lamounier (1980) chega mesmo a salientar, em artigo daquele número especial, que estavam ocorrendo mudanças no exercício da disciplina que indicavam, segundo ele, uma convergência futura dos diferentes esquemas conceptuais usados na análise política. Infelizmente, como se sabe, ocorreu o contrário. As diferenças entre uma e outra disciplina se acentuaram cada vez mais.

De qualquer modo, em São Paulo, no âmbito da USP, a Sociologia Política surgiu de forma bastante tardia e como ramo pouco diferenciado da Sociologia. Ela foi tardia tanto em termos paulistas como nacionais. Embora no mundo acadêmico paulista já se fizesse Sociologia de alta qualidade desde os anos 1940, até o final da década de 1950 eram muito incipientes as análises sociológicas da política<sup>3</sup>. Além disso, em São Paulo começa-se a fazer Sociologia Política mais tarde que em outras partes do país. Recorde-se que no Rio de Janeiro, já no final dos anos 1940, Victor Nunes Leal apresentava como tese na Universidade do Brasil o seu clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*. E já nos anos 1950 os trabalhos do ISEB fizeram da política e do Estado o centro de suas preocupações. Não pretendo discutir aqui tais diferenças temporais no surgimento da disciplina nas diversas regiões do país, embora elas possam ser relevantes

---

<sup>3</sup> Embora fossem poucos os estudos, devem ser ressaltados os trabalhos de Aziz Simão e Oliveiros Ferreira sobre o voto operário em São Paulo realizados nos anos 1950. Consultar sobre o assunto Pereira de Queirós (1976) e Quirino (1994).

para a reconstrução de sua história no Brasil. Vou me ater ao contexto paulista.

Neste âmbito, não há dúvida que a Sociologia Política ganhou força pela ação dos docentes que, na USP, vinculavam-se à cadeira de Sociologia I, dirigida por Florestan Fernandes desde 1954<sup>4</sup>. Creio que a gênese do padrão de sociologia política que acabou predominado na USP esteve vinculada, basicamente, a dois processos de mudança. Um deles teve como epicentro as relações acadêmicas vigentes no interior da cadeira de Sociologia I daqueles tempos<sup>5</sup>. O outro, embora afetando a vida acadêmica, tinha seu núcleo na política nacional. Mais especificamente, vinculava-se às polarizações políticas geradas pela crise do regime político de democracia restrita, populista e de orientação nacional-desenvolvimentista vigente antes do golpe de 1964. Em suma, creio que houve uma associação entre estes dois processos, um centrado na vida acadêmica e outro na política nacional, e a emergência da Sociologia Política em São Paulo.

No âmbito acadêmico, o processo de mudança foi impulsionado por tensões que se manifestaram já ao final dos anos 1950 entre Florestan Fernandes, regente da Cadeira de Sociologia I, e os seus principais assistentes – Fernando Henrique Cardoso, Otávio Ianni e alguns outros que orbitavam em torno deles. Que tensões eram essas? Naquele grupo de docentes e investigadores altamente qualificados e

---

<sup>4</sup> Embora a Cadeira de Política tenha desenvolvido desde o início dos anos 1950 pesquisa de sociologia eleitoral, o foco principal da Cadeira era história do pensamento político e história das instituições políticas brasileiras.

<sup>5</sup> O estudo sobre essas relações acadêmicas encontra-se em Arruda (1995).

competitivos formado por Florestan Fernandes, as tensões derivaram, como seria de esperar, da busca da autonomia dos assistentes em relação ao catedrático que, no caso, não era apenas regente oficial da Cadeira, mas também seu líder intelectual<sup>6</sup>. Embora o caráter hierárquico daquela organização da vida acadêmica estivesse no cerne das tensões mencionadas, estas não se manifestaram diretamente como oposição ao catedrático ou à cátedra. Primeiro, porque o próprio Florestan opunha-se à organização da universidade em cátedras. Segundo, porque os principais assistentes compartilhavam em parte o poder do catedrático. Além do mais, não havia espaço político-institucional para uma disputa frontal deste tipo, pois a Cátedra era um arranjo de poder muito autocrático. Isso pode soar exagerado hoje, quando este tipo de hierarquia acadêmica desapareceu. Mas, de fato, não estou carregando nas tintas. Como regente da Cadeira, Florestan, como todo catedrático, dirigia, mandava, contratava e podia demitir seus assistentes. Como todos os catedráticos, podia “fazer chover”.

A disputa acabou se manifestando no plano intelectual e na mobilização de recursos para o exercício e a expansão da atividade acadêmica. Do ponto de vista intelectual, a primeira manifestação dessa falta de sintonia entre catedrático e assistentes surgiu, ao que parece, com a criação pelos professores assistentes de um seminário de estudos de *O Capital* e de alguns autores marxistas da época, como Lukács, Sartre e Goldmann. Faziam parte deste grupo não só os principais assistentes da Cadeira de Sociologia I, mas

---

<sup>6</sup> Sobre o impacto de Florestan Fernandes sobre seus discípulos e sua liderança intelectual, consultar Cardoso (1987).

também assistentes de outros departamentos como o de Filosofia, como José Arthur Gianotti e Bento Prado Jr., de História, como Fernando Novais, e outros jovens professores e alunos “maduros”, como Roberto Schwarz<sup>7</sup>. O ponto-chave aqui é que Florestan não foi convidado a fazer parte do grupo. Este confessou, mais tarde, ter-se sentido marginalizado pelos discípulos: estes montaram um seminário de âmbito multidisciplinar, agregando gente de várias cátedras, sem lhe pedir autorização ou orientação<sup>8</sup>.

Além da dissociação manifesta na ausência de convite, o grupo do seminário foi construindo paulatinamente, no âmbito da Sociologia, uma divergência de orientação intelectual com o catedrático. Como se sabe, Florestan concebia a Sociologia como ciência empírica diferenciada em subdisciplinas, dependentes da natureza dos problemas a investigar, cada divisão enfocando os fenômenos sociais de certo ângulo, com um método apropriado para interpretá-los. Nesse ponto, inspirava-se em Karl Mannheim, que para diferenciar a Sociologia punha em evidência as possibilidades metodológicas de observar e interpretar os fenômenos sociais. A identificação das regularidades universais da vida social ficava atribuída a uma divisão especial da Sociologia que ele, seguindo Mannheim, chamava de Sistemática. Esta disciplina deveria definir os conceitos sociológico básicos, próprios para identificar os padrões universais da vida social, e teria encontrado na obra de Max Weber a metodologia mais apropriada para suas investigações. De forma similar, caso o problema fosse

---

<sup>7</sup> Sobre o Seminário de Marx, consultar Schwarz (1999).

<sup>8</sup> Conferir Fernandes (1980).

explicar a perpetuação e mudança dos fenômenos sociais em termos supra-históricos, isto é, referindo-os aos padrões estruturais afins de sistemas sociais globais da mesma espécie – a tipos de sociedades, portanto – haveria que o fazer no âmbito da Sociologia Comparada, cujas dificuldades de construção teriam sido resolvidas por Émile Durkheim. Quando não se tratasse de comparar distintos tipos de sociedades – sociedade de classes e sociedade estamental, por exemplo – nem distintas sociedades do mesmo tipo, mas de estudar a organização interna e as perspectivas de desenvolvimento ou desaparecimento dos sistemas sociais globais, caberia à Sociologia Diferencial fazê-lo. Para Florestan, o marxismo oferecia o tipo de método particularmente adequado para pensar este tipo de problema, quer dizer, a ordem social em sua historicidade.

Além dessas modalidades de Sociologia, Florestan considerava serem legítimas três outras modalidades da disciplina: a Sociologia Descritiva, a Teórica e a Aplicada. As subdisciplinas da Sociologia analisavam, assim, a ordem social de pontos de vista distintos, complementares e irreduzíveis uns aos outros. O importante é que, para Florestan, nenhuma das modalidades de Sociologia tinha, intrinsecamente, superioridade cognitiva sobre as demais. Simplesmente, destinavam-se a lidar com diferentes problemas e produziam conhecimentos distintos, embora complementares<sup>9</sup>. Ora, é justamente isso que o grupo do Seminário de Marx veio a contestar.

---

<sup>9</sup> As concepções iniciais de ciência de Fernandes constam nos livros *Fundamentos Empíricos da Explicação Sociológica* e *Ensaio de Sociologia Geral e Aplicada*.

De fato, pelo menos parte dos jovens assistentes que participavam do Seminário de Marx passaram a ver as concepções que Florestan Fernandes tinha da Sociologia e de seu desenvolvimento como demasiado cientificistas e a considerar que havia sim uma hierarquia, do ponto de vista cognitivo, entre os vários métodos de interpretação sociológica. Embora tendessem a reconhecer a relevância das várias modalidades de Sociologia, consideravam que o método de interpretação sugerido por Marx tinha maior valor cognitivo que os demais. As demais perspectivas sociológicas, pois, deveriam ser subordinadas ao marxismo. Com isso, colocavam realmente em xeque as concepções de Sociologia e ciência de Florestan. Os sinais dessas divergências dos assistentes em relação às concepções do mestre aparecem em dois textos: a Introdução de Fernando Henrique ao seu livro *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional* (que é sua tese de doutorado); e o posfácio de Otávio Ianni ao seu *Estado e Capitalismo*, publicado em 1964.

Embora a reorientação intelectual a que nos referimos seja o elemento central para caracterizar o tipo de Sociologia Política que predominaria na USP, há outras mudanças que ocorrem na vida acadêmica que manifestam as tensões que a atravessavam. Tratava-se de uma competição cada vez mais bem sucedida dos assistentes, especialmente Fernando Henrique Cardoso, em relação ao regente da Cadeira. De fato, embora sempre agisse em sintonia com Florestan, Fernando Henrique foi se tornando cada vez mais influente pela capacidade de mobilizar recursos políticos e materiais de fora para a Cadeira. Isso culminou na fundação por ele, em 1962, do Centro de Sociologia Industrial e do Trabalho

(CESIT) junto à Cadeira de Sociologia, o que permitia contratar pessoal e obter recursos fora do orçamento da Universidade. Não seria possível a criação deste Centro, cujo projeto inicial era estudar a empresa industrial em São Paulo, sem os contatos políticos de Fernando Henrique, seja no Conselho Universitário, onde representava os assistentes e acabou ganhando proeminência, seja na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, de onde vieram os seus primeiros recursos, e em outros âmbitos<sup>10</sup>.

Frente a tais circunstâncias, em que uma parte dos membros da Cadeira se inclinava para o marxismo – claro está que se tratava de um marxismo renovado, não dogmático – e ganhava influência política no meio acadêmico, Florestan Fernandes reagiu competitivamente: ao invés de bloquear o movimento, procurou assumir sua liderança. Como ele fez isso? Além de apoiar a criação do CESIT ele elaborou um projeto de investigação sociológica, denominado Economia e Sociedade no Brasil (1963), que permitia incluir boa parte das atividades de pesquisa da cadeira Sociologia I. Ao fazer isso, propondo um projeto desse tipo, ele atenua bastante as tensões com os assistentes e tenta retomar a liderança intelectual plena da cadeira. Como o projeto se situava no plano do que Florestan denominava Sociologia Diferencial ou Histórica, as tensões de ordem intelectual entre assistentes e catedrático tendiam a desaparecer; neste plano, o método de interpretação que ele considerava mais adequado era o desenvolvido por Karl Marx.

---

<sup>10</sup> Sobre tais contatos consulte-se Cardoso (1988) e Pereira da Silva (2002).

Com o projeto Florestan aprofunda a inflexão já ocorrida com a pesquisa sobre a empresa industrial em São Paulo: faz do desenvolvimento – e não mais das relações raciais – o fulcro das preocupações e investigações da Cadeira de Sociologia I. Sublinhe-se, porém, que o próprio Florestan, embora tenha contribuído decisivamente para incorporar a temática do desenvolvimento às investigações da Cadeira de Sociologia, não abandonou suas concepções anteriores de Sociologia pelo menos na primeira metade dos anos 1960. O modo como o desenvolvimento era entendido no interior de sua orientação intelectual pode ser examinado na sua Introdução à primeira edição do livro *Mudanças Sociais no Brasil*, datada de 1960. Na distinção que aí se faz entre os conceitos sociológicos de “mudança social”, “evolução” e “desenvolvimento”, identifica-se claramente a concepção de sociologia que defendia desde o início da década de 1950.

Mencionamos antes que existiram certos vínculos entre a Sociologia Política que se expandiu em São Paulo nos anos 1960 e a crise do regime de democracia restrita e de orientação populista-desenvolvimentista. Que vínculos eram esses? Embora a hipótese seja boa, creio que só uma pesquisa bem conduzida poderá estabelecer, com alguma segurança, uma conexão entre a guinada marxista dos docentes que orbitavam ao redor da Cadeira de Sociologia I (e de outros participantes do Seminário de Marx) e a intensificação do debate político nacional ocorrido no final do governo Juscelino Kubitschek e depois<sup>11</sup>. Entretanto,

---

<sup>11</sup> Este possível vínculo foi sugerido por Roberto Schwarz (1999) no texto já citado.

parece-me bem mais factível vincular as polarizações políticas que acompanharam a crise da República populista e do seu padrão de desenvolvimento à mudança no foco de investigação da Cadeira de Sociologia I.

Acho que há boas razões para dizer que é bastante provável que as tensões políticas derivadas das incertezas e da luta em torno da mudança do padrão vigente de desenvolvimento tenham sido importantes na inflexão temática da Cadeira de Sociologia, da análise das relações raciais para a investigação sociológica do desenvolvimento. Não se trata, porém, de uma vincular abstratamente política nacional e vida acadêmica. Recorde-se que o tema das alternativas de desenvolvimento era estratégico para o Partido Comunista e para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), organizações que direta ou indiretamente dominavam o debate público e tinham predomínio intelectual sobre as forças de esquerda de então. No entanto, embora tais organizações tenham tido importância na incorporação da questão do desenvolvimento à vida acadêmica, as concepções nelas dominantes foram em parte rejeitadas.

Em suma, o projeto de investigação sobre a industrialização de São Paulo e, mais ainda, o subsequente sobre Economia e Sociedade no Desenvolvimento do Brasil, não só contribuiu para ajustar as atividades de investigação da Cadeira de Sociologia I à inflexão marxista que ela experimentava, mas também a colocou em sintonia com processo político nacional.

É fundamental entender, ademais, que se tratava de abordar o desenvolvimento de um ângulo sociológico. Isto

significava investigar não apenas seus diversos efeitos sobre a sociedade nacional como a participação das várias forças sociais na sua conformação como processo societário. Isso significa que, entendido sociologicamente, o desenvolvimento também pode ser pensado como resultado de relações políticas entre forças sociais.

Esta conversão à análise das questões políticas envolvidas no processo de desenvolvimento ocorreu com os principais assistentes da Cadeira de Sociologia I, Fernando Henrique Cardoso e Otávio Ianni e com alguns dos docentes que orbitavam ao seu redor. Fernando Henrique publica *Empresário Industrial e o Desenvolvimento Econômico no Brasil*, sua tese de livre-docência, em que tenta responder a uma questão política crucial: o empresariado industrial brasileiro tinha ou não condições de se converter ao papel de burguesia nacional que a teoria da revolução do Partido Comunista atribuía a ele? Ou seja, estava certo o Partido Comunista ao projetar uma estratégia política para as forças populares que pressupunha que o empresariado brasileiro podia assumir a condição política de burguesia nacional, liderando politicamente um processo de desenvolvimento nacional e democrático, em aliança com o proletariado e contra as forças oligárquicas aliadas do capitalismo internacional? Era essa a teoria da revolução do PCB. O livro de Fernando Henrique lida, basicamente, com essa questão de fundo. Sua resposta, como se sabe, é negativa. O empresariado brasileiro, simplesmente, tenderia a se articular com a indústria estrangeira (que estava no Brasil há muito tempo, mas principalmente a partir do governo Juscelino) e estas articulações tenderiam a inviabilizar

qualquer tipo de ruptura com o capital estrangeiro e com os grupos sociais ligados à agricultura. Já no caso de Ianni, a vinculação com a política é mais óbvia ainda. Ele publica *Estado e Capitalismo*, sua tese de livre-docência, em que discute as condições sociais da emergência do Estado como agente do desenvolvimento entre 1930 e o momento em que escreve (1964).

Desta forma, os dois discípulos principais de Florestan Fernandes passam a fazer Sociologia Política. Tratava-se de uma Sociologia Política dominada por uma versão não-dogmática do marxismo, que tinha flexibilidade suficiente para incorporar elementos da sociologia de Max Weber. Infelizmente, não posso discutir aqui o modo como este último era incorporado. O mais importante é que se tratava de uma Sociologia Política de um tipo especial, cujo problema era explicar a dinâmica do desenvolvimento. Era, pois, uma Sociologia Política do Desenvolvimento.

O golpe militar de 1964 afetou drasticamente a vida universitária e exacerbou as tendências anteriores: o foco na “política” se tornou muito mais importante do que antes. Em função da crise que levou ao golpe, surgiu um conjunto de livros de avaliação crítica do processo de “revolução social” vivido pelo país, do regime político derrubado e do novo que se implantava. Tais trabalhos marcaram um estilo de fazer Sociologia Política que, algo injustamente, foi identificado com o modo da USP fazer Sociologia. Digo injustamente porque, antes disso e paralelamente, produzia-se na USP ótima Sociologia que não era política e que seguia outro estilo. Seja como for, contam-se entre os trabalhos de Sociologia Política uma coletânea de artigos organizada por

Octavio Ianni, *Política e Revolução Social no Brasil*, publicada em 1965, com trabalhos dele mesmo, de Paul Singer e Gabriel Cohn, analisando a atuação das classes dominantes e das esquerdas, e de Francisco Weffort, esboçando uma primeira análise do populismo (Weffort, apesar de ser da Cadeira de Política, era muito vinculado a Fernando Henrique). Ainda em 1965 Weffort publica no sétimo número da *Revista da Civilização Brasileira* um artigo de grande impacto: “Estado e Massas no Brasil”. Em 1967 aparece, em número especial sobre o Brasil da revista *Les Temps Modernes*, organizado por Celso Furtado, o importante artigo “Hegemonia Burguesa e Independência Econômica: Raízes Estruturais da Crise Brasileira”, de Fernando Henrique, trabalho depois republicado na *Revista da Civilização Brasileira* (n. 17). Um ano depois, publica-se a coletânea de Florestan denominada *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*, reunindo artigos escritos depois do golpe militar, e o livro de Otávio Ianni *O Colapso de Populismo*<sup>12</sup>. Finalmente, em 1969, vem a público, em língua espanhola, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.

*Dependência e Desenvolvimento na América Latina* foi a realização máxima do estilo de Sociologia Política que surgiu do núcleo de produção intelectual que se desenvolveu ao

---

<sup>12</sup> Esta inflexão da Cadeira de Sociologia I em direção à política conviveu com muitas investigações em que, a despeito de focalizarem o processo de desenvolvimento, não focalizavam propriamente para a política, estudando padrões de organização empresarial, experiência operária, sindicalismo etc. Além disso, a outra Cadeira de Sociologia existente na Faculdade, a II, orientava-se para outros temas.

redor de Florestan Fernandes – e até em competição com ele. Seria injusto, porém, considerá-la seu fruto exclusivo. Talvez o livro tenha tido a dimensão intelectual e política que teve justamente porque refletia não só o universo intelectual da USP, mas a ampliação de horizontes resultante dos novos contatos, informações e indagações, propiciados pela estada de Fernando Henrique no Chile como funcionário da CEPAL. Ainda assim, creio que algumas de suas características principais permitem caracterizar o estilo de Sociologia Política que se praticou na USP na década de 1960.

Como se sabe, *Dependência e Desenvolvimento* trata de mostrar que a *dependência externa*, que era julgada essencial na conformação do subdesenvolvimento latino-americano, só o afeta realmente quando absorvida no interior das sociedades nacionais, quando passa a ter uma expressão na sua estrutura social. Converte-se, então, em *dependência estrutural*. A tese central do livro é a de que a dependência estrutural não impede o desenvolvimento. Apenas lhe dá uma forma especial. Como as situações de dependência são diversas, quer dizer, várias são as formas da dependência estrutural, diferentes são os padrões de desenvolvimento. Na década de 50/60, por exemplo, quando as empresas multinacionais passam a se instalar nos países de industrialização mais avançada da América Latina, produzindo para os seus mercados internos, inaugura-se a fase do que chamavam “desenvolvimento dependente associado”.

Isso constitui, ao mesmo tempo, ataque frontal à ideia, muito difundida na época, de que o “imperialismo” bloqueava o desenvolvimento e à teoria da modernização,

que concebia o desenvolvimento como processo linear de mudança. Afirmava-se, pelo contrário, reiterando as concepções da Cepal, que mesmo fazendo parte do sistema capitalista internacional, as sociedades latino-americanas seguiriam ritmos e padrões diversos de desenvolvimento.

Além disso, o livro reforça um intercâmbio que já existia entre marxismo e pensamento cepalino. *Dependência e Desenvolvimento* “atualiza” o marxismo, na medida em que, efetuando uma análise de orientação nitidamente marxista, absorve a concepção da CEPAL, inexistente em Marx, de que o sistema capitalista se conforma no espaço internacional, polarizando-se em países centrais e periféricos. Isso significa que perde sentido analítico estudar as sociedades nacionais como se fossem autônomas. No entanto, embora compreenda as sociedades latino-americanas como parte de um sistema em expansão e tenha sempre presente os impulsos e restrições derivadas do seu centro, o livro mantém o seu foco no plano nacional.

Isto se vincula ao modo como se analisa sociologicamente o processo de desenvolvimento. Explico-me. Embora aceite a periodização cepalina do processo de desenvolvimento – voltado para fora e orientado para dentro – o livro injeta marxismo na análise do processo. Um marxismo não declarado, mas perceptível pelo modo como os processos sociais são analisados. Certamente não se trata de um marxismo dogmático. Trata-se de um marxismo enriquecido pelas discussões do Seminário de Marx. Um marxismo entendido à luz do Sartre da *Questão do Método*, não objetivista, que pensa a história enquanto *práxis* transformadora, onde os atores coletivos são

capazes de intervir criativamente. De fato, metodologicamente, a tese central do livro é a de que a análise econômica do desenvolvimento é insuficiente para explicar seus resultados. Seria necessário analisá-lo também politicamente, o que significa, para os autores, investigar como os Estados nacionais, e os grupos que participam do seu controle, ajudam a conformar o processo de desenvolvimento.

De fato, ainda que o ponto de partida da Sociologia Política presente em *Dependência e Desenvolvimento* seja sempre estudar a estrutura socioeconômica de cada sociedade – a dinâmica de acumulação do capital e o processo de diferenciação social – o centro da análise é ocupado pela luta em torno da distribuição e pelo controle político da distribuição do excedente econômico. Daí que o núcleo do livro esteja nas lutas das classes e dos segmentos sociais em torno da divisão do excedente econômico. E já que é no Estado que estão as alavancas que permitem controlar os fluxos econômicos, tornam-se relevantes as disputas em torno das políticas cambial, tarifária, de juros, salarial etc. Nesta Sociologia Política do desenvolvimento, portanto, o foco central da investigação são as relações entre classes e outros grupos e o Estado a propósito da gestão da economia.

Entretanto, mesmo que a política esteja no centro de *Dependência e Desenvolvimento*, ela é entendida de maneira bastante limitada. Primeiro, o Estado é concebido não apenas como expressão, mas também como articulação e organização das relações de domínio entre classes e outros grupos enraizados na economia. Ainda que o Estado apareça

como organizador de classes, a autonomia que isso lhe confere em relação às classes não recebe qualquer justificativa teórica. Simplesmente é atribuída a determinadas “circunstâncias” históricas. Além disso, mal são mencionadas no livro as regras e clivagens político-institucionais que conformam a participação dos diferentes segmentos sociais na luta política. É verdade que, no momento da confecção do livro, no âmbito do marxismo ainda não se dispunha de trabalhos que incorporassem essa questão ao seu padrão de análise política. A tentativa de articular a esfera político-institucional, objeto central dos estudos acadêmicos da política, à análise marxista só veio a público em 1969, com o livro *Poder Político e Classes Sociais*, de Nicos Poulantzas. Seja como for, o trabalho de Cardoso e Faletto é claramente limitado quanto a esse aspecto. Não se pode deixar de mencionar, ademais, uma outra limitação importante de *Dependência e Desenvolvimento*: é muito insuficiente e assistemática a análise que se faz das formas simbólicas que “soldam” cada sistema de alianças ou, mesmo, que orientam a luta dos atores coletivos. Essas formas simbólicas aparecem na análise de forma *ad hoc*, como último recurso explicativo quando os demais se mostram insuficientes. Assim, por exemplo, quando fica difícil explicar em termos de interesses socioeconômicos divergentes as distinções partidárias que faziam parte essencial dos mecanismos de funcionamento político da Colômbia, recorre-se à divergência ideológica, que de fato existia, entre os partidos liberal e conservador.

Apesar das limitações apontadas, *Dependência e Desenvolvimento* foi um marco, um grande evento político-

intelectual. Seu sucesso internacional – e especialmente na América Latina – constitui exceção no mundo acadêmico. É muito raro que dois latino-americanos teorizem com repercussão internacional sobre a América Latina. O que é corriqueiro, especialmente na atualidade, é que os intelectuais latino-americanos colham os dados e, quando muito, interpretem seus países, deixando a teorização da América Latina para os intelectuais dos países centrais.

*Dependência e Desenvolvimento* e os trabalhos de Sociologia Política produzidos por investigadores ligados à Cadeira de Sociologia I da USP, ou que orbitavam em torno dela, produziram muito conhecimento novo sobre as conexões entre capitalismo, Estado, classes sociais, no Brasil e na América Latina. Ainda assim, a Sociologia Política que se fez naqueles anos era estreita, orientava-se principalmente para a análise do desenvolvimento e concebia a vida política de uma forma teoricamente limitada: tendia a empobrecer a esfera dos símbolos e atribuir pouca eficácia própria às instituições políticas.

Tais limitações deram alguma justificativa para que, por oposição, mas também por assimilação dos impulsos vindos dos Estados Unidos, a Ciência Política se voltasse cada vez mais para a análise institucional. Não creio, porém, que haja razões teoricamente consistentes para substituir um tipo de análise por outro, tal como se observa crescentemente na Ciência Política. A obsessão pela análise endógena das instituições políticas, embora tenha produzido conhecimentos inestimáveis, faz perder de vista as articulações entre política e sociedade. Talvez caiba aos sociólogos a missão intelectual de desenvolver uma

Sociologia Política que, ao invés de substituir a que se fazia nos anos 1960 e 1970, possa renovar aquele tipo de trabalho, introduzindo sistematicamente as dimensões institucionais e simbólicas na reconstrução das relações de dominação e das lutas políticas.

## Marxismo, sistema e ação transformadora

[2011]

No começo dos anos 1970, quando o marxismo estava convulsionado pelo surgimento do estruturalismo althusseriano, Alvin Gouldner – sociólogo da tradição crítica norte-americana – publicou um pequeno artigo denominado “Dois marxismos” em que sublinha a necessidade, óbvia, mas poucas vezes atendida, de pensar o marxismo de uma perspectiva marxista (Gouldner, 1975). Ele esclarece: haveria que tratar o marxismo não apenas como meio de conhecer ou de transformar a história, mas também como produto social e histórico. Diz mais: seria necessário pensar o marxismo como movimento que se desdobra na história de forma contraditória, quer dizer, como unidade tensa entre diferenças.

A primeira das duas recomendações contém o que me parece ser o espírito com que hoje devemos tratar os textos de Marx e Engels, de seus intérpretes e seguidores: não como artigos de fé, mas como meios excepcionais, humana e historicamente limitados, de conhecer e transformar o mundo. E precisamente por serem limitados, eles não demandam apenas interpretação, mas também um trabalho de reelaboração teórica. Uma reelaboração que dê maior consistência ao legado teórico de Marx e Engels e o renove para ajustá-lo aos problemas do presente. Estas tarefas

construtivas impõem uma ruptura necessária com o dogmatismo. Mais: elas implicam não só em dialogar, mas também em se dispor a aprender com as ciências sociais não marxistas.

No que diz respeito ao caráter dialeticamente contraditório do marxismo, Gouldner constrói dois tipos de interpretação da teoria que, segundo ele, vêm polarizando sua história: o marxismo científico e o crítico. A construção é habilidosa e, embora alguns autores e atores ofereçam certa dificuldade de classificação, os tipos mencionados são úteis para pensar os problemas da teoria marxista, inclusive os suscitados pelo tema que nos ocupa hoje. Gouldner mostra, com efeito, que o marxismo se polariza a propósito de vários temas, o que mencionarei de forma breve e incompleta, apenas para ser bem entendido. Em relação à ciência, por exemplo, a vertente científica do marxismo entende que a realidade é governada por leis naturais independentemente da vontade dos homens; ao invés, tais leis a determinam. A ciência marxista seria definível mais como uma construção teórica que por referência empírica, embora haja pouca precisão tanto sobre o método como sobre o seu produto. No polo oposto, a vertente crítica do marxismo entenderia como problemáticos quaisquer sistemas de pensamento e a própria ciência. O marxismo visaria desmistificá-los. Qualquer teoria, inclusive o marxismo, envolveria sempre uma mirada perspectiva sobre os processos. E os ângulos diversos de mirá-los e interpretá-los decorreriam dos diferentes vínculos entre as teorias e a sociedade.

Fica claro, pois, que para Gouldner os marxistas científicos entendem haver um fosso intransponível entre

ciência e ideologia, ao passo que os críticos percebem as duas como socialmente ancoradas, havendo conhecimento verdadeiro também na ideologia, conhecimento esse a ser desentranhado pela ciência.

