

®BuscaLegis.ccj.ufsc.br

REVISTA Nº 3

Ano 2 - 1.º semestre de 1981 - p. 133-143

Comentário do artigo "O modelo político e a estrutura sócio-econômica brasileira", de Hélio Jaguaribe, publicada em "Revista da civilização brasileira", n.º 4, p. 129-53.

Regina Iara Regis Dittrich

Da Universidade Federal de Santa Catarina

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos tem sido constante a preocupação dos cientistas políticos, dos sociólogos, dos economistas e dos historiadores com o sistema político implantado no Brasil a partir de 1964. A investigação das causas que conduziram à implantação do Estado autoritário; as características do modelo econômico e político; a crítica ou a defesa aos atos e medidas de exceção; e, a partir do Governo Geisel, a discussão e as análises prospectivas quanto ao desdobramento do processo de abertura política, são os temas prediletos.

O artigo que nos propomos a examinar é do Professor Hélio Jaguaribe publicado na Revista "Encontros da Civilização Brasileira". Ele aborda o regime político que vigora desde 1964 salientando as suas várias fases, inclusive o final do Governo Geisel, considerado, pelo autor, como a "fase da reforma do regime". Este texto, escrito em agosto de 1978, tem origem no período de encaminhamento ao Congresso dos projetos de reforma política, porém válido e atualizado até o momento.

O artigo, que complementa as contribuições do autor, beneficia-se do extenso conhecimento que possui sobre os problemas do desenvolvimento econômico, político e social, a sua linha interpretativa transparece claramente nos encadeamentos entre as relações econômicas e as relações políticas que formam um todo indivisível. A ação econômica constitui o suporte sobre os quais aumentam as relações entre as classes. Estas, por sua vez, delineiam os objetivos e as formas possíveis de ação política.

Na análise do "Modelo Político" e da "Estrutura Econômica Brasileira", o Professor Hélio Jaguaribe concentra a discussão em três pontos:

1º - dedica-se ao fenômeno do populismo, das causas de sua crise considerada pelo autor a raiz da formação do regime implantado em 1964;

2º - analisa as características do regime e as formas pelos quais funciona;

3º - aborda a crise que afeta o regime e visualiza as perspectivas de uma reforma política e da revisão interna do próprio sistema.

O Professor Jaguaribe, sem pretender adivinhar o futuro político do Brasil, propõe-se a indicar o melhor rumo, o mais viável, para constituir-se uma sociedade verdadeiramente democrática no país.

1.1.A CRISE DO POPULISMO

Na primeira etapa do trabalho desenvolve análise interpretativa da problemática populista. Parte do pressuposto de que não se entende a crise do populismo sem que primeiro se tenha uma idéia básica deste fenômeno político.

Populismo, segundo Jaguaribe, foi no fundamental um processo de aliança que alterou a estrutura usual nas relações e nas lutas de classes que, basicamente, existem nas sociedades capitalistas. O tipo de conflito ocorre entre os assalariados e as classes possuidoras do capital. Este tipo de relação não foi alterado no Brasil, à época do populismo, apenas foi introduzida nova modalidade neste relacionamento, que se constituiu em uma aliança frouxa entre os setores progressistas das principais classes brasileiras: a burguesia industrial, o grande empresariado, os setores democráticos e gerenciais da classe média e o setor sindicalizado das massas obreiras.

Em nome do nacionalismo e da industrialização, todas as contradições de classes são negadas. Os inimigos, neste período, são as oligarquias e os interesses estrangeiros ou imperialistas. As forças políticas de várias classes sociais unem-se e, juntamente com o governo, preconizam "a paz social" e "a aliança entre o trabalho e o capital".⁽¹⁾

Esse sistema de aliança e cooperação de classes era mantido porque todos estavam convictos de que tinham algo a ganhar, ainda que de forma diferenciada, com o processo de desenvolvimento e com o crescimento da indústria brasileira.

O populismo no Brasil se configura a partir de Vargas e se mantém até o Governo Goulart. Corresponde à primeira fase do industrialismo Brasileiro caracterizado por profundas modificações na estrutura social e política. Na classe baixa surgiram os operários, como grupo político e socialmente significativo; na classe alta, a emergência dos empresários industriais; e, na classe média, o seu crescimento, diversificação e ingresso no processo produtivo.⁽²⁾

Quanto ao processo de redistribuição dos ganhos advindos com o desenvolvimento, ressalta que era mais retórico do que real, na medida em que a burguesia detinha maiores proveitos.

