

2

# A Estratégia Política

# A Autonomia Política do Governo Collor

**Luciano Martins**

Professor da UNICAMP e pesquisador do CEDEC

O fato de mudanças importantes irromperem na cena histórica, sem que seu processo de gestação tenha sido previamente detectado, não constitui propriamente uma originalidade dos tempos que correm. O que é de fato surpreendente é, primeiro, que isso possa ocorrer a despeito de toda a bateria de sensores de que hoje dispõem as ciências sociais e, segundo, que quando constatada a eclosão ninguém se sinta em condições de apontar com segurança os rumos prováveis desses impulsos de transformação. O exemplo mais recente e espetacular disso é naturalmente o que está acontecendo nos países do Leste europeu. Mas mesmo em sociedades capitalistas, sobre as quais existe um considerável conhecimento acumulado, esses fenômenos têm ocorrido. A imprevisibilidade tanto da emergência desses processos quanto de seus possíveis desfechos torna evidente o que alguns poucos já de há muito estavam convencidos: a profunda crise por que passam todas as teorias de mudança social.

Essa crise de referentes conceituais (sobretudo no que se refere às relações entre as estruturas de poder e as estruturas sociais) também afeta a percepção e a análise de uma outra categoria de mudanças: aquelas que parecem provocadas pela exclusiva vontade do Príncipe; quer dizer: por cima das forças organizadas da sociedade, do sistema político e até mesmo à revelia dos *establishments*.

É nessa última categoria de fenômenos que à primeira vista parece inserir-se a ação do governo Collor, naquilo em que ela se pretende transformadora. Se admitida essa maneira de situar o problema (e ela será mais adiante qualificada), são de suas ordens as questões que se colocam para a análise política:

a) quais as razões e os limites dessa aparente autonomia de ação;

b) o que Collor representa socialmente. Diga-se logo que a dificuldade para responder essas questões não é apenas conceitual, mas advém da própria opacidade que ainda envolve o fenômeno Collor.

Antes de qualquer tentativa de reflexão sobre o tema, convém estabelecer uma distinção (pelo menos analítica) entre o plano de combate à inflação e algo que sugere a existência de um projeto de mudanças estruturais. Enquanto o Plano deriva de um diagnóstico econômico conhecido e se expressa através de medidas específicas, não importa quão *surpreendentes* possam ser, já o projeto transformador nunca foi totalmente explicitado e permanece latente tanto sob algumas medidas do Plano quanto sob a referência críptica ao *Brasil Novo* da retórica oficial: ou seja, ainda só pode ser percebido através de medidas parciais e isoladas ou através de fragmentos do discurso político: *modernização* da sociedade, redefinição do papel do Estado, reformulação do modelo de desenvolvimento, nova inserção internacional do País etc. Mas sem que se possa ainda estabelecer se essas alusões servem apenas tática e conjunturalmente à implementação do Plano ou se de fato indicam o desígnio de mudanças mais profundas e das quais o Plano é a etapa preparatória.

Essa diferença de *status* da informação disponível sobre os objetivos visados pelo Governo como que desnivela as instâncias que normalmente integrariam qualquer reflexão mais global sobre seu significado, pois se, de um lado, possibilita a análise econômica imediata do Plano, de outro, confunde a análise política do projeto. E nisso talvez resida uma das razões da perplexidade geral face ao governo Collor e cuja expressão mais evidente está na ausência ainda de uma ação política organizada: seja para apoiá-lo, seja para combatê-lo. Em consequência, também a dimensão sociológica, que daria uma contribuição importante ao entendimento do fenômeno Collor, fica obscurecida. É que a ausência de indicadores claros sobre o jogo de apoios e de oposições por parte de grupos estratégicos ao Governo dificulta ainda qualquer resposta consistente a duas perguntas-chave: o que Collor representa socialmente e que tipos de coalizões de interesses a ação governamental fará nascer da sociedade, sendo que é a natureza dessas coalizões que poderá condicionar tanto o êxito quanto o fracasso dos impulsos reformadores do Governo. E esses elementos sumários já sugerem uma qualificação ao que foi dito anteriormente: o que aparece como a expressão da vontade autônoma do Príncipe pode apenas refletir uma suspensão temporária dos limites de sua autonomia causada por uma desarticulação política conjuntural.

