

4. TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

Os tempos gloriosos da burocracia política no poder, porém, estavam contados desde a derrota, nas eleições parlamentares de 1974, do partido modernizador-autoritário de apoio dos militares – a Arena. Esta derrota dá início a um processo de gradual distanciamento da burguesia brasileira do regime militar, que se transformará em rompimento depois do ‘pacote de abril’ de 1977 – um ato de aprofundamento do autoritarismo. A chegada à presidência da república. Em janeiro de 1974, do General Ernesto Geisel, um militar desenvolvimentista que liderava o ‘setor brando’ do regime autoritário abriu novas perspectivas para o país não apenas econômicas porque ele então define um ambicioso II Plano Nacional de Desenvolvimento que ignorava a crise mundial desencadeada com o choque do petróleo de 1973, mas também política porque, para aqueles que acreditavam que a dinâmica redemocratização se daria no entrechoque entre ‘brandos’ e ‘duros’, os primeiros passavam a ter o comando do país. O II PND propiciava um aprofundamento da aliança entre a burocracia política e os empresários. O sistema autoritário chegava a seu auge, mas os militares sentiam-se inseguros depois da afirmação democrática que representaram as eleições de 1974, quando um grande número de senadores do MDB, o partido da oposição, logra se eleger. Este fato explica por que o novo presidente, aconselhado pelo seu Chefe da Casa Civil, General Golbery do Couto e Silva, toma as primeiras iniciativas visando promover a abertura política que então é chamada por eles próprios de ‘distensão’. Dessa forma, os militares reconheciam a inevitabilidade da redemocratização, mas procuravam postergá-la através de um processo de redemocratização ‘lento e gradual’.

O fato de que a economia mundial já entrara em retração desde 1973, entretanto, mostrava que esse projeto não tinha grande probabilidade de êxito, e que o início da verdadeira transição democrática – uma transição demandada pela sociedade – estava apenas à espera de uma crise do regime para se desencadear. Ainda no final de 1974, logo após a derrota eleitora, uma primeira crise se desencadeia a partir do discurso do economista liberal e ex-ministro da

fazenda, Eugênio Gudín, pronuncia ao receber o título de “Homem de Visão” da revista *Visão*. Nesse discurso, Gudín que apoiara sempre os militares, faz, entretanto, uma crítica candente do processo de ‘estatização’ – de aumento do tamanho do aparelho do Estado e do grau de intervenção regulatória do Estado sobre a economia. Esta crítica ganha logo apoio dos empresários, que continuavam a apoiar o regime, mas que, através campanha pela desestatização, iniciavam o processo gradual de mudança do modelo político (Bresser-Pereira 1976). Em um primeiro momento, a crítica é impessoal. Critica-se a intervenção do Estado na economia sem indicar responsáveis. Mas aos poucos a parte mais vulnerável naquele momento da burocracia pública, a civil, passa a ser fortemente criticada pelos privilégios que inevitavelmente obtivera, por suas ‘mordomias’. Ilustra bem essa crítica uma grande reportagem com o título significativo, “Os superfuncionários”, publicada em duas partes por *O Estado de S.Paulo* (1976). Os abusos já haviam levado o governo a limitar os serviços de que poderiam se beneficiar burocratas e políticos, mas o decreto com esse objetivo logo ficou conhecido como “Lei das mordomias”.

A crise que dará início ao processo de transição democrática ocorrerá em abril de 1977, quando o Presidente Geisel, diante de dificuldades que enfrenta em aprovar no Congresso um projeto de reforma do Poder Judiciário, fecha temporariamente o Congresso e muda a Constituição por decreto. O ‘pacote de abril’, como o conjunto de medidas autoritárias então promulgadas foi então chamado, causa uma reação forte em toda a sociedade, inclusive na burguesia. Pela primeira vez desde 1964, os empresários passam a manifestar insatisfação com o regime e a demandar o retorno da democracia. Desde o final do ‘milagre’, em 1974, a burguesia brasileira não se sentia mais tão identificada politicamente com os militares. Em 1975, a grande campanha contra a estatização que ela promove, era uma forma indireta de criticar o regime, e me levou a escrever um artigo com a pergunta no título, “estatização ou redefinição do modelo político?” (Bresser-Pereira 1975). A reação da burguesia ao pacote de abril confirmou que se tratava, realmente, de uma redefinição de alianças políticas que se delineava – o que me levou a escrever uma série de artigos na *Folha de S.Paulo* em 1977 e 1978 que se transformaram no livro *O Colapso de uma Aliança de Classes* (1978) – provavelmente o primeiro trabalho no Brasil analisando e prevendo a transição democrática que ocorreria alguns anos mais tarde.

