

Revista de
Sociologia
e Política

Revista de Sociologia e Política
ISSN: 0104-4478
EditoriaRSP@ufpr.br
Universidade Federal do Paraná
Brasil

Lenardão, Elcio
A RELAÇÃO ENTRE "MODERNIZAÇÃO" NEOLIBERAL E PRÁTICAS POLÍTICAS "ATRASADAS"
NO BRASIL DOS ANOS 1990
Revista de Sociologia e Política, vol. 16, núm. 31, noviembre, 2008, pp. 197-214
Universidade Federal do Paraná
Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23811708014>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A RELAÇÃO ENTRE “MODERNIZAÇÃO” NEOLIBERAL E PRÁTICAS POLÍTICAS “ATRASADAS” NO BRASIL DOS ANOS 1990

Elsio Lenardão

RESUMO

Faz-se, aqui, uma investigação das razões da presença de práticas políticas do tipo clientelista entre setores das classes populares, no Brasil contemporâneo, enfatizando os anos 1990. Propõe-se valorizar as razões inscritas na própria conjuntura sócio-política que circunda o fenômeno, de modo que se vá além das explicações que se fiam nos aspectos histórico-culturais ou de viés economicista, exclusivamente. Para esse propósito, recorreremos a fontes bibliográficas e a periódicos, dos quais se tirou uma interpretação própria sobre o período. Verificou-se que as práticas clientelistas receberam estímulos para manifestarem-se na organização política nacional, principalmente na esfera federal, mas com reflexos efetivos nos estados e municípios, em razão de a coalizão de forças políticas formada para a implantação do projeto neoliberal no Brasil ter juntado a “moderna” Social Democracia Brasileira e as “velhas” oligarquias regionais – situadas dentro do PFL, PP, PTB e setores do PMDB, principalmente –, cujos representantes são reconhecidos pelo apego às práticas de recorte patrimonialista e paternalista. A inclusão dessas últimas no “pacto conservador” pró-reformas neoliberais significou, por extensão, a revalorização dessas práticas. Encontra-se aí, parte da explicação para o vigor com que práticas como o fisiologismo, o apadrinhamento, o aparelhamento da máquina estatal, a compra e venda de votos e o clientelismo apresentam-se no cenário nacional dos anos 1990.

PALAVRAS-CHAVE: política brasileira; comportamento político; clientelismo político no Brasil; projeto neoliberal.

“No fundo, nós [PSDB e PT] disputamos quem comanda o atraso, a massa atrasada do país e os partidos que a representam” (Fernando Henrique Cardoso, abril de 2005).

I. INTRODUÇÃO

Como explicar a notória sobrevivência de práticas “atrasadas”¹ no cenário político nacional, a despeito de todas as mudanças institucionais e le-

gis ocorridas nos últimos 15 anos? Há, sem dúvida, as motivações ligadas ao fato de tais práticas atenderem a interesses imediatos de alguns

¹ Embora façamos, neste texto, o uso abusivo dos termos “atraso” e “atrasadas”, não compartilhamos de uma perspectiva “evolucionista” na interpretação da política brasileira. O uso desses termos supõe apenas que há um conjunto de práticas políticas que podem ser identificadas como mais próprias a um tempo histórico já passado, mas não exclusivo a ele, no qual seria mais ou menos evidente sua relação com as demais dimensões da vida social: por exemplo, com a estrutura de classes, com as formas de distribuição da propriedade, com a forma de organização do Estado etc. Por isso, esse conjunto ou boa parte das práticas que o comporiam poderia ser confrontado e diferenciado de um outro conjunto *mais* próprio a um novo tempo histórico. Em relação a este último, aquele conjunto poderia receber

as denominações de “atrasado”, “arcaico” ou “velho”. Em nosso caso específico, o contraponto para julgar/avaliar como sendo “atrasada” parte das práticas políticas que ajudam a compor o cenário político brasileiro dos últimos quinze anos, é o reconhecimento de certo paradigma do que seria a política moderna, que, embora de forte caráter idealista, a entenderia como o lugar dos procedimentos públicos impessoais e universais. É o ideal proposto pelo republicanismo. Já a ideia de práticas políticas do “atraso”, no que nos interessa exatamente, referir-se-ia melhor a uma realidade social e política fundada e sustentada ainda em padrões de autoridade tradicionais – personalizada e emocional – e em uma relação do indivíduo e dos grupos com a coisa pública, que misturaria, explícita e diretamente, interesses públicos e privados.

políticos (reprodução eleitoral, enriquecimento, busca de privilégios, por exemplo) e de um ou outro empresário que se associa a políticos na busca de vantagens futuras em negócios com o Estado. Mas, se se resumissem a isso, tais práticas já teriam sido barradas pela plutocracia brasileira. Muitas são as práticas do “atraso”, entre elas estão o fisiologismo², a compra e venda de apoio entre o poder Executivo e Congresso Nacional, o apadrinhamento, o nepotismo, o “apossamento” privado do aparelho estatal ou o favorecimento federal (via emendas orçamentárias) da política paroquial (base para o reforço de práticas clientelistas). Todas elas cumprem uma “funcionalidade” no sistema político-econômico em voga nos anos recentes: elas permitem e facilitam, mesmo sob o regime considerado, sob certos aspectos, democrático, o funcionamento de governos que recorrem a estilos de tomada de decisões fortemente centrados no poder Executivo e em seus poderes discricionários de intervenção. Mas por que teríamos precisado de governos com essas características, nos anos recentes?

