

# **Transição, Constituinte e Democratização no Brasil: o impacto das mudanças do sistema internacional e do fim da Guerra Fria.**

Ademar Seabra da Cruz Jr.

Cita:

Ademar Seabra da Cruz Jr. (2010). *Transição, Constituinte e Democratização no Brasil: o impacto das mudanças do sistema internacional e do fim da Guerra Fria*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/553>

## **Transição, Constituinte e Democratização: o impacto das mudanças do sistema internacional e do fim da Guerra Fria.**

Em entrevista à *Veja*, em 28/04/1976, Raymundo Faoro preconizava, um tanto categoricamente, que

“(...) todas as mudanças importantes ocorridas na história do Brasil resultaram de alterações na ordem internacional. Foi assim com a própria Independência.”<sup>1</sup>

Na entrevista, o autor de *Os Donos do Poder* queria assinalar que mudanças de rumo marcantes na história do país, tais como, por exemplo - além da Independência - a Revolução de 1930, a redemocratização incompleta de 1946 e a intervenção militar de 1964 deitavam raízes mais profundas em aspectos sistêmicos da ordem internacional na qual se desenrolavam. No caso de 1964, era evidente que a investida dos tanques sobre a Guanabara, sob o comando do General Olympio Mourão Filho, e a truculenta declaração de vacância da Presidência da República, em 1º de abril daquele ano (com o Presidente João Goulart ainda em território nacional), constituíam, em grande medida, epifenômenos dramáticos do impacto da Guerra Fria sobre a política brasileira.

A afirmação de Faoro longe está de ser um fato isolado na interpretação da política contemporânea do Brasil. A análise das transformações sociais e políticas que resultaram na plena democratização dos anos 90 indica que essas transformações guardam estreita relação com a crise do modelo desenvolvimentista da era de substituição de importações; tal crise está correlacionada, por sua vez, com mudanças marcantes no padrão de acumulação do sistema capitalista internacional a partir da quebra do padrão-ouro, em 1971, e com a transformação do perfil produtivo da Europa e dos países de industrialização recente, nos anos 70 e 80. Durante os anos 70, o Brasil passa gradualmente da condição de *market maker* do mercado mundial de matérias-primas (chegando a concentrar 2,2% do comércio mundial em 1952) a uma participação inferior a 1% no fluxo internacional do comércio, ainda antes da crise econômica de 1982.<sup>2</sup> Brasílio Sallum Jr. Também sustenta que fatores externos desempenharam papel decisivo na precipitação, aceleração e superação da crise de Estado que assolou o Brasil nos anos 80.<sup>3</sup>

A análise neo-institucionalista das crises do Estado, do regime e do governo da primeira metade dos anos 80 enfrentaria dificuldades, dessa forma, para localizar os fatores desencadeantes dessas crises em movimentos eminentemente endógenos do cenário político-econômico nacional. Esses três grandes movimentos, distintos mas inter-relacionados e interdependentes (transição do regime autoritário para a democracia, fim do estado desenvolvimentista e do regime de substituição de importações e instauração de um novo marco jurídico-político no país com a

---

<sup>1</sup> Faoro, R., “Romance sem heróis”, *Veja*, 28/04/1976, p. 4.

<sup>2</sup> Abreu, M. P. “Política Comercial Brasileira: Limites e Oportunidades”, in Pinheiro, A., Markwald, R. e Pereira, L., *O Desafio das Exportações Brasileiras*, Rio de Janeiro, BNDES, 2002, pp. 32 (pp. 27 a 49).

<sup>3</sup> Sallum Jr., B., *Labirintos: dos Gerais à Nova República*, São Paulo, FFLCH-USP/HUCITEC, 1996. A síntese de Sallum Jr. quanto a essa dependência estrutural da economia brasileira do seu setor externo está contida às pág. 168/169 do livro: “(...) os processos de transnacionalização foram adquirindo uma base tecnológica que tornou mesquinho o patamar de produtividade alcançado pela indústria brasileira. Enquanto o Brasil completava – a duras penas e aumentando extraordinariamente sua dependência em relação ao mercado financeiro internacional – seu processo de industrialização dentro do padrão tecnológico pertinente à segunda revolução industrial, as grandes corporações dos países centrais avançavam dentro de um novo padrão, o da chamada terceira revolução industrial, no qual a eletrônica e a informática tinham papel fundamental.”

convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988), são precipitados domesticamente no Brasil graças também a *constrangimentos sistêmicos* do cenário internacional, observados anterior ou paralelamente à ocorrência desses movimentos no cenário político nacional.

Pode-se, desse modo, decompor o processo de *modernização* da agenda político-econômica nacional (chamemos assim o núcleo essencial definidor dessas três grandes transformações) em duas grandes camadas: a primeira, das instituições e processos políticos domésticos, que resultaram de interações sociais crescentemente infensas à manutenção do *status quo* político e econômico do regime militar (perda de legitimidade política, com a transformação do perfil da sociedade e da força de trabalho no Brasil; perda de apelo econômico, com a crise do modelo de substituição de importações); o segundo patamar corresponde às grandes transformações econômicas e políticas mundiais que, em grande e crucial medida, impeliram às mudanças no cenário doméstico. Sem a pressão política internacional (em seu sentido sociológico sistêmico) as forças sociais internas estariam desprovidas de instrumentos essenciais para desencadear as transformações que conduziriam à modernização política dos anos 80; sem a organização e a expansão da resistência doméstica ao regime militar, as pressões internacionais não teriam como ser incorporadas ao cenário político nacional.

Assim, nesse quadro político da transição democrática no Brasil, a fossilização e o descrédito crescentes da extinta União Soviética (que gradativamente deixava de constituir uma “ameaça”), a plena incorporação das bandeiras da democracia pelos movimentos de esquerda em nível mundial (o que facilitava o diálogo de setores da esquerda brasileira com o regime)<sup>4</sup>, a cruzada internacional pela promoção dos direitos humanos no Brasil e o avanço da integração na Europa (que desacreditava as desconfianças entre os regimes militares e anti-democráticos da América Latina), aliados, no plano econômico, à difusão de novas tecnologias e serviços nos EUA, à emergência dos países de industrialização recente da Ásia-Pacífico e à passagem das economias baseadas em matérias-primas para as assim chamadas *economias do conhecimento*, solaparam as bases de sustentação do pacto industrial-tecnocrático-militar hegemônico a partir de 1964.<sup>5</sup> Passarei a avaliar mais sistematicamente, portanto, o impacto dos constrangimentos sistêmicos internacionais sobre as três fases da modernização brasileira (abertura política, abertura econômica e advento do Estado democrático de direito com a promulgação da nova Constituição) nas seções a seguir, começando, cronologicamente, pela abertura política. O objetivo geral e principal deste artigo é o de analisar, ainda que introdutoriamente, as pressões internacionais desencadeantes das principais transformações políticas e econômicas brasileiras observadas nos anos 80.