Em relação ao papel da capacidade dos homens intervirem ativamente no processo histórico, o marxismo crítico enfatizaria que os homens fazem a história ao passo que o científico sublinharia que a fazem, sim, mas dentro de condições determinadas, independentes de sua vontade. Coerentemente, o marxismo científico daria ênfase ao valor da resistência e da paciência políticas; à proteção aos quadros revolucionários até a chegada da “hora certa”, e teria confiança nas oportunidades objetivas que as contradições possam vir a criar. No polo oposto, a vertente crítica se recusaria a se submeter “ao que existe”, valorizando a coragem, atribuindo ao elã revolucionário capacidade de compensar o déficit das “condições objetivas”. Não me alongarei mais neste sumário. São reconhecíveis, facilmente, nos polos científico e político autores, atores e obras: de uma parte Althusser, de outra o jovem Lukács; em um polo Kautsky, em outro Thompson; o Marx de *O Capital* versus o do *XVIII Brumário de Luis Bonaparte*; e assim por diante.

Dentre os temas nos quais Gouldner identifica polarizações entre científicos e críticos, para nós interessa um em particular, aquele que diz respeito ao modo de produção da história. Em relação a isso, haveria os que concebem a história principalmente como fruto das contradições entre forças produtivas e relações de produção; ou, ao invés, os que acreditam que ela resulte da luta de classes. Trata-se, é claro, não de opções exclusivas, mas de

diferentes ênfases. Na realidade, autores representativos de ambos os polos se esforçaram para demonstrar que não “esqueceram” o seu oposto. Quem não se lembra dos malabarismos intelectuais e linguísticos de Poulantzas em *As Classes Sociais no Capitalismo de hoje* para “demonstrar” que as estruturas econômicas, políticas e ideológicas são, a um só tempo, “lutas de classe”? Não faltarão exemplos como este, de um ou de outro lado da trincheira.

Esta polarização entre contradições sistêmicas e conflito de classes, embora sirva bem ao argumento de Gouldner, perde um elemento-chave que nos pode levar para além das antinomias. Com efeito, não importa o polo que adotemos no combate: se o da ênfase nas contradições entre relações de produção e forças produtivas ou o da ênfase nas lutas de classe. O que é mais problemático no marxismo não é a escolha do lado a enfatizar; o problema central está na relação entre sistema contraditório e lutas de classes, entre estrutura e história.

Sobre isso há um quase silêncio teórico. E esta é a questão central que pretendemos discutir neste artigo. Sublinho, desde logo, a centralidade não só teórica, mas, também, política desta relação. É da conexão entre as contradições sistêmicas do capitalismo e o conflito de classes que depende tanto a revolução como o conformismo do sujeito revolucionário.

Recorde-se que para Marx o núcleo das contradições do capitalismo está na contraposição entre a socialização cada vez maior da produção capitalista e a apropriação privada do excedente produzido. Essa contradição fundamental é inerente ao processo de reprodução ampliada

do capital e não depende das crises econômicas que atingem periodicamente o sistema. Pelo contrário, para Marx as crises são apenas soluções violentas e momentâneas para as contradições existentes que restabelecem passageiramente o equilíbrio do sistema.

O mais importante é que a contradição fundamental do capitalismo gera contradições secundárias entre, de um lado, a estrutura de classes produzida no processo de reprodução do capital e, de outro, as relações mantidas pelos agentes sociais nas principais esferas econômicas por meio das quais ocorre a própria reprodução. Ao passo que entre as classes sociais se tecem fios invisíveis que mantêm o proletariado escravizado à burguesia, no plano da circulação de mercadorias regem relações de liberdade entre os agentes-proprietários de mercadorias, não importa serem tais mercadorias a força de trabalho, ou os objetos de consumo de operários, ou capitalistas. Cada um deles compra ou vende suas mercadorias livremente, conforme sua conveniência. Na medida que os seus salários, porém, são transformados em bens de consumo e, por fim, consumidos, os trabalhadores veem obrigados a manter-se no emprego ou a vender novamente sua força de trabalho aos capitalistas, não importa qual deles. Fecha-se, assim, o círculo que escraviza socialmente o proletariado à burguesia.

Ademais, embora no plano da circulação, as mercadorias sejam rotineiramente trocadas pelo seu valor, sendo a igualdade de seus valores a condição para a troca e a troca um fator de igualação entre os proprietários de mercadorias, tudo muda de figura no processo de reprodução ampliada do capital. Nesta reprodução, a

burguesia – ainda que possa ter iniciado o processo de produção com base em dinheiro obtido com o próprio trabalho – extrai constantemente dos trabalhadores contratados mais valor que o que paga por sua força de trabalho. Ao reinvestir o resultado no processo de produção, transforma a mais-valia extraída em capital e, depois de umas tantas voltas, o seu capital inicial nada terá de trabalho próprio, transformando-se o capital em mais-valia acumulada, em massa de trabalho alheio, expropriado e acumulado, que segue sugando trabalho vivo. Portanto, ao passo que há igualdade entre os mercadores, existe desigualdade entre as classes. Concluindo: o fundamento da igualdade e da liberdade entre os agentes na esfera da circulação é a escravidão e a desigualdade entre as classes no processo de reprodução.

Como tais contradições se traduzem em lutas de classe? Por que tais contradições não têm até hoje se transformado em luta revolucionária que supere o capitalismo? Quais os obstáculos que bloqueiam a ação revolucionária? Estranhamente, os marxistas avançaram mais, ainda que de modo muito insuficiente, na explicação para a falta de impulso revolucionário do que no exame das condições de contestação da ordem burguesa pelas classes subalternas.

A tradição marxista tem atribuído, de forma geral, à ideologia dominante a frustração das expectativas de que a experiência da exploração fabril, do empobrecimento relativo da classe operária e das próprias lutas operárias se convertesse na formação de uma classe capaz de lutar não apenas por objetivos imediatos, mas também contra o sistema, em favor de uma nova sociedade.

A ideologia dominante tem sido concebida, porém, de modos muito distintos no interior do marxismo. Como sugeriu Lockwood (1992), é possível distinguir no marxismo três concepções de ideologia e, com isso, três explicações para a debilidade da luta revolucionária nos países capitalistas avançados.

Uma dessas concepções deriva de *A Ideologia Alemã* e tem seu complemento em *O Que Fazer*, de Lênin. As classes são portadores das ideologias. Entretanto, como os operários são oprimidos, econômica e também ideologicamente, as classes dominantes monopolizam tanto os meios de produção material como grande parte dos meios de produção intelectual. Escrevem Marx e Engels em *A Ideologia Alemã*: “os indivíduos que compõem a classe dominante (...) regulam a produção e a produção e distribuição das ideias de sua época”. Assim, é a desigualdade de meios de produzir e distribuir ideias que dificultaria ao operariado experimentar sua a experiência como “exploração” e convertê-la em alavanca para a constituição de uma classe revolucionária. Por isso é que, para Lênin, os operários – dominados pela ideologia burguesa – não conseguiriam por si sós ultrapassar uma consciência sindicalista. Para irem além, necessitariam da intervenção de uma vanguarda revolucionária.

A segunda concepção não vincula a ideologia às classes nem entende ser a subordinação da consciência operária o fruto da sua doutrinação pela burguesia. Ao invés, entende ser a ideologia – cujo núcleo é o fetichismo da mercadoria – o resultado não intencional da dominação do sistema mercantil de produção. Os agentes deste imaginam serem as relações que mantêm entre si relações entre coisas,

mercadorias, cujos valores de troca parecem derivar de sua natureza; inversamente, imaginam que as relações entre os objetos – as mercadorias – têm virtudes sociais. O fetichismo não se fixa só nas mercadorias, mas no conjunto das relações capitalistas: na forma-salário, na forma-lucro, na forma-juízo etc. Em todos estes casos, produz-se a inversão. A sociedade mercantil se naturaliza e veda aos agentes a percepção de que ela resulta da exploração entre as classes. Por ela o salário parece ser o valor do trabalho e não da força de trabalho; o lucro e o juízo parecem ser, respectivamente, a remuneração do trabalho do empresário e do dinheiro emprestado, e não quotas-parte do trabalho excedente gerado pela exploração capitalista. Entendendo-se desta forma a ideologia inerente ao capitalismo, torna-se difícil entender até como os operários superam o seu individualismo e se organizam como atores coletivos para reivindicar e protestar. De qualquer maneira, como no caso anterior, as associações operárias submetidas ao fetichismo mercantil tenderiam a limitar suas demandas aos salários e às condições de trabalho.

Estas duas concepções de ideologia, além de oferecerem dificuldades para a explicação da ação revolucionária, têm a característica comum de focalizarem sua atenção nos obstáculos *cognitivos* para o surgimento de uma consciência revolucionária no proletariado (Lockwood, 1992). Tais obstáculos, se supõe, poderiam ser ultrapassados por um entendimento correto, científico, do funcionamento do sistema.

A terceira concepção de dominação ideológica, a da hegemonia, tem características bem diferentes das

anteriores. Ela se refere a um sistema cultural dominante que cimenta a dominação de uma coalizão de classes sobre o conjunto da sociedade, constituindo um “bloco intelectual e moral”. Trata-se de um sistema de valores e crenças cuja autoridade se deve principalmente ao seu estabelecimento espontâneo como ideias dominantes. A hegemonia não se refere, pois, apenas a um sistema cognitivo. Trata-se de *crenças não-rationais* (note-se *não-rationais*, mas, de forma alguma, *irrationais*), valores, compromissos morais dificilmente “corrigíveis” pelo conhecimento científico. A hegemonia envolve tornar dominante certo modo de viver e de pensar, difundindo uma concepção de realidade através da sociedade em todas as suas manifestações institucionais e privadas, conformando com seu espírito todo o gosto, moralidade, costumes, religião e princípios políticos, e todas as relações sociais (Williams, 1960). Internalizada pelas massas, a hegemonia se torna parte do “senso comum”.

Esta concepção de hegemonia, muito próxima à noção de “consciência coletiva” de Durkheim – como já notaram Anderson (1976) e Pizzorno (1972) – tem tido larga difusão entre os marxistas. Ela contém grande apelo porque, de um lado, dá mais complexidade à noção de ideologia de classe presente na *Ideologia Alemã* e, de outro, dá mais profundidade sociológica à teoria do fetichismo, enriquecendo a ideia de que a ideologia está incorporada às práticas cotidianas.

Ocorre que, pensada desde modo genérico, a noção de hegemonia apresenta, como bem aponta Lockwood, uma fraqueza fundamental. Ela tem sido incorporada em termos tão pouco específicos que as explicações da ação de classe

feita com sua ajuda tendem a se tornar uma forma de *determinismo cultural*. Assim, “o conceito gramsciano de hegemonia tem possibilitado a muitos teóricos marxistas, preocupados em explicar a ausência de revolução proletária, adotarem” (...) “uma visão hiper-integrada de sociedade e uma visão hiper-socializada dos indivíduos” (Lockwood, 1992: 337), numa interpretação mais-do-que-parsoniana de Durkheim.

*Contra* esta tendência, haveria que *ressaltar e explorar* sociologicamente a referência do próprio Gramsci à *consciência contraditória* do homem ativo das massas. Diz ele:

O homem-na-massa ativo tem uma atividade prática, mas não tem consciência teórica da sua atividade prática; esta, não obstante, envolve um entendimento do mundo no processo mesmo de transformação. Sua consciência teórica pode mesmo estar historicamente em oposição à sua atividade prática. Podemos quase dizer que ele tem duas consciências teóricas (ou uma consciência contraditória): uma está implícita na sua atividade e em realidade o une a seus companheiros-trabalhadores na transformação prática do mundo real; e outra, superficialmente explícita ou verbal, que ele herdou do passado e absorveu de forma acrítica. Mas essa concepção verbal não é sem consequências. Ela mantém unido o grupo social, influencia a conduta moral e a direção da vontade com eficácia variável, muitas vezes de forma poderosa, a ponto de produzir uma consciência tão contraditória que impede qualquer ação, qualquer decisão ou escolha,

gerando uma condição de passividade moral e política (Gramsci, 2004: 103).

O ponto a sublinhar nesse passo é que a consciência dominante – superficialmente explícita ou verbal – tem *eficácia variável* para influenciar a ação e dirigir a vontade das massas. Sublinhe-se, de passagem, que do ponto de vista histórico é óbvio que a hegemonia não é plenamente eficaz. Com efeito, se a eficácia fosse tão grande, como explicar a atividade dos movimentos sociais nos períodos de exercício de hegemonia? Como explicar as rebeliões?

Ainda assim, teoricamente é muito importante o reconhecimento do caráter variável desta eficácia. No entanto, é insuficiente identificar, como Gramsci, o caráter meramente “superficial” e “passivo” do assentimento das massas à hegemonia e que este consentimento pode eventualmente se converter em adesão a um outro princípio hegemônico, sempre latente. Isso não é o bastante para uma ciência social que pretenda identificar não só as condições de persistência, mas também de mudança das formações sociais. Deste ângulo, o reconhecimento de que a hegemonia tem *eficácia variável* é fundamental *apenas* porque serve de estímulo para pesquisar o *princípio desta variação* e, mais ainda, as *condições em que os agentes abandonam sua passividade e se engajam no protesto coletivo*.

Voltamos, pois, renovados, ao nosso ponto de partida: como, sob quais condições, as contradições sistêmicas se traduzem em conflitos de classe? Em que circunstâncias e por quais meios as contradições sistêmicas conseguem se

traduzir em conflitos de classe? Em que situações ocorrem rebeliões? Em quais revoluções?

Seguramente, o estudo dos textos dos teóricos marxistas pode cumprir um papel importante na investigação do problema. No entanto, creio que se perderia muito, *caso* não fossem aproveitados os estudos não marxistas contemporâneos sobre o modo de vida das classes populares e as suas formas de mobilização e protesto coletivo.

Creio que uma parte da literatura sociológica não-marxista contém elementos muito importantes para uma investigação do tipo que mencionamos. Refiro-me, especialmente, a alguns conceitos e análises contidos, por uma parte, na obra de Pierre Bourdieu e seus colaboradores e, por outra, nos trabalhos sobre movimentos sociais estudados na perspectiva do “processo político”.

Em relação à obra de Bourdieu e de seus discípulos, há dois elementos importantes a assimilar, um metodológico e outro conceitual. Embora a teoria marxista do direito, desenvolvida por Pashukanis, e o conceito de fetichismo mercantil envolvam a imbricação entre práticas sociais e significação, a ênfase dada por Bourdieu no caráter relacional, prático e simbólico das relações entre classes sociais deverá ser incorporada em uma teoria que procure articular estrutura e prática. De forma complementar, conviria, como já sublinhei em outra oportunidade, incorporar de Bourdieu o conceito de *habitus*.

A noção de *habitus* de classe permite, melhor que de outros modos, superar a ideia, presente no marxismo, de “classe em si” (e sua correlata “para si”), sublinhando a

relevância da perspectiva dos explorados e dominados ainda que ela não seja elaborada reflexivamente e que eles não estejam revolucionando o sistema. No registro histórico-político, a noção de habitus permite captar os códigos internalizados *de forma pré-reflexiva* que conformam grande parte das práticas sociais, inclusive as das classes subalternas. Tais práticas podem ser politicamente relevantes, mesmo quando não põem em questão as modalidades vigentes de reprodução social.

O melhor exemplo disso se encontra na análise que o próprio Marx faz da participação dos camponeses no processo histórico que levou à ascensão de Luiz Napoleão ao poder de Estado na França em meados do século XIX. Naquele episódio, sem associação nacional ou organização política própria que permitisse a participação autônoma dos camponeses na vida política francesa, a atuação política unitária dessa classe passa a depender de ela encontrar para si um representante “externo”<sup>1</sup>. Foi a tradição histórico-cultural internalizada pelo campesinato francês – o seu habitus, diria Bourdieu, que lhe permitiu encontrar na figura e nas ideias de Luiz Napoleão a possibilidade de realização – ilusória, é verdade – de suas aspirações. Foi isso que fez de Luiz Bonaparte o depositário da votação massiva do campesinato no plebiscito que legitimou o golpe de

---

<sup>1</sup> O termo é de Marx. Luiz Bonaparte se tornou seu representante “externo” na medida em que não era camponês nem foi instituído como representante pela atividade política autônoma dos camponeses. No entanto, ele só pode se tornar representante de classe pela atividade “interna” do habitus camponês, conformado pela grande revolução francesa que os libertara da semi-servidão e os transformara em proprietários livres, condição garantida, no começo do século XIX, por Napoleão I.

dezembro de 1951. O caso reconstituído por Marx em *O Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte* diz respeito a uma classe em declínio que, majoritária e ilusoriamente, vê na consolidação do poder de Luiz Napoleão Bonaparte, a possibilidade de restaurar suas condições anteriores de vida.

Não há dúvida de que, para Marx, a busca da restauração da ordem anterior, vigente na época do primeiro Napoleão, não era a única prática camponesa possível. O seu relato enfatiza a possibilidade não realizada de uma prática camponesa revolucionária e menciona, como indícios disso, uma série de irrupções coletivas contra as mudanças adversas ocorridas nas condições camponesas de vida.

O esquema teórico construído por Bourdieu também contempla a existência de certa gama de disposições de conduta dentro de uma classe ou fração de classe, o que veda interpretar de forma muito mecânica o habitus enquanto dispositivo conservador. De fato, ele é um conjunto de disposições que permitem múltiplas orientações de conduta dentro de uma classe ou fração de classe. Quais os fundamentos estruturais disso? Para Bourdieu, são as diferentes origens e trajetórias de indivíduos que ocupam posições similares no espaço social (por exemplo, parte do operariado urbano provém da baixa classe média, outra parte é constituída por ex-trabalhadores rurais etc.) que favorecem o surgimento de diferenças de perspectiva e de opinião entre os agentes sociais. Ainda assim, para ele, tudo “parece indicar que [isso ocorre] dentro dos limites dos efeitos de classe; desta forma, as disposições ético-políticas dos membros de uma mesma classe aparecem como formas transformadas da disposição que caracteriza

fundamentalmente a classe como um todo” (Bourdieu, 1984: 456)<sup>2</sup>. Esta percepção de que os limites de classe tendem a se impor à diversidade das interpretações presentes em cada classe, traduz-se no visível ceticismo de Bourdieu em relação à relevância política das “diferenças de opinião” existentes entre as classes subalternas: para ele, sua capacidade de contestação parece estar sempre na dependência de sua associação com a fração intelectual (dominada) da classe dominante.

Esta digressão permite sublinhar, como já o fizemos em outra parte, a importância de articular os conceitos de habitus e de contradição. À medida que explorarmos esta articulação, as variações nas disposições de conduta inerentes a cada classe não ficariam, como em Bourdieu, dependentes apenas das posições e trajetórias das classes e dos atores; *a própria experiência social* de cada classe – e especialmente a dos dominados – poderia *talvez* explicar tais variações nas disposições de conduta – em virtude dessa experiência ser *ambígua e dinâmica*, porque o *sistema* capitalista de classes é contraditório e cíclico. Trata-se, é bom que se sublinhe, de uma sugestão cuja pertinência deve ser examinada tanto teoricamente como em investigações empíricas.

---

<sup>2</sup> Quer dizer, para ele, a gama das disposições deriva da confluência entre a multiplicidade das trajetórias dos indivíduos (e suas famílias) e a trajetória/posição de classe. Isso significa que quanto menor a mobilidade social (ascendente ou descendente) menores são as chances de heterogeneidade dos habitus. E vice-versa. Quanto aos limites de classe não serem ultrapassados, trata-se de hipótese razoável enunciada em A Distinção, que exige cuidadosa demonstração.

No que diz respeito às teorias da ação coletiva, a investigação do problema da relação entre contradições sistêmicas e conflitos de classes poderia absorver um grande conjunto de conceitos que elas têm produzido e que são, creio eu, bastante ajustáveis a uma perspectiva marxista renovada (Tilly, 1987; Tarrow, 1998). Digo ajustáveis porque as teorias dos movimentos sociais – que hoje procuram fundir-se com os estudos sobre rebeliões e revoluções em uma teoria ampliada do “confronto político” (*contentious politics*) – não trabalham usualmente com o conceito de classe (Mcadam & Tarrow & Tilly, 1996). No entanto, tais teorias sempre enfatizam a relevância das redes de relações sociais para a mobilização coletiva. Ora, as classes sociais se constroem não apenas por oposição às outras, mas, também, por adensamento das relações entre seus próprios membros. São tais relações verticais e horizontais que conformam os *habitus* de classe, assim como estes são os fundamentos de seus modos próprios de vida. Desta forma, à primeira vista parece ser possível trabalhar no sentido de “ajustar” conceitos e resultados das investigações efetuadas pelos teóricos dos movimentos sociais. Conceitos como “estrutura de mobilização”, “oportunidade política”, “repertório de ação coletiva”, “quadro interpretativo” etc. seriam extraordinariamente úteis para ajudar os investigadores de inspiração marxista a superar a fase defensiva, de encolhimento, em que se encontram. Tenho a convicção de que, como tudo, uma grande teoria só tem condição de se preservar renovando-se. Minha esperança é que será este o caminho que seguirá o marxismo.

## Classes, Cultura e Ação Coletiva

[2005]

### I – Classe e ação coletiva: um vínculo problemático

Nos últimos decênios, observa-se na teoria social um declínio acentuado e constante da concepção teórica de origem marxista, que vincula classe e política. Na literatura acadêmica predominam as teses de que as formas contemporâneas de protesto coletivo não são explicáveis pela dinâmica da luta de classes e de que, na sociedade atual, o proletariado perdeu importância como ator coletivo e, mais ainda, como sujeito histórico.

É muito difícil datar processos como este, especialmente porque a dinâmica intelectual é bastante diferenciada entre os países. Ainda assim, creio que a década de 1970 pode ser apontada como o momento em que o processo de declínio teve seu impulso básico, embora antes disso o paradigma teórico marxista tivesse sido objeto frequente de contestação intelectual. O campo teórico marxista – fraturado naquele momento pelo movimento estruturalista – não conseguiu enfrentar com sucesso o conjunto de problemas político-intelectuais a que foi submetido. Tal conjunto de problemas era, de fato, muito grande e envolvia tanto questões remanescentes do passado próximo quanto novas. A redução do peso relativo do

operariado industrial entre os assalariados, a participação crescente de não-proprietários na direção das corporações capitalistas e o crescimento das ocupações intermediárias entre os trabalhadores manuais e o empresariado eram alguns dos fenômenos que pareciam decorrer do desenvolvimento capitalista e contrariar as previsões dos marxistas.

Além de fazer frente aos desafios formulados com base nos fenômenos referidos, os intelectuais que se inspiravam na tradição marxista tiveram que lidar com uma questão ainda mais perturbadora: nenhum dos principais movimentos de protesto que marcaram a vida política do período – as revoltas estudantis de 1968, os movimentos antinucleares, os movimentos feministas, os contrários à guerra, os defensores dos direitos civis nos Estados Unidos e da preservação ambiental na Europa Ocidental – vinculava-se ao proletariado.

A literatura inspirada no marxismo (como, por exemplo, os trabalhos de Harry Braverman e Maurice Zeitlin) conseguiu enfrentar muito bem algumas daquelas questões mostrando, de forma convincente, que fenômenos tais como a redução do peso relativo dos operários entre os assalariados e a participação crescente de não-proprietários na direção das corporações não desmentiam o paradigma marxista.

Entretanto, a literatura mencionada não teve o mesmo sucesso em relação aos problemas suscitados pela expansão das “camadas intermediárias” e pela onda de protesto social não vinculada à classe operária. A teoria social marxista foi malsucedida, especialmente, em lidar com o impacto desses

fenômenos sobre a conexão esperada entre classe e política. Uma das questões a enfrentar aqui, a menor delas, era a de “ajustar” a emergência das “camadas intermediárias” à proposição, usual na tradição marxista, de que a estrutura social tenderia a simplificar-se com o desenvolvimento capitalista. A outra questão, mais importante, era incorporar o novo fenômeno ao quadro de referência político da teoria, quadro polarizado pela burguesia e pelo proletariado e que atribuía a esse último o papel de direção na luta pelo socialismo, o papel de sujeito histórico.

Não pretendo aqui examinar as diversas respostas dadas pelos marxistas às duas questões. Basta analisar o modo como um deles, Nicos Poulantzas, tentou respondê-las em *Classes Sociais no Capitalismo de Hoje* (1975). A escolha do Autor não é arbitrária: na época talvez ele fosse o teórico social de maior impacto no campo marxista. Em primeiro lugar, ele procura superar a “questão da consciência” como elo entre a classe em si e a luta de classes. De um lado, sustenta que as classes apenas existem em luta e, de outro, que elas resultam da operação não só das estruturas econômicas, mas também das estruturas política e ideológica. Isso constitui um avanço notável em relação à tradição, pois faz das superestruturas componentes essenciais da caracterização das classes. No entanto, ao afirmar que as classes só existem “em luta” quer dizer apenas que elas fazem parte de relações contraditórias e antagônicas nos planos econômico, político e ideológico, ainda que estejam completamente desorganizadas. Portanto, ao invés de enfrentar a questão da relação entre classe e ação coletiva,

ele simplesmente a contorna suprimindo um dos termos em favor do outro, as classes em favor das práticas de classe.

Em segundo lugar, Poulantzas se opõe àqueles que negam o caráter de classe às camadas intermediárias de assalariados, seja porque se prendem a uma imagem dualista da sociedade que, segundo ele, atribui-se erroneamente ao marxismo, seja porque ao se distribuírem tais camadas entre a burguesia e o proletariado, estas classes tornam-se mais complexas, heterogêneas e de unidade precária, atenuando as possibilidades de luta de classes. Em terceiro lugar, denomina nova pequena burguesia, a classe dos assalariados que, alternativa ou cumulativamente, realizam trabalho improdutivo, desempenham trabalho de supervisão e/ou desenvolvem trabalho mental. Embora tal caracterização tenha sido muito questionada por teóricos marxistas, o que importa é que por seu intermédio Poulantzas reconhece que o capitalismo, a par de reduzir o peso da pequena burguesia tradicional, acaba por produzir uma nova classe além da burguesia e do proletariado, reduzido por ele aos assalariados da indústria que produzem bens materiais, executam ordens e efetuam trabalho manual.

Esta inovação na concepção marxista da estrutura de classes do capitalismo não serve, porém, como alavanca para que nosso Autor tire consequências inovadoras para a política da esquerda. É que embora a pequena burguesia tradicional e a nova pequena burguesia tenham bases econômicas distintas – de um lado, a pequena propriedade e a pequena produção e, de outro, o assalariamento não-proletário – suas afinidades ideológicas fazem delas subconjuntos de uma mesma classe, a pequena burguesia.

Por essa via, o desenvolvimento do capitalismo gera uma nova classe, mas com características ideológicas que anulam suas possibilidades de ação política inovadora em relação às práticas burguesa e proletária. O novo se reduz ao antigo. Esta operação intelectual não deixa, porém, de ter consequências. Ao reconhecer a emergência de uma nova pequena burguesia, Poulantzas acaba produzindo alguma novidade teórica e política em relação ao marxismo: ao contrário do que sugeria Marx, a pequena burguesia, para Poulantzas, deixa de ser um fenômeno transitório e torna-se um fenômeno permanente do capitalismo, com seu individualismo, seu reformismo e sua crença na superior neutralidade do Estado<sup>1</sup>. No entanto, embora passe a ser concebida como perene, para o nosso Autor, ela mantém a mesma incapacidade de fazer história que a pequena burguesia tradicional, oscilando entre os dois polos que definem a conservação e a revolução no capitalismo, a burguesia e o proletariado.

Embora Poulantzas não se refira nas quase 400 páginas do livro aos movimentos de protesto que então fervilhavam no Ocidente (o que por si só é extraordinário), pode-se supor que ele os identificaria como práticas pequeno-burguesas ou de algum segmento da pequena burguesia. Ainda assim, sua fidelidade ao marxismo, ainda que na versão “estruturalista”,

---

<sup>1</sup> Esta reunião da nova e velha pequena burguesia numa só classe foi duramente criticada no campo marxista – por Wright (1979), entre outros – em função da grande diversidade político-ideológica existente entre elas. Além de diferentes economicamente, os críticos sublinharam as diferenças entre os individualismos, as perspectivas em relação ao Estado etc. que caracterizavam cada uma delas.

o obrigaria a reduzir o caráter eventualmente singular e inovador que pudessem ter aqueles movimentos sociais.

De fato, os problemas apontados na análise de Poulantzas sugerem que a pouca atenção que os principais teóricos marxistas deram aos referidos movimentos de protesto não era mera idiosincrasia do autor. A desatenção indicava haver, dentro da tradição marxista, uma dificuldade teórico-política para tratar do assunto: a projeção política das “camadas intermediárias” abalava, implicitamente, um dos seus pilares básicos, a atribuição ao proletariado da missão revolucionária de superar o capitalismo. De fato, embora naqueles anos os intelectuais marxistas apresentassem outras “soluções” para o “problema” das camadas intermediárias – Mallet (1963), por exemplo, entendera que elas constituíam uma “nova classe operária” e Wright (1979) as identificou como sendo apenas categorias sociais com “posições de classe contraditórias de classe” – nenhum atribuiu a elas um status político muito relevante. Pelo contrário, o modo de interpretar sociologicamente as camadas intermediárias sempre foi condicionado à preservação do status político atribuído ao proletariado como portador privilegiado da revolução socialista.

É bem possível que mais do que as dificuldades de adaptar-se, em geral, às complexidades do desenvolvimento do capitalismo, foi a incapacidade do marxismo ajustar a elas a sua teoria das classes e da revolução o elemento crucial para que ele deixasse de desfrutar “de muita respeitabilidade nas ciências sociais” (Offe, 1985: 149).

Fora dos limites da tradição marxista surgiram do final da década de 1970 até meados dos anos 80 várias

interpretações dos movimentos de protesto que também estudaram seus possíveis vínculos com as classes sociais.

Uma delas, elaborada por Alvin Gouldner (1979), retoma a linhagem inaugurada por Bakunin no final do século XIX, identificando naqueles movimentos sociais a expressão dos interesses de uma Nova Classe, a dos intelectuais e da *intelligentsia* técnica, que surgia em quase todo o mundo e se chocava com os grupos que controlavam a economia e a política<sup>2</sup>. Os movimentos contra o “establishment” acadêmico, pela paz, pelos direitos civis, pelos direitos da mulher ou por proteção ambiental são entendidos por Gouldner como formas de ampliar o acesso a empregos e melhores condições de trabalho para os profissionais de classe média e/ou para racionalizar o exercício do poder restringindo o arbítrio das corporações e do Estado.