Esse fato ocorreu porque, no final dos anos 1980, parte das classes dominantes brasileiras aderiu ao “moderno”³ programa sócio-econômico neoliberal: um conjunto de medidas que, no Brasil, materializou-se em abertura comercial, redução do papel do Estado como interventor econômico por meio de privatizações e freio à expansão de políticas públicas de caráter universal, uma reforma trabalhista regressiva e uma reforma da previdência redutora de direitos, entre outras.

² Definido pela prática daqueles deputados e senadores que organizam a sua atuação no Congresso com base na troca de favores com o poder Executivo e com as lideranças das duas casas. Ilustrativo de tal comportamento é o lema, já consagrado, de um ex-deputado “fisiológico”, usado para justificar sua posição em relação ao Executivo: “É dando que se recebe”.

³ Os termos “moderno” e “modernização” foram apropriados e muito usados pela ideologia neoliberal nos anos 1990, no Brasil. Por certo que tal apropriação impingeu novos sentidos. Aqui, “moderno” é o que afina-se com as “reformas” legais e institucionais de caráter ultraliberal propostas pelo neoliberalismo. Este, por sua vez, do ponto de vista formal, pode ser entendido como “doutrina e coleção de práticas de política econômica” (PAULANI & PATO, 2005, p. 53). Manteremos as aspas nos termos “moderno” e “modernização” quando se referirem aos sentidos propostos pelo discurso neoliberal.

Os anos 1980 foram marcados, além disso, pela consolidação da força política de setores organizados das classes populares (movimentos sociais e sindicais) e pela inscrição de alguns de seus interesses de classe na Constituição de 1988, que incluiu o direito a uma proteção social avançada e mecanismos de ampliação da participação política popular, via referendo, plebiscito, projeto de lei de iniciativa popular etc. Por essa época, tinha-se, de fato, a impressão de que o cenário político pós-ditadura incluiria a participação de novos personagens até então ignorados nas decisões estratégicas do Estado. Além disso, com o processo de “abertura” política o Congresso Nacional retomava, aos poucos, certa influência no cenário político.

Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso foram eleitos como possíveis condutores da implantação do programa neoliberal no Brasil. Ocorre que esse programa é essencialmente antipopular, e isso tornava necessários “governos fortes e autônomos”, em relação aos demais poderes e a pressões de setores das classes populares, de modo que se tornasse possível tomar decisões desfavoráveis a boa parte da população do país. Embora Collor de Melo tenha dado os primeiros passos à implementação do programa neoliberal no país, coube a Fernando Henrique Cardoso a montagem de um “governo forte e autônomo” para aquele propósito.

Partimos do pressuposto de que os dois governos de Fernando Henrique Cardoso tiveram como preocupação central de suas gestões a política macroeconômica. Noutros termos, tiveram como objetivo primordial conquistar e garantir um determinado tipo de estabilidade econômica, medida, principalmente, pelo controle da inflação. Eleger esse objetivo como central implicou subordinar a ele outros temas de competência das políticas do Estado, como, por exemplo, a reforma agrária, problemas ambientais e a diminuição da pobreza e da desigualdade social.

A estratégia selecionada para esse objetivo, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, foi a de um novo “pacto conservador”⁴ que juntou ao PSDB partidos e caciques políticos de perfil

⁴ Novy (2002, p. 178) confirma a interpretação sobre o “pacto conservador” que teria sustentado o governo FHC e que uniu o “atraso” e o “moderno”: “[...] o Presidente da República [FHC], cujo discurso político gira em torno do conceito da ‘modernização’, dependia [o autor refere-se ao

clientelístico e “velhas” oligarquias políticas⁵ acostumadas a práticas “atrasadas” nas regiões de suas bases eleitorais. Desse modo, o grupo de intelectuais

período final do primeiro mandato de FHC] para a implementação dessa ‘modernização’ do apoio das forças políticas mais retrógradas do Brasil. O esforço modernizador das partes do *establishment* brasileiro interessadas na transformação encontrou seu limite nas alianças necessárias para o apoio de uma tal política”. Conforme Suassuna e Novaes (1994), a composição principal da coligação que elegeu Fernando Henrique Cardoso teria sido formada por PSDB/PFL/PTB. De acordo com Gomes (2000, p. 28), o PPB também fez parte da base aliada de Fernando Henrique Cardoso. Parte do PMDB também compôs a base de apoio do governo FHC no Congresso, e chegou até mesmo a fornecer quadros para os ministérios, como foi o caso do Ministro dos Transportes Eliseu Padilha, membro do PMDB gaúcho. Segundo Comim (1998, p. 12), a “aliança governista original”, formalizada, da gestão FHC, era composta por PSDB/PFL/PTB. Quanto à composição desses partidos que formaram as coligações em torno do projeto neoliberal, pode-se anotar: o PFL (Partido da Frente Liberal), principal herdeiro da antiga Arena, tem sua trajetória política marcada pela prática do “é dando que se recebe”, ou, noutros termos, o fisiologismo. É reconhecido como um partido com um programa atualizado de direita e com presença nacional consolidada; o PPB (Partido Progressista Brasileiro), também formado com quadros da extinta Arena, era, no período em foco, um partido com um programa político com clara orientação direitista, representando os interesses do empresariado nacional, sobretudo de São Paulo. Era dessa cidade seu principal expoente: Paulo Maluf, ex-prefeito de São Paulo, famoso por montar uma estrutura de comando da cidade de São Paulo baseada no loteamento clientelista das ‘sub-prefeituras’ do Município. Porém, o PPB conseguiu tornar-se um partido integrado nacionalmente, graças, inclusive, à sua predileção pelas coalizões governamentais (NOVY, 2002, p. 162-163). O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) foi fundado no ano de 1979. No seu início, pregava a volta dos ideais nacionalistas defendidos por Getúlio Vargas, mas logo passou a defender idéias identificadas com o liberalismo. O PMDB, fundado em 1980, reuniu uma grande quantidade de políticos que integravam o MDB na época do governo militar. Chegou ao centro do poder nacional com José Sarney, que se tornou Presidente da República após a morte de Tancredo Neves. Comporta uma gama de tendências que vão de políticos apegados a práticas “atrasadas”, até alguns de perfil social-democrata. É, por isso, entre os grandes partidos do Congresso, o menos coeso e coerente na atuação.