### **Distensão, transição e o ocaso do regime militar – o impacto do sistema internacional em transformação.**

---

<sup>4</sup> Segundo o então líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, a posição oficial do Partido dos Trabalhadores, em 1982, era de apoio ao sindicato polonês “Solidariedade”, em luta contra a ditadura do General Wojciech Jaruzelski. Tal posição de apoio ao “Solidarnosc” tornou-se mais firme e evidente na medida em que avultavam os sinais de desmantelamento do regime soviético, com o advento da abertura, da transparência e da aceleração econômica na URSS nos tempos de Mikhail Gorbachev. Cf. em *Lula – entrevista a Felix Guattari*, São Paulo: Brasiliense, 1982, pp. 24-25.

<sup>5</sup> Os dois grandes trabalhos que, emblematicamente, assinalariam as transformações políticas e econômicas da ordem internacional no pós-Segunda Guerra Mundial foram publicadas na segunda metade dos anos 80: Gorbachev, M. *Perestroika – Novas Idéias para o meu País e o Mundo*, São Paulo: Best Seller, 1988 e Drucker, P. “The Changed World Economy”, in *Foreign Affairs*, vol. 64, n° 4, primavera, 1986, pp. 768-791.

De aproximadamente meados dos anos 70 ao final dos anos 90, e até os dias atuais, o cenário político internacional e doméstico dos países industrializados passou a experimentar um processo de relativa “desideologização”, no sentido de que posições mais extremistas ou de princípio, em termos de clivagens tradicionais esquerda-direita, foram perdendo sentido prático nas campanhas eleitorais e nos debates políticos, principal, mas não exclusivamente, nessas democracias avançadas de mercado. Douglas Hibbs, em influente artigo dos anos 70 e 80<sup>6</sup>, assinalava que a “grande barganha” (*trade-off*) entre esquerda e direita na Europa Ocidental, EUA e Japão, a partir da Segunda Guerra Mundial, resumir-se-ia à “Curva de Phillips” (correlação histórica inversa entre as taxas de desemprego e inflação na economia): enquanto liberais e social-democratas esforçar-se-iam por reduzir as taxas de desemprego, às expensas da inflação, conservadores e republicanos atacariam a inflação, com prejuízos para os níveis de emprego. Joseph LaPalombara, em seu conhecido artigo de 1966<sup>7</sup>, sustenta de modo semelhante que os partidos europeus já desde então vinham abandonando as clivagens ideológicas e de classe para transformarem-se em instituições menos ideologizadas, voltadas para a administração justa, racional e eficiente dos recursos e demandas da sociedade (*partidos catch all*).

Uma das conseqüências políticas mais marcantes para o Brasil e para a América Latina das transformações do eurocomunismo e do programa dos partidos de esquerda do Ocidente nos anos 60 e 70 foi a ampla incorporação das bandeiras democráticas para o campo *progressista*. O fato de a repressão no Brasil também haver incorporado e tolerado certa expressão oposicionista - o que levou, por exemplo, à emblemática vitória do MDB nas eleições legislativas de 1974 (com votações invariavelmente expressivas para os candidatos “autênticos”, tais como Alencar Furtado, Fernando Lyra, Francisco Amaral, Lysâneas Maciel e Paes de Andrade)<sup>8</sup> -, descreditou, em alguma medida, a posição dos muitos que, particularmente a partir de 1968, vislumbravam no levante armado a única forma de derrubar o regime, restaurar o Estado de Direito e construir a democracia. Ampla e insuspeita literatura brasileira dos anos 60, a começar pela *Revolução Brasileira* de Caio Prado Jr., passou a denunciar sistematicamente a transplantação artificial de categorias marxistas para uma realidade social brasileira que se diferenciava substancialmente das relações sociais e de produção mais específicas de economias asiáticas pré-revolucionárias e européias do século XIX.<sup>9</sup>

O descrédito da luta armada como instrumento de transformação social, a revisão das estratégias da esquerda internacional (agora mais voltadas para o que seria um “evolucionismo bernsteiniano”)<sup>10</sup>, as vitórias e ocupação de espaços da esquerda

---

6 Hibbs, D. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”. *The American Political Science Review*, vol. 71, no 4, pp. 1467-1487.

<sup>7</sup> LaPalombara, J. (1966). “The Transformation of the West European Party Systems”, in J. LaPalombara e M. Weiner, *Political Parties and Political Development*. Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

<sup>8</sup> Para depoimentos dos “autênticos” ver o documento de Nader, A. B., *Autênticos do MDB – Semeadores da Democracia*, São Paulo: Paz e Terra, 1998.

<sup>9</sup> “(...) tanto quanto a deformada visão da economia e das relações de produção e classe no campo brasileiro (...) a idéia de uma ‘burguesia nacional’ progressista e contrária ao imperialismo por sua posição específica de classe, causou à linha política da esquerda os mais graves danos. Foi ela certamente um dos fatores que contribuíram para levar as esquerdas por caminhos errados e cheios de ilusões que deram no desastre de abril de 1964.” Prado Jr., C., *A Revolução Brasileira*, São Paulo: Brasiliense, 1966, pág. 112.

<sup>10</sup> A burocratização do comunismo soviético e do “socialismo real” como um todo ensejou um amplo movimento de revisão e crítica, a partir da própria esquerda, que passou a preconizar uma “Terceira Via” (que não se confunde com os postulados de natureza mais econômico-liberal de Anthony Giddens) entre

progressista brasileira nos meandros da sociedade civil e nas posições de Estado, o “código genético” básico do regime de que não deveria se manter indefinidamente no poder (expresso em sua própria disposição de, contrariamente às ditaduras convencionais, limitar mandatos presidenciais), entre outras realidades políticas da época, fizeram com que este estivesse imbuído da disposição de manter abertos certos canais institucionais de negociação com as oposições, no âmbito do Estado, com o conseqüente arrefecimento do poder e da influência dos setores mais radicais de direita.

No plano dos direitos humanos, as denúncias de violações no Brasil, formuladas pelas imprensas européia e norte-americana, as críticas do Governo Carter, as ameaças de sanções – que nunca viriam efetivamente a se concretizar – e os constrangimentos a que o próprio Presidente Geisel foi submetido em viagens ao exterior, certamente ajudaram a impulsionar movimentos de abertura e distensão e a fomentar o diálogo com setores da oposição no Brasil.<sup>11</sup> Diante das pressões do Governo Carter para que o regime militar passasse a condenar o uso da tortura e a observar o respeito aos direitos humanos no Brasil, o grupo linha-dura do então Ministro do Exército de Geisel, General Sylvio Frota<sup>12</sup>, teve ainda mais reduzidas suas chances de influir significativamente no processo sucessório de Geisel sem recorrer a um novo *golpe dentro do golpe*, redundância que melhor caracteriza a Decretação do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968.