A Nova Classe, tal como a entendia Gouldner, não crescia apenas no mundo capitalista ocidental de então, mas também nas sociedades do leste dirigidas pelo Estado. Ela se expandia nos dois tipos de sociedades, disputando o poder

---

<sup>2</sup> Em torno de 1870, Mikhail Bakunin – em oposição ao desenho positivo da nova sociedade socialista projetado pelos marxistas – assinalava que: “Será... um governo muito complexo, que não se contentará em governar e administrar as massas politicamente, como todos os governos o fazem hoje, mas que também as administrará economicamente... Tudo isso exigirá um conhecimento imenso... Será o reino da inteligência científica, o mais aristocrático, despótico, arrogante e desdenhoso de todos os regimes. Haverá uma nova classe, uma nova hierarquia de verdadeiros e pretensos cientistas e sábios, e o mundo se dividirá em uma minoria que dominará em nome do conhecimento e numa enorme maioria ignorante” *apud* Ivan Szelenyi e Bill Martin (1988), onde se encontrará uma excelente síntese das várias tentativas de se teorizar sobre a Nova Classe desde os anarquistas até Alvin Gouldner.

com os capitalistas privados, proprietários de capital monetário, e com os antigos burocratas partidários do Estado socialista, graças ao seu conhecimento e educação, ao seu capital cultural, em suma. De outra parte, como a classe trabalhadora, também a Nova Classe ganha a vida mediante o sistema salarial, mas à diferença daquela ela pretenderia controlar o conteúdo do seu trabalho e as condições em que ele ocorre, encarnando o sonho de autogestão do trabalho a se realizar no futuro. O que caracteriza a Nova Classe, do ponto de vista econômico, é ser portadora de capital cultural, embora as outras classes também o possuam em alguma medida. Entretanto, o capital cultural que ela possui é não apenas quantitativamente maior, mas também difere do ponto de vista qualitativo. De fato, para Gouldner, a Nova Classe constitui também uma comunidade linguística moldada pelo que denomina a Cultura do Discurso Crítico. As regras desta cultura, elaboradas ao longo da história, tornariam chave a necessidade de justificar as assertivas dos participantes dessa comunidade. Sua validade não dependeria do apelo a autoridades, mas, ao invés, do consenso voluntário entre os falantes, obtido por meio da argumentação. Assim, do mesmo modo que as demais classes, para Gouldner, a Nova Classe teria interesses materiais comuns, valorizar o seu capital cultural e uma ideologia própria, a Cultura do Discurso Crítico.

Como se percebe, a argumentação e a linguagem seguem a tradição – as classes lutam umas contra as outras em busca da efetivação dos seus interesses materiais e perspectivas ideológicas –, mas a perspectiva de Gouldner rompe com o paradigma marxista, apostando em uma Nova

Classe, a classe dos profissionais e de intelectuais, como sujeito histórico muito mais provável que o proletariado. Como argumenta ao final do livro:

O Manifesto Comunista afirmava que a história de todas as sociedades que existiram até agora era a história da luta de classes: homens livres e escravos, patrícios e plebeus, senhores e servos, mestres artesãos e oficiais e, depois, burguesia e proletariado. Mas nesta série havia uma regularidade não explícita: os escravos romanos não sucederam aos senhores, os plebeus não venceram os patrícios, os servos não derrotaram a nobreza feudal, os oficiais não triunfaram sobre os mestres. A classe mais baixa nunca chegou ao poder. Tampouco parece provável que isso venha a ocorrer agora” (Gouldner, 1979: 123).

Outra interpretação do fenômeno em pauta foi formulada pelos teóricos, em geral europeus, dos Novos Movimentos Sociais – Alberto Melucci (1980, 1985), Claus Offe (1985a, 1985b), entre outros. Estes analisaram as mudanças estruturais ocorridas no capitalismo contemporâneo que estaria passando para uma fase pós-industrial, de informação (Melucci) ou de serviços (Offe). Eles não deixaram de reconhecer que os participantes dos novos movimentos sociais se vinculam a segmentos da nova classe média, principalmente, e a setores “periféricos” e “não-mercantilizados” da população, como donas de casa, estudantes e aposentados. No entanto, eles acentuaram que, embora havendo um vínculo estrutural de classe dos agentes,

as demandas dos novos movimentos sociais não tinham qualquer especificidade de classe, eram dispersas e universalistas ou, então, específicas de coletivos distintos das classes. Em suma: “a política de nova classe média é tipicamente uma política de uma classe mas, em contraste com as políticas usuais do operariado e da velha classe média, não é uma política em favor de uma classe” (Offe, 1985b: 833).

Com efeito, os movimentos antigos – particularmente o movimento operário – se mobilizavam como grupos socioeconômicos, por meio de organizações formais e grupos de pressão política, para atingir interesses específicos (o crescimento econômico, uma participação maior na distribuição do produto social ou segurança para o status já adquirido), ao passo que os novos, com organizações mais informais e igualitárias, tentariam atingir objetivos que atravessam as linhas de classe como gênero, raça, paz, ecologia e autonomia local. Em lugar do individualismo e do progresso material, os novos movimentos valorizariam a autonomia pessoal, o reconhecimento e a autodeterminação.

Qual o significado global, então, dos novos movimentos sociais? Foram vistos como uma resposta defensiva em relação à expansão da máquina estatal e da economia capitalista para além da produção, em direção ao controle do consumo, dos serviços e das relações sociais em geral, invadindo as áreas de informação, de formação simbólica e as relações interpessoais. Os novos movimentos se rebelariam contra os efeitos colaterais negativos da mencionada expansão, cujas formas tecno-rationais de dominação e controle passaram a atingir todas as esferas da

vida social e todos os membros da sociedade, perdendo – ao mesmo tempo – o Estado e o sistema econômico toda a capacidade de aprendizagem, de limitarem e corrigirem a si próprios.

A teoria da guinada cultural (“cultural shift”) de Ronald Inglehart apresenta outra perspectiva de explicação dos movimentos de protesto, mais distante ainda do marxismo, embora ele não deixe de reconhecer que Marx captou uma dimensão relevante da realidade inerente às fases iniciais do capitalismo industrial (Inglehart, 1977; 1990). No entanto, o próprio desenvolvimento capitalista teria produzido uma quantidade tão grande de riquezas que teria diminuído a importância dos conflitos econômicos, que Marx considerava centrais para a vida política. Da perspectiva de Inglehart, a abundância teria reduzido a utilidade marginal do determinismo econômico. Quer dizer, sob condições de escassez econômica, os fatores desse tipo têm um papel decisivo; mas quando a escassez diminui, outros fatores – pós-materialistas – tendem a moldar a sociedade em grau crescente. Estas observações referem-se ao nível societário da análise e manifestam-se mais fortemente nas sociedades capitalistas avançadas. Em cada sociedade, porém, a tendência global não se manifesta de forma uniforme nos estratos sociais (diferenças de classe) e ocorre de modo diferido no tempo (os valores mudam muito lentamente em função da persistência dos ensinados na tenra infância). Desta maneira o desenvolvimento capitalista posterior à Segunda Guerra Mundial teria produzido uma quantidade tão grande de riqueza que uma nova geração de classe média – mais liberada das necessidades materiais – estaria

procurando suprir suas necessidades “pós-materiais” como a busca de identidade, significado pessoal e de qualidade de vida. Esta reorientação cultural ainda seria impossível para aqueles que, como os operários, concentram suas energias na luta pela sobrevivência. Os movimentos de protesto seriam, assim, afirmações dos novos valores resultantes da afluência produzida pelo capitalismo. Como é facilmente perceptível, em Inglehart ocorre um afastamento drástico em relação ao paradigma marxista: a guinada cultural é um dos frutos de um sistema que quanto mais se desenvolve, mais liberta o espírito dos grilhões utilitários que de início o amarravam, mais mostra sua face benévola.

Em termos substantivos, estas três interpretações do fenômeno em questão coincidem em muito pouco: Gouldner, os teóricos dos Novos Movimentos Sociais e Inglehart vêm neles manifestações da nova classe média. No entanto, além de terem diferenças marcantes entre si, podem ser ordenadas em uma série que apresenta graus crescentes de distanciamento em relação ao marxismo. Gouldner entende os movimentos como protesto em favor dos interesses materiais e ideais da Nova Classe (pelos menos parcialmente assimilável à nova classe média assalariada) e faz dela a portadora do futuro. Embora o esquema analítico tenha afinidade com o de Marx – a sociedade do presente é transitória e as classes são os portadores da conservação e da mudança – o esquema teórico-político bipolar é abandonado pela redefinição do conceito de capital (que passa a incluir o capital cultural, além do monetário) e pelo reconhecimento da Nova Classe como portadora provável

da história, quer dizer, da superação da sociedade contemporânea.

Os teóricos dos Novos Movimentos Sociais não negam que, na sua fase pós-industrial, o capitalismo continue sendo uma sociedade de classes, embora sublinhem a ocorrência de mudanças importantes na estrutura social, especialmente o surgimento da nova classe média. No entanto, para eles os movimentos de protesto não são expressão de luta desta classe, mas sim portadores de reivindicações trans-classistas em favor de uma sociedade civil mais autônoma em relação ao mercado e ao Estado. Eles não se orientam para a superação da sociedade moderna, mas para defender alguns de seus valores, como autonomia pessoal, identidade, autenticidade e também direitos humanos, paz e meio ambiente equilibrado, contra um padrão de desenvolvimento econômico e político que se tornou demasiado seletivo, na medida em que tende a satisfazer de modo unilateral apenas alguns dos valores modernos, como progresso técnico, propriedade e renda, em geral reivindicados pelos atores-chave da sociedade industrial remanescente.

Por último, a interpretação de Ronald Inglehart sobre a sociedade moderna e os novos movimentos sociais – supondo um vínculo direto entre a centralidade cultural da economia e a escassez de bens – dissocia-se completamente do marxismo. Interpreta o capitalismo como uma organização socioeconômica capaz de produzir tanta riqueza que acaba por “desmaterializar” sua vida política, convertendo cada vez mais os atores individuais e coletivos em portadores de valores pós-materiais. No limite, é como

se o capitalismo fosse capaz de absorver, por si próprio, algumas das virtudes espirituais que Marx imaginava serem o atributo do reino da abundância, o comunismo. O mais importante, porém, é que, embora o pós-materialismo tenda a ser mais acentuado entre indivíduos de classe média – menos sujeitos à escassez material – do que entre os trabalhadores, a explicação de Inglehart para a mudança cultural não tem relação alguma com a dinâmica da luta de classes (ou de grupos associados a elas), mas somente com a maior ou menor riqueza de que dispõem.

Embora essas três interpretações reconheçam o predomínio de ativistas da nova classe média nos movimentos de protesto, nenhuma delas consegue vincular, pelo menos de forma convincente, classe e ação coletiva.

Assim, é difícil aceitar que as diversas demandas dos novos movimentos sociais – despoluição, preservação da natureza ou desarmamento, por exemplo – possam ser reduzidas a interesses imediatos e de racionalização da Nova Classe identificada por Gouldner. Embora torne mais complexo e contrarie o esquema marxista com a identificação de uma Nova Classe portadora da história, Gouldner não se preocupa em analisar os movimentos sociais propriamente ditos, nem em mostrar, com rigor, os elos que supostamente os ligam a ela. Na verdade, a preservação da floresta amazônica ou da Antártida parecem tão distantes dos interesses da classe média profissional quanto da classe operária. E quanto ao desarmamento? Não são, na maioria das guerras, os filhos dos operários que vão para os campos de batalha? Por que, então, a classe média predomina tanto nos novos movimentos sociais? Em suma,

as demandas dos movimentos sociais são demasiado diferenciadas para que, sem maior elaboração, possamos reduzi-las a interesses de uma classe, especialmente porque a maior parte dos seus membros ou contribui para efetivar políticas contrárias às demandas daqueles movimentos ou então não participa deles.

Diferentemente de Gouldner, os teóricos dos Novos Movimentos Sociais têm a virtude de focalizar bem a natureza dos valores, formas de organização e táticas dos movimentos sociais. No entanto, embora reconhecendo o predomínio de ativistas da nova classe média nos movimentos de protesto, também não conseguem explicar bem a ligação entre eles. Eles não entendem ser esse predomínio o resultado de relação articulada entre classe e ação coletiva, mas um vínculo contingente que decorre da melhor percepção que os membros das classes médias têm dos efeitos negativos da “colonização do mundo-da-vida”, quer em função de sua instrução superior ou porque tais consequências negativas afetam mais diretamente o exercício de suas ocupações. De qualquer maneira, os teóricos a que nos referimos costumam tomar o “universalismo” ou, então, a “especificidade” das reivindicações coletivas pelo seu valor de face vendo neles a defesa de alguns valores modernos sem procurar sistematicamente o vínculo entre os novos movimentos e a classe de onde provém a maioria dos seus ativistas e apoiadores. É como se as classes e seus interesses continuassem a existir, mas deixassem de ter relevância para explicar o protesto coletivo e a mudança social.

No caso da teoria da guinada cultural, *parece* haver uma razão clara para que a classe média afluente e não a classe operária dedique-se aos movimentos “pós-materialistas”. No entanto, o argumento de Inglehart supõe erroneamente que o enriquecimento crescente sacia os interesses materiais dos seus beneficiários. Esquece que a definição de interesse material varia no tempo. Numa sociedade aquisitiva, supridas certas “necessidades materiais” aparecem novas e o que era supérfluo torna-se necessário. E, se nos ativermos ao próprio argumento de Inglehart, como explicar a presença tão pequena nos novos movimentos sociais das classes mais abastadas, cujas necessidades materiais estariam supostamente satisfeitas? De qualquer modo, do ângulo de Inglehart, a questão central não está aí, mas em explicar as mudanças ocorridas na cultura política dos países capitalistas avançados e como elas se manifestam de forma distinta nos vários níveis da atividade política.

A dificuldade principal da literatura examinada, subjacente aos problemas substantivos já apontados, é de natureza teórica: eles subestimam a relevância da cultura não apenas na *articulação* entre classe e ação coletiva, mas na *conformação* mesma dos dois termos.

De fato, em todas as três vertentes examinadas da literatura, as classes e seus interesses são considerados como *dedutíveis* das suas posições socioeconômicas. E quando os movimentos sociais não expressam consciência, ainda que parcial, dos interesses vinculados àquelas posições, não são vistos como manifestações de classe. Para Gouldner, por exemplo, os movimentos buscariam expandir a presença (o poder) da Nova Classe tanto pelo controle de mais

recursos materiais quanto pela imposição aos demais litigantes de sua *forma própria* de resolver controvérsias, a Cultura do Discurso Crítico, derivada da sua atividade profissional técnico-intelectual. No caso dos teóricos dos novos movimentos sociais o mesmo raciocínio funciona *a contrapelo*: eles *não* são considerados expressões da nova classe média porque o “universalismo” de suas reivindicações não se ajusta à concepção utilitária com que supõem sejam definidos os interesses de qualquer classe. A teoria da guinada cultural tem os mesmos pressupostos, embora eles só apareçam de forma indireta: a cultura dos agentes sociais é menos materialista, isto é, os valores pós-materiais tendem a se tornar mais importantes quanto menor a escassez econômica. Para Inglehart, pois, a cultura é variável dependente da economia. Escassez e afluência econômicas resultam em diferentes valores.

Esta exposição sumária – e certamente muito seletiva – da literatura sobre movimentos sociais produzida nos anos 1970 até meados dos anos 1980 mostra que ela tentou superar os desafios postos pelas novas formas de ação coletiva surgidas naquele momento. Não conseguiu, porém, resolver de forma consistente – contornou ou esvaziou – a questão da relação entre classe social e ação coletiva, que provocara tantas polêmicas na tradição marxista. Diga-se de passagem que a deficiência teórica dessa literatura – a já apontada subestimação do papel desempenhado pela cultura na *articulação e conformação* dos dois termos – afetou

também as pesquisas sociológicas realizadas sobre o operariado<sup>3</sup>.

Mais ainda, a literatura sociológica passou a apresentar uma dissociação crescente entre as investigações sobre classes e os estudos sobre movimentos sociais e outras formas de ação coletiva.

Por um lado, as análises sobre classes sociais passaram a ser definidas quase totalmente estudos sobre a estratificação social baseada em relações de emprego, com suas vertentes neo-marxista e neo-weberiana<sup>4</sup>. Tais estudos tenderam a dissociar completamente as classes sociais da ação coletiva e, mais ainda, de qualquer atividade simbólica. Ainda que alguns deles procurem identificar funções econômicas complementares para os agregados ocupacionais hierarquizados, neles as “classes” são definidas “objetivamente” pelo analista, que não incorpora analiticamente as práticas classificatórias dos próprios agentes que ocupam aquelas posições. Embora tais estudos produzam, sem dúvida, conhecimento sociológico relevante,

---

<sup>3</sup> De fato, similar concepção empobrecida de cultura caracterizou as pesquisas empíricas sobre “classe” e “consciência de classe” do operariado, realizadas até a década de 1970 no Reino Unido. Um balanço crítico recente sobre essas pesquisas conclui que: “no final dos anos 1970, portanto, os debates sobre consciência de classe e imagem de classe sobre a sociedade chegaram a conclusões similares sobre a necessidade de um entendimento mais complexo do que até então se tivera sobre a relação entre classe e cultura. Entretanto, era pouco claro *como* os sociólogos deveriam proceder para pensar as relações entre posições estruturais e significados culturais sem reduzir as crenças e os valores à estrutura” (Devine & Savage, 2004).

<sup>4</sup> Refiro-me aqui às denominações usuais dadas às duas orientações intelectuais que marcam os estudos mais destacados (em termos internacionais) que vem sendo realizados há uns dois decênios sobre estratificação e mobilidade social. Suas figuras intelectuais mais proeminentes são, respectivamente, Eric Wright e John Goldthorpe.

eles representam uma alternativa de investigação sobre a estrutura social muito menos ambiciosa, do ponto de vista heurístico, do que aquela sugerida – *embora não realizada* – pela teoria social clássica.

Por outro lado, os estudiosos dos movimentos coletivos tenderam a seguir a trilha aberta pelos teóricos dos novos movimentos sociais, desenvolvendo a análise da ação coletiva de forma quase totalmente desconectada da estrutura de classes, examinando preferencialmente seus vínculos seja com a “sociedade civil” seja com a “cultura”. Mesmo nas investigações orientadas pela perspectiva da “teoria da mobilização de recursos”, ancorada no individualismo metodológico e na teoria da escolha racional, a dimensão cultural acabou sendo incorporada à análise dos movimentos sociais<sup>5</sup>. Assim, atualmente, as várias teorias sobre movimentos sociais encaram-nos como atores culturalmente moldados (embora de modo diverso, dependendo da perspectiva analítica) mas sem conexão determinada com a estrutura de classes<sup>6</sup>.

Em suma, ainda que se tenha avançado muito em cada uma dessas duas áreas de estudo, as conexões entre a estrutura social e as práticas coletivas deixaram praticamente de ser exploradas. O presente estudo visa contribuir para fechar este vazio teórico cumprindo uma tarefa específica: o reexame da natureza das classes sociais. Trata-se, na sequência, de explorar uma concepção de classes sociais que,

---

<sup>5</sup> A teoria da mobilização de recursos nunca fez referência à estrutura social. Por isso não foram tratadas aqui as investigações orientadas por ela. Sobre a “virada cultural” ocorrida na referida teoria, consultar Nash (2000).

<sup>6</sup> Encontra-se em Diani (1992) um excelente balanço global da literatura sobre movimentos sociais.

em lugar de descartar a dimensão cultural – em função da dificuldade de evidenciar as articulações entre classe e cultura, definidas isoladamente – procura incorporá-la ao próprio sistema de estratificação. Com isso, pretende-se fazer avançar a teorização relativa às classes de modo a ajustar o seu passo aos avanços ocorridos no estudo sociológico dos movimentos sociais. Assim, embora não se vá examinar especificamente as teorias da ação coletiva, elas estarão no horizonte da discussão a seguir.

## II – Classe e Ação Coletiva: elos conceituais

Há um conjunto de estudos sociológicos que nos últimos decênios tem impulsionado, a meu ver, um movimento contrário às tendências predominantes antes descritas de dissociação entre os estudos sobre estrutura social e sobre ação coletiva. Serão aqui examinados alguns conceitos presentes nesses estudos e se tentará *reelaborá-los* para *acentuar* as possibilidades que têm de desenvolver uma concepção de estrutura de classes que contribua para superar a dissociação apontada. Tomo como referência central da análise a noção de classe social elaborada por Pierre Bourdieu, que considero o núcleo do movimento de reconstrução antes mencionado.

Em seus principais trabalhos sobre classes sociais, Pierre Bourdieu procura superar o que entende serem algumas limitações básicas da tradição marxista (Bourdieu, 1984, 1989). De um lado, opõe-se à sua tendência de substancializar as classes como atores coletivos realmente

mobilizados com consciência plena, “incompleta” (sindicalista) ou falsa do sistema de exploração e dos interesses que decorrem dele; de outro, recusa-se a pensar o espaço social de forma unidimensional e objetivista, como se apenas as relações de produção fossem reais, ignorando-se o peso que as lutas simbólicas têm nos processos de representação e classificação do mundo social. A dimensão cultural, pois, passa a ser parte essencial das relações entre classes.

As classes, para ele, são construções teóricas que procuram identificar relações entre agentes que ocupam posições relativas vizinhas em função, principalmente, do capital econômico e cultural que possuem. É o montante e a composição do capital de que dispõem os agentes, aquilo que os distancia no espaço social, ele mesmo diferenciado em diversos campos (do econômico ao cultural) que têm lógicas próprias de operação, mas mantém uma hierarquia decorrente de o campo econômico impor sua estrutura aos demais. Bourdieu supõe que agentes que ocupam posições relativas vizinhas no espaço social, estando sujeitos a condicionamentos similares têm boa probabilidade de terem interesses, atitudes e práticas semelhantes.

Contudo, entre esse cálculo teórico e as práticas efetivas das diferentes classes há uma ponte a construir. Para Bourdieu, o que faz a ponte entre as posições objetivas de classe – materiais e culturais – e suas práticas não é a consciência, mas o *habitus* de classe. Trata-se, o *habitus*, de um conjunto de *disposições* de conduta de cada classe em relação às outras que resulta da incorporação por seus agentes das percepções que têm sobre sua posição relativa no

conjunto das relações de classes. Estas disposições de conduta das várias classes, os seus habitus, segundo Bourdieu, estão *aquém* do nível da representação explícita e da expressão verbal. O habitus, diz ele, é mais *um inconsciente de classe* do que uma consciência de classe.

É essencial sublinhar, com o Autor, que as categorias de percepção do mundo social são, no essencial, produtos da incorporação das estruturas objetivas do espaço social. Assim, elas “levam os agentes a tomarem o mundo como ele é, a aceitarem-no como natural mais do que a rebelarem-se contra ele”. O habitus dá o sentido do lugar próprio de cada um. Daí, diz ele, “o profundo realismo dos dominados” que funciona “como uma espécie de instinto de conservação socialmente constituído”.

O habitus, porém, *não é hábito*, mas *disposição para ação* em relação às outras classes. Os limites entre as classes não são, pois, *dados*, mas *ativa e dinamicamente* produzidos e reproduzidos por agentes portadores daquelas disposições. Quer dizer, por um lado, os agentes procuram “distinguir-se”, diferenciar-se socialmente de outras classes ou frações de classe. Assim, o espaço das classes traduz-se em um espaço de estilos de vida, diferenciados e hierarquizados de alto a baixo. Desta perspectiva, o conceito weberiano de estamento se “moderniza”, já não se opõe em princípio à classe, torna-se inerente a ela.

Não se trata, além disso, de um espaço de posições estáticas que se converte em habitus. Ele decorre não apenas da posição que tal ou qual categoria de atores ocupa no espaço social em um momento dado, em função do volume e composição de seu capital, mas também da *trajetória* da

categoria no tempo. Assim, “a inclinação (...) da trajetória coletiva governa, através de disposições temporais, a percepção da posição ocupada no mundo social e a relação encantada ou desencantada em relação àquela posição, o que é uma das principais mediações através das quais se estabelece a relação entre posição social e “posição” política. O grau em que indivíduos e grupos voltam-se para o futuro, a novidade, a inovação (...) ou, pelo contrário, orientam-se em direção ao passado, para o ressentimento social e o conservantismo depende do seu passado e de sua trajetória potencial, isto é, da extensão em que eles foram bem-sucedidos em reproduzir as propriedades dos seus ascendentes e são (ou sentem-se) aptos para reproduzir suas propriedades na sua descendência (Bourdieu, 1984).

O esquema teórico construído por Bourdieu também contempla a existência de certa variação nas disposições de conduta dentro de uma classe ou fração de classe, o que recomenda não interpretar de forma mecânica o habitus enquanto dispositivo homogeneizador. De fato, o habitus permite certa variedade de orientações de conduta dentro de uma classe ou fração de classe. Quais os fundamentos estruturais disso? Para Bourdieu, são as diferentes origens e trajetórias de indivíduos que ocupam posições similares no espaço social (por exemplo, parte do operariado urbano provém da baixa classe média, outra parte é constituída por ex-trabalhadores rurais etc.) que favorecem o surgimento de diferenças de perspectiva e de opinião entre os agentes de uma mesma classe social. Ainda assim, para ele, tudo “parece indicar que [isso ocorre] dentro dos limites dos efeitos de classe; desta forma, as disposições ético-políticas dos

membros de uma mesma classe aparecem como formas transformadas da disposição que caracteriza fundamentalmente a classe como um todo” (Bourdieu, 1984: 456)<sup>7</sup>. Esta percepção de que os limites de classe tendem a se impor à diversidade das interpretações presentes em cada classe, se traduz no visível ceticismo de Bourdieu em relação à relevância política das “diferenças de opinião” existentes entre as classes subalternas: para ele, sua capacidade de contestação parece estar sempre na dependência de sua associação com a fração intelectual (dominada) da classe dominante.

A concepção de que as classes sociais são *categorias construídas* que fixam *probabilidades de ação* que só se efetivam por meio do habitus de classe e do sistema de símbolos que conformam estilos de vida e práticas de classe tem estimulado o surgimento de um conjunto de novas investigações e de reflexões teóricas que indicam uma possível retomada dos problemas concernentes à relação entre classe, ação coletiva e política<sup>8</sup>. Além disso, investigações orientadas por outros esquemas interpretativos têm reforçado a tendência apontada na

---

<sup>7</sup> Quer dizer, para ele, a gama das disposições deriva da confluência entre a multiplicidade das trajetórias dos indivíduos (e suas famílias) e a trajetória/posição de classe. Isso significa que quanto menor a mobilidade social (ascendente ou descendente) menores são as chances de heterogeneidade dos habitus. E vice-versa. Quanto aos limites de classe tenderem a não ser ultrapassados, trata-se de hipótese – enunciada em *A Distinção* – que exige maior fundamentação empírica.

<sup>8</sup> Entre os trabalhos teóricos é particularmente relevante o de Klaus Eder (2002). Entre as investigações empíricas destacam-se as de Michèle Lamont (1992) que compara as altas classes médias francesa e norte-americana e a de David Crouteau (1995) a respeito das relações entre os movimentos esquerdistas de classe média e a classe operária.

medida em que vêm produzindo valiosas reconstruções empíricas das conexões entre condições de vida de diversas classes e formas particulares de percepção da estrutura social e/ou padrões específicos de socialização<sup>9</sup>.

Embora as tendências apontadas permitam algum grau de otimismo em relação aos futuros desenvolvimentos da sociologia política, o esquema conceitual armado por Bourdieu sugere haver tanta sintonia entre experiência social (posição e trajetória) e habitus que parece pouco apropriado para captar fissuras que possam contribuir para que seja rompido o processo circular de reprodução social<sup>10</sup>.

Esta afirmação parece-me sustentável, ainda que se deva reconhecer que Bourdieu tenta identificar fontes de mudança social global. De fato, embora as relações objetivas de força – fundadas nas diferenças de recursos existentes entre as classes – *tendam* a reproduzir-se dinamicamente por meio dos habitus de classe, para Bourdieu (1989) há sempre *algo de vago e indeterminado* nos objetos do mundo social que, aliado ao caráter *pré-reflexivo* dos esquemas de percepção, abre espaço para a luta política, onde têm lugar central as disputas para manter ou transformar as categorias de percepção predominantes no espaço social. Para Bourdieu, isso pode ocorrer *conjunturalmente* nos períodos de crise, em que “os habitus saem de alinhamento nos

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, Willis (1991) sobre o processo de socialização de filhos de operários.

<sup>10</sup> Bourdieu, decerto, recusa o rótulo de conservador. Do seu ponto de vista, este timbre só tem sentido do ângulo político-normativo. Afirmar que as classes mais pobres tendem – sublinho – à subalternidade por falta de recursos culturais é ser apenas realista, diz ele, “como realista é o habitus proletário”.

campos onde operam, criando uma situação na qual ‘a crença no jogo’ (*illusio*) é temporariamente suspensa e os pressupostos ‘dóxicos’ (indiscutidos) são movidos para o nível do discurso, onde podem ser contestados” (Crossley, 2003: 44).

Quanto a isso, o problema não se restringe a que os movimentos de protesto coletivo, inclusive os não institucionalizados, ocorram *também* fora dos períodos temporários de crise, sugerindo que há no processo *corrente* de reprodução social estímulos para o seu aparecimento. Ademais, na sociedade contemporânea, não só os meios de produção material se concentram aceleradamente, mas *também* os meios industriais de produção simbólica se oligopolizam em escala mundial, restringindo drasticamente os espaços para que os dominados possam preencher o “vago e indeterminado” existente entre os objetos e os esquemas de percepção. Tais espaços tenderiam mesmo a desaparecer, *a menos que* haja na sociedade *fontes permanentes de produção* “do vago e indeterminado” que abram espaço permanente para o conflito societário e para a política.

O conceito de *contradição*, central em Marx, referia-se precisamente à presença de “inconsistências” na estrutura das sociedades capitalistas que constituiriam suas fontes potenciais de conflito e transformação. Embora, o conceito não tenha centralidade na teoria social contemporânea, sustenta-se aqui que sua elaboração é chave para superar as dificuldades apontadas no esquema teórico de Bourdieu e para desenvolver uma teoria que vincule estrutura social e ação coletiva, classe e transformação social.