Se por um lado beneficiou mais a burguesia e a classe média, no tocante à participação da renda nacional, por outro lado, possibilitou ao proletariado o aperfeiçoamento de suas organizações de classe e experiência política.

Explica Hélio Jaguaribe que a essência da crise do populismo reside no fato de que, a partir do Governo Juscelino Kubitschek, o modelo econômico que presidiu ao populismo e à democracia populista, caracterizado pela substituição de importações, esgotou a sua capacidade de assegurar a continuidade do crescimento. Para continuar crescendo o modelo exigiria o aprofundamento da revolução industrial, o que não ocorreu.

Aponta o autor, entre os principais fatores da crise:

- a) a diminuição das oportunidades de investimentos;
- b) a falta de mercados.

O desenvolvimento industrial brasileiro se fez, basicamente, através da substituição das importações. Ocorre que a partir de um determinado momento, as mercadorias que continuávamos a importar para virem a ser produzidas no Brasil exigiam grandes investimentos que os empresários nacionais não estavam em condições de financiar.

Para a redução das possibilidades de substituição das importações também concorreu a falta de mercado. À medida que as empresas não encontravam perspectivas de mercado na colocação de novos produtos ou na ampliação da produção, passaram a investir o estritamente necessário para repor o equipamento desgastado.

Como o processo de desenvolvimento vinha sendo feito através da substituição de informações, não era preocupação do modelo estimular as exportações, que se mantiveram estabilizadas.

Assim, sem capacidade de acesso aos mercados externos e sem condições de sustentação no mercado interno, o processo de desenvolvimento não poderia prosseguir ou se aprofundar, a não ser que as inversões fossem feitas pelo Estado.

Argumenta o autor que também o Estado estava incapacitado de sustentar essa tarefa.

Primeiro, porque o populismo, em termos de filosofia política, estava mais próximo de uma visão liberal do que de um dirigismo completo.

Segundo, porque o Estado Populista, por razões de ordem institucional e Política, não tinha as suas finanças em dia. O autor é de opinião que não se tratava de irresponsabilidade ou incompetência dos governos populistas. O fato é que os encargos governamentais aumentaram com o processo de desenvolvimento sem que houvesse um correspondente acréscimo da receita de impostos, provocando o déficit de caixa do Governo. No Governo Vargas a receita federal correspondia a 9% do Produto Bruto e os gastos da administração correspondiam a 9%; já no final do período populista, a receita representava os mesmos 9%, enquanto os gastos com os encargos do Estado, aproximavam-se dos 20% do produto bruto.

Para colocar as finanças em dia, o governo necessitava de uma reforma fiscal de forma tal que reequipasse o Estado com recursos apropriados às novas responsabilidades. Esta reforma foi negada à época, pelo Congresso que representava, exatamente, os interesses de quem pagava os impostos.

Concluindo a sua exposição sobre a crise econômica, enfatiza que a estagnação adveio porque o setor privado foi incapaz de assumir o esforço de inversão necessário para continuar o processo de desenvolvimento e, o Estado, por filosofia e por falta de recursos, também não pode fazê-lo. Com a estagnação veio o rompimento da aliança de classes, e o conseqüente realinhamento das solidariedades.

Os setores da classe média que antes apoiavam o populismo passaram a temer que este processo se convertesse em forma radical de socialismo.

Por sua vez, a burguesia industrial se unia cada vez mais aos seus antigos opositores - a aristocracia rural, ao comércio e às multinacionais, na defesa da propriedade e do capital privado.

A luta ideológica entre conservadores e reformistas entrou em um processo de radicalização a partir do Governo Goulart, quando o diálogo entre as duas forças foi se tornando cada vez mais difícil.

As forças conservadoras, agora também representadas pela classe média e a empresarial, começam a verificar que, pela primeira vez na história do Brasil, grupos de esquerda, com certa expressão política, estavam tentando alcançar o poder. Foi a fase do alarmismo.

Jaguaribe não ressaltava com maiores detalhes todos os acontecimentos que contribuíram para o processo de radicalização das forças políticas em 1964 e que conduziram a mobilização das Forças Armadas e a

conseqüente tomada do poder. A preocupação do autor foi destacar o papel da classe média nos acontecimentos que culminaram com a implantação do regime autoritário-militar, defendendo a tese de que o movimento promovido pelas Forças Armadas em 1964 serviu para confirmar uma tendência histórica no Brasil: as Forças Armadas, ideologicamente, sempre acompanharam a classe média. Para onde se orientassem os interesses e os valores da classe média, as Forças Armadas, independente de outras circunstâncias, acabavam se colocando ao seu lado.

