

CONVÊNIO ACADÊMICO

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

Rua Riachuelo, 217 – Centro -- 05002-070 São Paulo/SP – Brasil



Universidade Presbiteriana Mackenzie

Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”

Depoimento:

BRASÍLIO SALLUM JUNIOR

Equipe de Pesquisa

Antônio Sérgio Rocha (DCS/Unifesp) - coordenador/editor

Daniel Menezes (Direito/Mackenzie) – coordenador adjunto

Ademar Seabra da Cruz Junior (MRE/Itamaraty)

Andrei Koerner (DCP/Unicamp)

Ademar Seabra da Cruz Junior (MRE/Itamaraty)

Bernardo Ferreira (DCS/UERJ)

Cicero Araujo (DCP/USP)

Eduardo Noronha (DCS/UFSCar)

Jefferson Goulart (DCH/UNESP)

Brasílio João Sallum Junior nasceu em 1946, em Porto Alegre (RS). Em 1965, iniciou seus estudos de graduação em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Após completar o primeiro ano, viajou para o Chile, onde continuou seus estudos na Universidad de Concepción. Voltou ao Brasil e ingressou em 1967 no curso de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo, graduando-se em 1970. Ingressou como docente na mesma universidade em 1974. Obteve seu doutorado em sociologia na USP em 1980 com a tese “Capitalismo e cafeicultura no oeste paulista, 1988-1930”, publicado pela editora Duas Cidades. Desenvolveu investigações de pós-doutorado na Stanford University e na Universidad Autónoma de México. Seu trabalho de livre-docência (1995) é considerado uma das mais completas interpretações da transição para a democracia no Brasil, publicada pela editora Hucitec em 1996 com o título Labirintos: dos gerais à Nova República. A partir de 2003, coordenou no Departamento de Sociologia o Consórcio de Informações Sociais, projeto desenvolvido em colaboração com a ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais), para coletar, organizar e difundir entre os cientistas sociais os bancos de dados resultantes de pesquisas realizadas no país. Participa dos conselhos editoriais da Lua Nova – revista de Cultura e Política, Tempo Social – revista de Sociologia da USP, da revista Sociologia e Política e da Sociologia e Antropologia. É membro do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), do qual foi diretor-presidente (2008-2010). No período 2002-2005, foi coordenador do Comitê Assessor de Ciências Sociais do CNPq. Suas investigações se realizam principalmente na áreas de Teoria Sociológica, Estratificação Social e Sociologia Política. Em 2015, publicou o livro O impeachment de Fernando Collor (editora 34). É Professor Titular do Departamento de Sociologia da USP desde o ano de 2000.

Crise de Estado e crise de regime

A dupla transição política brasileira

A conjuntura política que leva à Constituinte foi o objeto de estudo do meu livro *Labirintos*.¹ Na sua introdução, dei muita ênfase ao elemento de confrontação com as demais perspectivas de análise política. Naquela época -- final dos anos 80 e começo dos 90 --, vigorava uma certa perspectiva de análise de transição política que a circunscrevia à esfera político-institucional. Esta perspectiva estava marcada pela tentativa da ciência política se autonomizar em relação à sociologia. Tentava-se explicar os fatos políticos por meio de fenômenos circunscritos à órbita das instituições políticas – um procedimento *à la* Durkheim: explicar fenômenos sociais pelos próprios fenômenos sociais. Dava-se também ênfase aos atores do processo político, na perspectiva de explicar os fenômenos políticos pela dinâmica entre atores com distintas orientações.

À época, parecia a mim um despropósito explicar fenômenos políticos apenas por instituições políticas, ou por relações políticas. Eu achava que a política não se circunscrevia às ditas instituições políticas, e considerava também que, ao restringir assim o escopo da disciplina, se estava perdendo muito do que anteriormente havia sido conquistado. Porque, antes, a política era pensada como o núcleo de coesão ou de transformação da sociedade em seu conjunto, e não apenas como o que as instituições políticas circunscreviam os atores e núcleos de poder político oficiais – os poderes e suas relações, o funcionamento do Congresso Nacional, os partidos políticos, as eleições etc. Eu achava que, além dessa circunscrição limitar em demasia o objeto da análise política, estavam sendo abandonadas noções importantes há muito vinculadas a uma perspectiva da política associada à sociologia. Em especial, o conceito de Estado

fora abandonado em favor do conceito de regime político e deixavam de ser tomados como objetos de análise os atores coletivos de “fora” do sistema, seu enraizamento em classes sociais, assim como de conceitos como o de dominação etc.