Entre os sociólogos contemporâneos, Anthony Giddens talvez tenha sido aquele que mais sublinhou a importância da questão, chegando a fazer da diferença entre contradição e conflito social um elo fundamental de sua “teoria da estruturação”. Não é possível fazer aqui um balanço adequado de sua teoria. Basta dizer que ele entende por conflito a luta entre atores ou coletividades expressas em práticas sociais definidas, ao passo que o conceito de contradição (estrutural) diz respeito à disjunção de princípios estruturais da organização do sistema, que no seu processo de reprodução social negam-se mutuamente embora dependam um do outro. Ainda que as contradições estruturais sejam um pressuposto para os conflitos sociais (inclusive, mas não só entre classes), o essencial é que eles não decorrem necessariamente delas<sup>11</sup>. Embora a reflexão de Giddens se faça a partir dos textos de Marx, é notável a sua dificuldade em analisar a contradição inerente à própria relação capitalista de produção. Ele inicia a análise, mas não a leva até o fim, quer escapando da linha de argumentação para combater a interpretação evolucionista presente em alguns textos de Marx, quer deslocando o foco da análise para a relação Estado/sociedade. De fato, embora ele pense “não ser irrazoável” representar, de forma não-evolucionista, a contradição estrutural do capitalismo como a existente entre a “apropriação privada” e a “produção socializada”,

---

<sup>11</sup> Segundo ele, a razão disso é variarem “ao extremo as condições em que os atores estão não somente conscientes de seus interesses, mas também aptos e motivados para agir de acordo com eles” (Giddens, 1989: 162). Valeria lembrar que essa é uma maneira bem restritiva de pensar a relação entre contradição e conflito, pois faz a sua existência depender, antes de tudo, da “consciência de seus interesses”, como se esses fossem unívocos.

afirma que o Estado “coloca-se no centro desta contradição” (Giddens, 1995: 238). Com efeito,

as próprias condições que possibilitam a existência do Estado põem em ação (e dependem de) mecanismos que se opõem ao poder de Estado. (...) A ‘apropriação privada’ pede ‘produção socializada’ ao mesmo tempo em que a nega. (...) embora o Estado dependa da forma mercadoria, ele depende simultaneamente da negação da forma mercadoria. (...) A mais direta expressão da mercantilização é a compra e venda de valores; quando os valores deixam de ser tratados como permutáveis em termos monetários, eles perdem o seu caráter mercantil. A natureza contraditória do Estado capitalista se expressa nos avanços e recuos entre mercantilização, desmercantilização [medicina socializada ou transporte subsidiado] e remercantilização (Giddens, 1989: 256)<sup>12</sup>.

Como se percebe, a ideia de contradição acaba referindo-se às tensões recíprocas entre âmbitos distintos da sociedade, que operam de forma necessariamente diversa, o “Estado capitalista” e a “sociedade civil”. Certamente, a dependência mútua e a forma diferente de operação de um e outra tendem a constituir um núcleo gerador de conflitos sociais. Mas a existência de tensões entre partes heterogêneas

---

<sup>12</sup> Alterei levemente a tradução, usando – por exemplo – mercantilização ao invés de mercadorificação (sic). Além disso, inseri entre colchetes exemplos de desmercantilização que aparecem mais adiante no próprio texto citado de Giddens.

de uma mesma sociedade não é uma situação demasiadamente corriqueira para merecer um conceito tão grandiloquente?

Tanto a elaboração insuficiente do conceito de contradição presente nos trabalhos de Giddens como o caráter algo supérfluo da noção que acaba adotando<sup>13</sup> indicam que é preferível o recurso direto à Marx para a tarefa que se tem em vista. Entretanto, embora tenha sido Marx quem mais vinculou a estrutura de classes do capitalismo às suas contradições, ele não o fez de forma sistemática ou uniforme. De fato, há muitos Marx a quem se pode recorrer para discutir o assunto: o jovem, o maduro, o da retórica político-revolucionária, o analista das conjunturas histórico-políticas e, entre outros mais, o construtor da teoria crítica do capitalismo. É sobre os escritos deste último que incide nosso interesse, pois é neles que podemos encontrar as conexões conceituais almejadas, expostas em um plano propriamente teórico.

O núcleo da relação entre classes e contradição encontra-se exposta em *O Capital*, obra central do marxismo, entendido aqui como *teoria crítica do capitalismo*<sup>14</sup>. Embora

---

<sup>13</sup> Tais dificuldades teóricas talvez expliquem, em parte, o abandono da questão em sua obra posterior. De fato, já em *O Estado-nação e a Violência*, de 1985, o tema da contradição e de sua diferença em relação aos conflitos sociais desaparece, contrariando as expectativas geradas por *A Constituição da Sociedade*, edição de 1984 (edição brasileira de 1989) e pela publicação em 1981 (1ª edição) de *A contemporary Critique of Historical Materialism*.

<sup>14</sup> Encontra-se em Rui Fausto (1987) demonstração convincente de que, ao contrário das interpretações usuais, o marxismo é antes uma *teoria crítica do capitalismo* do que uma *teoria geral da história*. O trabalho citado serve também de apoio à interpretação que faço da seção VII, embora Fausto não a tome como texto central na análise que lá desenvolve do conceito marxista de classes.

muito raramente tenha sido objeto de análise que busque decifrar o conceito marxista de classe social, creio que o texto-chave sobre o problema é o que trata da “Reprodução do Capital”, a seção VII do primeiro volume do livro.

Sublinhe-se, desde logo, que é nele que as classes são expostas pela primeira vez em *O Capital*, embora *não* como classes *em luta*. Elas aparecem aí como suportes de um processo contraditório, o processo de reprodução do capital. Neste processo de reprodução, a *liberdade* e a *igualdade* inerentes às relações *entre os agentes* da esfera da circulação de mercadorias *convertem-se em seu contrário*, em *escravidão* e *desigualdade entre as classes* polares do sistema. Explico melhor: quando se estuda o processo capitalista em conjunto, no movimento reiterado do capital que passa da circulação para a produção imediata de mercadorias e desta para a circulação, de novo para a produção e assim por diante, tudo muda de figura.

À medida que os operários convertem os salários recebidos em mercadorias e as consomem em seguida para reproduzir a si próprios, eles só mantêm a liberdade de escolher o capitalista particular a quem vender de novo sua força de trabalho. Perdem, no entanto, a liberdade de não a vender a qualquer deles, pois a alternativa é o desemprego e, no limite, a fome. Tornam-se em conjunto, como classe proletária, escravos da classe capitalista, amarrados a ela por *fiéis invisíveis* tão poderosos como as correntes que prendiam os escravos romanos a seus senhores. Assim, a *escravidão societária*, de uma classe em relação à outra, é o *fundamento da liberdade de contrato*.

De forma similar, à medida que se reitera o processo de reprodução do capital, a mais-valia acumulada nos processos de produção imediatos vai substituindo paulatinamente os capitais iniciais dos capitalistas, capitais que, por hipótese, eram fruto do seu próprio esforço. A partir de certo ponto, o capital dos que contratam trabalhadores e compram meios de produção passa a ser apenas mais-valia acumulada, *sobretalho alheio convertido em capital*. Por esta via, no limite, as relações de *igualdade* que imperam na circulação de mercadorias passam a ter como *fundamento* uma relação de *desigualdade crescente entre as classes*. Assim, a *apropriação do trabalho sem troca* é o *fundamento da igualdade na troca*.

Em suma, o desenvolvimento das relações mercantis – a expansão da troca e dos âmbitos de liberdade e de igualdade a ela inerentes – acaba por generalizar o mundo das mercadorias, gerando o capitalismo industrial, capitalismo que, por seu próprio funcionamento, conforma uma sociedade de classes em que se produz e reproduz constantemente, no plano societário, escravidão e desigualdade entre as classes. Assim, na sociedade dominada pelo capital, a liberdade e a igualdade passam a ter como alicerces escravidão e desigualdade. Por esta via, na base da liberdade e igualdade experimentadas pelos operários na troca, bem como da autoridade disciplinadora que experimentam no processo de produção imediata (sobre o que não se fará aqui mais do que esta menção), estão a sua reprodução como parte de uma classe socialmente escravizada e explorada, obrigada reiteradamente a vender sua força de trabalho à classe oposta dos proprietários privados dos meios de produção e de vida.

Portanto, nesta interpretação de Marx, na raiz da experiência operária estão *estas contradições*: a liberdade que *é e não é* liberdade e a igualdade que *é e não é* igualdade, para usar a fórmula da dialética. São tais contradições e seus desdobramentos, para além das diferenças de fortuna e cultura, que abrem reiteradamente a *possibilidade* para o conflito social fundado em classes ou, nos termos de Marx, à luta de classes.

Sublinhe-se que o problema está sendo tratado de forma sintética e bastante abstrata. Em *O Capital*, o processo capitalista é exposto por Marx no *limite extremo* de seu domínio sobre a sociedade, como se ela obedecesse plenamente à sua lógica de funcionamento: todas as articulações entre os agentes de classe submetem-se aí à sintaxe do capital. Isso vale também para as formas ideológicas com as quais os agentes desempenham suas funções – a forma-salário, a forma-lucro etc. Não há, em *O Capital*, análise de atividades de associações operárias que contrariem o comportamento do proletariado como massa, a não ser em um caso específico, o da limitação da jornada de trabalho, mas isso decorre das exigências da lógica da argumentação. Da mesma forma, não se incorpora naquela obra qualquer expressão cultural própria do proletariado.

Inserido o capital no tempo e no espaço, considerados o grau variável com que conforma as diferentes sociedades, as qualificações distintas dos assalariados, os diversos setores em que trabalham, a diferenciação de atividades assalariadas de concepção e direção, a segmentação do capital segundo suas diferentes funções – e assim por diante – a estrutura de classes, as formas de representá-la tornam-se muito mais

complexas. Isso para não mencionar todas as formas de ação coletiva e de manifestação cultural que passam a entrar no campo de observação histórico-sociológico e/ou histórico-político. Neste caso, porém, já não se estaria no registro intelectual da “teoria crítica do capitalismo”, de *O Capital* ou dos *Grundrisse*, mas no registro de *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte* ou *As Lutas de Classe na França*.

Ainda assim, a exposição anterior serve para indicar que – embora as formas dominantes de classificação, o direito e o Estado tenham uma grande capacidade de saturar o “algo vago e indeterminado” que existe, segundo Bourdieu, entre as relações objetivas de classes e as percepções pré-reflexivas sobre elas – a operação mesma do capitalismo encarrega-se de produzir, permanentemente, *contradições* que desafiam o saber e o poder estabelecidos. Desse modo, a *experiência mesma* de cada classe de atores, diversamente posicionada na estrutura social, é *ambígua e dinâmica*, na medida em que, como diria Marx, o sistema capitalista de classes é contraditório (e cíclico)<sup>15</sup>.

A perspectiva de Marx corrige a de Bourdieu também por sublinhar que o capitalismo é um *sistema* (embora contraditório): com isso ele enfatiza os pressupostos a partir dos quais os atores desenvolvem suas práticas, mobilizando os recursos materiais e culturais inerentes às suas posições e trajetórias de classe, e *tendem* a reproduzi-lo, embora as contradições inerentes à sua operação introduzam na

---

<sup>15</sup> No nível de generalidade com que se trata aqui o assunto, seria descabido discorrer sobre o possível efeito dos ciclos do sistema sobre a percepção das suas contradições.

experiência dos agentes uma maior *possibilidade* de emergirem conflitos.

Permita-se aqui uma breve digressão. A “correção” de Bourdieu por Marx pode operar também ao revés: a noção de habitus de classe permite superar a ideia, presente no marxismo, de “classe em si” (e sua correlata “para si”), sublinhando a relevância da perspectiva (prática e simbólica) dos explorados e dominados ainda que ela não seja elaborada reflexivamente e que eles não estejam revolucionando o sistema. É bem verdade que no registro teórico de *O Capital* a perspectiva dos dominados é suprimida da exposição e, de direito, nela não tem lugar. No entanto, no registro histórico-político – ou, melhor, sociológico – a noção de habitus permite captar os códigos internalizados *de forma pré-reflexiva* que conformam grande parte das práticas sociais, inclusive as das classes subalternas. Tais práticas podem ser politicamente relevantes, mesmo quando não põem em questão as modalidades vigentes de reprodução social. O melhor exemplo disso encontra-se na análise que o próprio Marx faz da participação dos camponeses no processo histórico que levou à ascensão de Luiz Napoleão ao poder de Estado na França em 1852. Naquele episódio, sem associação nacional ou organização política própria que permitisse sua participação autônoma na vida política francesa, a atuação política unitária do campesinato passa a depender de ele encontrar para si um representante “externo”<sup>16</sup>. Foi a

---

<sup>16</sup> O termo é de Marx. Luís Bonaparte tornou-se seu representante “externo” na medida em que não era camponês nem foi instituído como representante pela atividade política autônoma dos camponeses. No entanto, ele só pode tornar-se representante de classe pelas disposições adquiridas pelo campesinato francês desde a grande revolução francesa, com a qual fora

tradição histórico-cultural internalizada pelo campesinato francês – o seu habitus, diria Bourdieu – que lhe permitiu encontrar na figura e nas ideias de Luís Napoleão a possibilidade de realização – ilusória, é verdade – de suas aspirações. Foi isso que fez deste Bonaparte o depositário da votação massiva do campesinato no plebiscito que, em 1852, legitimou o golpe de dezembro de 1851. O caso reconstituído por Marx em *O Dezoito Brumário* diz respeito a uma classe em declínio que majoritária e ilusoriamente vê na consolidação do poder de Luís Napoleão a possibilidade de restaurar suas condições anteriores de vida. Entretanto, a busca da restauração da ordem anterior, vigente na época do primeiro Napoleão, não era, no entendimento de Marx, a única prática camponesa possível. Ele enfatiza a possibilidade *não plenamente efetivada* de uma prática camponesa revolucionária, mencionando como seus indícios uma série de irrupções coletivas contra as mudanças adversas ocorridas nas condições camponesas de vida. Assim, embora a prática política camponesa predominante fosse conservadora, suas disposições coletivas tinham abertura suficiente para que, em certas circunstâncias, pudessem desenvolver práticas contrárias à continuidade da ordem social.

A digressão anterior permite confirmar, pelo caminho inverso, a importância que tem uma concepção menos estreita de habitus para que a teoria das classes de Bourdieu possa se converter em alicerce de uma teoria da ação coletiva. Assimilando-se o conceito de contradição, tal como

---

libertado da semisservidão e transformado em um conjunto de proprietários livres, condição garantida depois por Napoleão I, no começo do século XIX.

sugerido por Marx, à concepção de estratificação desenvolvida por Bourdieu abre-se a possibilidade de se explicar mais adequadamente os movimentos sociais radicais e a eventual ruptura de uma certa ordem social.

Em suma, *não são apenas* as posições e trajetórias das classes e dos atores (divergentes ou não) que explicam a possibilidade de variação das disposições de conduta inerentes a cada classe; *a própria experiência social* de cada classe – e especialmente a das dominadas – *é*, como disse antes, *ambígua e dinâmica*, na medida em que o *sistema* capitalista de classes é contraditório e cíclico. *A ambiguidade introduzida na experiência das classes sociais pelas contradições do capitalismo, amplia os limites dos esquemas pré-reflexivos de percepção e das disposições* de conduta que caracterizam o habitus de cada classe social. Assim alterada, a teoria das classes torna-se mais sensível que o esquema teórico original de Bourdieu para explicar a emergência de movimentos de contestação à ordem estabelecida que, de quando em vez, irrompem no fluxo previsível da dinâmica social.

### **Considerações finais**

Neste artigo, as classes sociais foram identificadas como componentes da estrutura social *contraditória* produzida pelo capitalismo; elas *não são atores coletivos*, mas *fixam balizas*, por sua posição relativa no plano material e cultural, à sociabilidade cotidiana, aos movimentos sociais, aos grupos de pressão e às coletividades

moldadas por aparelhos institucionais. As disputas simbólicas e a cultura são um elo essencial na vinculação das classes, enquanto componentes da estrutura social, com os atores sociais que participam da vida coletiva<sup>17</sup>.

Embora se tenha apontado para as balizas materiais e culturais que a estrutura e os habitus de classe tendem a estabelecer para as práticas sociais e para a ação coletiva, nada se disse especificamente – e nem se pretendeu dizer – sobre a própria emergência dos atores coletivos ou sobre a relação dos atores coletivos constituídos e as classes sociais.

No entanto, a discussão que se desenvolveu em torno das classes sociais, na qual os esquemas teóricos de Bourdieu e Marx tiveram lugar proeminente, orientou-se no sentido de elaborar uma concepção das relações de classe que apontasse para os estrangimentos e oportunidades (práticas e simbólicas) de articulação entre os agentes para se constituírem e atuarem como atores coletivos. O tema, pois, esteve sempre no horizonte da exposição, pois o exame da constituição e da atuação dos atores coletivos é a ponte que poderá, talvez, permitir reconectar, de forma teoricamente consistente, classe social e política.

---

<sup>17</sup> Eder (2001) desenvolve extensamente essas conexões, embora opere com um conceito de contradição social diverso. Tenta vincular classe e ação coletiva através de conteúdos culturais próprios de cada classe. Rose (1997) faz tentativa distinta procurando identificar diferenças não nos conteúdos, que podem variar historicamente, mas nas suas formas. De fato, para ele “as *formas* de consciência, de movimentos e de política são específicos de classe”. Esta discussão não pode ser feita aqui em função do nível de generalidade com que tratamos o problema.

**PARTE III**  
**TRANSIÇÕES**

## Crise do Estado e crise de regime: a dupla transição política brasileira<sup>1</sup>

[2014]

A conjuntura política que leva à Constituinte foi o objeto de estudo do meu livro *Labirintos*<sup>2</sup>. Na sua introdução, dei muita ênfase ao elemento de confrontação com as demais perspectivas de análise política. Naquela época – final dos anos 1980 e começo dos anos 1990 – vigorava uma certa perspectiva de análise da transição política que a circunscrevia à esfera político-institucional. Esta perspectiva estava marcada pela tentativa da ciência política se autonomizar em relação à sociologia. Tentava-se explicar os fatos políticos por meio de fenômenos circunscritos à órbita das instituições propriamente políticas – uma coisa *à lá* Durkheim: explicar fenômenos sociais pelos próprios fenômenos sociais. Dava-se também ênfase aos atores do processo político, na perspectiva de explicar os fenômenos políticos pela dinâmica entre atores com distintas orientações.

Parecia a mim, na época, um despropósito explicar fenômenos políticos por instituições políticas ou por

---

<sup>1</sup> A entrevista ocorreu entre os anos de 2011 e 2014 e as notas de esclarecimento foram acrescentadas por Antônio Sérgio Rocha, coordenador do projeto “Em busca do processo constituinte, 1985-1988”.

<sup>2</sup> *Labirintos*. Dos gerais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996. Trata-se de tese de livre-docência, defendida em 1995 na USP.

relações políticas. Eu achava que a política não se circunscrevia às chamadas instituições políticas, e considerava também que, ao restringir assim o escopo da disciplina, estava-se perdendo muito do que anteriormente se tinha conquistado. Porque, antes, a política era pensada como o núcleo de coesão ou de transformação da sociedade em seu conjunto, e não apenas como o que as instituições políticas circunscreviam, os atores e núcleos de poder político oficiais – os poderes e suas relações, o funcionamento do Congresso, os partidos, as eleições etc. Eu achava que, além dessa circunscrição limitar em demasia o objeto da análise política, estavam sendo abandonadas noções importantes há muito vinculadas a uma perspectiva da política associada à sociologia. Em especial, o conceito de Estado fora abandonado em favor do conceito de regime político, os atores coletivos de “fora” do sistema deixavam de ser tomados como objetos de análise, seu enraizamento em classes sociais deixa de ser considerado, e abandonava-se se conceitos como o de dominação etc.

Recorrer ao conceito de Estado colocava de imediato a questão das relações de classe, de que atores coletivos não são facilmente visíveis nas disputas políticas cotidianas, mas fundamentais tanto para a sustentação da ordem política e social como nos momentos de sua contestação. Isso não cabia na ciência política que então se afirmava e, especialmente, na chamada “transitologia”<sup>3</sup>. *Labirintos* é, então, um livro que

---

<sup>3</sup> Apodo para caracterizar um conjunto de literatura da ciência política dedicada ao estudo das transições políticas à democracia no Sul da Europa e na América Latina. A obra *princeps* dessa literatura é a coletânea *Transitions from Authoritarian Rule*, organizada por Guillermo O'Donnell, Philippe

tenta incluir a sociedade na órbita da explicação da política e tenta pensar a política no interior da sociedade. Mas os “transitologistas” tinham razão em enfatizar o papel dos atores – porque, na situação de transição política, os atores se soltam mais, já que o sistema está em crise. Eles se soltam e aí passa a haver uma certa liberdade de atuação, em que não se pode pré-definir o curso da ação dos agentes: o curso da ação não-institucional aparece na própria transição. Ainda assim, os atores não estão completamente dissociados da sociedade e das outras instâncias da vida social. Embora o regime político e outras regras do funcionamento da vida social estejam postos em questão, os atores não estão totalmente autonomizados, e as instâncias sociais não funcionam de fato como instituições: os agentes não deixam de ser agentes enraizados nas classes populares, nas classes médias, classes altas etc., e a estrutura de classes sociais continua existindo. Penso que isso é o que foi quase suprimido da discussão usual da transição política, e me parece ruim tentar deduzir condutas a partir das instituições em uma situação de transição. Esse é o tipo da coisa que não dá para fazer: como é que se vai deduzir ações a partir das instituições, quando elas estão em frangalhos, quando elas estão em um processo de transformação? Se tomamos um regime político inteiramente estável, nessas circunstâncias se tem um mínimo de capacidade de fazer cálculo: “Este vai votar desse jeito, aquele vai votar daquele outro jeito”. Mas, se o país está em crise, se setores médios e populares, usualmente dominados, passam a rejeitar esta condição, se

---

Schmitter e Laurence Whitehead (John Hopkins University Press, 1986). Em português, há tradução de três dos quatro volumes pela Vértice (1988).

os partidos e organizações se vem reforçados pela sociedade que se insurge, se está pondo em crise ou em seu rumo e as instituições não podem operar direito, os mecanismos de conformação das condutas deixam de operar como antes. Aqui tocamos em outro ponto importante subavaliado pela literatura de então: a transição política que ocorria era um processo de superação, ainda em aberto, de uma crise política; a despeito do foco nos atores quase não se sublinhava que antes de ser um processo que construção da democracia, tratava-se de um processo de crise política, do regime militar e do Estado. A democracia era um resultado possível, desejável, mas incerto. E a incerteza não dizia respeito apenas às alternativas democracia/autoritarismo; incluía também a profundidade maior ou menor da mudança em curso. De início imaginava-se estar lutando pela redemocratização, tendo em mente o regime de 1946-1964; ao final se viu que chegamos a resultados muito melhores, a uma democracia como nunca tivemos.

### **Estado, regime, participação popular**

Começo *Labirintos* citando um texto antigo, que escrevi a propósito do Plano Cruzado, no qual eu dizia que a crise não era apenas do governo Sarney: não era uma crise apenas do regime, mas também do Estado<sup>4</sup>. Esse era o tom geral do intento: estudar a transição, tentando associar os processos

---

<sup>4</sup> “Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira”. In: Lourdes Sola (org.). *O Estado da transição – política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, 1988.

políticos visíveis na cena a processos de transformação que ocorriam seja na base da sociedade, seja no âmbito do Estado. Tento mostrar que a crise era não só do regime autoritário, mas também do Estado nacional-desenvolvimentista. Era isso que estava em jogo: na época, a crise envolvia uma mudança no padrão econômico internacional e também uma mudança das relações de classes sociais no Brasil. Só que eu não tinha material suficiente para mostrar isso: não dispunha, por exemplo, do artigo do Eduardo Noronha<sup>5</sup> sobre as greves naquele período, com bases nos índices do Dieese, nem do artigo da Ângela Alonso sobre o movimento ambientalista<sup>6</sup>. Esses trabalhos e outros – como o livro excepcional de Eder Sader sobre os anos 1970<sup>7</sup> – mostram que, na verdade, todo o processo de transição teve como parâmetros básicos uma mudança internacional e um enorme aflorar de reivindicações populares de classe média, que antes não tinham lugar.

Esse aflorar, essa explosão do vulcão, é um elemento-chave para entendermos a transformação que houve. Tivemos uma crise de Estado não só no sentido de que se fratura a forma Estado nacional-desenvolvimentista e vai se redefinindo sua posição em relação ao mercado. Houve também uma grande mudança no que se refere ao papel da massa da população e da classe média na conformação do Estado. A população ganhou ação sobre órgãos públicos nas áreas de educação e de saúde, nas quais os Conselhos

---

<sup>5</sup> “Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007”, 2009.

<sup>6</sup> “Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro”, 2007.

<sup>7</sup> *Quando novos personagens entraram em cena – Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*, 1995.

estabeleceram pequenos núcleos de participação na gestão, significando um importante avanço das camadas populares, numa história que ainda hoje estamos vivendo, de tal modo que, no segundo governo Lula, chega-se ao fim de um ciclo de autonomização das camadas populares. Nossa democracia é uma democracia representativa, mas que possui alguns nichos de participação popular.

Esse impulso popular dos anos 1980 deu na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. A Constituição, e nisso de fato Ulysses Guimarães tinha razão, é uma Constituição Cidadã – embora esse documento também tenha dado à nossa lei todas as características do velho Estado. Ela reitera o desenvolvimentismo que já não conseguia efetivamente se manter e acolhe as pressões por democracia. É assim dúbia como superação da crise.

Nos anos 1980, houve também uma tentativa de inversão de poder dos centros subalternos em relação ao núcleo do poder nacional, que produziu de qualquer forma restrições à ação do vértice superior do poder público, o Executivo federal. Houve uma restrição desse Poder em relação às prefeituras, em relação aos Estados-membros, em relação às empresas estatais: todos eles ganharam poder, o que se consolidou na Constituição de 1988.

## **As transformações do capitalismo e o fervilhar da sociedade**

A crise do Estado que eclodiu em 1983 não se resolveu nos anos 1980. Ela persistiu. Hoje, estou convencido de que a

nossa transição política termina de fato em 1994, porque é naquele ano que o Estado conseguiu redefinir e estabilizar sua moeda, ganhando capacidade de ação sobre a economia e a sociedade<sup>8</sup>.

Os anos 1980 é um período marcado pela entrada das massas, através dos movimentos sociais, na política. Mas que, por outro lado, a relação do Estado com o mercado é toda ela pensada nos velhos termos. É bom lembrar que o termo “Nova República” era algo que fazia muito sentido em 1985, ano em que Tancredo Neves cunhou a expressão<sup>9</sup>, e se vivia aquele período como uma enorme inovação. Mas não foi inovação no que se refere à relação Estado/mercado. Porque todo mundo da oposição achava que faria um “governo Geisel de esquerda”, ou seja, um Estado intervencionista forte, capaz de levar o desenvolvimento para frente, eliminando a ação dos monopolistas, dos aventureiros e outras coisas mais: nós tínhamos uma concepção intervencionista fortíssima. Eduardo Kugelmas<sup>10</sup> tinha uma

---

<sup>8</sup> Referência ao Plano Real, que logrou estabilizar os preços da economia brasileira a partir de seu lançamento, em julho de 1994.

<sup>9</sup> A expressão foi criada pelo publicitário Mauro Salles, que era próximo de Tancredo Neves.

<sup>10</sup> Nascido em 1942 e falecido em 2006, Eduardo Kugelmas foi professor de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Graduou-se em Direito (USP), fez mestrado em Sociologia na École de Hautes Études Sociales de Paris e doutorado em Ciência Política (USP). Foi também pesquisador de entidades como o Instituto de Pesquisa Social da Fundação Escola de Sociologia de São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). Foi ainda assessor especial de Dílson Funaro na Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo. Autor de vários estudos acadêmicos, atuou também no jornalismo, tendo integrado a primeira equipe de editoria de Economia da revista *Veja*.

imagem sobre isso, e ele, como sempre, preocupado com a relação com seus amigos, que em grande parte tinham ido para o governo, dizia: “O pessoal acha que é piloto de *Boeing*, e que basta dar só uma guinadinha para a esquerda no *Boeing*-Estado brasileiro que a gente chega lá”. Porque se imaginava que a crise econômica tinha sido resultado de uma forma aventureira de gerir o Estado e as finanças estatais, que o pessoal tinha se endividado além da conta, que não tinham pensado que o capital era estrangeiro e que por isso se tinha chegado à crise. E que toda a gestão da crise havia sido uma gestão reacionária. No fundo, os economistas e os políticos do PMDB achavam que podiam construir na Nova República uma política econômica realmente racional e nacionalista.

É bom lembrar que, em 1984, ainda no regime militar, o governo tinha conseguido zerar o déficit externo – que depois desandou de novo. Só que a desagregação política do governo nessa época já era tamanha que não dava mais para segurar. O ponto básico é que nós – digo “nós” porque é uma geração da qual faço parte: o pessoal da universidade, da oposição – tínhamos sido educados na perspectiva keynesiana e cepalina, de modo que achávamos que o pessoal que estava no governo era uma cambada de liberais, reacionários e outras coisas mais. Quando veio o Plano Cruzado, que congelou e controlou tudo, pensei: “Finalmente a oposição está no poder”. Lembro-me de que, em 1986, o Belluzzo<sup>11</sup> estava no governo. Ele era assessor do

---

<sup>11</sup> Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo é um economista e professor da Unicamp. Nascido em 1942, formou-se em Direito (USP) em 1965 e cursou também Ciências Sociais. Fez pós-graduação em Desenvolvimento pela

Funaro<sup>12</sup> e queria fazer a *holding* das estatais; achávamos o “máximo”. Isso estava bem na lógica da oposição. Só que ele foi decapitado dias depois, pela ação da mídia e das entidades empresariais, e Belluzzo nunca mais falou sobre o assunto.