Ocorrendo o agravamento das lutas ideológicas, a classe média passa a apoiar uma posição de resistência às pressões populares, no que são acompanhadas pelas Forças Militares que, mobilizando-se, assumem o poder em 1964.

O Exército, que sustentou o populismo enquanto projeto industrializante e modernizante, agora, ao assumir o poder, estabelece as diretrizes de como enfrentaria os problemas resultantes da crise.

Primeiro foram eliminadas as pressões e as demandas que eram dirigidas a partir das bases sociais relativamente à cúpula, através da repressão e da diluição das forças organizatórias, como: os sindicatos, a CGT, a UNE, etc.

Depois, trataram da reorganização da economia dentro de um modelo distinto do anterior, destacando:

- a) o combate à inflação, através de medidas como: arrocho salarial; a diminuição das inversões públicas para combater o déficit orçamentário e a contenção do crédito;
- b) a melhoria do aparelho arrecadador e do sistema tributário, que permitiriam elevar a receita do Governo.

Em um segundo tempo trataram de retomar o processo de desenvolvimento. Estas medidas podem ser caracterizadas pela implantação política de incentivo ao ingresso de capital estrangeiro justificando complementar as deficiências da formação nativa de capital (o que significou, daí por diante, uma abertura quase irrestrita às multinacionais), estímulo à formação das grandes empresas (a inversão foi basicamente concentrada nas indústrias tecnologicamente de ponta); e a abertura dos mercados externos para os produtos manufaturados excedentes.

1.2. O NOVO MODELO BRASILEIRO

Advoga o autor que o modelo foi se formando historicamente e não por etapas preestabelecidas.

O primeiro período intitulado de "formativo", e que corresponde à fase Castelo Branco, a intervenção militar se aproxima dos moldes clássicos. Forças Armadas agem como um "Poder Moderador" que intervém para pacificar. Eliminados os focos da crise, restabelecida a normalidade, devolveria o poder aos civis. Tanto que Castelo auto-limitou o seu mandato em três anos, numa manifesta intenção de conferir o poder aos políticos.

Ao final do Governo Castelo, surge um grupo dentro das Forças Armadas que entendeu como insuficiente uma intervenção temporária, pois fora constatado que os fatores da suposta perturbação da ordem do conjunto da população eram artificiais. O que existia era um desequilíbrio estrutural exigindo a permanência das Forças Armadas no poder para reconfigurar a totalidade do Estado nos seus aspectos econômicos e sociais.

Inicia-se então, um novo período chamado de "linha dura", que vai corresponder ao período transitório de Castelo a Costa e Silva e, mais notadamente, ao Governo Médici.

O Estado Autoritário, segundo Jaguaribe, se auto-regula e seleciona os seus agentes por cooptação. O regime opera e se sustenta por intermédio de quatro-sistemas:

1º - o sistema de Segurança, considerado o fundamental. O estrato superior é ocupado pelo alto comando das três armas, particularmente do Exército, que define os princípios de segurança nacional e concentra na pessoa do Presidente o veículo de execução desta política;

2º - o sistema administrativo. Além do Presidente e de seu Ministério, no estrato superior também se encontram os Governadores dos Estados;

3º - o sistema da convalidação do Congresso e do Poder Judiciário. Estas duas instituições perdem, com o regime autoritário, as suas características de soberania e autonomia e passam a ser convalidatórias das decisões tomadas no nível administrativo dentro dos parâmetros fixados pelo sistema de segurança; e,

4º - o sistema produtivo. O principal agente do sistema é a grande empresa (nacional e/ou estrangeira). O sistema não faz objeção à existência das pequenas e médias empresas, mas todo o enfoque é dirigido à grande empresa, com a crescente participação da empresa pública em virtude da demanda de insumos necessários aos grandes empreendimentos.

Em síntese, o regime político inaugurado em 1964 torna-se autoritário. Seu sistema produtivo se baseia na grande empresa privada nacional e/ou internacional, e na pública.

Os mecanismos de poder são controlados pela alta hierarquia militar, principalmente pelo Exército.

Os agentes são escolhidos por cooptação e recebem o apoio da classe média e da burguesia, representados por seus setores de cúpula.