Fazer uso do conceito de Estado colocava de imediato a questão das relações de classe, de atores coletivos que não são facilmente visíveis nas disputas políticas cotidianas mas que são fundamentais tanto para a sustentação da ordem política e social como nos momentos de sua contestação. Isso não cabia na ciência política que então se afirmava -- e, especialmente, na chamada ‘transitologia’². *Labirintos* é, então, um livro que tenta incluir a sociedade na órbita da explicação da política e tenta pensar a política no interior da sociedade. Mas os ‘transitologistas’ tinham razão dar ênfase ao papel dos atores -- porque, na situação de transição política, os atores se soltam mais, já que o sistema está em crise. Eles se soltam e aí passa a haver uma certa liberdade de atuação, em que não se pode pré-definir o curso da ação dos agentes: o curso da ação não-institucional aparece na própria transição. Ainda assim, os atores não estão completamente dissociados da sociedade e das outras instâncias da vida social. Embora o regime político e outras regras do funcionamento da vida social estejam postos em questão, os atores não estão totalmente autonomizados, e as instâncias sociais não funcionam de fato como instituições: os agentes não deixam de ser agentes enraizados nas classes populares, nas classes médias, classes altas etc., e a estrutura de classes sociais continua existindo.

Penso que isso é que foi quase suprimido da discussão usual da transição política, e me parece ruim tentar deduzir condutas a partir das instituições em uma situação de transição. Esse é o tipo da coisa que não dá para fazer: como é que se vai deduzir ações a partir das instituições quando elas estão em frangalhos, quando elas estão em um processo de transformação? Se tomamos um regime político inteiramente estável, nessas circunstâncias se tem um

mínimo de capacidade de fazer cálculo: “Este vai votar desse jeito, aquele vai votar daquele outro jeito”. Mas, se o país está em crise, se setores médios e populares, usualmente dominados, passam a rejeitar esta condição, se os partidos e as organizações se veem reforçados pela sociedade que se insurge, se está em crise ou em seu rumo e as instituições não podem operar direito, os mecanismos de conformação das condutas deixam de operar como antes. Aqui, tocamos em outro ponto importante subavaliado pela literatura de então: a transição política que ocorria era um processo de superação, ainda em aberto, de uma crise política; a despeito do foco nos atores, quase não se sublinhava que, antes de ser um processo de construção da democracia, tratava-se de um processo de crise política -- do regime militar mas também do Estado brasileiro. A democracia era um resultado possível e desejável -- mas incerto. E a incerteza não dizia respeito apenas às alternativas democracia/autoritarismo. Incluía também a profundidade maior ou menor da mudança em curso. De início, imaginava-se estar lutando pela re-democratização, tendo em mente o regime de 1946-64; ao final, se viu que chegamos a resultados muito melhores: a uma democracia como nunca tivemos.

ESTADO, REGIME, PARTICIPAÇÃO POPULAR

Eu começo *Labirintos* citando um texto antigo, que escrevi a propósito do Plano Cruzado, no qual eu dizia que a crise não era apenas do Governo Sarney: não era uma crise apenas do regime mas também do Estado.³ Esse era o tom geral do intento: estudar a transição buscando associar os processos políticos visíveis na cena a processos de transformação que ocorriam seja na base da sociedade, seja no âmbito do Estado. Tentei mostrar que a crise era não só do regime autoritário mas também do Estado nacional-desenvolvimentista. Era isso que estava em jogo: na época, a crise envolvia uma mudança no padrão econômico internacional e também uma mudança das relações de classes sociais no Brasil. Só que eu não contava com material suficiente para mostrar isso: eu não

dispunha, por exemplo, do artigo de Eduardo Noronha sobre as greves naquele período,⁴ com bases nos índices do Dieese, nem do artigo de Ângela Alonso sobre o movimento ambientalista.⁵ Esses trabalhos e alguns outros – como excepcional o livro de Eder Saber sobre os anos 1970⁶ -- mostram que, na verdade, todo o processo de transição teve como parâmetros básicos uma mudança internacional e um enorme aflorar de reivindicações populares e de classe, que antes não tinham lugar.

Esse aflorar, essa explosão do vulcão, é um elemento-chave para entendermos a transformação que houve. Tivemos uma crise de Estado não só no sentido de que a forma Estado nacional-desenvolvimentista se fratura e vai se redefinindo sua posição em relação ao mercado. Houve também uma grande mudança no que se refere ao papel da massa da população e da classe média na conformação do Estado. A população ganhou ação sobre órgãos públicos na área de educação e na área de saúde, nas quais os Conselhos estabeleceram pequenos núcleos de participação na gestão, significando um importante avanço das camadas populares, numa história que ainda hoje estamos vivendo, de tal modo que, no segundo Governo Lula, chega-se ao fim de um ciclo de autonomização das camadas populares. Nossa democracia é uma democracia representativa, mas que possui alguns nichos de participação popular.

Esse impulso popular dos anos 80 deu na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. A Constituição, e nisso de fato Ulysses Guimarães tinha razão, é uma Constituição-Cidadã -- embora esse documento também tenha dado à nossa lei todas as características do velho Estado. Ela reitera o desenvolvimentismo que já não conseguia efetivamente se manter e acolhe as pressões por democracia. É, assim, dúbia como superação da crise.