⁵ Aqui não se entende oligarquia como “forma” de governo, mas como forma de exercício do poder político, que teria como traços característicos: a existência de um agrupamento com fortes laços familiares e de lealdade política, em torno de uma figura central, um “chefe-mor”; o vínculo inicial do grupo a uma localidade ou região sobre a qual exerce, durante um período que vai além de uma geração, grande influência e poder político, com acesso ao aparelho estatal local e/ou regional e aos privilégios possíveis que

tais tucanos⁶ à frente do governo não precisaria inventar novas práticas políticas no país: bastava reinstalar em nível federal procedimentos de relação política já praticados em nível estadual e local pelos políticos desses partidos aliados⁷.

Cabe salientar que aquelas práticas que denominamos “atrasadas” emergem no cenário político do período, principalmente, porque acompanham a “política tradicional” de alguns dos partidos que compuseram o referido “pacto conservador”⁸, já que fazem parte do seu menu de procedimentos. Na caracterização do “pacto”

esse acesso permite por meio de uma relação de “apossamento” da máquina estatal pelos membros e apadrinhados do chefe oligárquico; o desenvolvimento de relações de apadrinhamento e paternalismo com os eleitores, de modo a constituir clientelas eleitorais. Dado o gosto pela exposição que os oligarcas brasileiros exibem, não é difícil reconhecê-los e nominá-los. Em 1995, a revista Carta Capital apresentou um resumo biográfico de algumas oligarquias brasileiras (79 nomes), em plena atividade política, por quase todas as regiões do país. Entre os sobrenomes da lista aparecem aqueles de projeção nacional, por exemplo, – os Sarney, do Maranhão, os Maciel, de Pernambuco, os Franco, de Sergipe, os Magalhães, da Bahia, os Bornhausen, de Santa Catarina – e alguns que embora ‘mandassem’ há tempos em suas regiões, não haviam alcançado grande projeção de sua imagem – os Alves e os Rosado, do Rio Grande do Norte, os Melo, de Alagoas e Pernambuco, os Coelho, da Bahia e de Pernambuco (Os donos do poder: a oligarquia à brasileira e a reforma impossível, 1995).

⁶ Nome com que se passou a alcinhar o PSDB, dado que o símbolo do PSDB (partido do Presidente FHC e que esteve à frente do referido “pacto conservador”) é o tucano, ave de bico comprido e de porte médio, encontrada, principalmente, na Mata Atlântica brasileira.

⁷ Vale anotar que no governo de Luis Inácio ‘Lula’ da Silva as práticas políticas de tipo “atrasadas” parecem manter uma presença-chave nas relações entre o poder Executivo e o Legislativo e na composição e funcionamento da base aliada que o sustenta. Porém, de acordo com a postura metodológica assumida aqui quanto à hipótese sobre a relação entre o governo FHC e as práticas políticas de tipo “atrasadas”, a “prova” dessa relação no governo Lula e de suas motivações conjunturais exigiria outra investigação. Neste artigo, limitamo-nos a tratar do governo FHC.

⁸ A utilização dessas práticas por parte daqueles partidos incluídos aqui como “forças do atraso” pode ser verificada cotidianamente pela presença de suas siglas, de boa parte de seus membros e de suas principais lideranças, nas listas que levantam e denunciam tais práticas, com presença constante na imprensa e no registro bibliográfico. Pode-se ver, por exemplo: Dimenstein (1988); Krieger, Novaes e Faria (1992); Pinto (1992); Dimenstein & Souza (1994); Granato (1994); Krieger, Rodrigues e Bonassa (1994); Cardoso (2000); Puls (2000); e Vaz (2005).

ensejado pelos representantes do bloco no poder no governo FHC, a análise pode ser enriquecida com os acréscimos dos aspectos ideológicos que teriam particularizado o bloco nesse período. O “pacto conservador” poderia, então, ser descrito como “bloco político ideológico”, já que teria sido capaz de articular, intelectualmente, “uma aliança bem-sucedida entre o que se poderia chamar de ‘cosmopolitismo de cócoras’ de uma parte da intelectualidade paulista e carioca atrelada às altas finanças internacionais, e o localismo dos donos do sertão e da malandragem urbana brasileira”. (FIORI, 2001, p. 55)⁹. O próprio Fernando Henrique Cardoso, comentando a “disputa pelo poder” político entre o PSDB e o PT, esclareceu como os “tucanos” veriam seu papel no quadro político nacional recente: “No fundo, nós [PSDB e PT] disputamos quem comanda o atraso, a massa atrasada do país e os partidos que a representam” (*apud* NOGUEIRA, 2005).