1.3 A CRISE DO SISTEMA

Durante os anos de 69/74, o sistema apregoava ter atingido notável desempenho em vários setores, notadamente no plano econômico. O crescimento do produto bruto superava sempre a marca dos 9% e, foi proclamado "o milagre brasileiro" no Governo Médici, quanto o sistema retinha em suas mãos todo o controle social e político. Ocorre que nos últimos anos o sistema começou a esgotar a sua possibilidade de sustentação e entrou num processo de crise.

O regime estava apoiado sobre um tripé de condições fundamentais:

O primeiro ponto de apoio era o equilíbrio econômico. O segundo ponto, era manter a normalidade externa, tanto do ponto de vista econômico como político. O terceiro diz respeito à legitimidade do sistema que, funcionando através do exercício coercitivo, tinha que gerar uma legitimidade interna da coerção, de forma que se apresentasse válido, pelo menos para os opressores.

No setor econômico o fato que veio a produzir o desequilíbrio foi a crise do petróleo em 1973. O alto custo deste insumo, absolutamente indispensável ao desenvolvimento industrial, exigia uma disponibilidade de recursos adicionais que a economia não poderia despendar.

O déficit externo avolumava-se produzindo desequilíbrios internos gerando uma inflação de custos.

Quanto ao problema inflacionário, o autor reitera que, neste momento os custos de produção não ficam afetados por causa do déficit do Tesouro, como era a situação da inflação na época populista.

Os fatores, hoje, São muito mais complexos e de difícil solução.

Quanto à falta de legitimidade que o sistema vem se ressentindo, Jaguaribe explica da seguinte forma:

As Forças Armadas são uma expressão dos valores e do ideário da classe média. Mas, em um determinado momento, começou a ocorrer uma defasagem desse relacionamento com a classe média alterando as expectativas Legitimidade. Para isso concorreram dois fatores: o primeiro, é a curta memória social. A classe média, que entrou em Pânico em 1964, preocupada c, um possível golpe de esquerda, esqueceu os seus receios passados, 15 anos. Voltam, agora, a prevalecer os seus sentimentos de legitimidade tradicionais em matéria de Poder político passando a gerar crescente exigência de legalidade e de redemocratização.

O segundo, é a própria crise econômica. O regime militar precisava de certa eficácia do seu modelo econômico para justificar e coonestar a sua legitimidade.

As expectativas da classe média se redirecionaram no sentido da democracia, pela volta ao Estado de Direito. E as Forças Armadas, sem condições de sustentar uma legitimidade de exceção, se vêem compelidas a iniciar uma Política de distensão para não perderem a capacidade de exercer o controle.

Daí, a política de abertura democrática preconizada no Governo Geisel e continuada com o atual Presidente, Entende o autor que a abertura política tenta democratizar o controle do poder e o seu exercício, sem, no entanto, democratizar os mecanismos de sua formação, que continuam controlados por um pequeno grupo oligárquico.

Outro aspecto levantado Jaguaribe é o da reação da sociedade civil a partir do momento em que se acentua o divórcio entre a classe média e o regime militar. O autor, como também uma série de comentaristas políticos, têm acentuado o papel notável dos sindicatos, da OAB e da Igreja no atual processo de redemocratização. Só para citar um exemplo, poderíamos situar as greves em São Paulo que têm sido exemplares em termos de conteúdo, forma e oportunidade de reivindicar.

Quanto à hipótese de um golpe por parte das forças inconformadas com o processo de redemocratização, o autor diz que não pode ser desprezada. Mas, como ponto positivo de que isso não venha a ocorrer, ele observa que na medida em que a classe média passar a exigir a recondução do país a uma normalidade democrática, a consciência militar exprimirá esta mesma exigência. Assim, qualquer medida golpista em violação à legitimidade desejada, será recebida de forma negativa pelos próprios militares.

1.4 O PROBLEMA DA DEMOCRACIA

Ao concluir o seu trabalho, Jaguaribe tece algumas considerações sobre o problema da democracia nas condições de um país como o nosso que se defronta com importantes contradições - principalmente, entre os valores democráticos da classe média e o sentido conservador de seus interesses. Se por um lado, sustentamos o caráter democrático da sociedade brasileira, por outro lado a realidade nos mostra um país com rígida divisão de classes, grande marginalidade e uma distribuição da renda acentuadamente desequilibrada.

A análise prospectiva é sempre difícil e incerta. Jaguaribe, parece-me, não pretendeu projetar o futuro da

democracia no Brasil, mas a partir da realidade presente e das contradições existentes, indicar o melhor rumo para a consolidação de uma democracia mais igualitária, mais real.