Nos anos 80, houve também uma tentativa de inversão de poder dos centros subalternos em relação núcleo do poder nacional, que produziu de qualquer

forma restrições à ação do vértice superior do poder público, o Executivo federal. Houve uma restrição desse Poder Central em relação às prefeituras, em relação aos Estados-membros, em relação às empresas estatais: todos eles ganharam poder -- o que se consolidou na Constituição de 1988.

AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO E O FERVILHAR DA SOCIEDADE

A crise do Estado que eclodiu em 1983 não se resolveu nos anos 80: ela persistiu. Hoje, estou convencido de que a nossa transição política termina de fato em 1994, porque foi apenas naquele ano que o Estado conseguiu redefinir e estabilizar sua moeda, ganhando capacidade de ação sobre a economia e a sociedade.⁷

Os anos 1980 é um período marcado pela entrada das massas, através dos movimentos sociais, do popular na política. Por outro lado, a relação do Estado com o mercado é toda ela pensada nos velhos termos. É bom lembrar que o termo ‘Nova República’ era algo que fazia muito sentido em 1985, ano em que Tancredo Neves cunhou a expressão⁸ e se vivia aquele período como uma enorme inovação. Mas não foi inovação no que se refere à relação Estado/mercado. Porque todo mundo da Oposição achava que iria fazer um “Governo Geisel de esquerda”, ou seja, um Estado intervencionista forte, capaz de levar o desenvolvimento para frente, eliminando a ação dos monopolistas, dos aventureiros e outras coisas mais; nós tínhamos uma concepção intervencionista fortíssima. Eduardo Kugelmas⁹ tinha uma imagem sobre isso, e ele, como sempre, preocupado com a relação com seus amigos, que em grande parte tinham ido para o governo, dizia: “O pessoal acha que é piloto de *Boeing*, e que basta dar só uma guinadinha para a esquerda no *Boeing*-Estado brasileiro que a gente chega lá”. Porque imaginava-se que a crise econômica tinha sido resultado de uma forma aventureira de gerir o Estado e as finanças estatais, que o pessoal tinha se endividado além da conta, que não tinham pensado no capital

era estrangeiro e que por isso se tinha chegado à crise. E que toda a gestão da crise tinha sido uma gestão reacionária. No fundo, os economistas e os políticos do PMDB achavam que podiam construir na Nova República uma política econômica realmente racional e nacionalista.

É bom lembrar que, em 1984, ainda no regime militar, o governo tinha conseguido zerar o déficit externo – que depois desandou de novo. Só que a desagregação política do governo nessa época já era tamanha que não dava mais para segurar. O ponto básico é que nós -- digo ‘nós’ porque é uma geração da qual eu faço parte: o pessoal da universidade, da Oposição – nós tínhamos sido educados na perspectiva keynesiana e cepalina, de modo que achávamos que o pessoal que estava no governo era uma cambada de liberais, reacionários, e coisas assim. Quando veio o Plano Cruzado, que congelou e controlou tudo, pensei: “Finalmente a Oposição está no poder”... Eu me lembro que, 1986, Belluzzo¹⁰ estava no governo. Ele era assessor do Funaro¹¹ e queria fazer a *holding* das estatais; achávamos isso o “máximo”... Isso estava bem na lógica da Oposição. Só que Belluzzo foi decapitado dias depois, pela ação da mídia e das entidades empresariais, e ele nunca mais falou sobre o assunto.

No fundo, não nos tínhamos dado conta de que a estrutura do capitalismo tinha mudado, que uma nova conformação do capitalismo – mundial -- estava em pleno curso. Eu diria mais: também não nos tínhamos dado conta da mudança que estava acontecendo no Brasil, em termos de ascensão dos movimentos populares e da classe média. Porque não era só greve. No início da Nova República, logo no começo do Governo Sarney, ocorreu uma greve de caminhoneiros que fechou a via Dutra por três dias. Eles pararam o trânsito! Em todas as áreas, havia esse tipo de reivindicação. A sociedade estava fervendo. Mas as pessoas não tinham a percepção clara de que a sociedade estava se transformando. Quem tinha mais essa percepção era quem estava envolvido com movimentos populares, principalmente o pessoal do PT.

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

A CRISE BRASILEIRA

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

Sempre se disse que o Colégio Eleitoral desrespeitou a vontade popular, ao rejeitar a Emenda Dante de Oliveira,¹² e que foi conservador ao escolher Tancredo Neves. Eu diria o seguinte: foi conservador não por ser um Colégio Eleitoral mas por ter sido eleito em 1982 e ter uma representação “biônica”. Depois de 1982, houve o enorme movimento popular pelas *Diretas-já*. Aconteceu uma massa de ações de coletividades organizadas que mudaram a

face do país, de modo que o fato de o Colégio Eleitoral ter sido oriundo de eleições de 1982 fez uma enorme diferença -- porque o ritmo da transformação política da sociedade foi muito mais rápido do que estava no horizonte das instituições vigentes.