Além disso, o governo FHC escolheu o caminho da “cooptação”, do controle “comercializado” do Congresso – ou seja, privilegiar o apoio dos parlamentares “compráveis”, dos parlamentares “fisiológicos” – como forma de fazer prevalecer as suas preferências. Essa opção foi facilitada pelas prerrogativas de que dispõe o poder Executivo no quadro constitucional dos poderes como, por exemplo: distribuir inúmeros cargos importantes do aparelho estatal e que não são eletivos, mas dependentes da indicação e aprovação pelo Executivo; controlar uma grande variedade de recursos, tais como créditos financeiros, execução de emendas individuais e coletivas dos parlamentares, concessões de rádio e televisão, licitações etc. Assim, o controle sobre o poder Legislativo por parte do poder Executivo, naquelas decisões de grande relevância, não precisava mais dar-se às custas da repressão e do uso do aparato policial-militar, como no período anterior da ditadura. Seria conseguido, agora, principalmente, por meio da “comercialização” do apoio de alguns partidos e de alguns parlamentares¹⁰.

Era comum que, sob o governo de Fernando

Henrique Cardoso, diante de alguma discordância, ainda que parcial, de algum projeto do governo, o poder Executivo exercesse virulentamente o seu poder – ameaçando partidos, comprando apoios de parlamentares, fazendo campanha orquestrada na mídia, estabelecendo acordos espúrios com caciques partidários e oligarcas regionais – até conseguir a submissão do Parlamento. Esse foi e tem sido o padrão da relação entre o poder Executivo e o Legislativo nos últimos 15 anos. Basta observar que há algum tempo o Executivo substituiu o Congresso na atividade de legislar e que o Congresso se mostra muito tímido na discussão e intervenção nos temas relevantes da nação¹¹.

Os três governos do período analisado garantiram carta branca do Congresso e das lideranças partidárias para o que interessava àquelas frações de classe que mais tiravam vantagem do modelo neoliberal e da política econômica “rentista” vigente no período que enfocamos, pelo menos para a gestão macroeconômica cotidiana do país. Por seu lado, os parlamentares colheram a seiva indispensável à sua reprodução eleitoral: adendos ao orçamento federal favorecendo suas bases eleitorais, cargos em variados escalões do governo e das empresas públicas etc.

Quanto ao controle das ações políticas da classe trabalhadora por parte do governo, os procedimentos que se encadeiam no período são: “reforma branca” na legislação trabalhista que implicou em fragilização de direitos e da força da pressão popular; desprezo e desqualificação de suas entidades de representação; rebaixamento de direitos sociais; e a opção por programas sociais assistencialistas de acentuado perfil clientelista. O Programa Comunidade Solidária seria o pai do modelo¹².

¹¹ De fato, o governo FHC não inaugura o arranjo institucional que permite a preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo na produção de leis. O domínio do Executivo nesse aspecto já era visível nos três governos anteriores. Considerada, por exemplo, a origem das leis sancionadas nos governos pós-ditadura fica evidente que foi o Executivo quem de fato manteve a iniciativa na construção legislativa no Brasil recente: no governo Sarney ele foi responsável por 85% do total de leis sancionadas; no governo Collor por 88%; sob Itamar Franco por 82% e no governo Cardoso por 82%. (FIGUEIREDO, LIMONGI & VALENTE, 1999, p. 53).

¹² O programa Comunidade Solidária inscrever-se-ia, segundo Oliveira (1995, p. 9), no projeto de construção da

⁹ Ver, também, Fiori e Medeiros (2001, p. 288).

¹⁰ A soma das bancadas desses partidos da coalizão garantia ao governo, durante o primeiro mandato de FHC, o apoio, “negociado/comercializado”, de mais de três quintos dos parlamentares da Câmara, por exemplo. (NICOLAU, 2000, p. 724).

Uma olhada na atuação dos dois governos tucanos revela que a coligação que os sustentou baseou-se em alguns partidos (especialmente no PFL, PTB, PPB e parte do PMDB) cujos procedimentos políticos incluíam, significativamente, aquelas práticas “atrasadas”, mas isso não comprometia a execução do programa neoliberal por parte do poder Executivo. Por isso, se no plano do discurso parecia haver contradição entre “modernização” neoliberal e fisiologia, neoliberalismo e práticas patrimonialistas, neoliberalismo e clientelismo, no plano prático a relação entre ambos acabava sendo “adequada”, “ajeitada”. Ocorreu no Brasil que a corrente política mais afinada com o neoliberalismo acomodou-se às práticas partidárias de cunho fisiológico e clientelístico, com vistas a se viabilizar eleitoralmente e a garantir o controle sobre o poder Legislativo. Lembre-se, ainda, que o neoliberalismo implica na mudança do padrão de intervenção do Estado na economia, o que não equivale, necessariamente, a “racionalizar” completamente o Estado e eliminar do seu seio o desperdício, a improdutividade e a corrupção, derivados quase inevitáveis das práticas de tipo “atrasado”, listadas atrás. Ressalte-se, porém, que o desperdício, a corrupção e a má administração não dependem dessas práticas para se manifestar.