Os constrangimentos vividos por Geisel na visita ao Reino Unido em 1976 repetir-se-iam no ano seguinte, desta vez em Brasília e após a decretação do “Pacote de Abril”. O Presidente Carter havia enviado sua própria mulher, Rosalynn (A “Magnólia de Aço”), para um périplo de duas semanas por sete países latino-americanos então assolados por regimes de exceção. Geisel, que com grande resistência fôra forçado a receber uma representante norte-americana sem cargo fixo e definido na estrutura do Governo, foi diretamente confrontado sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, em jantar no Palácio do Alvorada, em 10/06/1977:

“Quando se reuniram, Geisel ouviu-a recitar ‘o compromisso decidido de seu marido com a causa dos direitos humanos’: ‘a política exterior norte-americana deve representar o que há de melhor nos Estados Unidos e (...), por isso mesmo, não seria possível aceitar, fora de suas fronteiras, o que tampouco aprovava (sic) internamente.’ Rosalynn admitiu que a posição americana ‘poderia gerar certos mal-entendidos a curto prazo’, mas mostrou-se convicta de que ‘acabariam por prevalecer os princípios morais.’”<sup>13</sup>

---

o socialismo real e o livre mercado de cunho neoclássico. Ver, especialmente, Bahro, R., (1980). *A Alternativa – Para uma Crítica do Socialismo Real*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

<sup>11</sup> Em visita oficial ao Reino Unido, em maio de 1976, o Presidente Geisel foi forçado a enfrentar diversos protestos nos seus três dias de permanência em Londres. Os dois principais, porém, partiram da própria base do Partido Trabalhista na Câmara dos Comuns: 60 Deputados do Grupo Parlamentar dos Direitos Humanos enviaram dura carta ao Presidente, denunciando que “prisões políticas, torturas e desaparecimentos inexplicados de cidadãos brasileiros estão novamente acontecendo, em escala alarmante”. Outras duas manifestações inesperadas de protesto partiram do Arcebispo Católico de Westminster, George Basil Hume, e do próprio Primeiro-Ministro James Callaghan, que provocou em seu almoço com o Presidente Geisel que “Brasil e Reino Unido muito teriam a colaborar no campo da promoção dos direitos humanos” (Veja, 12/05/1976, pp. 19 e 20).

<sup>12</sup> Na Câmara dos Deputados o chamado “Grupo frotista” era coordenado pelo Deputado Sinval Boaventura, Presidente da Comissão de Segurança Nacional e integrado por 113 Deputados da Arena (Arquivo Ana Lagoa, Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, item R04203, disponível em [www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R04203.pdf](http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R04203.pdf)).

<sup>13</sup> Registro da conversa da Senhora Rosalynn Carter com o Presidente Ernesto Geisel por ocasião do jantar oferecido no Palácio da Alvorada, segundo anotações da intérprete, Senhora Ulla Schneider, de

Episódio que revela como o regime militar era extremamente sensível às críticas de governos e setores da opinião pública dos países industrializados foi a força-tarefa, montada no segundo semestre de 1973, pela área econômica do governo Médici, para pressionar Paul Samuelson, Professor do *Massachusetts Institute of Technology*, a retirar de sua celebrada obra *Economics* uma menção de que o Brasil estaria sendo governado por fascistas. Ao menos Eugênio Gudim, Mário Henrique Simonsen, Golbery do Couto e Silva e Roberto Campos foram convocados para dissuadir o economista norte-americano a retirar tal menção desairosa ao Brasil. Samuelson acabou por aceitar as pressões para que se alterassem os trechos correspondentes na tradução brasileira da obra<sup>14</sup>.

No plano econômico, a estratégia do “ajuste mitigado” durante o Governo Geisel, na gestão do Ministro Mário Henrique Simonsen, acoplou-se então ao conceito de “pragmatismo responsável” da política externa, em que o Brasil necessitava abrir novos espaços e mercados para suas exportações, tanto para sustentar o projeto desenvolvimentista, quanto para contornar os efeitos da crise do petróleo (e, mais tarde, já no governo Figueiredo, os efeitos da crise da dívida). Esse binômio impeliu o Brasil a tomar decisões no plano externo que apareceriam, à primeira vista, incongruentes com o discurso de Geisel – explicitamente formulado tanto na visita ao Reino Unido quanto nas reuniões com Rosalynn Carter – de que o Brasil tinha “características e necessidades próprias” de enfrentamento do comunismo, em relação às motivações estratégicas dos Estados Unidos. Entre as decisões mais polêmicas de política externa do governo Geisel situam-se o reconhecimento diplomático da China de Mao Tsé-Tung (cujo regime teria sido responsável pelo extermínio de mais de 70 milhões de pessoas em seu próprio país)<sup>15</sup>, o rápido e pioneiro reconhecimento da independência de Angola e do regime do *Movimento Popular para a Libertação de Angola – MPLA* e a decisão, tomada pelo próprio Geisel, de considerar o sionismo como “uma forma de racismo e de discriminação racial”, em apoio à Resolução nº 3379 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 1975.

Embora seja difícil, e talvez desnecessário, realizar uma separação conceitual mais rigorosa entre “pressões estruturais externas” e decisões estratégicas domésticas para caracterizar as causas principais que levaram o Brasil a esses três movimentos sem precedentes de política externa de um regime autoritário “de direita” (isto é, alinhado com os Estados Unidos na Guerra Fria, cerceador de liberdades democráticas e promotor de um modelo de capitalismo associado e dependente aos principais centros financeiros e produtivos mundiais), é fato que a crise do petróleo determinou pragmaticamente essa reorientação externa na direção de alianças e mercados que pudessem mitigar a vulnerabilidade à crise energética e dar uma sobrevida ao modelo desenvolvimentista e de fortes investimentos em infra-estrutura. Nesse aspecto, cinco movimentos políticos marcantes combinaram-se para refrear a influência da “linha-dura” no regime e preparar o caminho para a abertura política: a) a pressão externa contra o regime militar, especialmente na questão do desrespeito aos direitos humanos<sup>16</sup>; b) o ambiente político internacional menos propício que nos anos 50 e 60 para o confronto bipolar e ideológico direto (crise de Berlim, crise dos mísseis de Cuba,

---

10 de junho de 1977, apud Gaspari, E., *A Ditadura Encurralada*, São Paulo, Companhia das Letras, 2004, p. 393.

<sup>14</sup> O episódio está narrado em detalhes em Gaspari, E., *op.cit.*, pp. 264-268.