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

Se pensarmos a Assembleia Constituinte apenas a partir dos parlamentares e do jogo entre eles, fica difícil entender porque entrou lá a participação popular na área de educação e na área de saúde. Como isso aconteceu? Porque ela foi acompanhada por uma espécie de pulsar social, de pressão dos movimentos sociais. As emendas populares¹⁴ aparentemente resultaram em pouco. Mas houve a pressão, a mobilização em torno dos temas, e os políticos profissionais têm uma percepção aguda dessas coisas. Acho que esse deslocamento fez diferença.

É bom lembrar que, nos anos 80, a Oposição tinha peso popular, o PMDB tinha peso popular. Em Osasco, cheguei a falar para reuniões do PMDB em que eu não conseguia ver o final da sala. Era uma coisa impressionante: o diretório do PMDB era muito atuante e fazia reuniões em auditórios, com microfone e tudo, porque o local ficava repleto, cheio de gente! O PMDB tinha enraizamento popular. Não era o mesmo tipo de enraizamento do PT, que é mais organizado, mas o PMDB também tinha isso.

A vitória eleitoral do PMDB foi a vitória de gente preocupada com a democracia, mas que não punha em questão, porque não era isso que estava em jogo, a mudança da relação Estado/mercado. Essa relação era uma coisa longínqua, associada a Thatcher, Bush e Reagan, e que na verdade não era considerado um problema nosso. Aqui, o pessoal liberal era um pinguinho de gente. Era, por exemplo, o pessoal da Sociedade Rural Brasileira, ligado parcialmente a Maluf, e alguns institutos liberais que articularam regionalmente pequena parte dos empresários. O mais preocupante entre os políticos liberais era a característica de serem super-fisiológicos. O pessoal do *Centrão*¹⁵ tinha essa mistura esquisita: de um lado, uma perspectiva liberal empresarial e, do outro, uma prática política totalmente fisiológica. No Congresso Nacional, na legislatura de 1983, o agrupamento liberal-fisiológico era minúsculo, e depois foi crescendo. Na Constituinte, esses parlamentares tiveram um peso maior do que inicialmente se imaginava, exatamente por serem muito fisiológicos.

MUDANÇA POLÍTICA: ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E REGIMES

Na transição política brasileira, há, de fato, duas temporalidades. Tentei fazer a conexão entre a mudança de regime e a mudança de Estado buscando mostrar que a passagem do processo de liberalização política para o processo de democratização foi uma coisa bem mais complexa. Na verdade, essas fases tinham sido identificadas por Schmitter,¹⁶ que havia elaborado uma caracterização formal da mudança: havia uma fase de liberalização e uma fase de democratização. Tentei articular isso com a crise que eclode no Estado no período de 1983-84, quando, a meu ver, se passa processo de liberalização política anterior ao estágio de democratização, que incluía a alternância no poder. O período iniciado aí já não apenas de crise do regime: é o próprio Estado que entra em crise. Só que sua transformação inicia pela relação com a sociedade. Acho que, principalmente a partir daquele momento, há a entrada de atores que antes não estavam em cena, que manifestavam a capacidade de

mobilização autônoma das classes populares. Isso é um aspecto que fez diferença. Apesar de ser possível sucederem-se vários regimes dentro de uma dada forma de Estado, há limites para isso; não é qualquer regime que cabe dentro de certa forma de Estado. O específico do Estado-desenvolvimentista brasileiro – hoje, eu acho melhor denominá-lo “varguista -- é que em nenhum momento ele permitiu qualquer tipo de organização autônoma das classes populares -- sequer do operariado. A organização dos de baixo estava vinculada ao Estado a partir da Presidência da República, a partir do Ministério do Trabalho, por meio da organização sindical. Essa característica se manteve o tempo inteiro. De 1983 em diante, há o movimento pelas *Diretas-já* e então acontece uma paulatina institucionalização da participação das camadas populares não controlada pelo Estado. Isso faz uma enorme diferença. Já no primeiro ano do Governo Sarney, abre-se legalmente a possibilidade de atuação sindical autônoma. E creio que isso não teria sido possível no tipo anterior de Estado. Não era da natureza daquele Estado, que era totalmente concentrado no topo -- eventualmente com variações --, que incorporava no máximo a classe média profissional mas não incluía as massas populares sem controle do topo. Naquele momento, isso foi o mais importante: foi por aí que começou a quebra do padrão hegemônico anterior.

ANÁLISE POLÍTICA E POLÍTICA ECONÔMICA

Tive problemas quando tentei fazer a análise dos anos por meio da ideia de crise de hegemonia. Ao invés de se resolver, ela foi se desdobrando. O modo como procurei apanhar as dificuldades do Estado foi basicamente através da sua política econômica. Em geral, a relação Estado/mercado é o mecanismo que uso para fazer o jogo: eu armo a tensão entre Estado e regime por aí. Tento usar as variações da relação política/economia como mecanismo de medida, um indicador das mudanças na relação entre Estado e mercado. Quando escrevi *Labirintos*, eu estava pensando muito nos parâmetros nacional/internacional e