## 1. A Questão da Autonomia

O fato de um presidente eleito à margem de qualquer estrutura político-partidária organizada executar, no mesmo dia de sua posse, um audacioso e autoritário Plano que inverteu da noite para o dia a relação credor-devedor entre o Estado e o setor privado e, ao mesmo tempo, o fato de o seqüestro de ativos financeiros equivalentes e nada menos que

um terço do PIB não ter provocado reações significativas por parte dos atingidos pela brutal desorganização de orçamentos de empresas e de famílias que essa medida acarretou são certamente dois fenômenos surpreendentes.

Exatamente porque tanto a decisão de poder quanto a ausência de reação a ela configuram uma dada situação e, ao mesmo tempo, podem levar ao desentendimento de seu significado, convém estabelecer alguns dos fatores que tornaram uma coisa e outra possíveis.

O primeiro dado a considerar é que a eleição de Collor, além de seus vários outros significados, é uma expressão clara da crise do sistema político-partidário. O que já se revelava através de uma transição mediocremente conduzida por Sarney e o PMDB desaguou numa eleição — e a primeira eleição direta para presidente no contexto de um processo de construção democrática — na qual votou-se contra a representação política e os grandes partidos.

Em conseqüência, criou-se uma correlação de forças políticas perfeitamente esdrúxula. Os dois maiores partidos do País (PMDB e PFL) continuaram amplamente majoritários no Congresso embora seus candidatos, juntos, tenham conquistado apenas 5% do eleitorado; ao mesmo tempo, enquanto os dois candidatos vencedores no primeiro turno somavam 44% das preferências eleitorais passaram a dispor, individualmente, de menos de 5% do voto partidário no Congresso. Qualquer que fosse o eleito no segundo turno, portanto, teria que fazer face a esse desequilíbrio flagrante.

Acresce que o eleitorado que deu a vitória a Collor era basicamente composto por dois segmentos da sociedade de alta disparidade e com motivações distintas. De um lado, a grande massa politicamente desorganizada, mas nem por isso menos politicamente consciente, que envolveu seu descontentamento e seus ressentimentos legítimos mais com o manto do protesto do que propriamente com o halo da esperança; de outro lado setores afluentes e organizados que viam em Collor a tábua de salvação contra os riscos por eles percebidos na candidatura do PT. O voto da vingança e o voto do temor. Mas revestidos agora, cada qual à sua maneira, como difusa consciência da necessidade de mudanças através do que lhes parecia representar o novo e o moderno. Elementos esses que justamente impediam que sua orquestração se pudesse fazer no âmbito da solução tradicional brasileira: a do amálgama populista nacionalista. Excluída a intermediação populista clássica, nem o voto da vingança nem o voto do temor podiam oferecer ao novo Governo, até pela desorganização política do primeiro e o caráter minoritário do segundo, qualquer base social sólida de sustentação. Também por esse lado, portanto, armou-se uma situação de desequilíbrio potencial.

Essa configuração política, por si só, já de alguma forma condicionava a escolha do caminho que o presidente eleito teria que trilhar para garantir condições políticas de governabilidade, que estava também ameaçada — e gravemente — pelos riscos de uma hiperinflação iminente. Esse caminho passava, quase que necessariamente, nas condições dadas, pela ampliação das margens de manobra do Executivo face à representação partidária no Congresso e face aos setores organizados da sociedade cujos interesses viessem a se chocar com as necessárias medidas de combate à inflação. Quer dizer: dadas as características que cercaram a eleição, a questão da autonomia política se colocava como uma condição de governabilidade.

É certo que os dados de personalidade do presidente eleito (o exibicionismo autoritário, o voluntarismo de *enfant gaté* etc.) contribuíram para e xacerbar a busca dessa autonomia

política. Mas o importante é que ela estava contida na situação. Ao contrário, diga-se de passagem, da situação na qual o Sr. Jânio Quadros procurou a mesma autonomia, o que torna o paralelismo entre os dois casos destituído de sentido.