Propomos, portanto, pensar a política brasileira dos anos recentes (últimos 15 anos) nos termos dados pelas seguintes questões: quais as práticas políticas indispensáveis ao sucesso da implantação das reformas neoliberais no Brasil? Qual teria sido o ajuste do jogo político interno às necessidades dessa implantação?

II. TENDÊNCIAS DO COMPORTAMENTO POLÍTICO NO BRASIL NOS ANOS 1990

Mesmo os organismos internacionais que vêm exercendo grande influência sobre os governos brasileiros recentes têm, retoricamente e em nome da necessidade de “eficiência gerencial do Estado”, demonstrado repúdio àqueles comportamentos políticos “atrasados” – “tradicionais”. Esses

comportamentos têm gerado imprevistos, gestão perdulária dos recursos públicos dificuldades para a realização de programas de gestão, facilitado práticas de corrupção etc.

Nos termos da retórica predominante na administração pública (ao menos no nível federal), o comportamento político mais adequado e funcional à implantação e condução do programa do Consenso de Washington seria diferente do modelo de política no qual vicejam práticas de tipo patrimonialista e paternalista, vigentes em boa parte dos outros dois níveis de governo, o estadual e o municipal. Para efeito retórico, o programa neoliberal seria melhor tocado por um modelo “forte”, centralizador e tecnocrático, sem concessões às práticas de tipo patrimonialista e clientelista.

Para ser levada a efeito, a estratégia de implantação das reformas neoliberais previa, então, a necessidade de um tempo que excedia o tempo de um mandato presidencial apenas: pelo menos dez anos, anotavam seus porta-vozes. Essa necessidade estaria, também, na base da avaliação segundo a qual, sob a estratégia neoliberal, as regras democráticas seriam reduzidas ou restringidas para assegurar que a política neoliberal fosse levada até o fim sem maiores percalços (LESBAUPIN, 1996, p. 14-24).

Em tese, as características do programa neoliberal parecem exigir dos agentes políticos um comportamento previsível, realizado dentro das regras do jogo vigentes, sem sobressaltos. Volta-se para medidas que visam transferir para a iniciativa privada atividades antes estatais e que, ao mesmo tempo, buscam centralizar as decisões relevantes sobre a macroeconomia nacional, inclusive as decisões sobre o destino do fundo público. E, principalmente, com o objetivo de que os agentes deveriam respeitar a nova ordem fiscal ajustada a uma política econômica subordinada aos compromissos com a dívida pública do Estado. Portanto, comportamento austero e cioso da responsabilidade fiscal e dos recursos “limitados” disponíveis às unidades da federação e aos municípios. Nesse comportamento “adequado”, não caberiam práticas patrimonialistas, paternalistas e clientelistas que comprometessem os recursos públicos com desvios, malversações e gastos imprevistos e “irresponsáveis”.

Arelado ao programa sócio-econômico

hegemonia neoliberal “tucana”, cuja principal característica, no que trata da relação entre Estado e a sociedade civil, seria tentar “capturar a sociedade civil não a partir de seus interesses, mas a partir de suas carências.” Dessa forma, “[há], sim, um reconhecimento da situação material, mas que caminha no sentido oposto ao da constituição de direitos”.

neoliberal¹³ e havido como pré-condição à sua efetivação, procedeu-se, nos anos 1990, a um processo de “reforma” do Estado brasileiro¹⁴, que incluiu uma reforma administrativa e fiscal e outro conjunto de iniciativas que repuseram sua forma e capacidade de intervenção sócio-econômica: um ritmo acelerado de privatizações, uma adequação das macropolíticas econômicas e das políticas públicas a “acordos” realizados com o FMI (Fundo Monetário Internacional) e com o Banco Mundial (OLIVEIRA, 1999b, p. 76). Esses “acordos” comprometiam parte importante do orçamento federal, que passava a ser destinado, prioritariamente, aos serviços das dívidas externa e interna; além de exigirem dos governos do período a adoção de políticas fiscais restritivas, como pré-condição para receber “credibilidade junto aos novos ‘mandarins’ do mundo, os mercados financeiros”. (FIORI, 1997, p. 220). E, no bojo do esforço para aliviar o Estado dos compromissos com gastos sociais para sustentar os serviços com dívidas, viu-se uma tentativa de alterar as regras da Previdência Social. Enfim, propôs-se um conjunto de mudanças comprometedoras da capacidade do Estado em desenvolver sólidas e contínuas políticas sociais.

Na metade dos anos 90 do século passado, era visível a situação de “depredação do Estado” brasileiro, expressa na sua suposta “incapacidade fiscal” para dar conta das demandas por serviços sociais (demandas mais ou menos sintetizadas na Constituição de 1988) e no forte processo de privatização que o acometia, iniciado no governo Collor. Essa “depredação” seria, ainda, “o espasmo de um Estado exaurido, posto a serviço da globalização da economia, que gasta seus recursos no pagamento da dívida externa [...]” (OLIVEIRA, 1995b, p. 62). Já pensando no que estava por vir com o primeiro mandato de FHC, Oliveira (1995b, p. 65) antecipava que o “Estado

depredado será incapaz de implementar políticas sociais públicas vigorosas e universalizantes”.