Estado/mercado. Até então, o padrão era de grande intervenção estatal, com proteção à indústria e com subsídios; éramos uma economia muito protegida. Em segundo lugar, fazíamos uma coisa que não era necessário fazer mas que ainda assim praticávamos, e que deu certo durante um certo tempo -- inclusive por causa da extensão do Brasil. Tínhamos uma intervenção estatal forte na economia, com subsídios etc. e um modelo voltado para o mercado interno. Não era um modelo exportador; era diferente dos asiáticos, que tinham um mercado interno pequeno e que contavam com a garantia do mercado americano. Os EUA tinham em mente criar uma barreira no Leste da Ásia aos países comunistas. É bom lembrar que a Coreia, Taiwan etc. cresceram muito, mas dependiam do mercado japonês e do mercado americano -- e isso fazia uma grande diferença. Em 1988, o processo de mudança dos padrões mundiais já estava bem avançado. Por exemplo, já não havia keynesianos nas organizações financeiras internacionais. Em 1982, a França teve que se submeter a políticas não-keynesianas em plena época do Mitterrand¹⁷ -- e não éramos nós, brasileiros: era a França! A situação do mercado internacional que conseguíamos visualizar era, basicamente, a situação da moratória de 1987. Todo o restante, as transformações financeiras e tecnológicas, a gente não percebia bem -- quer dizer, a maior parte da intelectualidade e dos políticos vinculados à Oposição.

Do meu ponto de vista, isso deságua na Constituição de 88. Nós acabamos mantendo com um padrão herdado de intervenção do Estado e acentuando mudanças decorrentes da fragilização da Presidência da República e do fortalecimento dos Estados-membros da federação e da autonomia das empresas estatais. Do ponto de vista jurídico, as empresas estatais ganharam a parada na Constituinte -- embora na verdade fizessem o que bem queriam até a criação da SEST,¹⁸ em 1981. E ainda conseguiram ampliar seus ganhos. Só depois do fracasso do Plano Cruzado, lá por 1987, em meio à Constituinte que o processo

da liberalização econômica ganhou peso político entre nós, embora de início limitado.

SARNEY E A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Creio que não era possível deixar de convocar e fazer a Constituinte. Entre outras razões, porque houve uma Oposição que tinha lutado muito pela ideia de re-constitucionalização do país. Às vezes, a gente não se dá conta disso: tivemos cinco milhões de pessoas nas ruas pedindo eleições diretas para Presidente da República. Houve um grande empuxo social da classe média urbana e dos trabalhadores organizados no sentido de termos uma nova regra institucional. Mesmo que, do ponto de vista analítico, fosse possível fazer apenas a reforma da Constituição de 1967 e isso proporcionasse um resultado melhor, essa alternativa não satisfaria de jeito nenhum o movimento político que identificava a Constituição do regime militar com a ditadura. Existem, portanto, dois aspectos: o da Assembleia Constituinte como demanda da sociedade, e ela pode ter funcionado dessa maneira, e a Constituinte como elemento da estratégia do Presidente da República, e aí Sarney teve relevância na conversão da demanda por uma Assembleia Nacional Constituinte em um Congresso Constituinte. Porque o que estava em jogo era se iríamos subordinar a Constituinte aos padrões congressuais da vida política brasileira ou não.

O que é interessante nesse processo todo é que a Constituinte se deu num ambiente no qual a Presidência da República lutava desesperadamente para restaurar a si própria. Sarney se torna Presidente numa situação absolutamente dramática: não se imaginava que Tancredo Neves pudesse deixar de ser empossado na data prevista e, depois, havia muita incerteza em relação à recuperação da doença e na capacidade de assumir o governo. E Sarney era uma pessoa de pouca relevância na nova coalizão de governo. Ele não tinha passado opositorista, era considerado um traidor por parte do PDS¹⁹ e nunca tinha tido

propriamente uma vinculação com a Oposição. Era tal a sua fragilidade política que Sarney não teve coragem de mexer no ministério escolhido por Tancredo. Resultado: o Ministro da Fazenda dele era o sobrinho do Tancredo...²⁰ E Ulysses Guimarães conservava seu poder de fogo, porque era o presidente do PMDB, o motor da Aliança Democrática, e presidente da Câmara dos Deputados.²¹

A luta constante de Sarney foi para restaurar o seu poder. No trato com a Constituinte, desconfio que a postergação de problemas consistia numa forma de reduzir os problemas da Presidência da República. A Constituição era uma aspiração das classes médias ilustradas, mas podia funcionar também como um modo de transferir, de postergar, uma agenda que produzia dificuldades para governar: “Vamos jogar tudo isso aí para um momento específico, mais adiante, em que o Presidente não esteja em questão”. Somente quando Sarney lança o Plano Cruzado é que ele se torna mesmo Presidente da República, ganhando o *status* político de Presidente reconhecido nacionalmente, e não apenas de ocupante do cargo por força da lei. E Sarney manobrou para que fosse ele o lançador do Cruzado. Foi um mecanismo de afirmação: ele foi muito sensível para com os efeitos sociais e psicossociais do Plano Cruzado.