<sup>15</sup> Chang, J. & Halliday, J., *Mao – The Unknown Story*, Londres, Vintage, p. 3.

<sup>16</sup> O então Arcebispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, chegou a enviar carta ao Presidente Jimmy Carter com o nome de 23 desaparecidos políticos, com pedido de que os EUA exigissem do Brasil informações oficiais sobre o seu paradeiro (Folha de São Paulo, *20 Textos que Fizeram História*, São Paulo, 1991, pág. 80).

guerra da Coreia); c) o arrefecimento do radicalismo da esquerda brasileira após 1974, com a vitória do MDB e o recrudescimento da influência dos “autênticos” no Partido; d) a crise energética dos anos 70 e o “pragmatismo responsável” da política externa; e) conseqüentemente, a aproximação do regime militar brasileiro de teses de política externa mais condizentes com uma plataforma democrática e “de esquerda”.<sup>17</sup>

É evidente que uma ampla mobilização da sociedade brasileira, a partir de entidades da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Igreja Católica, o novo sindicalismo surgido no anel industrial de São Paulo, jornais de grande circulação no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, o movimento estudantil, setores do empresariado e especialmente movimentos de expressão cultural como o “Teatro do Oprimido” e a Música Popular Brasileira (MPB) foram instrumentos essenciais, a partir de uma perspectiva propriamente doméstica e interna, da resistência civil ao regime militar. Uma característica fundamental desse movimento de resistência foi o fato de atuar no âmbito das regras da transição traçadas pelo próprio regime, ainda que talhadas sob o manto dos inumeráveis casuísmos que buscavam procrastinar o início efetivo do processo de democratização do país. Num contraste pronunciado, a direita agrupada na linha-dura (favorável ao controle pleno e indeterminado do Estado e do processo político pela burocracia e pelo estamento militar) colecionava tragédias e fracassos, com a morte de presos políticos em delegacias de polícia e centros de tortura, atentados frustrados e ações patéticas como a perseguição a setores da imprensa, o que servia para afastar definitivamente a sociedade brasileira das teses de sobrevivência do regime. Tais manifestações de repúdio ao regime – e na medida em que se tornava difícil fazer chegar à sociedade de um modo geral a diferença entre “castelistas” e “costistas” nas disputas de bastidores do regime militar – expressavam-se em derrotas eleitorais acachapantes – acomodadas precariamente pelos mesmos casuísmos –, na decretação da Lei de Anistia, na Reforma Partidária de novembro de 1979 e no início das manifestações de massa e da sociedade para que o sucessor do General Figueiredo fosse um civil e eleito diretamente.

O fato, porém, de todos os regimes militares e autoritários da América Latina terem deixado de existir a partir de movimentos políticos, civis e sociais sincrônicos durante os anos 80, indica a existência de uma coordenação mais ampla, em nível sistêmico, que co-relacionava os movimentos domésticos e internacionais em prol da democratização, e que estes teriam sido um esteio para que aqueles viessem a triunfar na luta pela abertura e pela democratização no Brasil. Tal conjunção de fatores sugeriria a um observador do início dos anos 80 que o regime estaria ferido de morte e que somente uma brutal – e totalmente desnecessária e contraproducente – repressão poderia dar-lhe alguma sobrevivência. Os resultados eleitorais de novembro de 1982 e o posterior início da campanha das Diretas iriam corroborar amplamente esse vaticínio.

A visita de Nixon à China em 1972, o grande movimento de abertura econômica na direção de reformas de mercado, após a morte de Mao (as “quatro modernizações” e a “política de portas abertas” de Deng Xiaoping), o início da *détente* entre Estados Unidos e URSS (e apesar do recrudescimento da crise com a invasão soviética do Afeganistão, em 1979), a ascensão do arqui-liberalismo thatcheriano no Reino Unido e

---

<sup>17</sup> O Brasil reconheceu o Governo da República Popular da China somente em agosto de 1974, após o México e a Argentina, que o haviam reconhecido em fevereiro de 1972, dias antes do embarque do Presidente Richard Nixon a sua histórica visita à China (21 a 28/02/1972). Uma excelente análise das motivações da aproximação dos países latino-americanos, e do Uruguai em particular, com a China, está contida em Saus, J., Castro, P., Rocha, G. & Da Ronch, D., “Um Caso Exitoso de Negociación Diplomática: el Reconocimiento de La República Popular China”, Montevideo: Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT, *Documento de Trabajo* n° 34, novembro de 2007, disponível em [www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodetrabajo34.pdf](http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodetrabajo34.pdf).

mesmo os desafios lançados pelo Papa João Paulo II ao comunismo soviético tiveram ampla repercussão no Brasil e coincidiram com o advento da globalização política, pela qual determinados princípios e valores deixaram de se restringir à esfera doméstica para transformarem-se em referências mundiais. Ideais como paz, democracia e respeito aos direitos humanos passaram a prevalecer nas relações internacionais, impondo custos severos a países que, como o Brasil de então, não estivessem dispostos a respeitá-los.

Outro fator, entretanto, de ordem manifestamente econômica global, ajudaria a precipitar, juntamente com a crise do regime, uma crise de Estado no Brasil, com o colapso do modelo desenvolvimentista e o esgotamento do modelo de substituição de importações. A década de 80, tida como “perdida”, testemunharia o vigoroso programa de reformas políticas de fundo no Brasil, que foram também impulsionadas pela incapacidade de o regime responder convincentemente às crises mundiais e a propor um modelo alternativo de inserção econômica internacional. Passarei a seguir à análise das causas internacionais – amplamente predominantes em relação às propriamente domésticas – da crise de Estado no Brasil.

### **“Economia retardatária” e os novos desafios globais**

Na medida em que possamos admitir que processos como a convocação da Assembléia Nacional Constituinte pelo então Presidente José Sarney, por intermédio da Emenda Constitucional nº 26, de 1985, a democratização do país e a abertura política conjugam-se com a crise de Estado da primeira metade dos anos 80 (crise essa, por sua vez, resultante do colapso do modelo desenvolvimentista dos anos 70), o passo seguinte seria descrever e analisar os fatos correspondentes às pressões mais propriamente internacionais sobre a crise e, conseqüentemente, no plano da economia política, sobre as transformações políticas cruciais desses mesmos anos 80.

