Comecei este livro com uma análise das interpretações históricas do Brasil e das estratégias de desenvolvimento econômico. Sugeri que a interpretação mais adequada para o Brasil hoje deveria ser chamada de interpretação da crise do Estado e que a estratégia de crescimento correspondente deveria ser social-democrática ou social-liberal, contendo um claro componente pragmático. Além disso, sugeri no Capítulo 11 que essa interpretação e essa estratégia ganharão relevância histórica apenas se apoiadas por um pacto político voltado para o desenvolvimento, baseado numa nova coalizão de classes que possa dominar o centro político. A questão central, que discuto neste capítulo, é se esse pacto político já está emergindo.

Entre os anos 30 e os anos 60, não houve contradição entre ser moderno e apoiar um grau relativamente alto de intervenção estatal. Entretanto, desde os anos 70, como a estratégia de desenvolvimento conduzida pelo Estado tornou-se cada vez mais distorcida pelo populismo econômico e por um nacionalismo retrógrado, a modernização do país passou a identificar-se cada vez mais com as reformas voltadas para o mercado e a disciplina fiscal. O Brasil, assim como toda a América Latina, resistiu a essa transição intelectual e política. No início dos anos 80, as visões predominantes no país, expressas no pacto político que levou à transição para a democracia, continuaram populistas e nacionalistas. Apenas após o fracasso do Plano Cruzado é que os políticos, empresários e líderes trabalhistas começaram a fazer a transição intelectual para as novas idéias. E somente em 1994, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, um pacto político moderno, baseado numa coalizão política ampla, englobando a esquerda e a direita moderadas — e, portanto, o centro —, de fato pareceu emergir. Neste capítulo final, eu analiso este processo, que é essencial para a consolidação da democracia e a retomada do desenvolvimento no Brasil.

O PACTO DEMOCRÁTICO POPULISTA DE 1977

Se a modernização é a transição de valores e práticas arcaicas para modernas, é este processo que tem enfrentado dificuldades e contratempos no Brasil.

Nos anos 60, a direita, apoiada pelos militares, tomou o poder e assumiu-se como moderna, mas finalmente provou ser meramente um novo gênero do velho nacional-desenvolvimentismo — um desenvolvimentismo burocrático e autoritário — enquanto a esquerda continuava vinculada ao populismo econômico. Desde a década de 80, porém, a crise obrigou a uma transição para a modernidade, que está ocorrendo de forma contraditória e às vezes dramática. Um processo efetivo de democratização, reformas voltadas para o mercado, melhorias significativas na representatividade das organizações trabalhistas, progresso tecnológico considerável e aumento generalizado na produtividade coexistem, lado a lado, com políticas econômicas importadas e ineficientes, com o ressurgimento do populismo, com uma esquerda arcaica ainda presa aos ideais dos anos 50 e com o avanço do neoliberalismo.

A transição democrática que ocorreu no Brasil em 1985 foi a transição de uma direita burocrática e autoritária dominada pelos militares para uma coalizão populista, não menos arcaica, de empresários, burocratas de classe média e trabalhadores. Chamei esta coalizão política, formada mais ou menos em 1977 e existente até 1987, de pacto democrático-populista de 1977.¹ Como seria de se esperar, esta coalizão política, que assumiu o poder com o presidente Sarney, em 1985, em seguida fracassou na retomada do processo de modernização e desenvolvimento do país.

João Paulo dos Reis Velloso (1990: 24), que, com o prestigioso Fórum Nacional que criou, notabilizou-se na proposta de um novo pacto político voltado para o desenvolvimento no Brasil, disse que a primeira idéia básica para a modernização da sociedade brasileira “é a opção política em favor de uma democracia sustentada por uma nova coalizão social dirigente, mais ampla que a anterior. Seja com governo de centro, centro-esquerda ou esquerda, será preciso incorporar certas forças populares, inclusive de caráter sindical, à coalizão em que se apóia, em face das demandas sociais acumuladas e que têm de ser processadas. Só assim teremos maiorias políticas amplas, capazes de sustentar governos estáveis”.