No fundo, não nos demos conta de que a estrutura do capitalismo havia mudado, que uma nova conformação do capitalismo, mundial, estava em pleno curso. Diria mais: também não nos demos conta da mudança que estava acontecendo no Brasil, em termos de ascensão dos movimentos populares e da classe média. Porque não era só greve. No início da Nova República, logo no começo do governo Sarney, ocorreu uma greve de caminhoneiros que fechou a via Dutra por três dias. E eles pararam o trânsito! Em todas as áreas, havia esse tipo de reivindicação: a sociedade estava fervendo. Mas as pessoas não tinham a percepção clara de que a sociedade estava se transformando.

---

CEPAL/ILPES. Doutorou-se em Economia pela Unicamp em 1975, tornando-se Professor Titular dessa instituição em 1986. Foi assessor econômico do PMDB entre 1974 e 1992 e Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (1985-1987) do Governo Sarney. Entre 1988 e 1990, foi Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo, na gestão Orestes Quércia. Fundou a FACAMP, juntamente com os economistas João Manuel Cardoso de Mello, Liana Aureliano e Eduardo da Rocha Azevedo. Em 2005, recebeu o Prêmio Intelectual do ano – Prêmio Juca Pato. No final de 2009, Belluzzo foi o articulador da construção da Arena Palestra Itália. Fez parte do conselho deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. É colunista e consultor editorial do semanário *Carta Capital*.

<sup>12</sup> Dílson Domingos Funaro, nascido em 1933 e falecido em 1989, foi um empresário brasileiro do ramo de plásticos, proprietário da fábrica de brinquedos Trol. Foi presidente do BNDES e Ministro da Fazenda do Governo Sarney, entre 26 de agosto de 1985 e 29 de abril de 1987. Durante sua gestão como Ministro, foi responsável pela criação do Cruzado, um plano de estabilização econômica. Foi também o responsável pela assinatura da moratória unilateral a dívida externa, em 20 de fevereiro de 1987. Funaro seria levado a pedir demissão alguns meses depois.

Quem tinha mais essa percepção era quem estava envolvido com movimentos populares, principalmente gente do PT.

Esse fervilhar da sociedade é um aspecto importante a considerarmos no processo da Constituinte, e que está pouco enfatizado. Porque é muito provável que os políticos, que são muito mais sensíveis a isso do que os intelectuais, tenham levado muito em conta tal aspecto, em sua atividade como Constituintes.

### **A crise brasileira**

Na verdade, temos que considerar três dimensões da crise no país: (1) a relação Estado/sociedade, que estava em questão e que acho que a Constituição teve a capacidade de redefinir. Antes da Constituinte, um dos primeiros atos do governo Sarney foi liberar as eleições e descriminalizar a organização partidária e sindical. E, nisso, a Constituição é um extraordinário avanço; (2) é também uma crise da relação Estado/mercado, e isso não se resolveu. Pelo contrário, porque ela é uma reafirmação do *status quo ante*, constitucionalizando várias características que não eram constitucionais, mas que já existiam na prática; (3) a outra crise é da relação entre os vários centros de poder, sendo, no fundo, uma crise do núcleo do Estado autoritário. E isso tem oscilações, porque a Constituinte se reuniu sob o impacto de uma ordem institucional autoritária. Na verdade, institucionalmente, os construtores da nova ordem política foram sempre atrasados em relação ao estado da nação – para usarmos um termo antigo. Vou dar um exemplo

facilmente inteligível, mas que às vezes não é bem entendido.

Sempre se disse que o Colégio Eleitoral desrespeitou a vontade popular ao rejeitar a Emenda Dante de Oliveira e foi conservador ao escolher Tancredo Neves. Diria o seguinte: foi conservador não por ser um Colégio Eleitoral, mas por ter sido eleito em 1982 e ter uma representação “biônica”. Depois de 1982, houve o enorme movimento popular pelas *diretas-já*. Aconteceu uma massa de ações de coletividades organizadas que mudaram a face do país, de modo que o fato de o Colégio Eleitoral ter sido oriundo de eleições de 1982 fez uma enorme diferença – porque o ritmo da transformação política da sociedade foi muito mais rápido do que estava no horizonte das instituições vigentes.

Da mesma maneira, tivemos as eleições de 1986, que elegeram o Congresso Constituinte. Foi uma eleição vencida pelo PMDB, uma eleição que basicamente sancionava os partidos que tinham feito a transição – principalmente o PMDB, que tinha absorvido as virtudes do Plano Cruzado. E note-se que, depois de toda aquela movimentação popular, o PT obteve apenas 16 representantes na Câmara dos Deputados; naquelas circunstâncias, era uma bancada ridícula do ponto de vista numérico<sup>13</sup>.

Se pensarmos a Assembleia Constituinte apenas a partir dos parlamentares e do jogo entre eles, fica difícil entender por que entrou lá a participação popular na área de educação e na área de saúde. Como isso aconteceu? Porque ela foi acompanhada por uma espécie de pulsar social, de

---

<sup>13</sup> Para efeito de comparação, note-se que o PMDB tinha uma bancada de 306 constituintes e o PFL de 132 (do total de 559 membros da ANC).

pressão dos movimentos sociais. As emendas populares<sup>14</sup> aparentemente resultaram em pouco. Mas houve a pressão, a mobilização em torno dos temas, e os políticos profissionais têm uma percepção aguda dessas coisas. Acho que esse deslocamento fez diferença.

É bom lembrar que, nos anos 1980, a oposição tinha peso popular, o PMDB tinha peso popular. Em Osasco, cheguei a falar para reuniões do PMDB em que eu não conseguia ver o final da sala. Era uma coisa impressionante: o diretório do PMDB era muito atuante e fazia reuniões em auditórios, com microfone e tudo, porque o local ficava repleto, cheio de gente! O PMDB tinha enraizamento popular. Não era o mesmo tipo de enraizamento que tem o PT, que é mais organizado, mas o PMDB também tinha isso.

A vitória eleitoral do PMDB foi a vitória de gente preocupada com a democracia, mas não punha em questão, porque não era isso que estava em jogo, a mudança da relação Estado/mercado. Essa relação era uma coisa longínqua, associada a Thatcher, Bush e Reagan, e que, na verdade, não era considerado problema nosso. Aqui, o pessoal liberal era um pinguinho de gente. Eram, por exemplo, o pessoal da Sociedade Rural Brasileira, ligado parcialmente ao Maluf, e alguns institutos liberais que articularam regionalmente pequena parte dos empresários.

---

<sup>14</sup> Emenda Popular era uma modalidade de participação de agrupamentos extraparlamentares prevista pelo Regimento Interno da Constituinte. Trinta mil eleitores poderiam subscrever uma proposta organizada sob a responsabilidade de pelo menos três entidades associativas e apresentá-la diretamente na ANC. No total, houve 122 emendas populares, portando nada menos que 12.277.423 assinaturas. Desse montante, 83 emendas populares foram admitidas no processo constituinte.

O mais preocupante entre os políticos liberais era a característica de serem super-fisiológicos. O pessoal do *Centrão*<sup>15</sup> tinha essa mistura esquisita: de um lado, uma perspectiva liberal empresarial e, do outro, uma prática política totalmente fisiológica. No Congresso Nacional, na legislatura de 1983, o agrupamento liberal-fisiológico era minúsculo, e depois foi crescendo. Na Constituinte, esses parlamentares tiveram um peso maior do que inicialmente se imaginava, exatamente por serem muito fisiológicos.

### **Mudança política: estado-desenvolvimentista e regimes**

Na transição política brasileira, há, de fato, duas temporalidades. Tentei fazer a conexão entre a mudança de regime e a mudança de Estado, buscando mostrar que a passagem do processo de liberalização política para o processo de democratização foi uma coisa bem mais complexa. Na verdade, essas fases foram identificadas pelo Schmitter,<sup>16</sup> que havia elaborado uma caracterização formal

---

<sup>15</sup> Trata-se de um agrupamento parlamentar suprapartidário, que se formou na Constituinte em fins de 1987 como reação ao Projeto de Constituição preparado pela Comissão de Sistematização, considerado excessivamente estatizante e com larga ênfase nos direitos sociais.

<sup>16</sup> Phillippe Charles Schmitter é um cientista político norte-americano. Nascido em Washington, D.C. (1936), foi professor do Departamento de Política da Universidade de Chicago (1967-1982). Passou então a lecionar no European University Institute até 1986 e, na década seguinte, na Universidade de Stanford (1986-1996). Retornou então ao European University Institute, onde se aposentou em 2004. Schmitter tem como campo de atuação a política comparada, integração regional da América Latina e da Europa, transições políticas e sobre o corporativismo. Escreveu uma obra clássica sobre o corporativismo brasileiro, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (1971).

da mudança: da fase de liberalização para a fase de democratização. Tentei articular isso com a crise que eclode no Estado no período de 1983-1984, quando, a meu ver, passa-se de um processo de liberalização política anterior ao estágio de democratização, que incluía a alternância no poder. O período iniciado aí já não é apenas de crise do regime; é o próprio Estado que entra em crise. Só que a sua transformação inicia pela relação com a sociedade. Acho que, principalmente a partir daquele momento, há a entrada de atores que antes não estavam em cena, que manifestavam a capacidade de mobilização autônoma das classes populares. Isso é um aspecto que fez diferença. Apesar de ser possível sucederem-se vários regimes dentro de uma dada forma de Estado, há limites para isso; não é qualquer regime que cabe dentro de certa forma de Estado. O específico do Estado-desenvolvimentista brasileiro – hoje acho melhor denominá-lo “varguista” – é que em nenhum momento ele permitiu qualquer tipo de organização autônoma das classes populares, e nem sequer do operariado. A organização dos de baixo estava vinculada ao Estado a partir da Presidência da República, a partir do Ministério do Trabalho, por meio da organização sindical. Essa característica se manteve o tempo inteiro. De 1983 em diante, há o movimento pelas *diretas-já* e então acontece uma paulatina participação das camadas populares não controlada pelo Estado. Isso faz uma enorme diferença. Já no primeiro ano do governo Sarney, abre-se legalmente a possibilidade de atuação sindical autônoma. E creio que isso não teria sido possível no tipo anterior de Estado. Não era da natureza daquele Estado, que era totalmente concentrado no topo – eventualmente

com variações –, que incorporava no máximo a classe média profissional, mas não incluía as massas populares sem controle do topo. Naquele momento, isso foi o mais importante. Por aí começa a quebrar o padrão hegemônico anterior.

## **Análise política e política econômica**

Mas tive problemas quando tentei fazer a análise dos anos por meio da ideia de crise de hegemonia. Em vez de se resolver, ela foi se desdobrando. O modo como procurei apanhar as dificuldades do Estado foi basicamente através da sua política econômica. Em geral, a relação Estado/mercado é o mecanismo que uso para fazer o jogo; eu armo a tensão entre Estado e regime por aí. Tento usar as variações da relação política/economia como mecanismo de medida, um indicador das mudanças na relação entre Estado e mercado.

Quando escrevi *Labirintos*, estava pensando muito nos parâmetros nacional/internacional e Estado/mercado. Até então, o padrão era de grande intervenção estatal, com proteção à indústria e com subsídios; éramos uma economia muito protegida. Em segundo lugar, fazíamos uma coisa que não era necessário fazer, mas que ainda assim praticávamos, e que deu certo durante um certo tempo, inclusive devido à extensão do Brasil. Tínhamos uma intervenção estatal forte na economia, com subsídios etc., e um modelo voltado para o mercado interno. Não era um modelo exportador; era diferente dos asiáticos, que tinham um mercado interno pequeno e que contavam com a garantia do mercado

americano. Os Estados Unidos tinham em mente criar uma barreira no Leste da Ásia aos países comunistas. É bom lembrar que a Coreia, Taiwan etc. cresceram muito, mas dependiam do mercado japonês e do mercado americano – e isso fazia uma grande diferença. Em 1988, o processo de mudança dos padrões mundiais já estava bem avançado. Por exemplo, já não havia keynesianos nas organizações financeiras internacionais. Em 1982, a França teve que se submeter a políticas não-keynesianas em plena época do Mitterrand<sup>17</sup> – e não éramos nós, brasileiros, era a França! A situação do mercado internacional que conseguíamos visualizar era, basicamente, a situação da moratória de 1986. Todo o restante, as transformações financeiras e tecnológicas, não percebíamos bem, quer dizer, a maior parte da intelectualidade e dos políticos vinculados à oposição. Do meu ponto de vista, isso deságua na Constituição. Acabamos mantendo com um padrão herdado de intervenção do Estado e acentuando mudanças decorrentes da fragilização da Presidência da República e do fortalecimento dos Estados-membros da federação e da

---

<sup>17</sup> François Maurice Adrien Marie Mitterrand, nascido em 1916 e falecido em 1996, foi um político francês, que presidiu a França por 14 anos. Na juventude, militou em organizações ligadas à Ação Católica, de inclinação direitista. Durante a ocupação nazista na França, inicialmente serviu ao regime colaboracionista de Vichy. Mas, na sequência, tornou-se ativo militante da Resistência nacionalista. Ocupou diversos cargos ministeriais durante a Quarta República (1946-1958). De 1965 a 1988, logrou suplantar rivais no campo da esquerda e apresentar-se continuamente como o candidato à Presidência da República, que finalmente venceria nas eleições de 1981. Neste primeiro mandato, Mitterrand adotou uma política econômica radical, com diversas nacionalizações de empresas de vulto. Ante a crise econômica que irromperia dois anos depois, inverteria o curso das políticas, deflagrando uma série de privatizações, no âmbito de uma política econômica ortodoxa. Reelege-se em 1988, governando o país até 1995.

autonomia das empresas estatais. Do ponto de vista jurídico, as estatais ganharam a parada na Constituinte – embora, na verdade, fizessem o que bem-queriam até a criação da SEST<sup>18</sup>, em 1981. E ainda conseguiram ampliar seus ganhos. Só depois do fracasso do Plano Cruzado, lá por 1987, em meio à Constituinte, que o processo da liberalização econômica ganhou peso político entre nós, embora de início limitado.

## **Sarney e a Presidência da República**

Creio que não era possível deixar de convocar e fazer a Constituinte. Entre outras razões, porque houve uma oposição que tinha lutado muito pela ideia de reconstitucionalização do país. Às vezes, a gente não se dá conta disso: tivemos cinco milhões de pessoas nas ruas pedindo eleições diretas. Houve um empuxo social da classe média urbana e dos trabalhadores organizados no sentido de termos uma nova regra institucional. Mesmo que, do ponto de vista analítico, fosse possível apenas fazer a reforma da Constituição de 1967 e isso proporcionasse um resultado melhor, essa alternativa não satisfaria de jeito nenhum o movimento político que identificava a Constituição do

---

<sup>18</sup> SEST era a Secretaria de Controle de Empresas Estatais, criada pelo Decreto 84.128, de 29 de outubro de 1979, no âmbito do sistema de planejamento estatal. A SEST era vinculada à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), na órbita a estrutura da Presidência da República. Durante todo o Governo Figueiredo, a SEST foi chefiada pelo economista Nelson Mortada. No Governo Sarney, a SEST seria transferida para o Ministério da Fazenda, em 31 de março de 1987.

regime militar com a ditadura. Existem, portanto, dois aspectos: o da Assembleia Constituinte como demanda da sociedade, e ela pode ter funcionado dessa maneira, e a Constituinte como elemento da estratégia do Presidente da República, e aí Sarney teve relevância na conversão da demanda por uma Assembleia Nacional Constituinte em um Congresso Constituinte. Porque o que estava em jogo era se iríamos subordinar a Constituinte aos padrões congressuais da vida política brasileira ou não.

O que é interessante nesse processo todo é que a Constituinte se deu num ambiente no qual a Presidência da República lutava desesperadamente para restaurar a si própria. Sarney se torna presidente numa situação absolutamente dramática: não se imaginava que Tancredo Neves pudesse deixar de ser empossado na data prevista e, depois, havia muita incerteza em relação a se recuperar da doença e assumir o governo. E Sarney era uma pessoa de pouca relevância na nova coalizão de governo. Ele não tinha passado opositorista, era considerado um traidor por parte do PDS<sup>19</sup> e nunca tinha tido propriamente uma vinculação com a oposição. Era tal a sua fragilidade política que Sarney não teve coragem de mexer no ministério escolhido por Tancredo. Resultado: o Ministro da Fazenda dele era o sobrinho do Tancredo...<sup>20</sup>. E Ulysses Guimarães conservava

---

<sup>19</sup> PDS era o Partido Democrático Social, fundado em 30 de janeiro de 1980 em decorrência do bipartidarismo existente no regime autoritário. Teve entre seus membros José Sarney, Jarbas Passarinho, Delfim Netto, Espiridião Amim, Paulo Maluf, Marcos Maciel, Jorge Bornhauser e Ciro Gomes.

<sup>20</sup> O sobrinho de Tancredo era Francisco Dornelles, por ele escolhido para ser o Ministro da Fazenda. Francisco Oswaldo Neves Dornelles nasceu em Belo Horizonte em 1935, sendo primo em 2º grau de Getúlio Vargas.

seu poder de fogo porque era o presidente do PMDB, o motor da Aliança Democrática, e presidente da Câmara dos Deputados<sup>21</sup>.

A luta constante de Sarney foi para restaurar o seu poder. No trato com a Constituinte, desconfio que a postergação de problemas consistia numa forma de reduzir os problemas da Presidência. A Constituição era uma aspiração das classes médias ilustradas, mas podia funcionar também como um modo de transferir, de postergar, uma agenda que produzia dificuldades para governar: “Vamos jogar tudo isso aí para um momento específico, mais adiante, em que o Presidente não esteja em questão”. Somente quando Sarney lança o Plano Cruzado é que ele se torna

---

Formado em Direito na Universidade do Brasil (atual UFRJ), iniciou sua carreira de administrador e político trabalhando com seu tio na Secretaria de Finanças de Minas Gerais em 1959. Durante o período em que Tancredo ocupou o cargo de Primeiro Ministro (1961), foi seu secretário particular. Especializou-se em finanças públicas e tributação, com cursos na França e nos Estados Unidos. Foi Secretário da Receita Federal em 1979, no Governo Figueiredo. Consta que teria sido o elo de ligação entre a equipe tancredista e os militares, para o advento da Nova República, como indicado em sua homepage, “com a consolidação do nome de Tancredo Neves como candidato do PMDB à Presidência da República, realizou gestões no sentido de estabelecer canais de diálogo entre o candidato oposicionista e setores do governo e das Forças Armadas”. Depois da experiência como Ministro da Fazenda, elegeu-se deputado federal constituinte em 1986, pelo PFL, sendo reeleito mais quatro vezes. Na Constituinte, obteve nota zero do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). Disputou a prefeitura do Rio de Janeiro em 1992, obtendo o 7º lugar. No Governo Fernando Henrique, foi Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, e também Ministro do Trabalho. Em 2006, elegeu-se senador pelo Estado do Rio de Janeiro, pela legenda do Partido Progressista (PP).

<sup>21</sup> Aliança Democrática foi um pacto formal estabelecido entre a dissidência do PDS, que passou a se denominar Frente Liberal, com o PMDB, para a formação de uma chapa para disputar as eleições presidenciais de janeiro de 1995, a ser realizado no Colégio Eleitoral. Tancredo Neves era o cabeça de chapa, com o senador José Sarney (MA) como vice.

mesmo Presidente da República, ganhando o status político de presidente reconhecido nacionalmente, e não apenas de ocupante do cargo por força da lei. E Sarney manobrou para isso: para que fosse ele o lançador do Cruzado. Foi um mecanismo de afirmação: ele foi muito sensível para com os efeitos sociais e psicossociais do Cruzado.

Havia ali um sistema de forças que precisa ser visto do ângulo de Sarney. Ele manobrava para se tornar Presidente de fato, não só de direito, e, para fazer isso, tinha de reduzir o papel de Ulysses Guimarães. Mas Sarney tinha também que fazer um outro movimento, que ficou mais na obscuridade. Houve uma mudança na composição do PFL. Quando, no processo de transição, o PDS rachou e se formou a Frente Liberal, a liderança daquele grupo que veio para a Aliança Democrática foi de Marco Maciel.<sup>22</sup> Sarney operou

---

<sup>22</sup> Marco Antônio de Oliveira Maciel, nascido em Recife em 1940, é um advogado e político brasileiro. Graduou-se em Direito pela UFPE, tendo iniciado a vida pública como presidente da União Metropolitana de Estudantes de Pernambuco (1963), entidade apoiada financeiramente pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), organização de direita criada em 1961. Suma gestão que o levaria a romper com a UNE (União Nacional dos Estudantes). Em 1966, elegeu-se deputado federal na legenda da ARENA, obtendo a reeleição em 1970 e 1974. Na Câmara dos Deputados, foi eleito seu presidente para o biênio 1977-1979. Em sua gestão, o Presidente Geisel decretaria o recesso do Congresso Nacional, através do Ato Complementar n. 102, de 1º. de abril de 1977. Maciel teria sido contrário à supressão das atividades do Legislativo, mas optou por não polemizar ou enfrentar o Executivo, o que lhe teria valido a nomeação de governador “biônico” de Pernambuco, 1978. Quatro anos depois, se elegeu senador por seu Estado, e se tornaria uma das lideranças do PDS. Em 1984, foi uma das opções do bloco governista para a sucessão do Presidente Figueiredo, mas, por restrições da legislação partidária, foi preterido em favor de José Sarney, na montagem da chapa com Tancredo Neves. Em 1985, tomou posse como Ministro da Educação da Nova República, cargo que se afastaria para assumir a condição de senador na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, na qual se tornaria um dos instigadores e principais lideranças

tanto no sentido de diminuir a influência de Ulysses no PMDB quanto no sentido de reduzir o poder de Marco Maciel no PFL reforçando a liderança de Antonio Carlos Magalhães<sup>23</sup>, que se tornou titular do Ministério das Comunicações. Em relação a esses dois grandes parceiros, Sarney opera para reduzir o seu poder nos seus partidos, jogando com os inimigos deles no interior de suas respectivas agremiações. E há ainda todo aquele conjunto de governadores – Orestes Quércia, Newton Cardoso, Moreira Franco, Miguel Arraes – que se elegem em 1986 e que diminuíram o peso de Ulysses Guimarães no PMDB.

---

do *Centrão*. Apoiou Collor na eleição de 1989 e se reelegeria senador em 1990, assumindo a liderança do Governo no Senado Federal. Em 1994, foi escolhido vice na chapa presidencial de Fernando Henrique Cardoso, cargo que repetiria na eleição vitoriosa de 1998. Voltaria a eleger-se senador em 2002, mas perderia a reeleição em 2010, ficando sem cargo eletivo após 44 anos de vida política.

<sup>23</sup> Antônio Carlos de Peixoto Magalhães, nascido em Salvador (BA) em 1927, foi um político e empresário. Era conhecido pelo acrônimo ACM. Graduou-se em Medicina (UFBA, 1952), embora jamais tenha exercido a profissão. Em 1954, elegeu-se deputado estadual pela UDN, legenda pela qual venceria a disputa para deputado federal em 1958 e 1962. Foi um dos grandes amigos de Juscelino Kubitschek, a despeito de serem de partidos adversários. Apoiador do golpe de 1964 e do regime autoritário, elegeu-se deputado federal em 1996, cargo que não exerceria por ter sido nomeado prefeito “biônico” de Salvador, em 1967. Em 1970, seria novamente escolhido indiretamente pelo comando do regime, dessa vez para o cargo de governador “biônico” da Bahia. Governou a Bahia mais duas vezes, com nova indicação indireta em 1978 e por eleição direta em 1990. Participou intensamente da articulação da dissidência governista que se opôs à candidatura de Paulo Maluf à Presidência da República em 1984-1985, tendo como contrapartida a sua nomeação para Ministro das Comunicações do Governo Tancredo-Sarney. No Ministério, teve decisiva atuação nas pressões pelo mandato de cinco anos para Sarney, patrocinando, pelo que se leu na imprensa da época, ampla distribuição de canais de TV e concessões de rádio como forma de persuasão de constituintes. Foi eleito senador em 1994 e 2002, tendo o PFL/DEM como última legenda. Faleceu em São Paulo em 2007.

## **Constituição de 1988: relações de força e particularismo**

A ampla mobilização a que me referi foi, de uma certa maneira, absorvida no resultado final da Constituição da 1988. É claro que havia uma teia de instituições que filtravam o processo e que redundaram, por exemplo, no SUS, na política urbana etc. A graça da análise é examinar os deslocamentos em vários níveis: por que se absorveu as reivindicações populares em tais e tais áreas, e não em outras? Se pensarmos sociológica e politicamente num sentido amplo, a beleza da coisa é que, em cada área específica e nas várias comissões, seria possível acompanhar as relações de força se transformando até chegar ao final. Talvez tenha havido, em função das regras próprias da Constituição, atrasos ou exageros em relação a outras coisas. Mas as regras acabam tendo importância. Olhando-se de fora, acho que não podia deixar de ser assim: uma colcha de retalhos. Mas a que corresponde cada retalho? Acho que isso exige uma análise mais detalhada das bancadas reais, identificando quem representava quem, pois, embora a falta de hegemonia tenha produzido uma Constituição mais detalhada, isso ainda não explica por que os retalhos foram desse jeito e não de outro. Por exemplo: é possível que os Conselhos que incluem participação social não fizessem tanto sentido na área de educação, porque aí não existia reivindicação forte desse tipo, ao menos que eu recorde; a reivindicação forte que havia era no setor da saúde. É

provável que o “partido sanitaria”<sup>24</sup> tenha conseguido algo na saúde e que isso tenha sido estendido, por isonomia, para as outras áreas. Para tomar outro exemplo: o que, na área econômica, a estatização foi além do que era antes? Porque as empresas estatais tiveram muita força: conseguiram mais poder do que tinham anteriormente. E assim por diante. Espero que a pesquisa de vocês – e outras que possam ser feitas – esclareça estas questões.

---

<sup>24</sup> Denominação que se usa para o conjunto de parlamentares que se identificam com a causa de políticas de saúde estatizadas e de amplo alcance sobre as camadas populares.

## O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo

[com Guilherme Stolle Paixão e Casarões, 2011]

Em dezembro de 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito para a Presidência da República do Brasil com cerca de 35 milhões de votos, mais da metade dos votantes. Era o primeiro presidente a ser eleito conforme a Constituição democrática de 1988, quase trinta anos depois que o eleitorado brasileiro elegera diretamente o seu presidente pela última vez, em 1960. Com a eleição de Collor, parecia enfim efetivada a demanda central da campanha das Diretas Já e do movimento pela democratização do país. Contudo, ao longo do tempo, o presidente foi perdendo prestígio popular, seu governo foi atingido por um volume crescente de acusações de corrupção e ficou sem condições de comandar politicamente o país. Em maio de 1992, Collor foi acusado por seu irmão de associação em esquema de corrupção gerenciado pelo tesoureiro de sua campanha eleitoral. Em seguida, formou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito que confirmou seu envolvimento. Em setembro, a Câmara dos Deputados autorizou por ampla maioria a abertura do processo de impeachment, em meio a uma onda de manifestações populares que demandavam isso do Congresso. Em dezembro, o Senado Federal aprovou o impeachment do presidente e o baniou da vida pública por

oito anos. Também isso foi comemorado como sinal de força da democracia brasileira.

Como foi possível que isso acontecesse? Como explicar o impeachment do presidente Collor? Infelizmente, ainda não há explicação satisfatória para este evento singular da história política brasileira.

Os cientistas sociais que se debruçaram sobre o fenômeno têm recorrido a diferentes fatores para explicá-lo. Entre tais fatores, pouco destaque se deu à corrupção como tal, o alegado motivo para o impeachment. Como alega Weyland (1993), “a corrupção só se torna fatal quando empregada como arma por poderosos adversários”. Os analistas têm priorizado na explicação as características pessoais do presidente, o modo como exerceu a Presidência, as disputas político-institucionais, a fragmentação partidária, o desgaste de Fernando Collor junto à opinião pública, a mobilização da sociedade civil ou uma combinação desses aspectos. Não se negará a explicações tão diversas alguma pertinência. Trata-se, mesmo, de fenômeno político para o qual concorreram múltiplas causas.

Não pretendemos aqui reduzir o impeachment a uma “necessidade histórica”, explicá-lo por padrões gerais de conduta ou como fruto previsível de inconsistências institucionais. Evitaremos também reduzi-lo a resultado de circunstâncias improváveis. Tentaremos nos mover no espaço amplo entre o “acaso” e a “necessidade histórica” tentando *esboçar* aquilo que nos parece mais fazer falta à produção acadêmica sobre o impeachment do presidente Collor: um quadro inteligível que articule os fatores apontados pela literatura acadêmica – ou por ela às vezes

subestimados – como responsáveis pelo impeachment; quadro que permita caracterizar a dinâmica política o tornou muito provável.

Na sequência, examinaremos alguns dos fatores apontados por historiadores, cientistas políticos e sociólogos como explicação para o impeachment de Fernando Collor de Mello. Chamaremos a atenção tanto para *pertinência* quanto para a *insuficiência explicativa* de cada um dos aspectos enfatizados e para a vantagem analítica de complementar cada fator com outras dimensões relevantes para a explicação do fenômeno. Iniciaremos com a discussão das explicações que ressaltam características pessoais do presidente. Examinaremos, em seguida, os argumentos que enfatizam especialmente o papel das disputas político-institucionais para, depois, discutirmos as interpretações que põem em relevo as dimensões societárias subjacentes às instituições políticas e seus atores. Por último, tentaremos esboçar um quadro explicativo mais compreensivo para o impeachment do presidente Collor.

## **Personalidade e imagem simbólica do presidente**

Quase todos os analistas do impeachment de Fernando Collor mencionam, pelo menos incidentalmente, suas características pessoais ou de comportamento como fatores contribuintes para que aquele evento tivesse ocorrido. Alguns deles, no entanto, fazem desses traços elementos-chave da explicação. Concentram-se no exame do ator dando atenção menor à análise das circunstâncias, embora

não deixem de sublinhar a sua relevância. Focalizaremos aqui particularmente os argumentos de dois desses autores, Thomas Skidmore (2000) e Carlos Melo (2007). Skidmore afirma, por exemplo, que

não obstante a influência de fatores ambientais e institucionais, não teria havido impeachment se não fosse pelos atributos pessoais de Fernando Collor de Mello. Quaisquer que fossem os defeitos estruturais do sistema político, os políticos convencionais que constituíam o Congresso provavelmente não teriam votado a favor do afastamento do presidente. Foram obrigados (sic) a agir por um comportamento presidencial que só pode ser definido como politicamente suicida (Skidmore, 2000: 35).