O Plano Collor, e independentemente de suas virtudes ou defeitos enquanto política econômica, obedeceu claramente a essa lógica: a de ampliar a autonomia política do Governo, através do imediato e vigoroso rearmamento financeiro do Estado. E esse objetivo foi logrado de tal forma que o novo Governo passou a concentrar em suas mãos uma soma de poderes e instrumentos de intervenção na economia e na sociedade superior à que dispunham os próprios governos militares. E isso — insista-se — num momento que deveria ser de construção democrática. O fato de essa, sem precedentes, concentração de poderes ter sido obtida ao abrigo (embora às vezes também ao arrepio do espírito) de um instrumento jurídico facultado ao Executivo pela Constituição gerada nas contradições do PNDB revela, por sua vez, com que imprevidência foi conduzida no Brasil a transição.

O episódio da aprovação pelo Congresso das medidas provisórias editadas pelo Executivo tornou claro o padrão de ação política resultante da autonomia lograda pelo Governo. A aprovação se deu, passando por cima de um simulacro de negociação política (cujas marchas e contramarchas, aliás, ninguém entendeu), muito mais graças à desarticulação do que ao realinhamento partidário. Na verdade, o Governo não revelou nenhum interesse especial em formar uma maioria permanente e estável, como a demonstrar que prefere que a política que de fato conta (a que decide sobre questões estratégicas) se faça à margem do Congresso e das estruturas partidárias. Os corolários dessa atitude estão no reforçamento do monopólio exercido pela tecnocracia sobre as decisões econômicas e na busca pelo presidente de canais diretos e pessoais de comunicação com a opinião pública, através de gestos simbólicos e ações espetaculares que reforcem a imagem das virtudes do Príncipe, como forma de se sobrepor à intermediação política dos partidos e de afirmar sua autonomia política face a eles. O que surpreende não é tanto esse comportamento, mas, sim, o que o torna possível.

Para isso certamente contribuiu a utilização política dos recursos do Plano, através da criação de fatos consumados e da satisfação de demandas de amplo espectro político. Queimando logo de saída as pontes, através das medidas financeiras imediatamente decretadas, barrou-se também o caminho para qualquer volta atrás por pressão dos setores atingidos ou para qualquer política alternativa proposta pelo Congresso. Esse primeiro e decisivo movimento foi seguido de um segundo, pois não bastava apenas queimar as pontes. Era preciso também embaralhar as cartas. Isso se fez através da adoção de medidas inspiradas tanto no discurso da direita quanto no da esquerda. Em conseqüência, a perplexidade tanto de uma quanto de outra prorrogou o efeito paralisante inicial. Na verdade, todos se viram condenados à laboriosa tarefa de decifrar o enigma Collor: é que tanto apoiar o Governo quanto atacá-lo implicava, de alguma forma e em alguma parte, entrar em contradição consigo mesmo ou chocar-se com suas respectivas áreas de influência.

Não é por acaso que se instalou a dissensão interna sobre a atitude a tomar, face o Plano, até no âmbito de partidos normalmente coesos, como o PT e PDT. E a alternativa tentada pelo PSDB para romper a inércia política — a de *melhorar* o Plano — foi insuficiente para retirá-lo do limbo. Só restou o Sr. Brizola, brandindo no deserto, na falta de outra coisa, as vetustas tábuas de suas *perdas internacionais* — ao risco de vê-las subtraídas por qualquer guinada mais forte que o Governo vier a operar no campo da negociação da dívida externa.

Se a criação de fatos consumados e o embaralhamento das cartas ajudam a entender a perplexidade política, ou a irrelevância das ações oposicionistas intentadas, talvez mais difícil de entender seja a passividade de grupos estratégicos com capacidade própria de mobilizar recursos políticos e exercer influência. Afinal, não é muito freqüente num país capitalista ver um grande empresário (e não foi o único) dizer na televisão que havia perdido meio bilhão de dólares para o Estado, mas que nem por isso havia perdido o sono. Se é certo que as medidas adotadas pelo Plano podem ter afastado, de imediato, um risco empresarial maior representado pela hiperinflação, não está demonstrado que não existiam medidas alternativas e menos contundentes capazes de lograr o mesmo objetivo. Também parece insuficiente o argumento de que se gerou um fenômeno de *mauvaise conscience* em quem ganhou muito dinheiro de forma fácil demais com a inflação, embora a má consciência possa às vezes ser parteira de insuspeitadas virtudes cívicas. É possível que o grande empresariado tenha chegado à conclusão que, feitas as contas, o estrago não era tão grande assim e que poderá recuperar mais adiante sua capacidade de inversão. Mas não parece ser esse o sentimento do conjunto da classe empresarial, onde o que ainda prevalece é o sentimento de perda — sem que isso se traduza, entretanto, em qualquer protesto aberto de importância.