Velloso estava veiculando uma crença muito geral de que a modernização no Brasil exige um pacto político que pudesse, de alguma forma, incorporar as massas. No entanto, desde o fracasso do Plano Cruzado em 1987 até 1994, o Brasil experimentou um vácuo político. Os países industrializados normalmente não necessitam de uma coalizão política clara para que possam governar. A existência de um contrato social amplo que defina o poder que a sociedade civil “delega” ao Estado, ou, mais precisamente, ao governo que dirige o Estado, é suficiente.² Esta instituição, tão poderosa nos países desenvolvidos, é muito fraca nas sociedades em desenvolvimento. Em adição,

coalizões políticas capazes de formular um projeto nacional são necessárias a fim de garantir a estabilidade política e um senso de direção para sociedade. Uma coalizão política dessa natureza não existia no Brasil há muito.³ Somente em 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, uma nova coalizão política composta pela centro-esquerda e pela centro-direita tornou-se uma nova possibilidade.

A história política brasileira pode ser contada pela definição de grandes coalizões políticas ou alianças de classe. Como vimos no Capítulo 1, ainda em 1930, um pacto político oligárquico prevaleceu, baseado no modelo de desenvolvimento primário-exportador. De 1930 a 1964, predominou o pacto populista ou nacional-desenvolvimentista, no qual a burguesia industrial, a classe média burocrática e setores da velha oligarquia se uniram em torno da industrialização substituidora de importações. O regime autoritário de 1964 correspondeu ao pacto burocrático-capitalista, que aglutinou a burguesia, os militares e os servidores públicos, e excluiu a maioria dos trabalhadores e os setores democráticos da classe média.

Em meados dos anos 70, a derrota do partido autoritário nas eleições ao Senado em dezembro de 1974 e, dois anos mais tarde, o Pacote de Abril — golpe dentro de um golpe, patrocinado pelo presidente Geisel, suspendendo a distensão que havia começado quando tomou posse em 1974 — foram os fatos políticos que dispararam a crise da coalizão autoritária.⁴ Uma nova coalizão política — o pacto democrático populista de 1977 — começou a se formar. Esta coalizão de classe foi constituída quando a burguesia perdeu seu medo da ameaça comunista, viu que os militares não eram melhores do que os civis na condução da economia e decidiu — embora por meio de um processo longo e incerto — quebrar seus vínculos com o regime militar e se aliar com a classe média democrática e os trabalhadores. Dessa forma, a transição para a democracia no Brasil não foi o resultado de um conflito interno com os militares divididos em linha-dura e linha-branda, nem um presente do regime militar gradualmente convertido para a democracia, como sugere a literatura dominante e convencional nos Estados Unidos,⁵ mas sim a consequência da decisão da classe empresarial de romper a aliança com a burocracia militar e estabelecer uma nova aliança com os setores democráticos da sociedade civil brasileira.

Se quisermos ser precisos, o novo pacto político surgiu em abril de 1977, após o Pacote de Abril, que causou uma reação de indignação na sociedade civil.⁶ O pacto se desintegrou no início de 1987, quando o fracasso do Plano Cruzado provou que representava uma resposta insatisfatória, fora do tempo, à crise. Esse pacto havia sido bem-sucedido em seu objetivo maior e es-

pecífico — restabelecer a democracia no Brasil —, mas fracassou em promover as reformas econômicas necessárias, estabilizar a moeda, retomar o crescimento e promover uma distribuição de renda mais igualitária. Fracassou não só porque a crise deixada pelo regime autoritário era extrema, mas também porque a coalizão política democrática era populista, apostava ainda na estratégia de substituição de importações, patrocinava gastos deficitários e um amplo sistema de subsídios estatais, e acreditava que políticas salariais ingênuas pudessem ser eficazes para promover o crescimento e a distribuição da renda.

A Nova República foi estabelecida no Brasil em 1985 com grandes esperanças e aspirações, mas acabou vítima de sua atitude populista. Disse não à recessão e negou ou ignorou o fato de que os aumentos salariais provocariam inflação, de que o déficit público era um problema cada vez mais grave, que o Estado havia crescido demais, que as velhas estratégias de desenvolvimento estavam exauridas, e que o Estado havia mergulhado numa profunda crise fiscal.

Do fracasso do Plano Cruzado em 1987 até as eleições presidenciais de 1994, o Brasil entrou em vácuo político. A grande coalizão de classes que caracterizou o pacto democrático populista estava morta, e nada a substituiu. O colapso do pacto democrático-populista de 1977 abriu espaço para as reformas do presidente Fernando Collor, que, todavia, não conseguiu liderar uma nova coalizão política.