Entenda-se bem de que características pessoais se tratarão aqui. Os cientistas sociais cujos trabalhos serão examinados referem-se mais à personalidade política de Fernando Collor e às suas bases socioculturais do que ao perfil psicológico do ex-presidente. Skidmore, por exemplo, aponta para a “identidade política esquizofrênica” de Collor, “em parte rebento de um antiquado clã político nordestino, em parte o representante de um Brasil moderno”. Sublinha a circunstância de ele ter nascido e sido criado em uma família tradicional de Alagoas, ter recebido boa parte de sua educação escolar e vivido a juventude, a partir dos anos 1960, no Rio e em Brasília. Posteriormente, voltou ao seu estado de origem para fazer política, tornando-se deputado federal, prefeito nomeado, governador e candidato a presidente da

República. Ele assinala que o aprendizado de Collor do Brasil moderno não se deu apenas por este ter vivido e sido educado na região mais dinâmica do país, o Sudeste, mas também por conviver de perto com os meios de comunicação de massa, dado que sua família era proprietária em Alagoas de uma TV repetidora da Rede Globo de Televisão, a mais importante do país. Para Skidmore, Collor teria experimentado esta pertinência a dois mundos também em seus casamentos, o primeiro com uma *socialite* que representava o Sul sofisticado e o segundo, ocorrido na sua volta a Alagoas, com uma jovem da família Malta, um dos clãs econômicos e políticos importantes do estado. Para o historiador, Collor fazia a ponte entre o mundo tradicional, que vinha aos poucos desaparecendo, e o moderno, que se expandia.

Argumenta-se também que os dois mundos em que Collor foi socializado estiveram presentes na imagem política que projetou ao longo da campanha presidencial. Com grande sensibilidade para o *marketing* político e com a ajuda de uma verdadeira “empresa político-eleitoral”, Collor construiu uma imagem pessoal que, na situação de crise econômica e política experimentada pelo Brasil do final dos anos 1980, tocou em pontos sensíveis das expectativas das massas populares incultas e das elites empresariais. Projetou-se como líder messiânico e paladino da moralidade; como religioso e associado a Frei Damião, tido no Nordeste como um novo Padre Cícero; como a voz dos que não tinham voz e a força dos que não tinham força para lutar contra a corrupção, os marajás e as elites que exploravam o povo.

Também projetou de si a imagem de paladino da modernidade,

[de um] Estado moderno, eficiente, que realmente preste serviços à nossa comunidade (...) um Estado que não seja interventor, que não seja paternalista, que não seja clientelista; um Estado que deixe as forças de mercado trabalharem... (apud Melo, 2007: 151).<sup>1</sup>

Encarnando esta imagem pública, Collor conseguiu eleger-se presidente em dezembro de 1989. Seus problemas teriam começado depois. O maior problema de Collor – argumenta Skidmore – era sua maneira de ser.

Sua boa aparência e queda por esportes arriscados o haviam tornado o político brasileiro mais telegênico em muitas décadas. (...) No entanto, a boa aparência não conseguia esconder uma atitude arrogante, própria de uma fase anterior da política brasileira. (...) Estava habituado a fazer poucas concessões ao lidar com outros políticos. Parecia a encarnação do “coronel” da política nordestina, acostumado a mandar (Skidmore, 2000: 35).

Ao contrário de outro nordestino, o ex-presidente Sarney, não procurava parecer conciliador perante os outros

---

<sup>1</sup> O trecho em questão faz parte de um discurso do programa gratuito de televisão do Partido de Reconstrução Nacional transmitido em 30/03/1989. Este parágrafo deve principalmente às análises de Carlos Melo (2007), e Sallum Jr., Graeff e Lima (1990). Uma análise dos discursos de Collor e do binômio messianismo/modernidade encontra-se em Olga Tavares (1997).

políticos; seu estilo era belicoso e isso se refletia na escolha do seu secretário de imprensa, Claudio Humberto, que usava “linguagem ofensiva, atacando pessoalmente jornalistas e seus editores” (Skidmore, 2000: 35).

Os autores que focalizam a *persona* política do presidente percebem nela – e em suas relações com o clã político-familiar que levou para Brasília – a raiz de suas dificuldades para governar e dos erros que o levaram à queda. Seu estilo de conduta teria se materializado na edição desmedida de medidas provisórias – éditos válidos desde seu recebimento pelo Congresso e reeditáveis a cada 30 dias a menos que fossem recusadas pelo Congresso.

A ideia-chave dos autores aos quais nos referimos é a de que o cerne das dificuldades políticas de Collor derivava da incapacidade de entender que em uma democracia não basta receber 35 milhões de votos; em uma sociedade recém-democratizada como a brasileira, complexa e com novos atores políticos, seria fundamental gerar consensos por meio da negociação. Os “erros” capitais que teria cometido decorreriam, no fundo, de agarrar-se à sua tradição política ao invés de ajustar-se aos novos tempos. O recurso farto à comunicação de massa como reforço à vontade política se esvaiu na medida em que fracassou sua política de estabilização e revelou-se a corrupção que permeava o seu governo.

O que é notável nesta literatura não é tanto que a sociedade subjacente não seja incorporada à explicação. Aparecem, sim, as dificuldades econômicas, algo da “cultura política” em mudança, o ambiente midiático etc., algumas das condições em que o personagem central fazia política. O

que está quase ausente nestes textos são análises das instituições políticas e de sua dinâmica, da atuação dos centros de poder do Estado, dos partidos políticos e dos grupos de pressão. No livro de Carlos Melo é tanta a ênfase no personagem, em sua *virtù* ou na falta dela, que todo resto da situação com a qual Collor se defrontou depois da posse aparece, metaforicamente, como *fortuna*. No caso de Skidmore, o sistema presidencialista de governo só é introduzido para enfatizar que sua estabilidade também depende, sendo democrático o regime político, da capacidade de negociação política do chefe de governo, o que teria faltado a Collor.

A ausência de um tratamento específico das instituições políticas é tão mais gritante porque, afinal, foi uma Comissão *Parlamentar* de Inquérito que investigou as acusações contra o seu tesoureiro de campanha, mais de dois terços da Câmara dos Deputados que permitiu o seu julgamento pelo Senado e a quase totalidade de senadores que, depois de sua renúncia, votou pelo impeachment do Presidente da República e pela cassação de seus direitos políticos por oito anos. Assim, invertendo a sentença de Skidmore, ainda que a personalidade de Fernando Collor tenha tido – como de fato teve – importância, ela só ganhou relevância porque ele ocupava o posto-chave de um particular sistema de instituições políticas, em um certo tipo de república democrática e presidencialista, com uma dinâmica específica. A análise desta esfera da vida social, e da literatura que a focaliza prioritariamente, é, pois, crucial para o entendimento do evento histórico que nos ocupa. É o que ensaiaremos a seguir.

## Sistema presidencial e instabilidade política

Tendo em vista o grande número de analistas das instituições políticas brasileiras, a bibliografia que analisa desse ponto de vista o impeachment de Fernando Collor é diminuta. Sua característica mais marcante é enfatizar as tensões institucionais inerentes ao sistema presidencialista, em afinidade com o artigo seminal de Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, publicado em 1990. Esse autor observou com estranheza a opção quase unânime pelo presidencialismo – mais propensos ao conflito e ao colapso – nas novas democracias que surgiam ao redor do globo. Para ele, o sistema parlamentarista seria superior tanto na preservação da estabilidade da democracia como no enfrentamento de eventuais crises de governo, que raramente transformam-se em crises do próprio regime democrático.

Linz sublinha que, embora o presidencialismo dê certa estabilidade ao processo político e assegure a renovação dos quadros dirigentes – em função do mandato fixo do chefe de Estado e governo –, ele acaba por criar uma descontinuidade no processo político que pode produzir oscilações bruscas de orientação política entre os governos. Além disso, há uma disputa latente entre poderes no presidencialismo; não somente o parlamento reclama legitimidade para si, mas também o chefe do Executivo, que conta com amplos poderes constitucionais para comandar o governo e o Estado. Esse aspecto, que o autor denomina “legitimidade dual”, permite qualificar o presidencialismo como um sistema de “independência mútua” entre Poderes, enquanto

o parlamentarismo seria caracterizado por uma “dependência mútua” entre eles (Linz, 1990: 62).

Além das tensões decorrentes desta dualidade, podem surgir outras decorrentes da própria concentração de poderes na Presidência. As constituições presidencialistas criam um executivo estável e forte, com legitimidade plebiscitária o bastante para colocar-se no caminho de interesses particularistas que povoam a legislatura, mas buscam, ao mesmo tempo, conter eventuais excessos personalistas e plebiscitários dos quais o presidente é sempre suspeito. Ao se tomar a política democrática como um jogo de soma zero, o conflito é a regra, a oposição é implacável, e exacerbam-se as tensões e a polarização entre os atores políticos relevantes (Linz, 1990).

É verdade que o presidente, dotado de ampla legitimidade popular, pode se prontificar em “curar as feridas” da campanha eleitoral assim que assume seu cargo, tornando-se, portanto, um presidente de *todos*. Para Linz, no entanto, seria ingênuo achar que esse tipo de esforço ocorrerá em todo e qualquer caso. Ele depende, em grande medida, da personalidade e do estilo político do presidente, e, em menor grau, de seus principais opositores (Linz, 1990). Como se vê, o autor retoma a questão da personalidade, mas como parte da dinâmica de um sistema, como peça inerente ao seu funcionamento.

Os pontos de vista de Linz têm grande afinidade com os de alguns analistas brasileiros do governo Collor. Entre eles sobressaem os trabalhos de Bolívar Lamounier e Amaury de Souza, que enfatizam as tensões político-institucionais na explicação dos fenômenos estudados. Dadas

as afinidades intelectuais dos trabalhos, os examinaremos em conjunto.

Para estes autores, haveria uma polarização institucional entre, de um lado, o forte poder da Presidência da República e, de outro, um conjunto de instituições (reguladoras dos partidos, do sistema eleitoral e da federação) orientadas mais para a dispersão do poder, a fragmentação da maioria e a limitação do exercício do poder do que para a produção, por meio da engenharia institucional, de uma maioria governante compacta (Lamounier, 1993: 23). A força da Presidência da República viria do seu caráter imperial e/ou plebiscitário. Imperial porque, a partir da Constituição de 1988, o chefe do Executivo centraliza o poder de diversas formas, dentre as quais se pode destacar: as iniciativas legislativas exclusivas – como nas questões orçamentárias; os poderes de veto parcial e total; e, acima de tudo, o poder de decreto consubstanciado nas medidas provisórias (MPs). Plebiscitário porque associado à crença de que o capital político-eleitoral do presidente, o acesso privilegiado aos meios de comunicações e os poderes constitucionais possam assegurar a unidade e a coerência de um sistema político altamente fragmentado (Lamounier, 1993: 24-25)<sup>2</sup>.

No centro da argumentação está o caráter muito problemático desta crença no poder unificador da

---

<sup>2</sup> No Brasil, a crença plebiscitária retomaria o culto personalista a Vargas e atribuiria ao presidente da República papel dual e central: por um lado, o de poder estabilizador, capaz de disciplinar e conter particularismos da sociedade; por outro, o de desestabilizador construtivo, em condições de indicar a direção e ditar o ritmo das grandes reformas sociais (Lamounier, 1992a: 40).

presidência plebiscitária. A crença seria problemática porque entende que a adesão do grande eleitorado ao presidente é estável e propicia a ele, de maneira contínua, o poder político de que carece. Para Lamounier, essa estabilidade é tanto mais difícil, pois se acrescenta à fragmentação e à presidência plebiscitária outra característica institucional brasileira: o corporativismo das relações capital/trabalho. Ao invés de organizar a “paz social”, o corporativismo estaria produzindo o oposto, convertendo-se “em fator de falseamento dos interlocutores e às vezes de indexação exagerada dos conflitos trabalhistas entre regiões e setores” (Lamounier, 1993: 25). Quer dizer, às tensões propriamente políticas se adicionaria uma regulação das relações capital/trabalho que exacerba os conflitos sociais. O raciocínio não se restringiria ao período Collor, mas este parece, à primeira vista, ilustrar perfeitamente o problema. Seguramente, Lamounier tem isso em vista quando afirma que

em condições de superinflação crônica, é infelizmente muito provável que o capital plebiscitário decorrente da escolha eleitoral se esvaia com grande rapidez e que o presidente perca este que é seu principal recurso político: o apoio difuso do eleitorado. Se a este fato acrescentarmos a debilidade de nossa estrutura partidária e parlamentar, a estrutura federativa (...) com seu alto grau de fragmentação, chegaremos seja qual for o titular da Presidência da República, à situação em que o presidente vê erodida sua base de apoio e não dispõe, do ponto de vista legislativo e partidário, de maioria estável e, às

vezes, nem mesmo de minoria substancial que permita, por meio de negociações, completar o que falta (Lamounier, 1993: 25-26).

Esta dificuldade permitiria compreender por que a Presidência da República, independente de quem ocupasse o cargo, tenha recorrido “à pressão, ao clientelismo e a outras instrumentalidades de poder...” (Lamounier, 1993: 26).

Estes dilemas institucionais permitem ao autor afirmar que os riscos de ingovernabilidade podem ter origem tanto no Executivo como no Legislativo. Viriam do Executivo se ocorresse o que denomina “cenário janista”, referindo-se à crise que levou o presidente Jânio Quadros a renunciar ao cargo em 1961:

neste cenário, uma vertiginosa perda de prestígio e popularidade debilita politicamente o Presidente (...), tornando-o incapaz de persuadir ou pressionar o Congresso a aprovar o seu programa econômico; mas isso acontece sem que ele se disponha a negociar com o Congresso uma política alternativa. Aferrando-se às suas preferências e às prerrogativas que lhe são inerentes sob o regime presidencialista, o chefe de Estado passa a exercer autoridade fictícia, enquanto o país caminha rapidamente para o desgoverno (...). Do lado do Congresso, o risco seria se o conflito entre suas principais correntes, ou a fragmentação interna de todas elas, impedisse tanto a aprovação dos programas do Executivo como o oferecimento a ele de alguma alternativa aceitável. Nesta hipótese, a capacidade de ação coletiva dos

congressistas se reduziria a efêmeras coalizões de veto contra as propostas do Executivo, com a consequente paralisia do sistema (Lamounier, 1991: 83).

Estes cenários seriam situações-limite e, reconhece Lamounier (1991: 83), “entre o apocalipse que eles aludem e as condições que de fato se delineiam nesse começo de legislatura, muitas possibilidades e matizes se interpõem”.

Como se vê, para estes autores, as tensões institucionais que empurram o sistema presidencial brasileiro para a ingovernabilidade não seriam inexoráveis. A governabilidade dependerá da personalidade e do estilo de exercício da presidência, como notava Linz ou, na interpretação de Lamounier (mais orientada para a ação), da sua disposição de negociar com o Congresso uma política alternativa, em lugar de aferrar-se às suas preferências. Lamounier ainda acrescenta outra dimensão chave à interpretação: a opinião pública, fundamental para a preservação da adesão plebiscitária à Presidência.

Assim, a não ocorrência do “cenário janista” dependeria da manutenção do prestígio popular do presidente – reforçando sua capacidade política para dar unidade e direção ao Congresso (expressão destacada da fragmentação política produzida pelas instituições eleitorais, partidárias e federativas) – e/ou, no caso de sua proposta não receber o apoio necessário, da capacidade presidencial de negociar com o Legislativo uma política alternativa. Nesses termos, os riscos de instabilidade se reduziriam drasticamente. De novo: no tipo de literatura que examinamos são as tensões inerentes a uma combinação

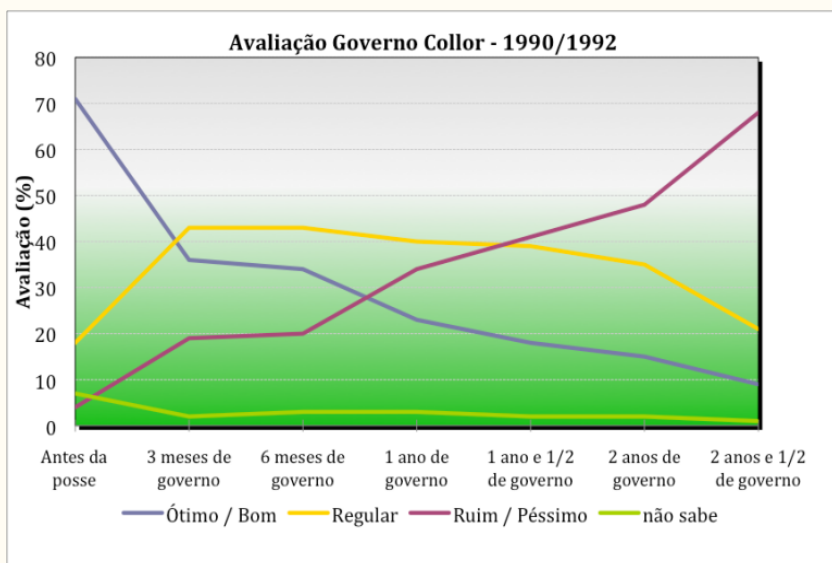
específica de instituições políticas que dão ou não relevo à personalidade, ao estilo ou à atitude negociadora do presidente da República.

Na análise do processo político ocorrido ao longo do governo Collor, Lamounier identifica, em seu início, um período de “ditadura romana”, no qual a legitimidade da eleição direta para a Presidência, a iminência da hiperinflação (a inflação corria a 80% ao mês) e a catástrofe que ocorreria em caso de desaprovação das medidas anti-inflacionárias propostas tornaram o Congresso Nacional refém do Executivo e “afrouxaram” os requisitos de constitucionalidade das medidas apresentadas. Isso teria ocorrido pelo menos no mês que inaugura o mandato presidencial. Já no primeiro dia de governo, Collor anunciou 22 medidas provisórias, que incluíam uma reforma administrativa, a extinção de entidades públicas “desnecessárias”, a privatização de empresas estatais, abertura externa da economia e uma redução de 80% da liquidez da economia. Esta última consistiu na transformação de aplicações financeiras e de parte dos depósitos bancários e de poupança em depósitos no Banco Central indisponíveis por um ano e meio, sendo depois liberados, com juros, em doze parcelas mensais. Um mês depois, as medidas provisórias estavam convertidas em lei (Lamounier, 1991).

Este sucesso inicial trazia, porém, um perigo inerente à dinâmica do sistema presidencialista brasileiro. Afastado o risco da hiperinflação e aprovadas as medidas propostas pelo governo, o Congresso saiu da condição de refém, o Judiciário ganhou mais liberdade para avaliar a constitucionalidade das

iniciativas governamentais e a capacidade de condução da Presidência passou a depender do poder que a Constituição lhe conferia, do prestígio popular que potenciava o exercício de sua autoridade legal e de seu estilo de exercer o poder. Passada a fase da “ditadura romana”, fica implícito, começam a se manifestar os riscos à governabilidade.

Com efeito, o fracasso na luta contra a inflação, a recessão prolongada, uma série de escândalos de corrupção envolvendo membros do governo e o estilo pessoal de Collor exercer o poder produziram uma redução drástica do prestígio do presidente junto à população, como mostra a tabela seguinte:



Fonte: Datafolha.

Estes dados, próximos aos apresentados por Souza (2000), são deveras impressionantes. Partindo de uma expectativa partilhada por 71% da população de que faria um governo ótimo ou bom, o prestígio popular do presidente cai drasticamente: três meses depois só 36% o consideravam um governo ótimo ou bom; depois de um ano, este percentual caiu a 24% e ao final de dois anos, seis meses antes de a Câmara dos Deputados autorizar o processo de impeachment, apenas 15% mantinham esta avaliação positiva. Seguindo o movimento inverso, apenas 4% partilhavam uma expectativa de que o governo Collor seria ruim ou péssimo; depois de três meses, 19% já o consideravam desta forma negativa; após um ano de governo, 34% tinham esta opinião sobre ele; e no seu segundo aniversário, esta avaliação negativa já era partilhada por 48% da população. O gráfico mostra que quando a Câmara autorizou o processo de impeachment, a avaliação do governo Collor tinha praticamente invertido as expectativas com que ele iniciou seu mandato.

Os autores dos trabalhos aqui examinados concordariam facilmente que, embora possa ter aumentado os riscos à governabilidade, a queda de prestígio popular não levaria necessariamente a uma crise política aguda ao ponto de resultar na renúncia ou no impeachment do presidente. O governo anterior, presidido por José Sarney, manteve-se quase todo o tempo com prestígio popular muito baixo. Com exceção dos meses que se seguiram ao Plano Cruzado, foi considerado ruim ou péssimo por uma porção que variou entre 50 e 70% da população, e menos de 10% o considerava bom ou ótimo (Datafolha). Denúncias de corrupção também

não faltaram àquele governo. Ainda assim, o presidente Sarney conseguiu encerrar seu mandato e passar a faixa presidencial para o sucessor.

Isso nos conduz a examinar com mais vagar as instituições e o estilo do presidente. As instituições políticas brasileiras seriam tão inflexíveis a ponto de conter sempre um potencial tão grande de risco? Da perspectiva da literatura considerada,

mesmo em condições normais, a combinação de presidencialismo com sistema partidário fragmentado torna extremamente difícil formar uma maioria estável no Congresso. (...) Uma grave crise econômica quase sempre produz pressões políticas em favor de forte liderança presidencial. Em tais circunstâncias a tentativa de reivindicar legitimidade plebiscitária pode tornar-se irresistível para qualquer presidente, como foi para Collor no primeiro ano de mandato. A reação do Congresso pode também causar uma cisão. À medida que o apoio popular ao presidente diminui, o Congresso começa a vetar suas iniciativas políticas ou exigir compensações proibitivamente altas para lhe prover maiorias temporárias. Foi exatamente o que aconteceu com o presidente Sarney (Souza, 2000: 144-145).

[Assim,] o maior problema do presidencialismo brasileiro ainda são as reivindicações exageradas de legitimidade por parte da Presidência em face de um Legislativo fragmentado demais para fornecer um apoio

estável, mas suficientemente forte para provocar impasse (Souza, 2000: 148).

Dado que o presidencialismo brasileiro tendia a gerar enormes riscos políticos, qual a explicação que estes autores dão para o impeachment de Fernando Collor? De forma surpreendente, parecem acreditar que apresentando uma “agenda política consensual” e fazendo a reforma ministerial de março/abril de 1992<sup>3</sup> – muito bem recebida no Congresso – Collor havia se recuperado politicamente, dando bons motivos para crer que as acusações de corrupção contra membros do governo logo se dissipariam. Daí a conclusão de que

à luz desses acontecimentos, o impeachment de Collor estava longe de ser o resultado inevitável de seus deslizes e fracassos passados. Na verdade, foi uma surpresa para todos (sic). Nas palavras de Lamounier, o impeachment foi o resultado inesperado da combinação praticamente impossível de cinco circunstâncias extremamente raras (Souza, 2000: 138)<sup>4</sup>.

Que circunstâncias improváveis foram estas? 1<sup>a</sup>) a acusação de seu irmão, Pedro Collor, de que o presidente Collor era o sócio oculto de P.C. Farias, ex-tesoureiro de sua campanha eleitoral, que aproveitava sua relação com o

---

<sup>3</sup> A reforma ministerial foi um movimento de defesa de Collor em relação às acusações de corrupção feita contra membros da equipe anterior. O novo ministério incluía, segundo Souza (2000), “respeitados membros do Congresso, do Judiciário e do setor privado”.

<sup>4</sup> O autor refere-se ao artigo de Lamounier (1992b).

Presidente para atividades de corrupção. Frente ao escândalo, o Congresso teve que formar uma Comissão Parlamentar de Inquérito; 2ª) a extraordinária incompetência de Collor e P.C. Farias para esconder suas supostas atividades corruptas; 3ª) a fragilidade e incompetência da bancada parlamentar governista para defender o governo e controlar a situação; 4ª) a ausência de tentativas de silenciar a imprensa ou abortar o processo político e um apego à ordem legal com a consequência inesperada de pessoas de origem modesta se apresentarem para depor perante a CPI; 5ª) a obstinação de Collor em permanecer no poder até o último momento.

Não discutiremos por ora estas circunstâncias. Embora os trabalhos examinados sublinhem, com razão, a importância das tensões político-institucionais para a ocorrência do impeachment de Fernando Collor, suas análises ficam no meio do caminho. Isto é, ainda que enfatizem ter o processo de transição política brasileira se dado pelo fortalecimento do Congresso diante do Executivo e ter ocorrido no final da crise do impeachment uma sorte de “parlamentarização” do presidencialismo, eles não examinam suficientemente o comportamento dos partidos, do Congresso e as relações entre este e o Executivo no período Collor. Com efeito, esta literatura não examina tanto a gênese e a própria crise institucional; ela prefere ilustrar com ela os perigos que o presidencialismo plebiscitário traria para a consolidação da democracia, sublinhando com isso a urgência de substituir o presidencialismo pelo parlamentarismo.

Chamaremos a atenção do leitor apenas para alguns equívocos da análise que esses autores fazem das relações Executivo/Legislativo. Um exame mais detido da dinâmica político-institucional do período mostra que, a despeito da fragmentação partidária tornar difícil a constituição de uma maioria estável de apoio ao governo, não foi ela que impediu Collor de constituir uma base parlamentar majoritária e sólida ao longo do seu mandato. Ao contrário, *não constituir* uma maioria parlamentar estável foi *uma opção tomada e reiterada várias vezes* pelo Presidente *contra* as recomendações de alguns de seus apoiadores. Ainda em discurso comemorativo do primeiro aniversário de seu governo, em março de 1991, ele assegurou que considerava “mais democrático” constituir maiorias parlamentares *ad hoc*, para aprovar cada projeto. Além desta opção política, Collor tomou uma outra, a de *não partilhar o Executivo com os partidos políticos* que congregavam a maioria dos parlamentares que o apoiavam. Embora seu governo incluísse parlamentares, eles participavam do ministério sem a intermediação dos partidos. Sublinhe-se que estas duas escolhas políticas estão, em geral, associadas na política brasileira, mas não é necessário que seja assim. Embora não se detenha na análise das instituições políticas, enfatizando mais as relações de força entre os atores, Kurt Weyland (1993) aponta, com razão, para o sentido do isolamento político de Collor: a constituição de uma forte base política com os partidos reduziria a *autonomia política* que tanto desejava; ele procurava, ao contrário, enfraquecer outros centros de poder existentes, tanto no interior do sistema político como na sociedade.

De qualquer modo, as opções de não constituir maioria estável e de não compartilhar o Executivo com os partidos tiveram vigência plena no governo Collor até fins de janeiro de 1992, quer dizer, nas duas primeiras fases do seu governo.

A primeira fase inicia-se com o lançamento do Plano Collor I de estabilização monetária e se encerra com o lançamento do Plano Collor II, em 31 de janeiro de 1991. Esta fase se caracteriza pelos experimentos heterodoxos de combate à inflação e, principalmente, pela edição de um grande número de medidas provisórias (se incluirmos as medidas reeditadas, elas chegaram a 144), recebidas com animosidade crescente pelo Congresso.

A segunda parte do governo inicia-se em 1º de fevereiro, com a posse dos deputados federais e senadores eleitos em 1990. Entendendo que teria se tornado inviável seguir governando da mesma forma<sup>5</sup>, com prestígio em baixa e animosidade crescente no Congresso, Collor decidiu melhorar suas relações com o Legislativo, inclusive pela redução drástica de edições de medidas provisórias. Com efeito, Collor aumentou muito a latitude da “negociação” com o Congresso, discutindo intensamente o conteúdo de suas iniciativas legais – principalmente os projetos e as cinco medidas provisórias editadas no restante de 1991 – e ampliando a possibilidade de concessões do Executivo às demandas individuais dos parlamentares. Portanto, ao contrário do que às vezes se afirma, o governo Collor

---

<sup>5</sup> As eleições de Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e de Mauro Benevides (PMDB-CE) para as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se associaram ao compromisso de valorização do Congresso, o que incluía o repúdio ao uso corriqueiro de medidas provisórias como iniciativa legal.

negociou suas iniciativas no Congresso e sempre praticou, em alguma medida, o clientelismo. Entretanto, ele manteve suas duas opções iniciais – de não formar maioria estável e de não compartilhar o Executivo. O Congresso não respondeu de acordo com o esperado a esta mudança de procedimento. A oposição manteve-se aguerrida e a base parlamentar governista desorganizada e oscilante. Isso foi restringindo ao mínimo a capacidade de Collor governar, ainda mais porque seu programa de reformas incluía um grande número de mudanças constitucionais, que para serem aprovadas exigem três quintos dos votos do Congresso.

Apesar dessas dificuldades, apenas em janeiro de 1992, quando sua capacidade de comandar o processo político se esgotava, o presidente Collor decidiu incorporar os partidos de sua base ao Executivo, mas aos poucos e seletivamente. Trocou ministros acusados de corrupção e, principalmente, convidou o ex-senador Bornhausen a ocupar uma Secretaria de Governo, a ser criada, para melhorar as relações com o Congresso e a organização da base governista. A partir daí, de forma hesitante, Collor foi atendendo às exigências de participação no Executivo dos partidos a que pertenciam os parlamentares com os quais, em geral, contava no Congresso. Almejava organizar sua base parlamentar e aos poucos constituir uma maioria parlamentar estável. Seu último movimento neste sentido ocorreu em fins de março/começo de abril, quando promoveu uma demissão coletiva do ministério e tentou formar outro, atraindo para si parte do centro partidário. Mas não conseguiu incluir o PSDB, enquanto partido, no governo. O ministério

resultante mesclava lideranças partidárias, com peso no Congresso, e “notáveis” que tinham aprovação genérica – especialmente na grande imprensa – mas com reduzida capacidade de articulação no Congresso. Por outro lado, o novo ministério, embora tenha produzido uma curta trégua nas acusações de corrupção contra o governo – pelo menos até a publicação das acusações de Pedro Collor – tolheria, pelo próprio peso político dos ministros, a capacidade de manobra do presidente frente às acusações. De qualquer modo, as iniciativas tomadas a partir de janeiro foram remédios insuficientes para que Collor retomasse o comando do processo político.