As origens internacionais da crise econômica dos períodos Figueiredo e Sarney podem ser agrupadas em três níveis básicos de análise, que naturalmente não são estanques, mas que fluem de um cenário macroestrutural mais amplo para descer ao nível da conjuntura com a chegada, por exemplo, da missão Struckmeyer do FMI ao Brasil, ao final de novembro de 1982 – quando já haviam sido apurados os resultados das eleições gerais de 1982 (menos para Presidente), as primeiras desde o golpe de 1964: o primeiro nível refere-se às mudanças estruturais da economia internacional, que penalizaram particularmente países emergentes da dimensão do Brasil, de economia intensiva em matérias-primas; um segundo nível, intermediário entre a estrutura e a conjuntura, refere-se ao impacto das crises da dívida e as duas do petróleo sobre os fundamentos da macroeconomia brasileira; e o terceiro nível seria o impacto de ambos anteriores sobre os níveis de emprego, poupança externa, produtividade geral dos fatores e balanço de pagamentos do Brasil. A conjugação desses níveis de análise demonstra como se tornou insustentável para o regime militar a manutenção das metas dos II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (esteio do “Estado desenvolvimentista”) e seu projeto de legitimação via resultados econômicos favoráveis, em parte verificados no governo Geisel e, sobretudo, antes durante o governo Médici.

#### *As mudanças na economia mundial*

Como se sabe, o modelo de substituição de importações (SI) trouxe importantes conseqüências para a industrialização, a instalação da infra-estrutura e da competitividade das exportações brasileiras, modelo cuja mola-mestra baseava-se em



quatro componentes essenciais: fácil acesso ao mercado internacional de crédito e capacidade de endividamento externo para financiamento de políticas de desenvolvimento, por conta dos juros baixos praticados por Bancos Centrais europeus e pelo *Federal Reserve* dos EUA, diante da disponibilidade de petrodólares e eurodólares<sup>18</sup>; tarifas domésticas de importação elevadas (protecionismo tarifário); forte intervenção no mercado cambial, também com vistas à correção dos fatores de competitividade das exportações; e mercado internacional de produtos primários e semi-manufaturados aquecido. Como se viu mais acima, essa combinação de fatores permitiu ao Brasil ocupar, durante longo tempo, níveis superiores a 2,0% no conjunto da corrente internacional de comércio e níveis médios de crescimento de 7% ao longo da década de 70.

Mudanças estruturais da economia mundial demandam mais tempo para serem assimiladas, percebidas e sistematizadas pela análise científico-acadêmica que as mudanças de cunho propriamente político. No caso destas, o fim da Guerra Fria e do sistema bipolar tiveram como epifenômeno claramente discernível a queda do Muro de Berlim, em outubro de 1989. No caso das mudanças econômicas, estas se processam de modo incremental, e normalmente é mais difícil aos tomadores de decisão antecipar tendências e desvincular-se das pressões do cotidiano, o que os leva a gerar respostas e a executar políticas cujos resultados não são plenamente previsíveis ou que, não raro, acarretam conseqüências não pretendidas. Tais mudanças econômicas incrementais são normalmente produzidas por mecanismos evolutivos do capitalismo internacional, que vão plasmando a competitividade dos países e atores econômicos e criando barreiras e resistências para os movimentos e tendências de transformação da divisão internacional do trabalho.

Das grandes transformações da economia internacional, ao menos desde o pós-Segunda Guerra mas, mais caracteristicamente, a partir dos anos 70, pode-se sintetizar, seguindo Drucker<sup>19</sup>, como principais: a desvinculação da produção de matérias-primas da produção industrial e do preço do produto industrial; a separação do emprego industrial da produção industrial; e a desconexão entre o comércio e as finanças internacionais. Tais transformações podem ser sintetizadas na fórmula simplificada *da passagem da macroeconomia do Estado-nação para a macroeconomia internacional*.<sup>20</sup> Ainda que este trabalho não comporte uma avaliação minuciosa desses três fenômenos, basta indicar, em níveis mais genéricos, como impactaram a economia brasileira e as pretensões desenvolvimentistas dos governos Geisel e Figueiredo.

A desvinculação da produção de matérias-primas da produção industrial teve efeitos bastante perversos, em séries históricas longas, sobre a competitividade das exportações brasileiras a partir de meados dos anos 70. Se nos anos 50, 60 e parte dos 70 o preço internacional de produtos como o café, a soja, o milho e a carne bovina podiam financiar o processo de desenvolvimento, assegurar a formação de reservas, promover a industrialização e a montagem da infra-estrutura nacional, esse processo foi sendo gradativamente superado pelo impacto da evolução tecnológica sobre a produção mundial. Um exemplo, citado pelo próprio Drucker (1986:773), é a demanda por cobre, que caiu drasticamente com o aproveitamento industrial da fibra ótica (25 quilos de terminais de fibra ótica têm o mesmo desempenho que uma tonelada de cobre, na indústria das comunicações e da informação).

---

<sup>18</sup> Silva, Heloisa C. M., *Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações*, Porto Alegre, editora da UFRGS, 2004, pág. 457.

<sup>19</sup> Drucker, P., "The Changed World Economy", in *Foreign Affairs*, vol. 64, n° 4, primavera, 1986, pp. 768-791.

<sup>20</sup> Drucker, op. cit. Pág. 769.

A segunda grande transformação deriva diretamente da primeira, gerando profundos impactos sobre a estrutura produtiva brasileira. Numa economia agrário-exportadora, ou exportadora majoritariamente de bens e serviços de baixo valor agregado, a mão-de-obra assalariada também terá forçosamente baixa qualificação, o que por sua vez acarreta a formação de uma massa salarial achatada e de uma força de trabalho pouco competitiva. As dificuldades históricas da economia brasileira para gerar setores terciários e quaternários de ponta (devido, em linhas gerais, à sua baixa competitividade), impediram o país de alcançar a terceira revolução industrial e de acompanhar os movimentos das economias recém-industrializadas da região da Ásia-Pacífico e da Europa, nos anos 70.<sup>21</sup> Políticas de desenvolvimento produtivo baseadas na consolidação de uma indústria pesada e pouco intensiva em conhecimento retardaram ou impediram o *catch up* do Brasil com essas economias recém-industrializadas, para não mencionar com os países industrializados propriamente ditos.<sup>22</sup> Embora a economia brasileira já dispusesse então de um parque tecnológico razoavelmente diversificado, estava muito distanciado do perfil das economias industrializadas<sup>23</sup>. É consenso na análise econômica dos anos 80 no Brasil e na América Latina que, caso os termos de intercâmbio do agronegócio e das *commodities* brasileiras e dos demais países da região não tivessem experimentado a deterioração do período 1975-1985, certamente não teria sobrevivido a crise econômica que resultou na “década perdida” dos anos 80, ao menos na intensidade e duração verificadas. O Brasil ter-se-ia industrializado, em grande medida, e a economia japonesa, por exemplo, estaria estagnada (de fato a estagnação japonesa chegaria nos anos 90, embora por motivos bastante diferentes). Na realidade, porém, o Japão passou a dispor de matérias-primas abundantes e baratas no mercado internacional e o Brasil não contou com receitas de exportação que permitissem estancar seu endividamento.