DO VÁCUO POLÍTICO A UM NOVO PACTO

Collor foi eleito em 1989, sem o apoio de nenhum grande poder político; sua vitória dependeu em grande parte de sua comunicação direta com as massas. Esse fato era visto por muitos como “normal” em um Brasil não-desenvolvido. Isto é um equívoco. A eleição de um presidente sem raízes políticas foi possível porque a quebra do pacto democrático populista deixou um vácuo. A eleição de Collor não foi o produto de uma coalizão de classes e não representou a vitória de qualquer partido ou mesmo de uma tendência política. Foi simplesmente a consequência de sua habilidade de atingir as pessoas com uma plataforma moralmente indignada em uma época em que os partidos políticos e as classes sociais estavam particularmente desorganizados.

Collor foi eleito sob a bandeira da modernidade, que ele definiu como expressão da superioridade do mercado sobre o Estado na alocação de recursos e no compromisso de combater a pobreza e a desigualdade. É certo

que na relação pessoal e direta com cada eleitor havia um elemento claramente populista, mas este fato não o levou a adotar práticas populistas quando no poder. Suas políticas de estabilização fracassaram, mas isto não decorreu de ter sido receoso em tomar medidas impopulares e ver negado o apoio às políticas de sua equipe econômica. Não foi porque o ajuste fiscal não foi promovido, nem porque políticas monetárias duras deixassem de ser adotadas. A política fracassou porque o caráter inercial da inflação brasileira foi incorretamente avaliado. O *impeachment* de Collor em 1992 não foi o resultado de uma resistência às políticas econômicas que adotou ou o resultado do fracasso em estabilizar. Foi sim a consequência de denúncias de corrupção comprovadas, que revelaram uma personalidade dividida e instável: em algumas ocasiões, foi totalmente incapaz de discernir a esfera pública de seus interesses privados; em outras, demonstrou uma visão corajosa de como modernizar o Brasil, que lhe permitiu, com o ajuste fiscal, a liberalização comercial e a privatização, mudar a agenda do país.

A administração Collor formalmente terminou em setembro de 1992, quando foi substituído pelo vice-presidente Itamar Franco. Já havia sofrido um primeiro golpe em 1990 com o fracasso das tentativas de estabilização de Zélia. O plano de não-estabilização de Marcílio Marques Moreira (não-estabilização porque foi completamente incapaz de controlar a inflação alta e inercial), além de refletir visões monetaristas convencionais, revelou a fraqueza das elites brasileiras que não tinham um projeto nacional e se acomodavam à alta inflação.

A administração Itamar Franco enfrentou os mesmos problemas. Inicialmente, ao novo presidente faltaram as qualidades de liderança necessárias para estabilizar a economia e preencher o vácuo político com um novo projeto de desenvolvimento. Somente quando Fernando Henrique Cardoso foi convidado para o Ministério da Fazenda, em 1993, o quadro de fato começou a mudar. Em 1994, Fernando Henrique conseguiu estabilizar os preços e poucos meses depois foi eleito presidente com grande maioria. O vácuo político foi superado. A eleição de Cardoso demonstrou que uma nova e mais ampla coalizão de classe se formava no Brasil. Demonstrou que a sociedade brasileira havia mudado, que a modernização havia ocorrido e que a retórica nacional-desenvolvimentista e populista já não fazia mais sentido. Além disso, ficou claro que, sem uma coalizão política que abrangesse parte das massas, as elites políticas não teriam poder para promover o ajuste fiscal, estabilizar de vez os preços e definir uma nova estratégia de desenvolvimento. Falta-lhes legitimidade. As elites políticas no Brasil viviam em desarranjo e perplexidade. A causa básica disso deve encontrar-se no vácuo político, no

fato de que um pacto democrático e moderno não havia ainda substituído a coalizão democrático-populista de 1977. É por isso que a crise foi enfrentada de forma tão precária por elites sem projeto para o Brasil. Não podiam assumir o papel de salvadoras, como fizeram em 1964.

Não obstante, a cultura democrática avançava no Brasil. Como observou José Álvaro Moisés (1993: 32), “a evidência empírica confirma a existência no Brasil de uma ‘reserva’ preliminar de legitimidade democrática. Apesar do mal-estar crescente e intenso entre cidadãos sobre os trabalhos de política dia a dia, a adesão aos princípios normativos da democracia persiste entre segmentos diferentes da opinião pública”.