Em suma, já em movimento defensivo, procurando afastar as acusações de corrupção e evitar a paralisia de seu governo, Collor reformulou suas opções políticas iniciais e melhorou a situação do governo no Legislativo, mas sem constituir uma maioria parlamentar sólida. Deste modo, a “fragilidade e a incompetência da base governista” para defender o presidente e bloquear as iniciativas da oposição desde a instalação, em 1º de junho, da Comissão Parlamentar de Inquérito, não era uma circunstância improvável, como entende Lamounier; pelo contrário, era previsível.

Quaisquer que tenham sido as motivações para as opções políticas de Collor, quando ele teve condições políticas de superar a “fragmentação partidária” para sustentar-se, não o fez e, ao revés, quando desejou fazê-lo já não dispunha de poder para tanto. Não aproveitou o prestígio político dos primeiros tempos e nem mesmo o que ainda lhe restava depois de um ano de mandato para negociar uma coalizão de governo com os partidos com que

tinha afinidade política e aspiravam por recursos do Executivo. Isso lhe teria permitido avançar mais em seu programa de reformas e poderia ter ajudado a sustentá-lo nos momentos de desprestígio. Ainda que se possa argumentar existirem tensões institucionais inerentes ao presidencialismo brasileiro, elas só se tornaram relevantes na produção de “ingovernabilidade” e do impeachment porque não foram adotadas as “soluções institucionais” oferecidas pelo próprio sistema para minimizá-las.

Que tais soluções eram possíveis, não há dúvida. O exame do processo político daquele período evidencia claramente que lideranças e partidos políticos apresentaram frequentemente tais “soluções institucionais”, mas elas foram desprezadas quase até o final do governo pelo presidente Collor<sup>6</sup>. Lideranças e partidos sugeriram e, depois, demandaram compartilhar o poder Executivo, reivindicaram que o governo praticasse enfim alguma modalidade daquilo que Sérgio Abranches denominou “presidencialismo de coalizão”<sup>7</sup>. A despeito disso, Collor

---

<sup>6</sup> As demandas dos partidos ancoravam-se na força institucional do próprio Congresso. Com efeito, como sublinhou Amaury de Souza, o Congresso recebeu poderes consideráveis da Constituição de 1988, inclusive a de decidir sobre a estrutura e organização do próprio Executivo.

<sup>7</sup> Referindo-se àquele período, antes do impeachment, Abranches observa: “O governo Collor não se constituiu segundo os moldes do ‘presidencialismo de coalizão’, nem loteou politicamente os principais núcleos decisórios do Estado, como o fizeram Tancredo Neves e José Sarney. Ao mesmo tempo, como a eleição do presidente se deu fora dos limites partidários (...) também não foi um governo de partidos. O Executivo não tem uma base orgânica no Congresso e, por isso mesmo, sofre sistemática pressão para ajustar-se ao padrão clientelista. Não obstante, tem atacado duramente muitas das instituições que viabilizam este padrão e, assim, desgostado os setores que o apoiam no Congresso” (Abranches, 1992: 134). A respeito do “presidencialismo de coalizão”, ver Abranches (1988).

apenas caminhava nesta direção quando foi atingido pelas denúncias de seu irmão, pela investigação da CPI e pela ação do Congresso, da imprensa e da “sociedade civil organizada”, que o impediram de chegar ao fim do seu mandato.

Embora a argumentação desenvolvida até aqui sobre a dinâmica político-institucional do período Collor avance, como acreditamos, no conhecimento sobre o processo político que redundou no impeachment, ela deixa na obscuridade muitos de seus aspectos.

Um dos aspectos diz respeito aos limites que a personalidade de Collor teve no processo. A exposição das tensões institucionais do sistema presidencialista brasileiro, especialmente em função da não utilização das possibilidades de compartilhamento das funções executivas entre a Presidência e os partidos a que se vinculava a maioria dos simpatizantes do governo, indica a relevância provável da personalidade do presidente da República na gênese da “crise de ingovernabilidade” que levou ao impeachment. É verdade que a personalidade só ganha relevância porque é a do presidente, chefe de Estado e de governo; e que as alternativas à disposição dele são as fixadas pelas instituições políticas. Trata-se, pois, de personalidade institucionalmente inserida. De qualquer modo, a decisão de não compartilhar o ministério com os partidos onde encontrava apoio e de não organizar uma maioria parlamentar estável, ainda que dentro do horizonte das possibilidades institucionais abertas pela Constituição de 1988, poderia ser explicada pela personalidade autossuficiente do presidente Collor, por sua atitude arrogante, de menosprezo pelo Congresso, “própria de uma fase anterior da política brasileira, habituada a fazer

poucas concessões ao lidar com outros políticos”. Personalidade que parecia a encarnação do “coronel” da política nordestina acostumado a mandar (Skidmore, 2000). Mas, ainda assim, não se estará descrevendo aquelas alternativas institucionais de forma demasiado abstrata? Como se elas não ocorressem em um Estado social e economicamente inserido? Tais alternativas não pesariam de modo diverso caso o Estado não estivesse em crise, endividado e sem controle sobre a moeda? Os efeitos das escolhas feitas não teriam sido muito diferentes?

Outro aspecto que foi deixado de lado na argumentação desenvolvida diz respeito à oposição política ao governo Collor. Teria sido ela tão fragmentada que não estimulava a organização dos governistas? Ou, seu comportamento oscilante não deixava entrever sua possível articulação e capacidade crescente de mobilização?

A análise do processo político mostra que os partidos de centro e de esquerda – PMDB, PSDB, PDT, PT e outros partidos menores –, embora possam ter discrepado quanto às iniciativas governamentais liberalizantes, atuaram como se constituíssem uma *frente partidária* na maioria das vezes em que estiveram em questão temas vinculados ao equilíbrio entre os poderes (como a do instituto da medida provisória) e a questões relativas a salários, aposentadorias e assemelhados. Tratava-se, é verdade, primordialmente de uma “coalizão”, não articulada, de veto. Mas o seu núcleo, PMDB, PT e PSDB, converteu-se em uma coalizão de oposição e, depois, pró-impeachment<sup>8</sup>. Foi tal coalizão de

---

<sup>8</sup> Em 27/5/1992, Orestes Quércia, presidente do PMDB, Tasso Jereissati, presidente do PSDB, e Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do PT,

partidos de centro e de esquerda, *auxiliada* pela imprensa e organizações extraparlamentares, que *conduziu* as investigações e todas as iniciativas e negociações que produziram o impeachment, incluindo aquelas destinadas a obter aos poucos o assentimento e até a colaboração ativa de núcleos de poder – entre eles as Forças Armadas – e/ou correntes políticas dos partidos “de direita”. Isso, de imediato, remete à questão: como foi possível que partidos, aos quais se atribui coesão interna muito baixa, pudessem manter-se coesos e unidos ao longo de todo o processo de investigação da CPI e de impeachment? Por que o “centro” partidário – ao invés de aliar-se à direita, como o fez quando das votações sobre as políticas liberalizantes – vinculou-se à esquerda contra o governo Collor, quando se tratava da afirmação do peso relativo do Congresso Nacional no Estado e na defesa da renda dos trabalhadores e inativos? Outra questão diz respeito à participação das organizações extraparlamentares e de vários segmentos da população no processo de impeachment. Qual foi peso relativo desta participação e também das pesquisas de opinião no impedimento do presidente?

---

decidiram formar uma coalizão de oposição para atuar na CPMI. Resolveram também convidar Leonel Brizola (Cf. Sallum Jr. & Graeff (orgs), POLI, Eventos da Política Nacional (Banco de Dados), evento 036). Em 3/06/1992 reuniram-se novamente e acordaram ação conjunta no Congresso Nacional (Cf. Sallum Jr. & Graeff (orgs.), POLI (Banco de Dados), citado, evento 010). Embora Brizola resistisse, os parlamentares do PDT agiram na CPI em sintonia com os demais da oposição. Os demais partidos de esquerda eram liderados pelo PT. Deve-se agregar ao núcleo duro formado pelos três partidos o grupo do senador José Sarney, que incluía parlamentares do PMDB e PFL.

Todas estas questões – e as que diziam respeito aos alicerces “materiais” do Estado – demandam um exame do contexto social mais amplo no qual ocorreram os processos político-institucionais que redundaram no impeachment. A literatura que focaliza este aspecto do processo de impeachment é muito pequena. Por isso, e por limitações de espaço, ele será examinado de modo sumário.

### **A dinâmica societária e o impeachment**

Devemos a Bolívar Lamounier a análise mais aguda do contexto e dos dilemas societários subjacentes ao governo Collor e às opções do presidente da República (Lamounier, 1990). Ele chama a atenção para as circunstâncias adversas e para a reduzida capacidade macrossocial de escolher um rumo para superá-las que marcavam a sociedade brasileira quando da eleição de Fernando Collor. Resume tais adversidades sublinhando que ao longo da década de 1980 o potencial de conflito social aumentou muito, contrastando com uma diminuição significativa da capacidade dos sistemas econômico e político de acomodar as tensões sociais. A estagnação do crescimento *per capita* e a elevação da taxa de urbanização teriam se refletido em inflação crescente e em aumento de participação política, tanto associativa como eleitoral. O sistema político, no entanto, embora definindo uma nova norma reguladora, a Constituição de 1988, apresentava uma capacidade declinante de acomodar, de forma legitimada, os conflitos. Mais ainda, o Estado perdeu capacidade de impulsionar o

crescimento econômico, na medida em que entrou em crise fiscal, pressionado pelos encargos do endividamento externo e pelas pressões redistributivas. Elevação do potencial de conflito e redução da capacidade material e simbólica do Estado para lidar com as tensões e demandas sociais – essas foram as circunstâncias adversas, em resumo, que Collor encontrou ao assumir o poder em março de 1990. A crise do “setor público” teria sido a causa mais abrangente do “declínio da capacidade macrossocial de decidir”. Este declínio teria sido marca central da transição política brasileira, uma disputa regulada pelo calendário eleitoral com acordo mínimo entre elites e que envolveu: 1) dispersão progressiva do poder (multiplicação dos partidos, constituição elaborada sem núcleo ordenador e com participação de amplos segmentos sociais, debilidade do poder Executivo); 2) impasses institucionais prolongados sobre a duração do mandato presidencial e o sistema de governo e 3) insegurança em relação aos rumos econômicos e políticos do país, em função da coexistência de distintas utopias econômicas (variando do estatismo ao neoliberalismo) e políticas (participatória, presidencialista-plebiscitária e parlamentarista). Seguindo este raciocínio, podemos deduzir que a eleição de Fernando Collor em 1989 foi entendida pelos vitoriosos como uma sorte de opção popular pelo liberalismo econômico (e até pelo neoliberalismo) e pelo presidencialismo na sua modalidade plebiscitária, quer dizer, atribuindo – graças à votação popular direta – ao Executivo a condição de poder predominante sobre os demais.

A argumentação de Lamounier permite-nos sublinhar que as opções políticas feitas por Collor *eram não apenas possíveis do ponto de vista institucional, mas correspondiam também a uma das alternativas “utópicas”, no sentido de Karl Mannheim, socialmente existentes no final dos anos 1980*. Tais opções não derivavam, pois, da personalidade do presidente, moldada pelo mandonismo oligárquico de Collor, embora pudessem ter muita sintonia com ela. A utopia econômica era sustentada por grande parte do empresariado, dos militares e da grande imprensa e em parte pelos políticos profissionais. A utopia política era uma interpretação conservadora, possível, da Constituição de 1988, na medida em que dava ao presidencialismo imperial, herdado dos governos militares, a legitimidade das urnas. Foi conforme tais opções – socialmente vigentes e não decorrentes de arbítrio pessoal – que o governo Collor buscou superar a crise herdada dos anos 1980 (a virtual hiperinflação, a incapacidade de o Estado impulsionar o crescimento econômico etc.). Assim, as opções político-institucionais de Collor<sup>9</sup>, que preservaram as diretrizes governamentais<sup>10</sup> ainda que, ao longo do tempo, o incapacitassem para conduzir o processo político e deixassem-no sem proteção política na adversidade, não decorreram simplesmente de impulsos voluntaristas e autoritários, mas de crenças socialmente compartilhadas por

---

<sup>9</sup> Apenas para deixar claro: referimo-nos às opções de não partilhar o Executivo com os partidos políticos governistas e de não formar maioria parlamentar estável.

<sup>10</sup> O insulamento institucional apenas se exacerbou e estendeu no governo Collor. No governo Sarney pelo menos a política macroeconômica foi insulada, especialmente os planos de estabilização.

largos segmentos das elites sociais brasileiras. Que tais crenças eram, de fato, “utopias” que não contavam com consenso social e, especialmente, dos membros do Legislativo e do Judiciário, já o demonstrou a progressiva paralisação e impedimento do presidente.

A dispersão progressiva do poder, ocorrida ao longo dos anos 1980, embora tenha reduzido a capacidade macrossocial de decidir, resultou de um processo sociopolítico inovador: a ampliação da autonomia política das classes médias e a emergência das classes subalternas no espaço público. Esta “democratização” das relações sociais de poder na sociedade brasileira alicerça as análises do período Collor e do impeachment que enfatizam a relevância da intervenção da “sociedade civil”, dos “movimentos populares” e/ou da opinião pública no processo. Apesar desta ênfase comum, as análises distinguem-se segundo a maior ou menor ênfase dada aos movimentos sociais em detrimento da dinâmica político-partidária.

O trabalho de Leonardo Avritzer representa talvez o limite extremo no que diz respeito à valorização do papel da “sociedade civil” em detrimento dos partidos e do Congresso. Para ele, “a aliança política que se estabeleceu entre a opinião pública, os movimentos sociais e o sistema legal revelou-se mais forte que as forças patrimonialistas que o presidente mobilizou a seu favor” (Avritzer, 2000: 191). Dá a entender que tal aliança foi decisiva para conseguir os votos necessários para autorizar o processo e para impedir o presidente. O papel do Congresso e dos partidos “de oposição” nesta análise é muito minimizado. Reconhece-se apenas que os votos do eleitorado “antipatrimonialista”

elegeram um “grupo de parlamentares [não definido] que não dependiam dos recursos do patrimonialismo” e cuja consolidação “representou uma renovação definitiva na composição da sociedade política” (Avritzer, 2000: 190). O impeachment teria sido a “primeira tentativa das forças políticas e movimentos sociais surgidos no final dos anos 1970 para influenciar a distribuição do poder no nível da sociedade política” (Avritzer, 2000: 191).

É notável a baixa relevância dada ao Congresso, às suas relações com o Executivo e aos partidos políticos nesta análise do impeachment e, de forma mais ampla, da transição para a democracia. Nessa reconstituição do processo, sequer o Congresso Constituinte joga um papel, embora tenha sido o autor da constituição democrática que permitiu o impedimento presidencial. A “sociedade política” – ainda que tenha provido os votos que autorizaram e impediram o presidente – cumpre aí o papel passivo de moldar-se à vontade popular expressa pela “opinião pública” e pela “sociedade civil”, portadoras do universalismo democrático.

Uma análise bem mais nuançada – e que reconhece a autonomia relativa da esfera político-institucional – encontra-se no artigo já referido de Kurt Weyland. Ele examina as relações de força entre os principais atores políticos, sublinhando a estratégia do presidente Collor de se isolar dos partidos políticos que poderiam apoiá-lo e de enfraquecer centros de poder concorrentes para preservar sua autonomia política. Esta estratégia teria centralizado as possibilidades de corrupção e debilitado suas linhas de

defesa para eventuais ataques futuros dos adversários. Sua conclusão é a de que:

os interesses e erros de cálculo das elites conservadoras mais as pressões dos políticos de oposição **não** foram em si mesmos responsáveis pela queda de Collor. Contribuíram enormemente para este resultado revelações prejudiciais feitas pela mídia e o crescente ultraje popular que foi alimentado por elas. Começando em meados de agosto de 1992, multidões encheram as ruas de todo o Brasil para registrar o seu protesto contra as evidências de corrupção presidencial (...) para exigir que o governo limpasse a casa (...) [e] criticar Collor (...) [e] exigir sua saída (Weyland, 1993: 20, ênfase nossa)

O fato de que estas manifestações de massa ocorreram pouco antes das eleições municipais que se dariam em outubro de 1992 serviu como elemento adicional para minar a estratégia dos aliados “reticentes” de Collor usarem o escândalo para propósitos limitados (...). As demonstrações públicas funcionaram como fatores decisivos para persuadirem muitos dos seguidores remanescentes de Collor a retirarem seu apoio (Weyland, 1993: 19).

Tendo isso em vista, Weyland procura responder a duas questões: 1) por que esta cólera cívica atingiu tais proporções? e 2) por que neste momento?

Para o autor, o ultraje moral sinalizou tanto a maior liberdade de a cidadania expressar seus pontos de vista como

o *descompasso* entre as expectativas crescentes em relação ao governo, engendradas pela nova democracia, e suas realizações. Que expectativas eram estas? Imaginava-se que um governo democrático romperia com o passado de privilégios, favorecendo a aplicação de procedimentos limpos e neutros, do princípio da igualdade perante a lei e de responsabilização dos representantes eleitos. O próprio Collor reforçou estas expectativas durante a campanha eleitoral de 1989 e procurou simbolizar isso. Esta foi a base da construção da imagem pública com que foi eleito (ver primeira seção deste artigo). Weyland sublinha que tanto o comprometimento com os valores democráticos como o ultraje com sua negação foram decisivos para o desprestígio de Collor, particularmente na classe média, origem dos jovens estudantes secundaristas e universitários que estiveram à frente das manifestações contra o presidente. Mais ainda: a situação recessiva produzida pelo próprio programa de austeridade fiscal do governo, tornando muito difícil a sobrevivência para os mais pobres e obrigando a contenção dos gastos da classe média, tornou ainda mais ultrajante as somas exorbitantes gastas pelo presidente e providas por P.C. Farias. Weyland argumenta que em um período de prosperidade a opinião pública não teria sido tão severa na condenação à corrupção.

Toda a argumentação do autor visa explicar a “virada” da maioria parlamentar “conservadora” ocorrida entre o resultado da CPI e a votação que exigia maioria de dois terços da Câmara dos Deputados para dar início ao processo de impeachment. Ela é convincente em relação a isso, mas não vincula as expectativas, demandas e ações coletivas

associadas ao processo de democratização: 1) à formação da coalizão partidária de oposição; b) às atividades de planejamento e mobilização desenvolvidas por esta frente já mencionada de partidos políticos.

Com efeito, toda a literatura que estuda o impeachment (e não apenas o artigo que acabamos de discutir) não se preocupa em explicar a existência de uma “oposição político-partidária” ao governo Collor, como se isso não constituísse um problema. Ora, não se afirma que o sistema partidário é fragmentado, que os partidos não são coesos etc.? Como explicar então que nas questões relativas à afirmação do poder do Congresso em relação ao Executivo, aos salários, aposentadorias, pensões, PMDB, PSDB, PT, PDT e os pequenos partidos de esquerda votavam majoritariamente juntos? Como explicar que PMDB, PSDB e PT, apesar de suas diferenças, oficializaram uma frente partidária pró-impeachment e, de fato, atuaram em conjunto, como se verá? Acreditamos que uma boa hipótese é a de que tais partidos eram a *expressão parlamentar de uma coalizão sociopolítica democratizante que incluía organizações de classe média, de classe operária e de pobres urbanos e vertebrou o eleitorado urbano e, em especial, das cidades maiores, em favor da democracia*. Embora tal coalizão – frouxa porque informal e por vezes marcada pela competição entre seus componentes – tenha surgido nos anos 1970, ela ganhou densidade e capacidade máxima de impulsão com a Campanha das Diretas Já. A despeito das divergências, os partidos desta coalizão sociopolítica – mesmo quando o PSDB ainda era parte do PMDB – estreitaram seus laços durante a Assembleia Constituinte, sustentaram a candidatura de Luiz

Inácio Lula da Silva no segundo turno das eleições presidenciais de 1989 (ainda que tivessem diferenças notáveis entre si), bem como atuaram juntos em tudo aquilo que eles julgavam ameaçar a democracia, fosse por penalizar os mais pobres, fosse por inferiorizar o Congresso. Portanto, a *frente partidária* opositora e a *coalizão pró-impeachment* tiveram sua unidade impulsionada e sustentada tanto por uma coalizão sociopolítica democratizante quanto por uma rede de contatos e articulações parlamentares desenvolvida ao longo da Assembleia Constituinte.

A ênfase que aqui foi dada à democratização enquanto movimento sociopolítico – e não apenas como construção de normas institucionais – permite compreender também por que estava fora de questão qualquer limitação à liberdade de imprensa e por que os partidos de oposição e atores políticos em geral cuidaram de atuar no estrito cumprimento da lei. Talvez Lamounier (1993) tivesse razão em qualificar isso como uma das circunstâncias improváveis que contribuíram para o impeachment caso o país ainda estivesse sob a regra militar, mas não depois do processo constituinte. Não há, assim, porque se surpreender com a preservação da liberdade de imprensa e com o cuidado na manutenção da lei. No que diz respeito a esta última questão, ademais, o cuidado com a legalidade tinha em vista não dar margem a dúvidas por parte dos militares de que se agia em obediência à constituição, justificando, pois, a sua neutralidade.

Entretanto, esta impulsão e sustentação sociopolítica da frente partidária democratizante não devem ser pensadas como o lado ativo de uma relação em que os partidos de

oposição tivessem sido receptáculos passivos do movimento da “sociedade civil”. Longe disso. A frente partidária democratizante deu lugar, em fins de maio, a uma coalizão entre partidos, como mostramos. A leitura da reconstrução cuidadosa, como a que fez Alberto Tosi Rodrigues (2000), das relações entre partidos e as organizações da “sociedade civil” no processo de mobilização mostra que as associações de estudantes, de profissionais de classe média, sindicatos operários etc., embora tivessem alguma capacidade autônoma de mobilização – como o demonstraram até meados de agosto de 1992 – não cumpriram papel dirigente no processo de impeachment. Este foi desempenhado pela coalizão entre PMDB, PT e PSDB, ainda que cada um deles tivesse cumprido papéis diferenciados no processo.

### **Impeachment: algumas conclusões**

O exame crítico, ainda que sumário, da bibliografia sobre o impeachment permite confirmar a pertinência explicativa de vários dos fatores que ela apresenta como relevantes para a queda de Collor. Confirma, adicionalmente, a carência de um esquema explicativo de conjunto para o evento. Entretanto, a discussão anterior permite apresentar alguns resultados que acreditamos avançar em direção a um esquema deste tipo.

Em primeiro lugar, parecem ter alguma razão os que enfatizam ter sido a personalidade autoritária de Collor – uma das faces da tradição oligárquica em que foi socializado – relevante para explicar a queda do presidente. Há

indicações, no entanto, que ela jogou aí um papel limitado. Desde logo o tipo de personalidade só pode ter tido importância, se teve, porque se tratava de um presidente da República. Além disso, as opções políticas que parecem manifestar sua personalidade estavam inscritas na Constituição de 1988. Não compartilhar o Executivo com os partidos e não se preocupar em formar uma maioria parlamentar estável eram possibilidades que a Constituição de 1988 lhe oferecia. Dado que elas pareciam apequenar o papel que boa parte dos congressistas, governistas e opositores desejava para os partidos ou o Parlamento, aquelas opções *podem ser interpretadas* como derivadas da personalidade “arrogante”, “voluntarista”, “pouco propensa à negociação” do Presidente. Ocorre que tais opções efetivavam também – mal ou bem, pouco importa – uma das utopias políticas que orientavam as disputas naquele período pós-constituente. Com efeito, elas materializavam um regime presidencialista forte, tanto porque sagrado pelas urnas como porque capaz de conduzir reformas que superassem a instabilidade monetária e “ajustassem” o Estado para conformá-lo à dinâmica do mercado. A maioria das organizações empresariais e a grande imprensa vocalizavam estas utopias, o presidencialismo forte e o reformismo liberal. Em suma, o que se atribui à personalidade materializava uma utopia política que pareceu encontrar condições de realização no governo de Fernando Collor. A tentativa de efetivação contrariou, porém, as práticas clientelistas usuais do “presidencialismo de coalizão” e a utopia parlamentar que, ancorada no movimento de oposição ao regime autoritário e ao poder do Executivo,

aspirava reforçar o poder do Congresso até, no limite, transformá-lo em centro do Estado, como no parlamentarismo.

Em segundo lugar, têm razão os autores que enfatizam a importância da dimensão político-institucional para o impeachment. Mas não porque, como querem Lamounier e Souza, o sistema presidencialista brasileiro seja por si mesmo instável e produtor de crises de governabilidade. A instabilidade do governo Collor decorreu mais das opções institucionais do presidente frente a outras alternativas possíveis e mais “ajustadas” ao poder atribuído pela Constituição de 1988 ao Congresso. Isso sugere que a democracia e o presidencialismo brasileiros, embora permitam muitas variações no que diz respeito à “gestão” das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, apresentam limites quanto a isso. Há que ter cautela, porém, em tomar o impeachment como sinal de que tais limites foram atingidos e que, ao adotarem tais práticas de “gestão” – Executivo não compartilhado com os partidos e maiorias parlamentares *ad hoc* –, os governos tenderão à instabilidade e, no extremo, à queda. Cabe não esquecer que a crise do impeachment ocorreu em circunstâncias históricas muito especiais. Aconteceu em meio a um processo inacabado de transição política, marcado por movimentos de democratização política e liberalização econômica e regulado precariamente por um Estado cuja capacidade de comando sobre a sociedade e o mercado era muito débil<sup>11</sup>. Cabe, por isso, indagar se os efeitos das opções políticas do

---

<sup>11</sup> Sobre este processo de transição política, consultar, entre outros, Sallum Jr. (1995), especialmente os capítulos 2, 3 e 4, e Sallum Jr. (2003).

presidente Collor teriam sido tão danosos ao equilíbrio de seu governo caso o Estado, na época, tivesse maior capacidade regulatória. Infelizmente, não temos condições de discutir aqui esta possibilidade.

Ademais, as opções políticas de Collor explicam apenas por que o presidente teve dificuldades grandes para aprovar suas iniciativas no Congresso e contou com uma defesa política débil quando sob ataque dos adversários. Como vimos, aquelas opções não explicam a unidade dos opositores de Collor em meio à fragmentação partidária e às divergências dos partidos de centro e de esquerda em relação às políticas de liberalização econômica. Por um lado, a explicação para esta unidade está, em parte, nas redes de relações transpartidárias que os políticos do PMDB, do PT e do PSDB forjaram na luta contra o regime autoritário, no processo constituinte e, em parte, na sustentação política que obtinham de um grande número de atores coletivos (associações profissionais, sindicatos, associações de moradores etc.). Sob a liderança daquelas agremiações partidárias, esses atores coletivos formaram a coalizão democratizante que derrotou o regime militar, fixou as diretrizes básicas da Constituição de 1988 e seguiu atuando em favor da expansão da cidadania. Por outro lado, a unidade decorreu também porque tais partidos interpretaram as políticas do governo Collor como ameaças ao processo de democratização, seja por desvalorizarem os partidos e o Congresso, seja por produzirem ônus para os trabalhadores, funcionários ou aposentados.

Assim, a despeito de os partidos de centro – PMDB e PSDB – não se oporem ao conjunto das políticas de Collor,

contribuindo com suas vitórias quando estavam em jogo iniciativas liberalizantes, a isso sobrepuseram a preservação do que haviam conquistado em 1988 e a efetivação das diretrizes normativas contidas na Constituição.

Em terceiro lugar, as mobilizações coletivas ocorridas ao longo de 1992 tiveram como elemento impulsionador não apenas os resultados econômicos negativos do governo Collor, mas também a sua dissociação e contraponto em relação às aspirações universalistas e igualitárias inerentes ao processo de democratização. Isso está bem estabelecido pela literatura. Como vimos, as mobilizações respaldaram tanto a atuação conjunta da oposição partidária como foram um fator impulsionador importante da conversão política da maioria parlamentar “conservadora” à decisão pró-impeachment. A reconstituição das manifestações públicas ao longo de 1992 permite dizer, além disso, que, embora as entidades estudantis e sindicais e as associações de classe média profissional tenham mostrado capacidade autônoma de mobilização contra o presidente Collor, elas só ganharam volume e intensidade no final de agosto, depois da aprovação do relatório final da CPI, sob direção da coalizão partidária pró-impeachment.

Por último, a literatura acadêmica subestima várias questões cujo exame poderia resultar em avanço significativo no conhecimento da crise política que resultou no impeachment de 1992. Ressaltamos duas delas. A primeira diz respeito ao papel das disputas simbólicas ocorridas ao longo do governo Collor e, especialmente, no processo de impeachment. Acreditamos que tais disputas – como as relativas às cores da bandeira, ao hino nacional etc.

– tenham sido dimensão fundamental das mobilizações coletivas e da avaliação popular dos acontecimentos. A segunda diz respeito ao papel ativo desempenhado pelos partidos de oposição no processo. Nossa hipótese, a ser examinada em outra ocasião, é a de que o impeachment foi conduzido pela coalizão entre PMDB, PSDB e PT (com apoio relevante do grupo do senador José Sarney). Esta coalizão político-partidária foi o núcleo motor do processo, atuando em várias esferas, moldando decisões e articulando apoios para seus objetivos. Trata-se de uma *coalizão* que mostrou consistência estratégica e precisão tática invulgares. Ela não deve ser confundida com a *frente partidária* de atuação formada, sem uma verdadeira articulação, pelos mesmos partidos – e outros menores – ao longo do governo Collor até meados de 1992, sempre que interpretavam estarem em jogo as diretrizes democráticas orientadoras da Constituição de 1988. Só a partir da formação da CPI eles se articularam em coalizão. As circunstâncias antes mencionadas – tradição comum de luta contra o regime militar, interação transpartidária e suporte social – permitem explicar a atuação dos partidos como frente, mas são insuficientes para dar conta da coalizão, de seus dilemas, dos objetivos e das opções adotadas diante das movimentações dos adversários e assim por diante.