Havia ali um sistema de forças que precisa ser visto do ângulo de Sarney. Ele manobrava para se tornar Presidente de fato, não só de direito, e, para fazer isso, tinha de reduzir o papel de Ulysses Guimarães. Mas Sarney tinha também que fazer um outro movimento, que ficou mais na obscuridade. Houve uma mudança na composição do PFL. Quando, no processo de transição, o PDS rachou e se formou a Frente Liberal, a liderança daquele grupo que veio para a Aliança Democrática foi de Marco Maciel.²² Sarney operou tanto no sentido de diminuir a influência de Ulysses no PMDB quanto no sentido de reduzir o poder de Marco Maciel no PFL, para isso reforçando a liderança de Antonio Carlos Magalhães,²³ que se tornou titular do Ministério das Comunicações. Em relação a esses dois grandes parceiros, Sarney opera para reduzir seu poder nos partidos jogando

com os inimigos deles no interior de suas respectivas agremiações. E há ainda todo aquele conjunto de governadores -- Orestes Quércia, Newton Cardoso, Moreira Franco, Miguel Arraes -- que se elegem em 1986 e que diminuíram o peso de Ulysses Guimarães no PMDB.

CONSTITUIÇÃO DE 88: RELAÇÕES DE FORÇA E PARTICULARISMOS

A ampla mobilização a que me referi foi, de uma certa maneira, absorvida no resultado final da Constituição da 1988. É claro que havia uma teia de instituições que filtravam o processo e que redundaram, por exemplo, no SUS, na política urbana etc. A graça da análise é examinar os deslocamentos em vários níveis: por que se absorveu as reivindicações populares em tais e tais áreas, e não em outras? Se pensarmos sociológica e politicamente num sentido amplo, a beleza da coisa é que, em cada área específica e nas várias comissões, seria possível acompanhar as relações de força se transformando até chegar ao final. Talvez tenha havido, em função das regras próprias da Constituição, atrasos ou exageros em relação a outras coisas. Mas as regras acabaram tendo importância. Olhando-se de fora, acho que não podia deixar de ser assim: uma colcha de retalhos. Mas a que corresponde cada retalho? Acho que isso exige uma análise mais detalhada das bancadas reais, identificando quem representava quem, pois, embora a falta de hegemonia tenha produzido uma Constituição mais detalhada, isso ainda não explica porque os retalhos foram desse jeito, e não de outro. Por exemplo: é possível que os Conselhos que incluem participação social não fizessem tanto sentido na área de educação, porque aí não existia reivindicação forte desse tipo: a reivindicação forte que havia era no setor da saúde. É provável que o “Partido Sanitarista”²⁴ tenha conseguido algo na saúde e que isso tenha sido estendido, por isonomia, para as outras áreas. Para tomar outro exemplo: por que, na área econômica, a estatização foi além do que era antes? Porque as empresas estatais tiveram muita força: conseguiram mais poder do que tinham anteriormente. E assim por diante.

NOTAS

¹ *Labirintos*. Dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996. Trata-se de tese de livre-docência, defendida em 1995 na FFLC/USP.

² Apodo para caracterizar um conjunto de literatura da ciência política dedicada ao estudo das transições políticas à democracia no Sul da Europa e na América Latina. A obra *princeps* dessa literatura é a coletânea *Transitions from Authoritarian Rule*, organizada por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (John Hopkins University Press, 1986). Em português, há tradução de três dos quatro volumes pela Vértice (1988).

³ “Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira”, in Lourdes Sola (org.), *O Estado da transição – política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, 1988.

⁴ “Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007”. São Paulo: *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política – n. 76, 2009.

⁵ “Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro”. *Novos Estudos – CEBRAP* – n. 79. São Paulo, novembro de 2007.

⁶ Trata-se do livro *Quando novos personagens entraram em cena – Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

⁷ Referência ao Plano Real, que logrou estabilizar os preços da economia brasileira a partir de seu lançamento, em julho de 1994.

⁸ A expressão foi criada pelo publicitário Mauro Salles, que era próximo de Tancredo Neves.

⁹ Nascido em 1942 e falecido em 2006, Eduardo Kugelmas foi professor de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Graduou-se em Direito (USP), fez mestrado em Sociologia na École de Hautes Études Sociales de Paris e doutorado em Ciência Política (USP). Foi também pesquisador de entidades como o Instituto de Pesquisa Social da Fundação Escola de Sociologia de São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). Foi ainda assessor especial de Dílson Funaro na Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo. Autor de vários estudos acadêmicos, atuou também no jornalismo, tendo integrado a primeira equipe de editoria de economia da revista *Veja*.