A sociedade estava tentando restabelecer um amplo pacto político. Os acordos entre a comunidade empresarial e trabalhista ocorriam em vários níveis. Do lado empresarial, a FIESP e o PNBE — um grupo de jovens empresários — revelavam-se mais abertos ao diálogo. Do lado trabalhista, o sindicalismo trabalhista foi renovado com a Força Sindical, e a CUT tornou-se menos radical, demonstrando maior abertura para negociações. Do lado burocrático e intelectual, havia tentativas de se organizarem em torno de partidos próximos ao centro, como o PSDB, ou levar o PT a posições mais próximas da social-democracia. O populismo, o corporativismo, o estatismo e o nacionalismo, que o PSDB criticou desde sua criação, passaram a ser questionados por amplos setores da sociedade. Collor, proveniente da direita, tentou definir um espaço comum entre a centro-direita liberal e a centro-esquerda social-democrática com sua proposta de “liberalismo social”.⁷ Fracassou. Fernando Henrique Cardoso, proveniente da esquerda, tem provado que um misto de liberalismo social de centro-direita com o social-liberalismo de centro-esquerda é um projeto político não apenas viável mas com capacidade de mobilizar um grande espectro político, contanto que seja implementado com uma clara noção de interesse nacional e com a convicção de que as massas precisam de participação maior na renda e no poder político do que têm hoje.

Entretanto, os obstáculos para a definição e consolidação de um novo pacto político permanecem enormes. Primeiro, o velho patrimonialismo e sua expressão moderna, o clientelismo, estão ainda vivos no país. Segundo, o nacional-desenvolvimentismo e sua expressão contemporânea no corporativismo estão ainda muito presentes na sociedade brasileira, embora também em claro declínio. Setores significativos da classe trabalhadora e da classe média burocrática estão vinculados a uma visão arcaica de desenvolvimento e se recusam a participar de um pacto de modernização. Como Lourdes Sola observou (1993: 237), “tão importante quanto o impacto social e político

dos processos de reestruturação econômica são os *ajustamentos intelectuais* a que se vêm obrigadas as elites governamentais, políticas, e econômicas, ali onde se impõe a tarefa de reconstrução do Estado em novas bases”. Esse ajustamento ou essa transição intelectual, entretanto, é difícil. Personalidades intelectuais como Celso Furtado, cuja contribuição para o pensamento latino-americano sobre o desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva estruturalista foi imensa, só se comparando à de Raul Prebisch, têm expressado sua dificuldade diante das novas idéias e realidades. Num livro recente, Furtado (1992: 35) observou que os países desenvolvidos, por meio do alto endividamento e das altas taxas de juros, estavam transferindo renda para si mesmos e promovendo a desorganização do Estado nacional nos países em desenvolvimento. Além disso, e segundo um princípio básico da interpretação da nova dependência, “a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional”. Furtado permanece, assim, preso à visão da interpretação da nova dependência, para a qual a presença das empresas multinacionais podia promover industrialização, mas é intrinsecamente causadora de distorções que concentram a renda e inviabilizam a construção de uma nação.

Terceiro, a burocracia estatal, cujo papel em todo pacto político novo é crucial, perdeu influência e tem-se colocado na defensiva nos últimos quinze anos; tem sido acusada de autoritarismo pelos democratas e de estatismo pelos neoliberais. Conforme observou agudamente Luciano Martins (1993: 12), “na verdade, quem sempre ‘pensou’ o desenvolvimento do país, quer sob o regime democrático quer sob o regime autoritário, foi o Estado. Seja através dos círculos mais altos de sua própria burocracia, seja através de parte da *intelligentsia* nele de alguma forma inserida”. Ora, quando o Estado entra em crise, é claro que os intelectuais ligados ao Estado também entram em crise.

Quarto, a distância entre as elites e o povo no Brasil é muito grande. A heterogeneidade radical da sociedade brasileira faz dos pobres meio-cidadãos — transforma-os em sujeitos políticos que são formalmente cidadãos mas que têm pouca noção de seus direitos e de como protegê-los de políticos patrimonialistas ou corporativistas. Dessa forma, temos uma situação de “contradição da cidadania”: as massas, que têm o direito de voto, são vítimas fáceis dos políticos demagogos provenientes da direita ou da esquerda.