Na verdade, também aqui a ação do Governo revelou-se eficaz. Não mais prolongando o efeito paralisante produzido pelo Plano através do embaralhamento das cartas, mas através do recolhimento de todas as fichas do jogo. De posse de todo o cacife, administrar a liberação de recursos tornou-se também uma forma de manter, dependente de sua vontade, o setor empresarial que a ele podia se opor. E parece que bastou completar esse lance com o vago estalar do chicote do delegado Tuma, comissionado na função de capitão-do-asfalto, para disciplinar o picadeiro e, de quebra, atrair o aplauso das galerias. Reforçando a impressão de autonomia: o Governo não só acima da política partidária como também dos interesses de grupos e classes. São esses movimentos que têm inspirado em alguns uma analogia com o *bonapartismo*. Equivocadamente, a meu ver, pois nem as classes dirigentes perderam a capacidade de governar nem as classes trabalhadoras pretendem impor a sua hegemonia. A autonomia lograda por Collor é estritamente política — e tem seus limites.

Não se pode depreender, aliás, do que até aqui se disse, que os êxitos logrados pelo Governo nesses primeiros 60 dias de exercício do poder decorram de uma brilhante estratégia política previamente concebida e executada com maestria. Tudo sugere, ao contrário, que foram as exigências técnicas do Plano (como o bloqueio financeiro em todas as direções) que geraram os recursos políticos de que o Governo se serviu — e aí sim — com inegável eficácia e senso de oportunidade. Mais: existem fatos concretos que indicam uma grande dose de improvisação e de amadorismo (correções incessantes de portarias erradas, reformulação de medidas provisórias, graves desacertos na reforma administrativa etc.) que chegam mesmo a gerar a desagradável sensação de que, enquanto o destino da economia se joga no fio da navalha, o Governo muitas vezes parece andar na corda bamba. Acresce que as ações empreendidas simultaneamente em vários *fronts* apontam mais para o voluntarismo impulsivo do presidente do que para uma segura estratégia de riscos calculados. Nesse sentido, aliás, parece haver um descompasso perigoso entre a magnitude do que está em jogo e a qualidade dos jogadores.

Mais importante, entretanto, é o descompasso que decorre da própria configuração política a que antes nos referimos: o descompasso entre o Governo e as estruturas político-

partidárias. Se, de um lado, o Governo se beneficia dos efeitos paralisantes decorrentes do Plano para avançar sem maiores resistências, de outro, fica sem retaguarda para sustentá-lo de forma politicamente organizada. É condenado, assim, a correr sempre e cada vez mais para a frente, criando fatos consumados e abrindo novos *fronts* de atuação para fazer-se politicamente presente, sem nenhuma garantia de que, depois, poderá administrar os efeitos produzidos por suas iniciativas. O que o Governo chama de *reforma administrativa* está cheio de exemplos dessa natureza. Ora, ninguém governa cinco anos assim numa sociedade que já possui um grau razoável de diferenciação social, que descobriu recentemente sua capacidade associativa, que dispõe de mecanismos próprios de representação de interesses e que se mobiliza nas eleições.

É aí que reside o que há de precário e pode haver de transitório numa autonomia política que Collor parece querer manter à custa da substituição da ação política organizada pelo espetáculo político. O problema é que, ao situar-se acima das estruturas partidárias, o presidente se condena a cada vez mais ter que apoiar-se numa relação direta entre ele e a opinião pública. Mais grave: em caso de crise — e o eventual fracasso do Plano por si só abrirá uma crise sem precedentes — Collor ficará, no limite, entregue à disjuntiva de renunciar ou de apelar às massas contra as instituições. Como foi notado anteriormente, a questão da autonomia política estava inscrita na situação, tanto pelo lado da crise das estruturas partidárias quanto pelo das peculiaridades da eleição presidencial. É possível até admitir que, sem ela, dificilmente o Plano poderia ter sido concebido nos termos em que o foi. Nada disso justifica, entretanto, que ela seja voltada contra o sistema político. A atitude que o Governo adotar por ocasião das próximas eleições — decidindo organizar-se partidariamente ou não — revelará também seu grau de compromisso com a construção democrática.