A crise internacional dos anos 80 que golpeou severamente a economia brasileira guarda relação causal direta com o fortalecimento das oposições, da sociedade civil e com o advento de forças políticas que tiveram papel crucial no desmantelamento do regime e na precipitação da crise de Estado no Brasil. É sintomático que o movimento sindical do anel industrial de São Paulo tenha surgido ao final dos anos 70, graças à relativa modernização da economia brasileira que permitiu a transformação das relações de trabalho urbanas no país. Entretanto, por conta da desconexão entre matérias-primas e produção industrial, as mais de 3.000 empresas do setor metal-mecânico que se localizavam nesse anel, e que participavam da cadeia produtiva do setor automobilístico, foram reduzidas para menos de 300 nos tempos atuais (com a produção de automóveis sendo cada vez menos intensiva em matérias-primas e mais em componentes eletrônicos, *softwares*, patentes e novos materiais, por exemplo). Esse

---

<sup>21</sup> Sobre o desempenho geral das economias dos países emergentes e em desenvolvimento nos anos 60 e 70 ver Kennedy, P. *Preparing for the XXIst Century*, Nova York, Random House, 1993 (especialmente o capítulo 10, “Winners and Losers in the Developing World”); sobre as estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento e industrialização das economias recém-industrializadas da Ásia-Pacífico ver Chang, Ha-Joo, *Chutando a Escada*, São Paulo, UNESP, 2003 (especialmente o cap. 3.3).

<sup>22</sup> Exemplos de vozes que alertavam, no Brasil, durante o período de SI, sobre os riscos de um modelo de industrialização baseado em vantagens comparativas estáticas (fora da comunidade acadêmica de economia e além do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas – CEPAL) foram as do Almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva, primeiro Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Professor Luiz Alberto Coimbra, fundador da Coordenação de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE-UFRJ).

<sup>23</sup> Carvalho, Veridiana R. & Lima, Gilberto T., “A restrição externa e a perda de dinamismo da economia brasileira: a relação entre estrutura produtiva e crescimento econômico”, in *Informações Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas* (FIPE), São Paulo, FIPE, fevereiro de 2007, p. 17 (pp. 16/20).

dado ilustra claramente as raízes sociológicas e políticas do surgimento de um Partido como o PT, montado essencialmente numa “janela” histórica delimitada de transição: entre o apogeu da industrialização resultante da SI e o começo do declínio de um modelo de industrialização incompleta ou interrompida<sup>24</sup>.

A terceira desconexão estrutural da economia mundial deu-se com a desvinculação entre produção e mercados financeiros. Se o comércio internacional até basicamente os anos 60 guardava alguma relação com o nível de investimentos e o estoque de capitais e reservas<sup>25</sup>, com o primeiro choque do petróleo vicejou um agressivo mercado de derivativos e de papéis secundários, que começaram a ser despejados numa economia promissora e de juros altos para conter a inflação, como a brasileira. Foi o início de um processo de “privatização” da dívida externa brasileira. Na primeira missão do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao Brasil do período militar, em fins de 1982, o país devia a 1.114 bancos privados dos países industrializados, com um núcleo principal de 40 com os quais o governo negociava as condições de pagamento, rolagem e amortização<sup>26</sup>. Com as desconfianças crescentes com a economia brasileira, alimentadas pela moratória mexicana de 1982, a taxa de investimentos externos declinou até o ponto em que o estoque de reservas internacionais do país passou a ser tratado como “segredo de Estado”<sup>27</sup>. Com a deterioração dos preços das principais exportações brasileiras, a posterior fuga maciça de capitais e a perda da capacidade de financiamento do desenvolvimento, a economia brasileira mergulhou em profunda recessão e desemprego (inflação de 95% e recessão, em termos de PIB *per capita*, de 4,3%, em 1981). Assim, com a migração dos investimentos especulativos para economias mais sólidas da Europa, EUA e Ásia-Pacífico, a defasagem tecnológica e industrial entre as economias latino-americanas e as industrializadas e emergentes tornou-se ainda mais acentuada. Nos primeiros anos da década de 80 sentia-se que a crise econômica brasileira era ainda mais severa que a que havia acometido o país às vésperas do golpe de 1964.

Assim, o ocaso do regime militar coincide e é precipitado por mudanças drásticas e punitivas do padrão de acumulação da economia brasileira, baseado em *fatores espúrios de competitividade*<sup>28</sup>, tais como mão-de-obra barata, baixos coeficientes de empregabilidade, legislação trabalhista leniente com os empregadores, patrimonialismo, ausência de marcos regulatórios, de sistemas de proteção ao consumidor, juros internacionais relativamente mais baixos e competitividade relativa dos produtos primários. Tal competitividade era ainda mais contraproducente na medida em que aumentos de produtividade eram anulados por preços internacionais declinantes.

A condição brasileira de país retardatário (*late comer*), assolado pela inflação, tendo experimentado sucessivos períodos de recessão, fortemente endividado, com a

---

24 Furtado, C. (1992). *Brasil: a construção interrompida*, Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.

25 Segundo os neoclássicos, o nível de comércio exterior de um país é uma função direta de sua disponibilidade de capitais; para os keynesianos, a disponibilidade de capitais é uma função dos níveis de comércio praticados por um país.

26 Skidmore, T., *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 1988, p. 452.

27 Veja, edição n° 455, 15/12/1982, p. 146.

28 Segundo Sutz (2000:287), “[Nesse cenário,] a desigualdade estimula a adoção de opções fáceis do tipo competitividade espúria baseada em salários baixos e uso insustentável de recursos naturais, parca atenção a direitos trabalhistas, baixa prioridade à formação e educação de trabalhadores e estratégias curto-prazistas de maximização do lucro. Quando a grande maioria das empresas pode sobreviver e mesmo crescer dessa forma, isto é, evitando os desafios da competitividade estrutural baseada no conhecimento e na aprendizagem, será difícil que as universidades sejam reconhecidas como parceiras potenciais no processo de desenvolvimento e de crescimento econômico.” Sutz, J. (2000). “The university-industry-government relations in Latin America”, in *Research Policy*, n° 29, pp. 279-290.

capacidade de investimentos paralisada e com as contas nacionais deficitárias compuseram o quadro da crise do Estado desenvolvimentista, do esgotamento da substituição de importações e de crise dos instrumentos de proteção social advindos do Estado novo. Se para a materialização desse quadro as transformações da economia mundial desempenharam papel-chave, o impacto da *conjuntura* econômica internacional (e não somente das mudanças estruturais) também se somou para golpear as evanescentes pretensões de legitimidade por parte do regime militar.