No longo prazo, as soluções para esses problemas estão relacionadas ao desenvolvimento econômico, à distribuição de renda e à educação. No curto prazo, entretanto, a solução mais óbvia para a crise de legitimidade que está por trás da contradição da cidadania é o pacto político. Este pacto abrangeria as elites políticas que representam as três classes sociais básicas atualmente presentes no Brasil: a classe capitalista; a classe trabalhadora e, entre elas, a classe burocrata ou tecnoburocrática. Sérgio Abranches (1993) descreveu três possíveis cenários estratégico-políticos para enfrentar a atual crise: “controle de tensão” (*buffered stress*), “avanço desordenado” (*muddling-through*) e “mobilidade sustentável”. A resposta à hiperinflação seria a estratégia de controle de tensão, por meio da qual os efeitos agudos da crise seriam controlados. Se e quando os mecanismos de controle falharem, uma nova ruptura ocorreria. Avanço desordenado, empurrar a crise com a barriga, é a resposta normal para a crise, à base do ensaio e erro: a estabilidade continua sempre precária. A solução efetiva será a do terceiro cenário — a mobilidade sustentável — que corresponde ao pacto político voltado para o desenvolvimento, que estou discutindo neste capítulo. Nas palavras de Abranches (1993:21):

O consenso sobre regras e macro-objetivos estabelece as condições sociopolíticas para implementação de políticas públicas necessárias às metas coletivas de bem-estar, enquanto as estratégias empresariais e individuais continuam voltadas para o progresso individual. O objetivo comum de alcançar metas de bem-estar, propiciadas pela elevação continuada da produtividade e da competitividade, condiciona metas mais específicas.

Ao referir-me a um pacto político, não o estou identificando com um mero acordo social que conciliasse líderes empresariais e sindicais, com a intermediação do governo. Um acordo social pode ajudar a estabilizar a economia, mas é um tipo de acordo de curto prazo mais específico que um pacto político. Com pacto político quero dizer um acordo mais amplo, mais informal — uma coalizão de classe em que os representantes políticos tenham um papel essencial. Na história recente, os pactos políticos incluem o pacto populista entre 1930 e 1960, o pacto burocrático-capitalista autoritário entre 1964 e 1977 e o pacto democrático-populista entre 1977 e 1987.

O novo pacto político, que está finalmente surgindo com a estabilização da moeda e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, é um pacto políti-

co pragmático e social-democrático. É um pacto de modernização sustentado por uma ampla coalizão de classe. Se transcender a eleição de um presidente e consolidar-se nos próximos anos, será compatível com a interpretação da América Latina que apresento neste livro e com uma proposta social-liberal que aos poucos se vai delineando. Será o resultado da combinação de uma abordagem social-democrática européia com a abordagem pragmática do Leste e do Sudeste da Ásia. Será uma abordagem na qual o desenvolvimento econômico e social ocorre nos quadros de um Estado financeiramente recuperado, que exercerá um papel importante ao complementar o mercado, coordenará a economia, promovendo sua competitividade internacional, investirá na infra-estrutura e promoverá a distribuição de renda por meio de um sistema tributário progressivo e do gasto social que financie a fundo perdido as ações nas áreas da educação, da saúde e da assistência social, ao invés de realizá-las diretamente.

Um pacto dessa natureza não abrange a todos. Alguns grupos sociais perderão, particularmente os burocratas das empresas estatais e a baixa burocracia, que conseguia obter alguns privilégios do Estado. Perderão também os empresários que estavam superprotegidos. E continuarão a perder os marginais sem terra, sem teto, sem educação. Acuña e Smith (1994: 22) observaram que “as transformações implicadas pelo ‘retorno ao mercado’ não são neutras com relação à estrutura prevalecente”. É verdade. Os grupos econômicos que têm dificuldade de participar da luta no mercado tenderão a perder participação na renda. No entanto, não tenho certeza de que a adoção de reformas orientadas para o mercado “claramente reforcem os interesses estruturais capitalistas internacionais e os setores líderes das classes empresariais domésticas” (Acuña e Smith, 1994: 22). Isso ocorreu, por exemplo, no México e na Argentina, onde as reformas econômicas foram feitas com a estratégia do *confidence building*. No Brasil, elas foram mais pragmáticas e sistematicamente mais voltadas para o Brasil.