Pacto democrático-popular

A transição democrática que começa em 1977 e termina com êxito no final de 1984 com a eleição de Tancredo Neves para a presidência da República foi o resultado de um novo pacto político informal, o Pacto Popular-Democrático de 1977 – uma coalizão política popular por que volta a contar com os trabalhadores, mas que apresenta como grande novidade o fato de a burguesia se aliar a eles e, mais diretamente, aos amplos setores da classe profissional, inclusive da burocracia pública não diretamente comprometidos com o regime militar. Esta coalizão política que então se forma refletia afinal, no plano do Estado, ao Ciclo Democracia e Justiça Social iniciado ao nível da sociedade uma década antes como uma reação ao golpe militar de 1964. As idéias de democracia e justiça social que, ao nível da sociedade civil, ganharam força enquanto o regime militar, logo após 1968, mergulhava no auge da repressão, tornam-se a partir de 1977 dominantes. Da uma forma semelhante ao que ocorrera nos anos 1930, quando a burguesia industrial nacional, a burocracia pública, e os trabalhadores se uniram sob a liderança de Getúlio Vargas, para promover a industrialização, agora essa mesma burguesia nacional, trabalhadores e classe média profissional se aliavam não mais para promover o desenvolvimento econômico, mas a redemocratização. A diferença estava no fato de que a burocracia pública civil, comprometida com a militar – afinal são irmãs gêmeas – ficava de lado do novo pacto político.

O Pacto Popular-Democrático teve vida curta. Alcança o poder em 1985, com José Sarney na presidência e Dilson Funaro, um empresário industrial, no Ministério da Fazenda, mas dois anos depois, não obstante a generosidade de seus propósitos democráticos e sociais, entra em colapso em consequência do terrível fracasso do Plano Cruzado. Há muitas razões para a vida política tão curta de um pacto político vitorioso, mas a principal foi o fato de a democracia haver sido alcançado em meio a uma crise econômica de gravidade sem precedentes – a Grande Crise da Dívida Externa dos anos 1980 – uma crise que havia contribuído para a queda do regime militar, e que o novo regime democrático não logra resolver. Pelo contrário, ao adotar uma política econômica irresponsável do ponto de vista fiscal e cambial, aprofunda essa crise, que se manifestará no colapso do Plano Cruzado e na moratória de fevereiro de 1973. Em um momento em que era preciso rever a estratégia nacional-desenvolvimentista, e principalmente, que era necessário resolver o problema da crise de balanço de pagamentos

acoplada de crise de alta inflação inercial que se desencadeara com a Grande Crise da Dívida Externa, o novo regime democrático demonstra em 1985 e 1986 que não tinha um diagnóstico adequado da crise econômica nem compreendia que o ajustamento fiscal e cambial se impunham. Os empresários e os políticos que chegaram ao poder em 1985 não haviam se inteirado da gravidade da crise da dívida externa – uma crise que, além de não se resolver dada a resistência dos credores externos em realizar os prejuízos, se transformara em uma crise fiscal do Estado e em uma crise de alta inflação. Portanto, ignoraram a crise, e, usando um ‘keynesianismo e um ‘estruturalismo’ populistas’ essencialmente contrários ao pensamento de Keynes e de Furtado e Presbisch, supuseram que bastaria estimular a demanda interna e voltar à política industrial dos anos 1950 (ou dos anos 1970) para que o desenvolvimento econômico fosse retomado. Os anos 1980, entretanto, eram outros, e exigiam uma nova estratégia – um novo desenvolvimentismo – coisa que os governantes não estavam preparados para adotar. Precisavam dar-se conta de que a crise da dívida externa necessitava uma negociação soberana, mas que esta só poderia ser lograda se fosse combinada com uma nova e rígida disciplina que enfrentasse a crise fiscal, e com uma política de taxa de câmbio que mantivesse a economia competitiva internacionalmente. O Plano Cruzado, que o governo democrático implementa em 1986, não revelava nenhuma dessas tomadas de consciência: foi realizado sem que paralelamente se iniciasse um processo de efetiva negociação da dívida externa, ignorou a necessidade do ajuste fiscal, e deixou que a taxa de câmbio apreciada mantivesse o país nas condições de insolvência externa em que se encontrava desde que a Crise da Dívida Externa se desencadeara no início da década. Não é surpreendente, portanto, que esse plano tenha fracassado tão estrondosamente, e que seu fracasso, além de aprofundar a crise econômica, tenha tido uma consequência política de extrema gravidade: tenha levado ao colapso do Pacto Democrático-Popular de 1977, e, portanto, ao fim da aliança entre burocracia pública e empresários industriais que fora dominante no Brasil desde 1930. O mesmo governo – o governo Sarney – continuava no poder, mas sem a legitimidade que o pacto político – agora ele próprio deslegitimado pelo fracasso – lhe emprestara até então. O fracasso era fundamentalmente dos empresários industriais que tiveram um de seus principais líderes, Dílson Funaro, na chefia do Ministério da Fazenda, e da classe política que conduziu a transição democrática. Os empresários industriais, que haviam tido um papel decisivo na abertura democrática, fracassaram em