## 2. Projeto e Identidade Social

Quando se forma na sociedade o consenso de que impedir a hiperinflação constitui um objetivo prioritário, tendem a atenuar-se, no mesmo passo, as clivagens de interesses em benefício do atingimento desse objetivo, que começa a ser identificado como de interesse comum. Isso não anula o conflito distributivo, cuja tendência seria agravar-se, mas de alguma forma momentaneamente o amortece, desde que a recessão que costuma acompanhar esses processos não seja muito profunda e prolongada, ou se transforme em depressão. Se isso é certo, e se de alguma forma esse consenso se formara no Brasil, não é propriamente o Plano que promoverá as coalizões de interesses (tanto a favor quanto contra o Governo) que revelará sua verdadeira identidade social, ou seja, o que socialmente representa. Mais provavelmente essa identidade será assumida através das reformas estruturais que vier a promover para além do plano de estabilização — supondo que exista um projeto Collor e que ele venha de fato a ser implementado. O que se segue, portanto, é apenas uma especulação sobre essa possibilidade.

A proposição social (que será aqui apenas enunciada, mas não demonstrada) é a de que há indicação de uma identidade social que se convencionou chamar de *modelo desenvol-*

*vimentista*. Entendendo-se aqui, e sumariamente, por essa expressão, uma certa estratégia de industrialização que articulava o processo de substituição de importações e seus requisitos (subsídios, incentivos, defesas de mercado etc.) com investimentos nacionais e estrangeiros sob a égide do Estado e no contexto de um projeto de *construção da Nação*. Esse esgotamento se teria evidenciado, ainda na hipótese, através do fim ao recurso do endividamento externo e da quebra virtual do Estado no final dos anos 80. A isso se juntaria a demonstrada incapacidade do modelo desenvolvimentista de redistribuir renda e, simultaneamente, a impossibilidade de o Estado continuar compatibilizando seu papel empresarial com o de provedor de políticas sociais, na extensão requerida pelas demandas acumuladas na sociedade.

Essa é, evidentemente, uma simplificação extrema do problema. Mas que se justifica porque é também nesses termos sumários que a questão é abordada (quando é abordada) no discurso político corrente. Inclusive naqueles fragmentos que indicariam a existência de um projeto Collor, venham eles revestidos ou não da retórica neoliberal. O discurso do Governo se completa nessa parte, e aí de forma um pouco mais elaborada, através da tentativa de articular os problemas do capitalismo brasileiro com as transformações que estão ocorrendo ao nível da economia internacional e da geometria mundial de poder.

Reunindo as indicações disponíveis talvez se pudesse afirmar que o projeto Collor, em suas linhas-mestras, consistiria numa ampla abertura da economia brasileira à economia internacional com o abandono de qualquer veleidade de construir um *capitalismo nacional*; na desmontagem do Estado-empresário e sua substituição, no papel de gerenciador da economia, por um governo fortalecido no seu sistema decisório (mais Governo e menos Estado, chegou a declarar Collor); na eliminação de barreiras protecionistas e recursos semelhantes percebidos como entraves ao livre jogo de mercado. E, no limite, nos passos iniciais para alguma forma de integração ao bloco geoeconômico que se está constituindo no eixo Estados Unidos-Canadá-México. Uma forma radical, digamos assim, mas não muito distante, do que o PSDB chamou de *choque capitalista*. O que mostra existir na sociedade uma certa predisposição para mudanças nessas direções, embora não necessariamente nesses exatos termos.

Se isso se confirma, e abstraindo qualquer julgamento de valor sobre um tal projeto, as mudanças a que se proporia o governo Collor seriam de fato radicais. Na verdade, configurariam uma substantiva transformação nos termos em que, desde a década de 30, estava posta a questão do desenvolvimento e em torno dos quais se constituiu toda uma vasta trama de interesses, de *mentalidades* e de ideários políticos.

Parece evidente que mudanças dessa envergadura dificilmente poderão ser tentadas pela simples vontade do Príncipe e sem que se formem novas coalizões de interesses na sociedade capazes de se expressarem de forma politicamente organizada. Esse parece ser, do ponto de vista político, o desafio maior que enfrentará o governo Collor, para além dos resultados que produzir o plano de combate à inflação — se tiver êxito.