#### *A “doutrina da contenção” e seu impacto na economia brasileira dos anos 80*

Na avaliação dos fenômenos históricos, como os que causaram as profundas transformações da sociedade brasileira nos anos 80, seria falso supor que tais mudanças do modelo brasileiro de desenvolvimento decorreram apenas de causas econômico-estruturais externas. Para a crise de Estado brasileira e para a inviabilização do modelo econômico dos anos 80 concorreram, sobretudo, fatores *políticos*, principalmente de origem internacional. Nesse particular, a dinâmica da Guerra Fria, da bipolaridade ideológica e da “doutrina da contenção” EUA-URSS desempenharam papel determinante na crise brasileira e no solapamento das bases de sustentação do regime militar.

Após o êxito relativo da estratégia de *ajuste mitigado* durante o governo Geisel, que permitiu ao Brasil crescer a taxas médias anuais de 7%, o governo Figueiredo viu-se forçado a tentar conciliar a manutenção desse desempenho com a necessidade de controlar a inflação e corrigir os desajustes no balanço de pagamentos. O desaquecimento da economia global, puxada pela crise do petróleo, reduzia a demanda global pelos produtos da pauta brasileira de exportações e aumentava o déficit em transações correntes, sobretudo por conta da necessidade de prosseguir importando bens de capital.

O Ministro Mário Henrique Simonsen chegara a cogitar a revisão da estratégia de crescimento e de ajuste mitigado consubstanciada no II PND. O resultado certo, porém, seria a estagnação, acompanhada de desemprego, recuo generalizado da atividade produtiva e perda da competitividade das exportações, alimentando assim o ciclo do estancamento econômico. A opção de seguir com a política de crescimento estava estrategicamente associada ao gradualismo da abertura política, da modernização e do projeto de democratização do país.

A crise do balanço de pagamentos e o endividamento do setor externo da economia, conseqüências diretas da manutenção do modelo de crescimento (que não pressupunha necessariamente o *desenvolvimento*) foram agravados durante o governo Figueiredo. Os vultosos empréstimos externos, contratados a juros flutuantes, para financiar a instalação da infra-estrutura energética, de transportes e de comunicações do país<sup>29</sup>, durante o governo Geisel, não tiveram como gerar retornos financeiros já no governo Figueiredo, gerando ainda mais endividamento num contexto de falta de opções para a elevação da competitividade da economia brasileira, em curto ou médio prazos.

O comprometimento definitivo das pretensões de crescimento econômico e de estabilização do balanço de pagamentos durante o Governo Figueiredo veio com a explosão do déficit norte-americano a partir do primeiro mandato de Ronald Reagan. A

---

<sup>29</sup> Os conhecidos exemplos dessa instalação, que requereram vultosos empréstimos internacionais, foram, entre outros, a construção da usina de Itaipu, a ponte Rio-Niterói, os sistemas de metrô do Rio de Janeiro e São Paulo, o financiamento para a usina nuclear de Angra e os projetos de siderurgia no âmbito do II PND, especialmente o de criação da *Açominas*.

invasão do Afeganistão pela URSS no dia de Natal de 1979, e o desafio imposto pela Revolução Islâmica no Irã, também em 1979, inclusive com a invasão da Embaixada norte-americana por militantes da Universidade de Teerã, motivou Reagan a ampliar consideravelmente os gastos na área de defesa, em relação ao período de Jimmy Carter. Essa explosão dos gastos norte-americanos chegou ao clímax – embora em termos de expectativas, e não de efetivo comprometimento orçamentário para o programa – com a proposição da *Iniciativa de Defesa Estratégica*, projeto que previa a alocação de US\$ 37,1 bilhões para o quinquênio 1987-1991, valor que corresponderia à totalidade dos recursos alocados à pesquisa e desenvolvimento do Exército norte-americano.

Para cobrir esse acréscimo extraordinário ao orçamento militar do país, o Governo Reagan decidiu emitir títulos do Tesouro norte-americano que, entretanto, não viriam a ser cobertos pelo *Federal Reserve*. Diante dessa recusa, o governo foi forçado a elevar exponencialmente as taxas de juros, para a captação de recursos no mercado, o que veio a acarretar a elevação das taxas em todo o sistema. Como resultado um tanto contraproducente dessa estratégia, cresce o estoque da dívida pública norte-americana, embora as emissões dos títulos do tesouro tenham sido bem sucedidas, ao atrair eurodólares e petrodólares para os EUA nesse contexto crucial de financiamento do complexo industrial-militar norte-americano.<sup>30</sup>

O impacto dessa brutal elevação de juros foi fatal para os países latino-americanos e da Europa do Leste, então na esfera de influência soviética. As conseqüências mais visíveis foram o colapso das contas públicas em países como Polônia e Argentina e a moratória mexicana de agosto de 1982. No Brasil, além das conseqüências sobre o balanço de pagamentos, o início da recessão, o esgotamento da capacidade de endividamento externo, o abandono das pretensões de crescimento e o recrudescimento da inflação – diante da inevitabilidade da desvalorização do cruzeiro, para tornar as exportações mais competitivas - o país viu-se paradoxalmente forçado, no âmbito da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) a suprimir diversos subsídios e medidas de apoio às exportações. Esse quadro levou o país a recorrer ao FMI, como se viu, e a submeter-se ao pacote de condicionalidades que impuseram um alto custo político ao governo. Os ingredientes conjunturais para a deflagração da crise de Estado e do modelo de substituição de importações – que, conforme visto acima, comportavam aspectos sistêmicos, estruturais e que se relacionavam com os fundamentos pouco dinâmicos da economia brasileira – estavam então completos, e seria praticamente impossível ao regime, nesse contexto, manter o apelo desenvolvimentista que caracterizou o período de crescimento dos anos 70. Com isso, esvaneciam-se também as escassas bases de legitimidade econômica do ciclo militar brasileiro.

### **O marco político, econômico e institucional da Constituinte: 1986-1988**

A campanha de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, que o guindaria à Presidência da República em janeiro de 1985, vinha imbuída da tripla vaga de esperança de fazer do Brasil uma democracia plena, de atenuar o impacto da crise econômica e de promover a justiça social num país assolado por desigualdades. A morte de Tancredo não arrefeceu essas esperanças, que viriam a ser renovadas com a decretação do Plano Cruzado, um ano após a posse de José Sarney na Presidência. Pode-se, nessa linha de raciocínio que incorpora a *esperança* como um elemento determinante da transição,

---

<sup>30</sup> A *prime rate* – taxa de juros média praticada pelos 30 maiores bancos comerciais norte-americanos, que se situava em 6,25% ao final de 1976, havia saltado para 21,5% ao final de 1980, primeiro ano do governo Reagan.

estabelecer um contínuo entre as causas internacionais da crise econômica brasileira, a vitória da Aliança Democrática no Colégio Eleitoral, o resultado das eleições de novembro de 1986, a convocação da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) e a promulgação da nova Carta, em outubro de 1988.