assumir a liderança política do país porque lhes faltava como a toda a sociedade brasileira uma estratégia ou um projeto, e porque haviam se comprometido com o Plano Cruzado. Após seu fracasso, ao invés de perceberem que estava na hora de abrir a economia para torná-la mais competitiva, e de reformar o Estado para reconstruí-lo, ao mesmo tempo em que se administrava o câmbio e se impedia que a tendência à sobre-apreciação inviabilizasse o desenvolvimento industrial, insistiram, inclusive através da nova organização que criam em 1988, o IEDI, em lutar contra a abertura comercial e em defender o estabelecimento de uma política industrial indefinida, com isto se mantendo enfraquecida politicamente. Essa estratégia não fazia sentido dada a crise fiscal do Estado e a dimensão da dívida externa em que o país estava mergulhado. O discurso perdera começo, meio e fim. Em consequência abriu-se espaço para que as idéias neoliberais e “globalistas” entrassem de roldão no país a partir da quase-hiperinflação de 1990.³⁶ Por outro lado, a burocracia política ampliada que ganhara poder com a transição democrática, agitava de forma populista e irresponsável a bandeira de um nacional-desenvolvimentismo que, mesmo na sua versão responsável, já estava superado pelo fato de que o estágio de desenvolvimento econômico do país já não autorizava uma política protecionista e uma intervenção do Estado promovendo poupança forçada e investindo através de empresas estatais. Nos dois primeiros anos do regime democrático o novo grupo no poder ignorou a crise fiscal e a necessidade de rever a forma de intervenção do Estado na economia. O retorno da democracia havia transformado a retomada do desenvolvimento e a realização da justiça social em uma questão de vontade. Vargas nunca pensara desta forma. Era populista no plano político, não no da política econômica. Foi só no final de seu período, nos governos Kubitschek e João Goulart, que o populismo econômico caracterizara o nacional-desenvolvimentismo; agora voltara a caracterizar o Pacto Democrático-Popular de 1977. Estas ilusões pareceram confirmar-se quando o Plano Cruzado, concebido com competência a partir da teoria inercial da inflação, foi deturpado de forma grosseiramente populista, e durante um ano produziu uma falsa prosperidade. Após seu fracasso, houve uma tentativa de ajuste fiscal, correção da apreciação cambial, e renegociação da dívida externa através da securitização dessa dívida com um desconto durante minha passagem pelo Ministério da Fazenda (1987); essa tentativa, entretanto, não contou com o

³⁶ Entendo por globalismo a ideologia nascida da globalização que afirma a perda de autonomia e relevância do Estado no mundo moderno, em que prevaleceriam não apenas um mercado mas uma sociedade global.

apoio necessário do restante do governo e da sociedade brasileira que testemunhava, perplexa, a crise do regime pelo qual tanto almejava. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política populista no Congresso – o Centrão – mergulhou em 1988 e 1989 no descontrole da política econômica e, no início de 1990, na hiperinflação. O Pacto Popular-Nacional, além de haver logrado restabelecer a democracia no Brasil, deixou como herança uma bela e generosa contribuição – a Constituição de 1988. Essa constituição reflete os ideais democráticos, sociais e nacionalistas da grande mobilização popular que foram as Diretas Já. Seu principal mérito foi haver definido com clareza os direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos; dessa forma também definia os grandes objetivos políticos da nação: a liberdade ou a democracia, a segurança, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção do ambiente. No plano dos direitos sociais, seu maior avanço foi ter definido o direito universal dos brasileiros aos cuidados de saúde. Por haver feito essa definição ampla dos direitos sociais, a Constituição de 1988 foi insistentemente acusada pelo pensamento neoliberal e conservador por ser não ser realista e estabelecer direitos impossíveis de serem cumpridos. Entretanto, um dos papéis de uma constituição democrática é definir os valores e objetivos nacionais. Por outro lado, especialmente em relação ao direito universal à saúde, a Constituição de 1988 se revelou efetiva. Foi fundamental a existência do dispositivo constitucional para que o SUS (Sistema Único de Saúde) lograsse dotação orçamentária para garantir o atendimento de saúde a toda a população. No plano democrático, definiu naturalmente uma democracia representativa, mas abriu espaço para que esta se torne participativa através de uma série de dispositivos que implicam participação popular. No campo de desenvolvimento nacional, estabeleceu restrições ao controle estrangeiro em um número limitado mas necessário de setores.