As estratégias escolhidas pelos primeiros governos do período analisado (Collor e FHC) para posicionar o Brasil na “nova ordem globalizada” foram de caráter liberal e de postura passiva frente aos condicionantes sugeridos pelos centros de decisão desse processo: o FMI e o Banco Mundial, principalmente. Entre as conseqüências dessas estratégias está que se chegou a uma “crise do setor público”, que se materializou, na prática, em uma redução do papel do Estado: “[...] à função exclusiva de guardião dos equilíbrios macroeconômicos. [Estados] Guardiões que acabam prisioneiros de sua própria armadilha e impotentes, ou incapazes de definir prioridades e implementar políticas de incentivo setorial à competitividade, de oferecer proteção social às suas populações, de prestar os serviços públicos mais elementares, ou mesmo finalmente de garantir a ordem e o respeito às leis (FIORI, 1997, p. 249-250).

Os governantes brasileiros fiéis ao receituário neoliberal promoviam o recuo das poucas conquistas sociais dos trabalhadores, boa parte inscritas na Constituição de 1988, mas, ao mesmo tempo, fiavam-se em um discurso insistente acerca da necessidade de “modernização” da administração pública. Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, falava da necessidade da “racionalização da gestão [do Estado] e seu desentranhamento do jogo clientelístico e partidário” (CARDOSO, 1998, p. 9).

A ideologia mais difundida pelo movimento neoliberal consolidou-se no Brasil por meio do “discurso da modernização”, no qual modernidade significava, especialmente, três coisas: “enxugar o Estado (com as privatizações e a redução dos gastos públicos com os direitos sociais), importar tecnologias de ponta e gerir os interesses da finança nacional e internacional” (CHAUÍ, 2002, p. A3; cf. também FIORI, 1997, p. 223).

A chamada “política de modernização”, codinome para as “reformas neoliberais”, pode ser visualizada no conjunto dos principais objetivos que mirava e nos meios de ação que utilizava: estabilizar a moeda, equilibrar as finanças públicas, privatizar empresas estatais, estimular a “terceirização” do trabalho, criar condições favoráveis para o capital estrangeiro, redirecionar a

¹³ Dada a limitação espacial deste texto e o conhecimento já acumulado sobre o fato, furtamo-nos de tratar com detalhes do processo de implantação das reformas neoliberais no Brasil, ocorridas a partir do final dos anos 1980.

¹⁴ Uma discussão mais detalhada sobre o caráter das mudanças que afetaram o Estado brasileiro no período em foco, inclusive com as posições “oficiais”, pode ser encontrada em Veríssimo e Woiski (1995); Diniz (1995; 1996; 1997); Burstyn (1998); Cardoso (1998) e Pereira (1998; 1998b).

ação do Estado nas políticas sociais no sentido de estimular políticas de caráter compensatório em substituição àquelas de caráter universalista. Quatro iniciativas do governo FHC marcam simbolicamente a idéia expressa aqui de “modernização”: a abertura comercial, as privatizações, a Reforma Administrativa do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal (aprovada em 2000).

Uma síntese, de caráter crítico, das conquências mais gerais das reformas neoliberais conduzidas por FHC durante seus dois mandatos no campo da economia pode ser assim descrita: como resultado do método de controle da inflação por meio de juros altos, a dívida pública explodiu, passando de 30% para mais de 60% do PIB (Produto Interno Bruto); a expansão econômica foi baixíssima, com a média de 2,2% ao ano; a balança comercial foi deficitária durante quase todo o mandato; o processo de privatização deixou de evitar (e mesmo favoreceu) o surgimento de oligopólios privados, e a falta de planejamento e controle nesse processo gerou sérios problemas, como o da crise de energia elétrica; o número de desempregados cresceu 155% entre 1995 e 2000, passando de 4,5 milhões de trabalhadores para 11,5 milhões; a parcela do trabalho na renda nacional foi diminuída em 7,5% de 1995 a 1999, passando de 44% para 40,7% e em 2003 já recuara a 32% do PIB.

Pode-se reconhecer o esforço empreendido para a modernização da política brasileira nos anos 80/90 de século passado, o que parece, à primeira vista, ter levado à incorporação, na cultura política geral, de novos traços e procedimentos. Entre esses procedimentos incluem-se o consenso a respeito dos males da corrupção, o aprimoramento de instrumentos de controle da administração pública e a fiscalização realizada pela imprensa, entre outros. No entanto, também é crível reconhecer que o jogo político desenvolvido para garantir a “governabilidade” indispensável à implantação do programa neoliberal contou ainda com práticas políticas dos tipos patrimonialista e clientelista. Quer dizer, sintetizando a hipótese central deste artigo, a “modernidade” sócio-econômica denominada neoliberalismo encontrou, no processo de sua implantação no Brasil, recursos na adesão e re-atualização de procedimentos inscritos nos legados políticos e institucionais do passado brasileiro: patrimonialismo, apadrinhamento, fisiologismo e clientelismo.

III. A FUNCIONALIDADE DAS FORÇAS POLÍTICAS DO “ATRASO” À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO NEOLIBERAL NO BRASIL

Para conseguir a participação passiva do Congresso no jogo das decisões políticas de grande relevância no período, o governo FHC aliou-se, especialmente, com aquelas forças políticas de naípe tradicional, prestigiando os líderes das velhas oligarquias políticas do país¹⁵. O governo apoiou-os, por exemplo, para alcançarem as presidências das duas casas do Congresso¹⁶ e favoreceu os deputados de suas siglas com recursos via emendas ao orçamento federal e com distribuição de cargos na máquina estatal¹⁷.