## A estratégia do Brasil na globalização

[1997]

As reformas liberalizantes que acompanham o processo de globalização têm afetado os mercados financeiros em todo o mundo. As bolsas oscilam, em parte, segundo o ritmo em que as reformas avançam ou são bloqueadas. É preciso estar atento, porém, não só à desregulamentação ou às privatizações, mas também às novas formas de regulamentação da economia. Elas terão importância crucial no futuro de cada sociedade nacional.

De fato, a globalização colocou os Estados nacionais em uma *nova situação estratégica*. Todos eles perderam, em medida maior ou menor, a capacidade de comando sobre empresas e mercados. Porém, o mais importante é que eles estão mudando ou tendem a mudar de orientação. Vale lembrar aqui as palavras pioneiras de Susan Strange, autora de *States and Market*, quando ela observa que os Estados “aos poucos estão engajando-se num jogo competitivo diferente: eles estão competindo por participação no mercado mundial como meio mais seguro de aumentar a riqueza e a segurança econômica”.

Por mais unilateral que pareça essa afirmação, ela chama a atenção para o fato de que hoje a questão central não é tanto se cada sociedade se integra ou não ao capitalismo transnacionalizado (de fato várias sociedades

estão à margem do sistema, principalmente na África), mas *como* está integrada e, mais importante ainda, *o que vem fazendo* para mudar sua posição na ordem global. Este é núcleo do que pretendo discutir aqui. É possível identificar no Brasil uma estratégia de desenvolvimento? Quer dizer, é possível perceber na sociedade brasileira uma orientação básica que surge das políticas governamentais *tentando* moldar as atividades econômicas no seu território e sua relação com a economia global?

Saliento desde já, para que não haja engano, que *estratégia* como aqui a entendo *não é produto necessário da ação planejada do governo*. Pelo contrário, ela dá ênfase à orientação que surge, ao longo do tempo, do conjunto de medidas governamentais resultantes, elas próprias, do entrechoque de forças políticas, inclusive de associações empresariais e de trabalhadores.

## **Estratégia brasileira**

Voltando à questão central – é possível identificar hoje no Brasil uma estratégia de desenvolvimento? – podemos dizer que sim, o Brasil vem construindo uma estratégia para enfrentar o mundo que se globaliza. Ela vai surgindo, aos poucos, da adaptação do projeto liberal, herdado por Fernando Henrique do governo Collor e aprofundado com o Plano Real, e das pressões provenientes da sociedade organizada que exige uma presença mais ativa, mais agressiva do Estado frente aos desafios postos pela competição global.

Podemos denominá-la, usando termos de nossa tradição histórica, *liberal-desenvolvimentista*, com a particularidade de que se projeta para além das fronteiras nacionais através da organização de um bloco regional, o Mercosul. Trata-se de *estratégia dúplice*, de duas faces, porque liga tendências neoliberais e nacional-desenvolvimentistas, orientações de política econômica que, sob variedades diversas, estiveram em choque no Brasil desde a Segunda Guerra Mundial.

Esta duplicidade atravessa inclusive o próprio governo Fernando Henrique. Ele governa decidindo a cada dia uma disputa sempre renovada entre as duas tendências. De um lado, o Ministério da Fazenda e o Banco Central, de orientação liberal, priorizam o “ajuste” macroeconômico, que assegure a estabilidade da moeda. Opõem-se, em geral, a políticas de proteção ou estímulo a quaisquer segmentos produtivos, *apostando nas virtudes do mercado como suficientes para gerar desenvolvimento*. De outro lado, os ministérios do Planejamento (principalmente na época de José Serra), o da Indústria e Comércio, o das Comunicações e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concentram os agrupamentos de orientação desenvolvimentista. Eles consideram que a preservação, modernização e ampliação das atividades produtivas e de serviços no país exigem também *a indução do Estado*.

A novidade histórica da presente estratégia é que os liberais têm o domínio da política econômica e apenas sob pressão fazem concessões às iniciativas dos desenvolvimentistas. Foi assim com a mudança da política de câmbio nos primeiros meses de 1995, com a elevação das

tarifas alfandegárias de veículos, eletrodomésticos e mais de uma centena de produtos, com a política industrial para o setor automotivo e assim por diante.

Digo novidade histórica porque, em geral, desde a década de 1950 até os anos 1980 (com poucos anos de exceção) foram nacional-desenvolvimentistas – de plumagens variadas, é verdade – os que tiveram o timão do Estado. De qualquer modo, é importante sublinhar que as novas circunstâncias históricas, as do capitalismo em processo de globalização, e a convivência conflitiva das duas tendências no governo Fernando Henrique mudaram o perfil original de cada uma delas.

O desenvolvimentismo, nas novas circunstâncias, continua industrializante, mas exclui a participação empresarial do Estado no sistema produtivo. Seus partidários não almejam, como antes, construir no país uma indústria autossuficiente, um sistema industrial completo e integrado. Por isso, o qualificativo “nacional” já não lhes cabe. No entanto, vêm com desconfiança as políticas de abertura indiscriminada do mercado interno à competição externa. Aspiram usar as políticas do Estado para desenvolver no país o máximo possível de atividades produtivas que sejam competitivas em termos globais. Sua associação com os liberais restringe, no entanto, as possibilidades de realizar tais objetivos por meio de formas elaboradas de intervenção estatal.

A componente liberal, por sua vez, depois que se decidiu transferir quase todas as empresas do Estado para a iniciativa privada, eliminar a discriminação contra as empresas de capital estrangeiro e depois que se chegou à

última fase do programa de abertura comercial, limita-se a assegurar prioridade para o equilíbrio das contas públicas e para o controle estrito da moeda. Isso não é pouco, pois restringe em muito o grau de arbítrio na intervenção do Estado. Deixa um espaço considerável, porém, para uma atuação cada vez maior do Estado como indutor de atividades. Exemplo recente são os estímulos tarifários e financeiros aos investimentos na área de telecomunicações.

O abandono da perspectiva nacional-autárquica e a articulação entre desenvolvimentismo e liberalismo tem ganho expressão também no plano da política externa brasileira. A diplomacia brasileira constrói uma rede de alianças regionais em dois círculos concêntricos. No círculo externo, mais frouxo, estabelece uma rede de acordos que integram o país à América do Sul em termos energéticos, e podem ancorar relações comerciais mais intensas no futuro. No círculo menor, mais forte, estabeleceu a aliança com a Argentina que desembocou na transformação do Mercosul em União Aduaneira. Essa aliança tem um sentido mais amplo do que a de estimular o comércio regional. Trata-se de valorizar, também, os espaços econômicos nacionais, incluindo-os em um espaço mais amplo e específico para torná-los mais atraentes para os investimentos das transnacionais.

### **Limites específicos**

Além do liberal-desenvolvimentismo ser, como qualquer estratégia, apenas uma tentativa de moldar a

atividade socioeconômica, sublinho aqui duas de suas limitações específicas. Uma delas é o seu caráter *ad-hoc*. A estratégia vem surgindo de medidas que são fruto das circunstâncias, das pressões e contrapressões sobre o governo e de luta entre grupos no interior do governo. Várias atividades produtivas foram protegidas com tarifas de importação e financiamento especial só depois de um longo período de disputas políticas. Assim foi com os veículos, eletrodomésticos e vários outros produtos, inclusive brinquedos. Qual o critério para essas decisões? Quais os limites para esses estímulos? Só os regulamentos da Organização Mundial do Comércio? Não seria o caso de ter critérios gerais, não arbitrários, para adotar e desenhar políticas de proteção e estímulo setoriais? Sem isso, intervenção pode virar favor. E sem um mínimo de organização dificilmente chegaremos a ser, nas novas circunstâncias, competidores de primeira classe.

Outra das características do liberal-desenvolvimentismo é não combater de frente um dos nossos mais terríveis problemas: a distribuição extremamente desigual da renda. É certo que houve desde 1994 uma melhora na distribuição da renda. Mas ela foi subproduto da estabilização. É verdade que a prioridade dada ao ensino básico e a melhoria na qualidade das políticas sociais são inovações importantes. E que a distribuição de terras é maior do que em governos anteriores. Mas tudo isso está longe de ser suficiente em uma sociedade que tem um dos mais altos índices mundiais de desigualdade social.

A política de reforma agrária é um dos exemplos típicos dessa insuficiência. Ela se destina basicamente a

esvaziar o Movimento dos Sem Terra. Distribui terras o mais rápido possível para tirar a sua bandeira de luta. Só que isso não resolve o problema de fundo. Além de distribuir, é preciso ter uma boa política de assentamento. Por que não se cuida de inserir os assentados em circuitos produtivos e de comercialização modernos para que tenham condições de manter-se na terra e ascender socialmente? Sem isso, a reforma agrária é quase ilusão. Contribui pouco para reduzir a exclusão social. Como a oposição de esquerda é inoperante (exceto o MST), pois articula cada vez menos as demandas populares, as chances de que consigamos romper a médio prazo as barreiras da exclusão social são muito pequenas.

Em suma, a sociedade brasileira parece ter encontrado um caminho para ajustar suas estruturas produtivas às novas circunstâncias mundiais. Mas a estratégia liberal-desenvolvimentista ainda não mostrou ter impulso suficiente para romper com algumas de nossas piores tradições e nos levar a um grau de civilização do qual possamos nos orgulhar não só pela riqueza, mas também pela equidade.

## Referências

ABDENUR, Roberto. (1994). A política externa brasileira e o sentimento de exclusão. In: FONSECA JR., Gerson & CASTRO, Sérgio. (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra.

ABRANCHES, Sérgio. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS*, v. 31, n. 1, p. 5-33.

ABRANCHES, Sérgio. (1992). O Estado. In: JAGUARIBE, Hélio. (org.). *Sociedade, Estado e Partidos na atualidade brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, p. 117-156.

ABREU, Marcelo de Paiva. (1984). O Brasil e a Economia Mundial – 1929-1945. In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, O Brasil Republicano, 4º volume Economia e Cultura (1930-1964). São Paulo: Difel.

AMORIM, Celso. (1994). Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA JR., Gerson & CASTRO, Sérgio. (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra.

ANDERSON, Perry. (1976). The antinomies of Antonio Gramsci. *New Left Review*, v. 100.

ARAÚJO, Maria Celina. (coord.). (2007). *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV.

ARRIGHI, Giovanni. (1997). *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes.

ASSIS, J. Carlos. (1988). *Análise da Crise Brasileira*. São Paulo: Editora Forense.

AVRITZER, Leonardo. (2000). O Conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello. In: ROSENN, Keith. S. & DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 167-193.

AZAMBUJA, Marcos. (1990). A política externa do governo Collor. Palestra proferida no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP). *Série Documentos IEA-USP*, 19 out.

BARBOSA, Nelson & SOUZA, José Antonio P. de. (2010). A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir & GARCIA, Marco Aurélio. (eds). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo Editorial.

BARROS DE CASTRO, Antonio & PIRES DE SOUZA, Francisco. (1985). *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BIERSTEKER, Thomas J. (1995). The 'Triumph' of Liberal Economic Ideas in the Developing World. In: STALLINGS, Barbara. (ed). *Global Change, Regional Response: The New Economic Context of Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOURDIEU, Pierre. (1984). *Distinction – A social critique of the judgement of taste*. Cambridge: Harvard University Press.

BOURDIEU, Pierre. (1989). *O poder simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. Lisboa: Difel e Rio: Bertrand do Brasil.

BRAGA, José Carlos. (1997). Financeirização Global. O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luiz. (org.). *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes.

CANDIDO, Antonio. (1993). O significado de 'Raízes do Brasil' (1967). In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1993, p. XXXIX-XLIX.

CANDIDO, Antonio. (1998). A visão política de Sérgio Buarque de Holanda. In: CANDIDO, Antonio. (org.). *Sérgio Buarque de Holanda e o Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. (1970). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1987). A paixão pelo saber. In: D'INCAO, Maria Angela (org.). *O Saber Militante – Ensaios sobre Florestan Fernandes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Editora da UNESP, p. 23-30.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1988). Memórias da Maria Antônia. In: LOSCHIAVO DOS SANTOS, Maria Cecília. (org.), *Maria Antônia: uma rua na contramão*, São Paulo: Nobel.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. (1988). A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana – Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luis. *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Editora Vozes.

CARVALHO, José Murilo de. (2002). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CHESNAIS, François. (1994). *La mondialization du capital*. Paris: Syros.

CHESNAIS, François. (1997). *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Ed. Xamã.

CHESNAIS, François (coord.). (1998). *A Mundialização Financeira – Gênese, Custos e Riscos*. São Paulo: Ed. Xamã.

COHN, Amélia. & FONSECA, Ana. (2004). O Programa Bolsa-Família e a questão social. *Teoria e Debate*, n. 57, p. 1-5.

COLISTETE, Renato & MALUF, Renato & NAKANE, Márcio. (1997). O que há de novo no Reino? *Teoria e Debate*, n. 35, p. 13-19.

COOK, Maria Lorena & MIDDLEBROOK, Kevin & MOLINAR, Juan. (ed.). (1996). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ciudad de México: Cal y Arena.

CROSSLEY, Nick. (2003). From reproduction to transformation Social movement fields and the radical habitus. *Theory, culture and society*. London: Sage, v. 20, n. 6, p. 43-68.

CROUTEAU, David. (1995). *Politics and the class divide Working people and the middle class left*. Philadelphia: Temple University Press.

DIANI, Mario. (1992). The concept of social movement. *Sociological Review*, v. 40, n. 1.

DINIZ, Eli. (2013). Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 9-20.

- DRAIBE, Sônia. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 64-101.
- EDER, Klaus. (2002). *A nova política de classes*. Bauru: EDUSC.
- FAJNZYLBER, Fernando. (1983). La industrialización trunca de América Latina. México: Editorial Nueva Imagen.
- FARIA, Vilma & GRAEFF, Eduardo. (2000). Preparando o Brasil para o século XXI. Digit.
- FAUSTO, Rui. (1987). *Marx, lógica & política*. São Paulo: Editora Brasiliense, Tomo II.
- FERNANDES, Florestan. (1966). *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- FERNANDES, Florestan. (1973). Padrões de Dominação Externa na América Latina. In: *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- FERNANDES, Florestan. (1975a). *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Ômega.
- FERNANDES, Florestan. (1975b). *A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de Interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- FERNANDES, Florestan. (1980). Em busca de uma sociologia crítica e militante. In: *A Sociologia no Brasil*, Petrópolis: Vozes.
- FERNANDES, Florestan. (1989). *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez.

FILGUERAS, Luiz. (2006). *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo Editorial.

FILGUEIRAS, Luiz. & GONÇALVES, Reginaldo. (2007). *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto.

FIORI, José Luís & MEDEIROS, Carlos & SERRANO, Franklin. (2008). *O mito do colapso do poder americano*. São Paulo: Record.

GARCIA, Marco Aurélio. (2006). Os horizontes do governo e do PT. *Revista Teoria e Debate*, n. 68.

GIDDENS, Anthony. (1989). *A Constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

GIDDENS, Anthony. (1995). *A contemporary critique of historical materialism*. Stanford: Stanford University Press.

GILL, Stephen & LAW, David. (1988). *The Global Political Economy – Perspectivas, Problems and Policies*. New York/Londres: Harvester/Wheatsheaf.

GILPIN, Robert. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

GOUDNER, Alvin. (1975). Two Marxisms. In: *For Sociology – Renewal and Critique in Sociology Today*. England: Penguin Books.

GOUDNER, Alvin. (1979). *El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase*. Madrid: Alianza Editorial.

GOULART, Jefferson O. (2013). Processo constituinte e arranjo federativo. *Lua Nova*, n. 88, p. 185-215.

GOY, Leonardo. & SALVADOR, Fabiola. & NAGAKAWA, Fernando. (2008). Estatais criam alternativa para as PPPs. *O Estado de S. Paulo*, 23 jun., p. B5.

GRAMSCI, Antonio. (2004). *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.1.

HAGGARD, Stephen & KAUFMAN, Robert. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.

HALL, Peter. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.

HALL, Peter. & TAYLOR, Rosemary. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223.

HELLEINER, Eric. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance – From Bretton Woods to the 1990's*. Ithaca-NY/ London: Cornell Univ. Press.

HOBBSBAWN, Eric. (1995). *Era dos Extremos – O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. (1993). *Raízes do Brasil*, Rio de Janeiro: José Olympio.

IGLESIAS, Francisco et al. (1992). *Sérgio Buarque de Holanda – 3º Colóquio UERJ*. Rio de Janeiro: Imago Editora.

INGLEHART, Ronald. (1977). *The silent revolution*. Princeton: Princeton University Press.

INGLEHART, Ronald. (1990). *Cultural shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.

LAFER, Celso & FONSECA Jr., Gelson. (1994). Questões para a democracia no Contexto Internacional das polaridades indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA JR., Gerson & CASTRO, Sérgio. (orgs.). Temas de Política Externa Brasileira II. São Paulo: Paz e Terra.

LAMONT, Michèle. (1992). *Money, morals & manners The culture of the french and the american middle class*. Chicago: The University of Chicago Press.

LAMOUNIER, Bolívar. (1980). Pensamento Político, Institucionalização Acadêmica e Relação de Dependência no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 23, n. 1, p. 29-57.

LAMOUNIER, Bolívar. (1990). Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor. In: LAMOUNIER, Bolívar. (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP, p. 13-35.

LAMOUNIER, Bolívar. (1991). *Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo: Edições Loyola.

LAMOUNIER, Bolívar. (1992a). Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, p. 102-138.

LAMOUNIER, Bolívar. (1992b). Bagatela sobre uma lorota. *Jornal da Tarde*, 15 de dezembro.

LAMOUNIER, Bolívar. (1993). A questão institucional brasileira. In: LAMOUNIER, Bolívar. & NOHLEN, Dieter. (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola, p. 21-26.

LINZ, Juan J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51-69.

LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. (1996). *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LOCKWOOD, David. (1992). *Solidarity and Schism – ‘The problem of disorder’ in Durkheimian and Marxist Sociology*. Oxford : Clarendon Press.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2002). *Carta ao povo brasileiro*.

LUSTIG, Nora. (1990). *Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales y empleo: Argentina, Brasil, Mexico y Peru, 1980-1988*. Instituto Latinoamericano de Estudios transnacionales (ILET).

MALAN, Pedro Sampaio. (1984). Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964). FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, O Brasil Republicano, 4º volume Economia e Cultura (1930-1964). São Paulo: Difel.

MALLET, Serge. (1963). *La nouvelle classe ouvrière*. Paris: Seuil.

MARQUES-PEREIRA, Jaime & THÉRET, Bruno. (1998). Régimes Politiques, Mediations Sociales et Trajectoires Économiques – A propos de la bifurcation des economies brésilienne e mexicaine depuis les années 1970. In: BOYER, Robert & MIOTTI, L. & QUENAN, C. *Trajectoires nationales et regulation en Amerique Latine*. Paris: Editions de l'EHSS.

MARX, Karl. (1964). *El capital*. México: Fondo de Cultura Económica, Tomo I.

MCDAM, Doug & TARROW, Sidney & TILLY, Charles. (1996). To Map Contentious Politics. *Mobilization*, v. 1, n. 1.

MELO, Carlos. (2007). *Collor: o ator e suas circunstâncias*. São Paulo: Ed. Novo Conceito. RODRIGUES, A. T. 2000. *O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Unijuí.

MELUCCI, Alberto. (1980). The new social movements: A theoretical approach. *Social Science Information*, n. 19, p. 199-226.

MORSE, Richard. (1988). *O espelho de Próspero – Cultura e Idéias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras.

MOURÃO, Júlio Olímpio. (1994). A integração competitiva e o Planejamento no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, v. 1, n. 2, p. 3-26.

NASCIMENTO, Maria Arminda do. (1995). A Sociologia no Brasil: Florestan Fernandes e a “escola paulista”. In: MICELI, Sérgio (org.). *História das Ciências Sociais no Brasil*, v. 2, São Paulo: Editora Sumaré.

NASH, Kate. (2000). *Contemporary political sociology Globalization, politics and power*. Oxford: Blackwell Publishers.

NEWELL, Roberto G. & RUBIO, Luis. (1984). *Mexico's Dilemma: The political origins of present Crisis*. Westview Press: Boulder, Colo.

NOVELLI, José Marcos. (2007a) *Inflação e desinflação: coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países*. Tese

de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

NOVELLI, José Marcos. (2007b) *A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula: uma abordagem sociopolítica*. Digit.

OFFE, Claus. (1985a). *Disorganized capitalism*. Cambridge: MIT Press.

OFFE, Claus. (1985b). New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research*, n. 52, p. 817-868.

OLIVEIRA, Gesner & TUROLA, Frederico. (2003). Política econômica do segundo governo FHC. *Tempo Social*, v. 15, n. p. 195-217.

PAULANI, Leda. (2008). *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo.

PAULINO, Luís Antonio. (2010). O Plano Real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002). In: PIRES, Marcos Cordeiro. (ed). *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva.

PEREIRA DA SILVA, Luiz Hildebrando. (2002). O professor Ceccone e a revolução paulista. *Pesquisa Fapesp*, Edição Especial Fapesp 40 anos.

PEREIRA DE QUEIRÓS, Maria Isaura. (1976). Contribuição para o Estudo da Sociologia Política no Brasil. In: *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

PILATTI, Adriano. (2008). *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

PINHEIRO, Armando & GIAMBIAGI, Fabio. (2006). *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

PIZZORNO, Alessandro. (1972). Sobre el Método de Gramsci. In: *Gramsci y las ciencias sociales*. Cordoba: Passado y Presente.

POCHMANN, Marcio. (2010). Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. *Serviço Social & Sociedade*, n. 104, p. 637-649.

POLANYI, Karl. (1957). *The Great Transformation*. The Political and Economical Origins of Our Time. Boston: Beacon Press.

POLANYI, Karl. (1980). *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

POULANTZAS, Nicos. (1975). *Classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

POZAS, Ricardo & LUNA, Matilde. (coord), (1991). *Las empresas y los empresarios en Mexico contemporáneo*. México: Ed. Grijalbo.

QUIRINO, Celia. (1994). Departamento de Ciência Política. *Estudos Avançados*, v. 8, n. 22.

ROCHA, Antonio Sérgio. (2013). Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, n. 88, p. 29-87.

RODRIGUES, Leôncio Martins. (2006). *Mudanças na Classe Política Brasileira*. São Paulo: Publifolha.

RODRIGUES, Leôncio Martins. (1999). O Brasil sob Cardoso – neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 23-47.

SAFATLE, C. (2008). Estatais, a nova onda. *Valor*, 13 jul., p. A2.

SALLUM JR., Brasílio. GRAEFF, Eduardo & LIMA, E. G. (1990). Eleições presidenciais e crise do sistema partidário. *Lua Nova*, v. 20, p. 69-87.

SALLUM JR., Brasílio. (1996). *Labirintos: dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec.

SALLUM JR., Brasílio. (1999). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, v. 11, n. 2.

SALLUM JR., Brasílio. (2003). As metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 35-54.

SALLUM JR., Brasílio. & KUGELMAS, E. (2005). O modo Lula de governar. In: SALLUM JR., Brasílio. (org.). *Brasil e Argentina hoje: economia e política*. Bauru: Edusc.

SALLUM JR., Brasílio. (2005). Classes, Cultura e Ação Coletiva. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, CEDEC, n. 65.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1979). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

SCHWARZ, Roberto. (1999). Um seminário de Marx. In: *Sequências Brasileiras*. São Paulo: Companhia das Letras.

SINGER, André. (2012). *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

SKIDMORE, Thomas. (2000). A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: ROSENN, Keith. S. & DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 23-46.

SOUZA, Amaury de. (2000). O impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil. In: ROSENN, Keith. S. & DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 127-165.

SUZIGAN, Wilson. (1986). *Indústria Brasileira – Origem e Desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Brasiliense.

SZELENYI, Ivan & MARTIN, Bill. (1988). The three waves of new class theories. *Theory and Society*, n. 17, p. 645-667.

TARROW, Sidney. (1998). *Power in Movement – Social Movements and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Pres.

TAVARES, Maria da Conceição & ASSIS, J. Carlos. (1985). *O Grande Salto para o Caos – A economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

TAVARES, Olga. (1998). *Fernando Collor: o discurso messiânico/o clamor ao sagrado*. São Paulo: Annablume.

TILLY, Charles. (1987). *From Mobilization to Revolution*. New York: MacGraw-Hill.

VAN DORMAEL, Armand. (1978). *Bretton Woods: Birth of Monetary System*. Londres: Macmillan.

VIGEVANI, Tullo & OLIVEIRA, Marcelo & CINTRA, Rodrigo. (2003). Política externa no período FHC. A busca da autonomia pela integração. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 31-61.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335.

VILLELA, Annibal & SUZIGAN, Wilson. (1973). *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES – Série Monográfica n° 10.

VELASCO E CRUZ, Sebastian. (2011). O segredo de combinar continuidade e mudança. *Revista Faac*, v. 1, n. 2, p. 135-140.

WAIZBORT, Leopoldo. (2011). “O mal-entendido da democracia”- Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 1936. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76.

WALLERSTEIN, Immanuel. (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge-UK: Cambridge University Press.

WEYLAND, Kurt. (1993). The rise and fall of president Collor and its impact on brazilian democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 35, n. 1, p. 1-37.

WILLIAMS, G. A., (1964). The Concept of ‘Egemonia’ in the Thought of Antonio Gramsci: Some notes and Interpretations. *Journal of History of Ideas*, v. 21, n. 4.

WILLIS, Paul. (1991). *Apreendendo a ser trabalhador: escola, resistência e reprodução social*. Porto Alegre: Artes Médicas.

### **Outras fontes**

University of Groningen, 2013. The Maddison Project. Disponível em <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>. Acesso em: 2 nov. 2016.

## Sobre os textos

Os textos reunidos nesta coletânea foram publicados na série Autorais Brasílio Sallum Jr. no Blog da BVPS em 2024. Originalmente podem ser encontrados em:

- *O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula*: publicado na *Revista de Sociologia e Política* em 2016, em coautoria com Jefferson O. Goulart.
- *Comparando Brasil e México: Balanço e Perspectivas*: texto baseada na conferência apresentada durante o 50º Congresso Internacional de Americanistas, que ocorreu em Varsóvia em julho de 2000.
- *Democracia, Liberalismo e Desenvolvimento*: texto apresentado no Seminário Internacional *Veinte años de Democracia en Argentina*, que ocorreu em Buenos Aires em outubro de 2003.
- *A Condição Periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000)*”: texto publicado como capítulo do livro *Viagem Incompleta. A Experiência Brasileira (1500-2000)*, organizado em 2000 por Carlos Guilherme Mota.

- *As Raízes do Brasil e a democracia*: artigo publicado em 2012 na *Revista Sinais*.
- *Notas sobre o surgimento da sociologia política em São Paulo*: inicialmente uma fala de seminário, o texto foi publicado em 2002 na revista *Política & Sociedade*.
- *Marxismo, sistema e ação transformadora*: texto publicado como capítulo do livro *Marxismo: Teoria, História e Política*, organizado por Luciana Aliaga, Henrique Amorim e Paula Marcelino e lançado em 2011.
- *Classes, cultura e ação coletiva*: artigo publicado em 2005 na revista *Lua Nova*.
- *A crise do Estado e crise de regime: a dupla transição política brasileira*: o texto é resultado de um depoimento de Brasílio Sallum Jr. concedido entre 2011 e 2014 a Antônio Sérgio Rocha, coordenador do projeto “Em busca do processo constituinte, 1985-1988”.
- *O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo*: artigo escrito com Guilherme Stolle Paixão e Casarões e publicado em 2011 na revista *Lua Nova*.
- *A estratégia do Brasil na globalização*: texto de opinião publicado em outubro de 1997 na revista *Bovespa*.

## **Expediente da BVPS**

O Blog da BVPS é um espaço de formação de editores/as, autores/as e leitores/as de comunicação pública das ciências sociais, literaturas e artes, e aposta sempre na conversa entre diferentes gerações.

### **Corpo Editorial**

#### **Editor responsável**

**Maurício Hoelz** | professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

#### **Editora-executiva**

**Caroline Tresoldi** | doutoranda em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

#### **Assistentes editoriais**

**Maria Fernanda Argileu** | mestranda em Sociologia no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Miguel Cunha** | doutorando em Ciências Sociais no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

**Onildo Araújo Correa** | doutorando em Sociologia no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

#### **Assistentes de mídias**

**João Candido Stringari** | mestrando em Sociologia no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**João Mello** | doutorando em Sociologia no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Maria Gabriella de Faria** | mestranda em Ciências Sociais no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

**Rennan de Medeiros Pimentel** | mestre em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

#### **Conselho editorial**

**Andre Bittencourt** | professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Antonio Brasil Jr.** | professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Denilson Lopes** | professor titular da Escola de Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Diana Klinger** | professora de Teoria Literária da Universidade Federal Fluminense (UFF).

**Eduardo Coelho** | professor do Departamento de Letras Vernáculas e do Programa de Pós-Graduação em Letras (Ciência da Literatura) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Eliane Robert Moraes** | professora do Departamento de Letras Clássicas e Vernáculas e do Programa de Pós-Graduação em Literatura Brasileira da Universidade de São Paulo (USP).

**Elide Rugai Bastos** | professora titular de Sociologia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

**Lucas Carvalho** | professor do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

**Mariana Chaguri** | professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

**Mário Augusto Medeiros da Silva** | professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

**Nísia Trindade Lima** | pesquisadora titular da Casa de Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz e professora de Pós-Graduação do Programa de História das Ciências e da Saúde da mesma instituição.

**Simone Meucci** | professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

**Wander Melo Miranda** | professor emérito da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e membro da Academia Mineira de Letras (AML).

## **Coordenação da Biblioteca Virtual do Pensamento Social (BVPS)**

**André Botelho** | professor titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

### **Autor corporativo**

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
Largo de São Francisco, 1, 20051-070 – Rio de Janeiro, RJ.