¹⁰ Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo é um economista e professor da Unicamp. Nascido em 1942, formou-se em Direito (USP) em 1965 e cursou também Ciências Sociais. Fez pós-graduação em Desenvolvimento pela CEPAL/Ilpes. Doutorou-se em Economia pela UNICAMP em 1975, tornando-se Professor Titular dessa instituição em 1986. Foi assessor econômico do PMDB entre 1974 e 1992 e Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (1985-1987) do Governo Sarney. De 1988 a 1990, foi Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo, na gestão Orestes Quércia. Fundou a FACAMP, juntamente com os economistas João Manuel Cardoso de Mello, Liana Aureliano e Eduardo da Rocha Azevedo. Em 2005, recebeu o Prêmio Intelectual do ano – Prêmio Juca Pato. No final de 2009, Belluzzo foi o articulador da construção da Arena Palestra Itália. Fez parte do conselho deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. É colunista e consultor editorial do semanário *Carta Capital*.

¹¹ Dílson Domingos Funaro, nascido em 1933 e falecido em 1989, foi um empresário brasileiro do ramo de plásticos, proprietário da fábrica de brinquedos Trol. Foi presidente do BNDES e Ministro da Fazenda do Governo Sarney, entre 26 de agosto de 1985 e 29 de abril de 1987. Durante sua gestão como Ministro, foi responsável pela criação do Cruzado, um plano de estabilização econômica. Foi também o responsável pela assinatura da moratória unilateral a dívida externa, em 20 de fevereiro de 1987. Funaro seria levado a pedir demissão alguns meses depois.

¹² Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT) para a restabelecimento de eleições presidenciais diretas em 1988.

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

¹⁴ Emenda Popular era uma modalidade de participação de agrupamentos extraparlamentares prevista pelo Regimento Interno da Constituinte. Trinta mil eleitores poderiam subscrever uma proposta organizada sob a responsabilidade de pelo menos três entidades associativas e apresentá-la diretamente na ANC. No total, houve 122 emendas populares, implicando nada menos que 12.277.423 assinaturas. Desse montante, 83 emendas populares foram admitidas no processo constituinte.

¹⁵ Trata-se de um agrupamento parlamentar suprapartidário, que se formou na Constituinte em fins de 1987 como reação ao Projeto de Constituição preparado pela Comissão de Sistematização, considerado excessivamente estatizante e com larga ênfase nos direitos sociais.

¹⁶ Phillippe Charles Schmitter é um cientista político norte-americano. Nascido em Washington, D.C. (1936), foi professor do Departamento de Política da Universidade de Chicago (1967-1982). Passou então a lecionar no European University Institute até 1986 e, na década seguinte, na Universidade de Stanford (1986-1996). Retornou então ao European University Institute, onde se aposentou em 2004. Schmitter tem como campo de atuação a política comparada, integração regional da América Latina e da Europa, transições políticas e sobre o corporativismo. Escreveu uma obra clássica sobre o corporativismo brasileiro, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (1971).

¹⁷ François Maurice Adrien Marie Mitterrand, nascido em 1916 e falecido em 1996, foi um político francês, que presidiu a França por 14 anos. Na juventude, militou em organizações ligadas à Ação Católica, de inclinação direitista. Durante a ocupação nazista na França, inicialmente serviu ao regime colaboracionista de Vichy. Mas, subseqüente, tornou-se ativo militante da Resistência nacionalista. Ocupou diversos cargos ministeriais durante a Quarta República (1946-1958). De 1965 a 1988, logrou suplantar rivais no campo da esquerda e apresentar-se continuamente como o candidato à Presidência da República, que finalmente venceria nas eleições de 1981. Neste primeiro mandato, Mitterrand adotou uma política econômica radical, com diversas nacionalizações de empresas de vulto. Ante a crise econômica que irromperia dois anos depois, inverteria o curso das políticas, deflagrando uma série de privatizações, no âmbito de uma política econômica ortodoxa. Reelege-se em 1988, governando o país até 1995.

¹⁸ SEST era a Secretaria de Controle de Empresas Estatais, criada pelo Decreto 84.128, de 29 de outubro de 1979, no âmbito do sistema de planejamento estatal. A SEST era vinculada à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), na órbita a estrutura da Presidência da República. Durante todo o Governo Figueiredo, a SEST foi chefiada pelo economista Nelson Mortada. No Governo Sarney, a SEST seria transferida para o Ministério da Fazenda, em 31 de março de 1987.

¹⁹ PDS era o Partido Democrático Social, fundado em 30 de janeiro de 1980 em decorrência do bipartidarismo existente no regime autoritário. Teve entre seus membros José Sarney, Jarbas Passarinho, Delfim Netto, Espiridião Amim, Paulo Maluf, Marcos Maciel, Jorge Bornhauser e Ciro Gomes.