É um sério equívoco assumir — como muitos fazem — que, nos anos dourados do nacional-desenvolvimentismo, a distribuição da renda era mais favorável para os pobres e para os trabalhadores. É simplesmente falso. A estratégia de substituição de importações foi acompanhada pela concentração de renda em toda a América Latina. Agora, com Fernando Henrique Cardoso, espera-se que os aspectos sociais do desenvolvimento recebam especial ênfase. Por outro lado, agora sabemos, com base na experiência asiática, que as estratégias de desenvolvimento voltadas para o crescimento das exportações são mais compatíveis com uma distribuição de renda igualitária do que as voltadas para dentro, uma vez que as indústrias capazes de expor-

tar são trabalho-intensivas. A estratégia de substituição de importações, com seus projetos capital-intensivos, tende naturalmente a concentrar renda, enquanto uma economia internacionalmente competitiva, voltada para o mercado, terá um resultado oposto.

Há alguns obstáculos óbvios para este pacto. Um pacto político voltado para o desenvolvimento apenas se define totalmente quando o desenvolvimento econômico já está acontecendo. E até 1996 não era possível fazer essa afirmação, dadas as dificuldades em consolidar a estabilização e baixar a taxa de juros. Temos, assim, o clássico problema do ovo e da galinha: o pacto político não se consolida enquanto não há desenvolvimento e este não ocorre enquanto o pacto político não lhe assegura as condições políticas necessárias. Não há solução óbvia para esse tipo de problema. Quando ela surge, é sempre prática e imprevisível. Desde 1993, o Brasil experimenta certo crescimento, ao mesmo tempo em que uma enorme reestruturação está ocorrendo no setor produtivo brasileiro. A expectativa é a de que este crescimento se consolide. Neste caso, um novo momento paradigmático da interpretação da América Latina estará sendo definido — um momento paradigmático baseado no diagnóstico da crise do Estado e na proposta pragmática e social-liberal de superá-lo pela combinação de reformas orientadas para o mercado com uma forte ênfase nos investimentos em educação e saúde. Isto está provavelmente ocorrendo porque a crise dos anos 80 está retrocedendo e o desenvolvimento econômico está sendo recuperado.

Os fatores positivos que favorecem um novo pacto político estão presentes. A estrutura social brasileira passou por profundas transformações durante os últimos trinta anos. Como observou Wanderley Guilherme dos Santos (1985), os quatro maiores atores no Brasil — os empresários, os trabalhadores, os trabalhadores rurais e a classe média — estão muito diferentes hoje do que eram antes de 1964. Os empresários hoje são representados por uma infinidade de associações paralelas ao sistema oficial. O mesmo acontece com os trabalhadores. Os trabalhadores rurais passaram por um enorme processo de unificação. A classe média — que chamaria de classe média burocrática ou assalariada (a classe média tradicional ou capitalista corresponde ao estrato mais baixo da classe capitalista) aumentou em tamanho, foi proletarizada e tornou-se cada vez mais unificada. Num estudo recente, dos Santos (1993) examinou o impressionante aumento no número de associações de interesses no Brasil. Esta extrema fragmentação é uma razão básica para a desordem existente, na medida em que torna a representação política difícil e complexa, mas também demonstra a vitalidade da sociedade civil.

A classe capitalista, como classe dominante, está pronta para participar de um novo pacto político. Não teme o comunismo ou a subversão. E a experiência recente — desde que a transição para a democracia foi alcançada em 1985 — demonstrou que não há possibilidade de, sozinha, dirigir politicamente o país. Participará de uma coalizão de classe, e terá sempre um papel estratégico dado responsabilizar-se pela acumulação de capital, mas sua liderança política poderá ser limitada. Dentro dela, a tendência para a perda de poder relativo dos empresários industriais é muito clara. Principalmente os empresários ligados à indústria de bens de capital, que no início dos anos 70 começaram a ter grande influência no Brasil e, em seguida, foram parte estratégica do pacote democrático-populista de 1977, estão claramente perdendo influência na medida não apenas em que parte de suas empresas não se revelaram internacionalmente competitivas, mas também porque, do ponto de vista ideológico, ou caminharam radicalmente no sentido de um neoliberalismo incompatível com a afirmação do interesse nacional, ou conservaram um discurso antigo, incompatível com os novos tempos.⁸ O setor financeiro, que teve enorme avanço com a alta inflação, deverá também perder poder relativo, enquanto os setores exportadores, inclusive os agro-industriais, os setores de serviços e os setores produtores de bens de massa deverão ver seu poder econômico e político aumentado. No plano político, entretanto, a influência da classe empresarial tem-se revelado menor do que se poderia esperar em função seja do papel importante que desempenhou na transição democrática, seja da crise das esquerdas, pelo fato de não lograrem um mínimo de unidade ideológica e organizacional.⁹