O governo FHC mirava um controle “forte” sobre o Congresso, visando a garantir a “governabilidade” para implantar medidas antipopulares. Relembrando, o caminho escolhido foi: a) assentar-se numa coalizão partidária de viés conservador; b) abusar dos mecanismos

¹⁵ A influência do PFL na coalizão que elegeu FHC era tão evidente nos dois primeiros anos do mandato que o jornalista Fernando Rodrigues observava em 1996: “Fica cada vez mais claro que o PSDB existe apenas por causa do Plano Real. E que o partido do governo é o PFL. E que FHC só continua tranqüilo porque o PFL o ajudou a perder o pudor para distribuir cargos e verbas” (*apud* COGGIOLA, 1997, p. 272-273). Teria ocorrido uma “pefeligação do poder”, ou seja, a adesão do governo às idéias e, principalmente, às práticas fisiológicas e clientelísticas, bem próprias do grupo político que compunha o PFL. Dizia-se que, nesse período, o PSDB administrava o Brasil “com as idéias do PFL” (GOMES, 2001, p. 624). Em 1999, um jornalista da Bahia, conhecedor da trajetória política de um dos grandes expoentes do PFL, o Sr. Antônio Carlos Magalhães, fez a seguinte análise sobre a relação entre o PSDB e o PFL nesse período: “Pobre PSDB, vi esse partido nascer. Era uma esperança, uma expectativa de reação contra o fisiologismo. No livro *A democracia necessária*, FHC condena os partidos nacionais por serem ‘um *blend*, uma mistura’, como certos uísques. Pregava partidos definidos. Pois ajudou a fazer do PSDB uma cachaça intragável. Um partido novo que traiu suas origens e o povo. Os tucanos viraram aves desgarradas, voando tontas em torno dos dinossauros do PFL: Antônio Carlos [Magalhães], Inocêncio [Oliveira]. [Jorge] Bornhausen etc. Predadores terríveis” (GOMES, 1999).

¹⁶ Logo após sua eleição, FHC cuidou, pessoalmente, da escolha de dois aliados para as presidências da Câmara (Luís Eduardo Magalhães, do PFL) e do Senado (José Sarney, do PMDB). (Boletim Análise do DIAP, 1996).

¹⁷ Ver dados e informações concretas a esse respeito em Vaz (2005).

que lhe permitiam criar e editar leis e projetos; c) tratar o Congresso como um “mercado” de compra e venda de apoio político. Para tanto, procurou exercitar com afincos aqueles outros mecanismos que lhe permitiam a “negociação” com os parlamentares e os partidos da coalizão, especialmente a manipulação das emendas apresentadas ao orçamento federal pelos parlamentares e bancadas partidárias. Como o poder Executivo detinha grande poder discricionário na execução do orçamento anual, era-lhe facilitado fazer uso desse poder para conquistar o apoio dos parlamentares. Quer dizer, a prática da “comercialização” do apoio político de parlamentares ao Executivo não ocorreria apenas porque os parlamentares seriam “vendilhões” interesseiros, conforme o argumento presente no senso comum.

No caso dos dois governos de FHC, a iniciativa de tornar a “comercialização” de apoio o padrão da relação entre o poder Legislativo e o Executivo coube a este último. Por exemplo, o acompanhamento da execução orçamentária federal do período 1995-1998 revelava “[...] que o Presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles. [...] Em outras palavras, em face desse arcabouço institucional, não admira que alguns parlamentares votem sistematicamente nos projetos do governo, porque sabem que tal comportamento aumenta a probabilidade de os seus pedidos serem atendidos pelo chefe do Executivo. Por outro lado, os parlamentares que não acompanham com tanta frequência as preferências do governo têm menos possibilidades de implantar programas e projetos que beneficiem seu eleitorado (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 274).

Noutros termos, o governo usa a prerrogativa de executar ou não as emendas ao orçamento, propostas individualmente pelos parlamentares, como mecanismo de incentivo em troca do apoio a projetos de seu interesse no Congresso¹⁸.

Fiori (2001) considera a existência de uma “permanência” na história brasileira recente que seria a opção pelo “pacto conservador”¹⁹ nas coalizões que deram sustentação aos modelos econômicos, tanto ao desenvolvimentista como ao neoliberal. Isso interessa porque a noção de “pacto conservador”, no caso da experiência neoliberal no Brasil, significa a aliança dos neoliberais com “os segmentos – até os mais tradicionais e ‘atrasados’ – da política regional ou oligárquica brasileira”, que controlariam, também, porções de poder regionais, na esfera rural e urbana. Essas práticas também interessariam à coalizão neoliberal