²⁰ O sobrinho de Tancredo era Francisco Dornelles, por ele escolhido para ser o Ministro da Fazenda. Francisco Oswaldo Neves Dornelles nasceu em Belo Horizonte em 1935, sendo primo em 2º. grau de Getúlio Vargas. Formado em Direito na Universidade do Brasil (atual UFRJ), iniciou sua carreira de administrador e político trabalhando com seu tio na Secretaria de Finanças de Minas Gerais em 1959. Durante o período em que Tancredo ocupou o cargo de Primeiro Ministro (1961), foi seu secretário particular. Especializou-se em finanças públicas e tributação, com cursos na França e nos EUA. Foi Secretário da Receita Federal em 1979, no Governo Figueiredo. Consta que teria sido o elo de ligação entre a equipe tancredista e os militares, para o advento da Nova República, como indicado em sua homepage, “com a consolidação do nome de Tancredo Neves como candidato do PMDB à Presidência da República, realizou gestões no sentido de estabelecer canais de diálogo entre o candidato oposicionista e setores do governo e das Forças Armadas”. Depois da experiência como Ministro da Fazenda, elegeu-se deputado federal constituinte em 1986, pelo PFL, sendo reeleito mais quatro vezes. Na Constituinte, obteve nota zero do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). Disputou a prefeitura do Rio de Janeiro em 1992, obtendo o 7º. lugar. No Governo Fernando Henrique, foi Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, e também Ministro do Trabalho. Em 2006, elegeu-se senador pelo Estado do Rio de Janeiro, pela legenda do Partido Progressista (PP).

²¹ Aliança Democrática foi um pacto formal estabelecido entre a dissidência do PDS, que passou a se denominar Frente Liberal, com o PMDB, para a formação de uma chapa para disputar as eleições presidenciais de janeiro de 1995, a ser realizado no Colégio Eleitoral. Tancredo Neves era o cabeça de chapa, com o senador José Sarney (MA) como vice.

²² Marco Antônio de Oliveira Maciel, nascido em Recife em 1940, é um advogado e político brasileiro. Graduou-se em Direito pela UFPE, tendo iniciado a vida pública como presidente da União Metropolitana de Estudantes de Pernambuco (1963), entidade apoiada financeiramente pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), organização de direita criada em 1961. Suma gestão que o levaria a romper com a UNE (União Nacional dos Estudantes). Em 1966, elegeu-se deputado federal na legenda da ARENA, obtendo a reeleição em 1970 e 1974. Na Câmara dos Deputados, foi eleito seu presidente para o biênio 1977-1979. Em sua gestão, o Presidente Geisel decretaria o recesso do Congresso Nacional, através do Ato Complementar n. 102, de 1º. de abril de 1977. Maciel teria sido contrário à supressão das atividades do Legislativo, mas optou por não polemizar ou enfrentar o Executivo, o que lhe teria valido a nomeação de governador “biônico” de Pernambuco, 1978. Quatro anos depois, se elegeu senador por seu Estado, e se tornaria uma das lideranças do PDS. Em 1984, foi uma das opções do bloco governista para a sucessão do Presidente Figueiredo, mas, por restrições da legislação partidária, foi preterido em favor de José Sarney, na montagem da chapa com Tancredo Neves. Em 1985, tomou posse como Ministro da Educação da Nova República, cargo que se afastaria para assumir a condição de senador na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, na qual se tornaria um dos instigadores e principais lideranças do *Centrão*. Apoiou Collor na eleição de 1989 e se reelegeria senador em 1990, assumindo a liderança do Governo no Senado Federal. Em 1994, foi escolhido vice na chapa presidencial de Fernando Henrique Cardoso, cargo que repetiria na eleição vitoriosa de 1998. Voltaria a eleger-se senador em 2002, mas perderia a reeleição em 2010, ficando sem cargo eletivo após 44 anos de vida política.

²³ Antonio Carlos de Peixoto Magalhães, nascido em Salvador (BA) em 1927, foi um político e empresário. Era conhecido pelo acrônimo ACM. Graduou-se em Medicina (UFBA, 1952), embora jamais tenha exercido a profissão. Em 1954, elegeu-se deputado estadual pela UDN, legenda pela qual venceria a disputa para deputado federal em 1958 e 1962. Foi um dos grandes amigos de Juscelino Kubitschek, a despeito de serem de partidos adversários. Apoiador do golpe de 1964 e do regime autoritário, elegeu-se deputado federal em 1996, cargo que não exerceria por ter sido nomeado prefeito “biônico” de Salvador, em 1967. Em 1970, seria novamente escolhido indiretamente pelo comando do regime, dessa vez para o cargo de governador “biônico” da Bahia. Governou a Bahia mais duas vezes, com nova indicação indireta em 1978 e por eleição direta em 1990. Participou intensamente da articulação da dissidência governista que se opôs à candidatura de Paulo Maluf à Presidência da República em 1984-1985, tendo como contrapartida a sua nomeação para Ministro das Comunicações

do Governo Tancredo-Sarney. No Ministério, teve decisiva atuação nas pressões pelo mandato de cinco anos para Sarney, patrocinando, pelo que se leu na imprensa da época, ampla distribuição de canais de TV e concessões de rádio como forma de persuasão de constituintes. Foi eleito senador em 1994 e 2002, tendo o PFL/DEM como última legenda. Faleceu em 2007.

²⁴ Denominação que se usa para o conjunto de parlamentares que se identificam com a causa de políticas de saúde estatizadas e de amplo alcance sobre as camadas populares.