A classe trabalhadora hoje está muito mais bem preparada para participar de um pacto político. Conta com um partido político, o PT, com três centrais sindicais — a CUT, a Força Sindical e a CGT — e um número enorme de associações civis. Tornou-se mais realista e menos exigente em relação ao que era imediatamente após a transição para a democracia. Nos primeiros dias após a instituição do regime democrático, os representantes da classe trabalhadora sentiram que eram os credores de uma enorme dívida social por causa das “perdas salariais” reais e presumidas. Acreditavam que a única forma de conseguir o que demandavam era por meio de uma organização política. Não acreditam mais nisso. Continuam legitimamente a protestar contra os salários baixos e a pobreza, mas sabem que a crise econômica é mais séria do que pensavam e que os aumentos salariais e a distribuição de renda apenas serão possíveis se a estabilização e o crescimento forem consolidados. Por intermédio das centrais sindicais aumentaram sua capacidade técnica de discutir os problemas nacionais. Antes da década de 80, podiam

apenas discutir e demandar aumentos salariais. Tinham pouca ou nenhuma capacidade de discutir sobre inflação, estabilização, ajuste fiscal e estratégia de desenvolvimento. Esse quadro mudou na direção positiva. Estão muito mais inclinados a participar dos acordos sociais e políticos do que no passado. O aparecimento do “sindicalismo de resultados” dentro da Força Sindical é apenas uma indicação deste fato. As mudanças que ocorreram na CUT ou no PT também são muito claras, embora na CUT o crescente predomínio de sindicatos de funcionários públicos pouco representativos a tenha enfraquecido e comprometido sua ação.

O problema da burocracia ou classe média assalariada é mais complexo. Primeiro, as pessoas, inclusive intelectuais e políticos, normalmente insistem em ignorar esta classe. Não irei repetir meus argumentos sobre este assunto.¹⁰ A classe média burocrática é uma classe social grande e complexa. Enquanto a burguesia ou classe capitalista é classificada pela propriedade privada ou meios de produção — ou seja, pelo capital —, a classe média burocrática é definida pela propriedade coletiva ou controle das organizações burocráticas, privada, pública ou estatal. Enquanto os capitalistas acumulam lucros, a “nova” classe média ou burocrática recebe ordenados, e os trabalhadores, salários. Esta classe tem crescido em termos mundiais nos últimos duzentos anos, basicamente associada à classe capitalista. Em determinado momento, na União Soviética e em outros países comunistas, ela tentou combater e substituir a burguesia, mas afinal fracassou. No Brasil, tem estado na defensiva desde os anos 70, não apenas por causa do compromisso com o regime autoritário, mas também porque a crise do Estado e a onda neoconservadora foram fatores poderosos para enfraquecê-la.

Segundo, o problema é complexo porque esta classe emergente normalmente disfarça ou nega a si mesma, particularmente desde meados dos anos 70, quando a alta burocracia estatal ficou sob o ataque das forças políticas democráticas no combate ao regime autoritário. Terceiro, para a burocracia, a crise do Estado significou aumento da instabilidade e da desorganização e diminuição dos salários e do prestígio. Assim, assediada politicamente e desmantelada pela crise do aparato do Estado, a burocracia estatal hoje tem dificuldade de participar de uma nova coalizão política.

Este último aspecto implica uma contradição neoliberal comparável à contradição populista clássica. Para promover o crescimento, os populistas clamavam por intervenção estatal ativa, mas enfraqueciam o Estado, apoiando déficits orçamentários crônicos; os neoliberais, para conseguir reformas econômicas voltadas para o mercado e para a alocação de recursos eficientes, combatem a burocracia estatal porque esta é o agente da intervenção estatal.