Argumenta o autor que em uma sociedade com tantos desequilíbrios, todo o processo aberto e democrático conduzirá a uma forte pressão redistributiva. E, se esta pressão for realizada em ritmo maior do que o do crescimento e do produto, a redistribuição só se efetuará às custas da transferência da riqueza destes setores para os marginalizados. Entende, porém, o Professor Jaguaribe que, no momento em que se acentua a pressão para a transferência da riqueza, a classe média que agora força o governo a democratizar, irá retrair-se da mesma forma como o fez em 1964.

Pela análise do autor, a democracia que teremos vai depender do equilíbrio entre a consciência de legitimidade da classe média - que a encaminha para o Estado de Direito - e os limites de redistribuição da riqueza aceitáveis para os parâmetros democráticos dessa mesma classe média.

Para o autor não há solução viável para a democracia brasileira, enquanto as classes marginalizadas não forem incorporadas aos processos de participação da vida econômica. Durante este processo, de longo prazo, cabe moderar as exigências de todos os lados, levando-se sempre em conta a precariedade da democracia brasileira. Moderação das exigências das massas, o que vai dizer, da mobilização operária, para evitar que a classe média retorne, novamente, a apelar para a proteção do guarda-chuva autoritário. Cabe também exigir do governo um sério programa de expansão social num esforço de incorporação das massas ao processo de desenvolvimento.

Os setores privilegiados, as Forças Armadas e a classe média devem tomar consciência que a mobilização operária com suas greves são partes da essência democrática e que as grandes decisões do Estado devem ser debatidas e decididas com a participação da opinião pública e não contra ela, já que as várias categorias sociais necessitam de veículos livres para que possam pressionar na busca de soluções da coletividade nacional e não serem sufocadas sob o argumento da paz social que não existe para esta enorme parcela de brasileiros.

Para encaminharmos algo neste sentido são necessárias algumas condições fundamentais, as quais o Professor Jaguaribe não fez referência. A coparticipação povo/governo é uma delas. A outra condição foi perfeitamente sintetizada por Fernando Henrique Cardoso ⁽³⁾, ao escrever:

"Não haverá democracia para valer senão quando se entender que a Nação não é uma comunidade mas uma resultante que se constrói a partir do reconhecimento do sistema de interesses de grupos e classes que se contrapõem e têm conflitos, e, que, em circunstâncias dadas, são antagônicas. A engenharia política democrática lança os fundamentos de ordem institucional no reconhecimento dessas divergências e no estabelecimento de canais que permitem expressar as divergências, e de mecanismos que conseguem estabelecer não o consenso falso das ditaduras mas os acordos provisórios, quando possível, dos contendores".

NOTAS

1. IANNI, Otávio. "Formação do Estado Populista na América Latina". Rio, Civilização Brasileira, 1975, p. 160.
2. PEREIRA, Luis Carlos Bresser. "Desenvolvimento e crise no Brasil". São Paulo, Brasiliense, 1975, p. 43.
3. CARDOSO, Fernando Henrique. As espadas devem ser embainhadas. In Receita-Brasil, Revista "Veja", agosto/78.

BIBLIOGRAFIA

1. CARDOSO, Fernando Henrique. Inflação e Desenvolvimento Petrópolis. Editora Vozes, 5/d.
2. CARONE, Edgar. A República Velha. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1970.
3. CARVALHO, Murilo. O Juiz pode jogar? In Receita: Brasil. Revista Veja, agosto/78.
4. IANNI, Otávio. Formação do Estado Populista na América Latina. Rio, Civilização Brasileira, 1975.
5. JAGUARIBE, Hélio. Brasil: crise e alternativas. Rio, Zahar Editores, 1974.
6. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1975.
7. SAES, Décio. Classe Média e Política. Petrópolis. Vozes, 1975.
8. SILVA, Vitor e BUESCU, Mircea. 10 anos de renovação econômica. São Paulo; APEC, 1974.
9. SILVA, Hélio. Os governos Militares. Rio, Editora Três. 1975.
10. SILVEIRA FILHO, Paulo. Receio de Novos Milagres. in Receita: Brasil Revista Veja, agosto/78.
11. SINGER, Paul. A crise do milagre. Rio, Paz e Terra, 1976.
12. SKIDMORE, Thomas. De Getúlio a Castelo, 3 ed. Rio, São Paulo, Paz e Terra, 1975.
13. WEFFORT, Francisco. Estados e Massas no Brasil, in Revistada Civilização Brasileira nº 7, 1975.