Um ano após a posse de Sarney, as condições econômicas do país e o capricho do destino fizeram com que se verificassem mais traços de continuidade que de descontinuidade entre o período militar e o início da “Nova República”, não obstante o importante trabalho de remoção do “entulho autoritário” realizado nesse período, basicamente com a suspensão da vigência dos Atos Institucionais e a passagem à legalidade dos partidos de esquerda até então proscritos. Sem a legitimidade política de Tancredo e surpreendido à última hora com a Presidência, Sarney teve de conviver com todos os indicadores econômicos negativos herdados do período militar, sobretudo com o agravamento da inflação e do desemprego e a conseqüente deterioração da situação social do país. A “Nova República” mostrar-se-ia tão inepta quanto o último governo militar para enfrentar as causas domésticas e internacionais da estagnação e da crise de Estado, que não arrefecia, apesar – e talvez até se agravava – dos leilões de privatização do setor siderúrgico. O ciclo da substituição de importações simplesmente chegara ao fim e o Governo não dispunha nem de idéias nem de instrumentos para gerar um novo modelo ou estratégia de desenvolvimento. Seria legítimo indagar se o governo Sarney desejava efetivamente promover o desenvolvimento, ou muito mais comodamente optara por manter a estratificação dos privilégios da burocracia e do capital, ainda receosos do crescimento potencial das esquerdas com o fim do período militar. Também nesse sentido, pode-se afirmar que as continuidades ainda prevaleciam sobre as descontinuidades, no tocante às relações entre a “Nova República” e o período imediatamente anterior.

Com a manutenção do caos que se havia instalado na economia brasileira, e que rapidamente consumia o combustível da esperança abastecido com a vitória da Aliança Democrática no Colégio Eleitoral, iniciou-se na economia brasileira a era dos planos rocambolescos para se debelar a estagflação, o principal entre eles sendo sempre o Plano Cruzado, de março de 1986. A característica básica de tais planos era atacar as causas imediatas e visíveis da inflação, de modo a gerar efeitos impactantes e de curto prazo (quase sempre com propósitos eleitorais) e não enfrentar suas causas remotas ou subjacentes, entre as quais assomavam o patrimonialismo, o protecionismo e a escassa integração do Brasil à economia internacional.

O Plano Cruzado gerou conseqüências econômicas imediatas e efêmeras, mas que trariam dividendos políticos duradouros e perenes. Com a inflação sido contida por Decreto, passando a hibernar em 5% ao mês, contra os insustentáveis 110% mensais de antes, os resultados em termos de popularidade de Sarney e do PMDB foram espetaculares. O impacto do Plano nas eleições de 1986 foi marcante e decisivo, com o Partido elegendo todos os Governadores do país, com a exceção de Sergipe, e montando uma bancada de 305 Deputados, que viriam a ser empossados como Constituintes a partir de 1º de fevereiro de 1987. Passadas as eleições e instalada a ANC, a crise e o caos econômico voltariam à cena, com o governo Sarney vindo a decretar unilateralmente moratória junto ao sistema multilateral de crédito e ao Clube de Paris, menos de quatro semanas após a instalação da ANC.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> A política econômica improvisada do PMDB da década de 80 viria a cobrar um alto preço nas primeiras eleições diretas para Presidente, em 1989, com o Partido e seu líder, o Deputado Ulysses Guimarães - “Senhor Diretas” e baluarte da luta contra o regime de exceção -, sendo forçados a amargar desempenho pífio naquele pleito, que viria a ser conquistado, como era de praxe na política brasileira até então, por um “outsider”.

O fato, porém, de o PMDB ser uma grande frente política, alimentada por amplos setores sociais descontentes ou oponentes do regime militar - que o situou como pólo oposicionista num sistema bipartidário de fato (mesmo na década de 80, após a reforma partidária de 1979) -, traria conseqüências inesperadas para o desdobramento dos trabalhos constituintes. Se muitos, como o próprio Sarney e diversos parlamentares que mais tarde viriam a conspirar contra o Regimento da ANC, a partir da formação do “Centrão”, representavam, em vários aspectos, o continuísmo em relação ao regime anterior, houve tantos outros que propugnavam por mudanças mais radicais na estrutura política, econômica e social do país, por um efetivo rompimento com o passado e por uma integração do Brasil aos eixos dinâmicos da economia mundial. Por circunstâncias que foram detalhadamente esmiuçadas em outros trabalhos<sup>32</sup>, os progressistas acabaram por assumir posições estratégicas nas Comissões e Subcomissões da ANC, influenciando nos resultados do processo e tendo um peso decisivo no trabalho final - o que mesmo a reação conservadora do “Centrão” não foi capaz de evitar.

Cabe avaliar, porém, ainda que superficialmente, quais seriam as relações mais diretas entre o contexto internacional da segunda metade dos anos 80 e os trabalhos da ANC, inclusive em relação ao resultado final da ação dos progressistas, considerado desproporcionalmente *favorável*, em relação à dimensão de sua bancada.

No plano econômico, a Constituinte foi promulgada num momento histórico de transição, entre o fim do período de SI e o advento da ampla liberalização capitaneada, na América Latina, pelo Consenso de Washington. Os trabalhos em plenário ocorreram em momento de certa dúvida e hesitação em relação às plataformas que as esquerdas pretendiam adotar, diante dos acontecimentos internacionais que prenunciavam o fim do socialismo-regime - de modo radical e dramático, no caso da extinta URSS, e de modo mais gradual, no caso da China -, do intervencionismo econômico estatal e das ideologias de corte mais “universalizante”, como o próprio comunismo soviético ou algumas experiências auto-gestionárias do Leste Europeu<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> O principal entre os quais é o livro de Adriano Pilatti *A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

<sup>33</sup> Havia diversas manifestações de dúvida, mesmo durante o processo constituinte, em relação aos novos rumos da esquerda com o fim do bipolarismo e da Guerra Fria. No caso do PT, tais dúvidas foram refletidas num grande seminário realizado pelo Partido, em abril de 1989, que resultou na publicação *PT: um Projeto para o Brasil* (São Paulo, Brasiliense, 1989). No caso do antigo PCB (hoje Partido Popular Socialista – PPS), a Resolução Política do seu Diretório Nacional, de 1/9/1991, conclamava os militantes para o Congresso que iria criar uma “nova formação política” e reconhecia a dificuldade da tarefa que teria pela frente de “(...) buscar uma nova síntese teórica, democrática e humanista, que fundamente um novo socialismo.” (PCB, 1991:2).