Somente uma forte burocracia estatal, entretanto, pode alcançar o ajuste fiscal e promover as reformas voltadas para o mercado, que são essencialmente as reformas do Estado.¹¹ A burocracia estatal não está necessariamente comprometida com o intervencionismo do Estado ou com o neoliberalismo. Seu compromisso é com um tipo de racionalidade, um tipo de eficiência burocrática que, caso a caso, assumirá diferentes formas e aplicações.

Sabemos que no capitalismo contemporâneo, voltado para o mercado mas burocrático, é impossível uma coalizão de classe efetiva sem a participação da classe média burocrática, particularmente a alta burocracia estatal, que no Brasil exerceu um papel-chave no desenvolvimento econômico entre 1930 e 1980.¹² A burocracia estatal, a burocracia pública não-estatal e a burocracia privada devem participar de um pacto político emergente: a alta burocracia estatal diretamente participando das decisões do governo e da implementação de políticas; a burocracia pública não-estatal participando de decisões por meio das universidades e organizações não-lucrativas; e a alta burocracia privada participando por meio de grandes empresas e organizações de consultoria.

Qual é o teor de tal pacto político? É um pacto pragmático e social-democrático ou social-liberal. Domina o centro político. Adota até certo ponto a abordagem da crise do Estado para explicar a crise brasileira e latino-americana, ao admitir que a causa básica da crise brasileira é a crise do Estado.

Dessa forma, a primeira tarefa é reconstruir ou reformar o Estado, recuperar suas finanças, valorizar os funcionários estatais, reformar e tornar mais flexível o aparato do Estado, que a Constituição de 1988 deixou extremamente rígido. A segunda tarefa é definir uma estratégia de desenvolvimento. Esta estratégia será provavelmente a mistura de uma democracia social européia, voltada para o bem-estar, e o pragmatismo do Leste Asiático, tecnológico e industrialmente orientado. Recusará o nacionalismo canhestro e adotará uma política internacional consistente baseada no interesse nacional — um interesse definido caso a caso. Por outro lado, o aspecto liberal das reformas orientadas para o mercado estará fortemente presente nele.

Se a tecnoburocracia estatal recuperar parte de seu prestígio e conseguir participar de um novo pacto político, um problema imediatamente surgirá: essa burocracia conseguirá adotar pragmaticamente uma mistura de abordagem social-democrática com a leste-asiática para os problemas econômicos? Conseguirá ela ser social-liberal em vez de social-burocrática, como o foi no *Welfare State*? Teoricamente, a resposta é sim. É verdade que a alta tecnoburocracia latino-americana é composta em sua maioria por economistas — muitos com doutorados nas universidades americanas, fortemente influencia-

dos pelas idéias neoconservadoras que dominam essas universidades. Assim, como James Malloy (1991: 27) observou, “podemos estar testemunhando um novo tipo de divisão ideológica dentro das coalizões neoliberais: uma que parte de construções teóricas abstratas do capitalismo de mercado elaboradas por tecnocratas macroeconômicos a partir de uma compreensão do capitalismo forjada na experiência concreta de empresas e setores econômicos.[...] A contradição central provém do fato de que os tecnocratas vinculados aos governos projetam programas em torno de preocupações com resultados agregados (PIB etc.) de uma lógica econômica baseada no mercado e não com a sorte de empresas ou grupos determinados”. Este perigo sem dúvida existe.

No entanto, se a burocracia estatal é fortemente afetada pelas influências estrangeiras, sua orientação nacional continua dominante. Foi este o caso no passado e que continua ainda hoje. Em muitas circunstâncias, a burocracia estatal tem sido um guardião eficaz do interesse nacional no Brasil. Além de adotar o princípio da racionalidade, sua *raison d'être*, é também fortemente influenciada pelas visões dominantes da burguesia local, que nos últimos anos tendeu a se submeter à hegemonia ideológica do neoliberalismo. Os burocratas estatais tenderão a fazer o mesmo. Entretanto, como uma reação moderna contra o neoliberalismo já é evidente no mundo, inclusive no Brasil, é razoável esperar que a alta burocracia estatal — essencialmente flexível em termos ideológicos — seja um parceiro estratégico do pacto político social-democrático ou, mais precisamente, social-liberal e pragmático que está surgindo.