barrar iniciativas indesejáveis tomadas pela oposição. Uma situação que ilustra com eficácia o uso desse recurso ocorreu entre abril e maio de 2000, quando, por um acordo ocasional entre o PT e o Presidente do Congresso (Antônio Carlos Magalhães), foi proposto um aumento do salário mínimo acima daquele desejado pelo governo. Dadas as circunstâncias conjunturais, era ano de eleições municipais, o que reforçava o apelo eleitoral da proposta do Congresso, cerca de noventa parlamentares da coalizão governamental, rebelando-se, resolveram que votariam pelo aumento proposto pelo Congresso. Por meio de algumas manobras o poder Executivo adiou a votação até restabelecer sua maioria parlamentar, conseguida por meio da liberação de verbas para aqueles congressistas via emendas individuais ao orçamento. Aconteceu então que o final do mês de abril e o início de maio foi o período do ano que apresentou um volume incomparável de liberação de verbas para parlamentares quando comparado com os demais meses. Com a mesma tática o Executivo conseguiu barrar a instalação da CPI da Corrupção, em meados de 2001. Só para garantir a participação dos parlamentares de sua coalizão nesse episódio o governo teria desembolsado cerca de R\$ 100 milhões em verbas liberadas por meio de emendas parlamentares. A imprensa registrou, na época, a mudança de posição dos deputados negociantes que iam retirando suas assinaturas do requerimento da CPI da Corrupção conforme o governo liberava recursos para suas emendas. Um exemplo marcante foi o do deputado Luciano Bivar (PSL-PE) “que condicionou a retirada do seu nome do requerimento da CPI à liberação de sua emenda de R\$ 1 milhão para beneficiar seu mais importante reduto eleitoral, Jaboatão dos Guararapes” (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 298). Para outros pormenores acerca dos valores desembolsados pelo Executivo conforme a “necessidade” de negociação com o Legislativo, ver Pereira e Mueller (2002, p. 287-289). A confissão de um parlamentar (deputado Dino Fernandes, do PSDB) achacado pela presidência do governo revela o clima de compra de “apoio” para barrar a referida CPI: “Sei que, se mantiver a assinatura, o governo vai ser implacável, e eu quero construir um centro esportivo” (O grande anão e seus 400 anões, 2001).

¹⁹ Sobre a noção de “pacto conservador”, ver melhor a discussão em Fiori e Medeiros (2001, p. 269-289).

¹⁸ A compra do apoio de parlamentares por parte do poder Executivo não se restringia às votações de seus projetos, estendendo-se, também, por exemplo, à tarefa de

em razão de sua capacidade de mobilização eleitoral e parlamentar,²⁰ imprescindível à reprodução da ordem política conservadora. Dessa forma, a implantação do programa neoliberal, sob a condução principal dos “intelectuais tucanos”, sustentou-se, na verdade, em uma aliança entre esses últimos e “os donos do sertão” (oligarquias regionais, a “malandragem política” etc.), nos carregados termos utilizados por Fiori (2001, p. 78-80).

Essa particularidade, a aliança entre os “tucanos” e os “donos do sertão”, significou uma coalizão de forças conservadoras acostumadas com práticas patrimonialistas e clientelísticas e que não deixaram de relacionar-se de maneira predatória com o bem público, apesar de comporem uma aliança cujo projeto, ao menos na retórica, previa a modernização das instituições políticas e prometia a liquidação do clientelismo oligárquico.

O núcleo central de comando da coalizão que sustentou a implantação do neoliberalismo no Brasil aceitaria, por sua vez, em troca de apoio no Congresso, a cessão, aos oligarcas, de favores e posições junto à máquina estatal, garantindo-lhes recursos para sua sobrevivência política. Em nome da coesão mínima da coalizão, o grupo neoliberal e “moderno” da plutocracia e os “*technopols*” professores-financeiros, “[...] transformam-se em cúmplices das práticas mais antigas e corruptas da política brasileira. Abdicaram de seus sonhos, no varejo do Congresso Nacional, onde se submeteram às regras mais mercantis de compra e venda de apoios à sua ‘nova modernidade’ neoliberal” (FIORI & MEDEIROS, 2001, p. 284).

²⁰ Por exemplo, a análise da “elite parlamentar” do Congresso nos anos de 1995 e 1996 revela que a maioria dos dez parlamentares mais influentes das duas casas pertencia à base de sustentação do governo: Luís Eduardo Magalhães (PFL), Inocêncio Oliveira (PFL), Antônio Carlos Magalhães (PFL), José Sarney (PMDB), Michel Temer (PMDB), Delfim Neto (PPB), José Aníbal (PSDB). Eram eles que influenciavam sobremaneira a agenda, o ritmo e o funcionamento do processo legislativo, constituindo-se em “árbitros do poder Legislativo”. O grupo era majoritariamente adepto da economia de mercado e identificado com as teses neoliberais patrocinadas pelo poder Executivo (Os cabeças do Congresso Nacional, 1996). Até a legislatura do ano de 2000, ao menos, a maioria absoluta dos dez parlamentares considerados como os mais influentes no Congresso serão defensores das reformas neoliberais, garantindo ao governo o apoio daqueles que eram considerados como os “condutores dos processos decisórios no Congresso”.

O que, até então, poderia ser lido como uma concessão episódica e até a contragosto, transforma-se em cumplicidade da “modernidade neoliberal”, que acabou por estimular processos de apossamento privado e corrupção da máquina estatal. Nos termos de Fiori (2001, p.79), os “tucanos prometeram liquidar com o sistema dos *rent-seekings*, mas acabaram transformando o Estado numa espécie de ‘subcomitê executivo’ da piranhagem [sic] financeira, e do submundo do Congresso Nacional”.

Os três governos eleitos entre o final da década de 80 e durante a década de 90 (do século passado) sustentaram-se em coalizões de forças de centro-direita que, nos três casos, foram capazes de reunir boa parte da burguesia²¹ e das oligarquias regionais de poder que já haviam participado do apoio aos governos do período desenvolvimentista. “Por isso, mesmo quando a coalizão [estritamente neoliberal] foi arbitrada – depois de 1994 – por um grupo de intelectuais modernizantes (que se propôs, explicitamente, a ‘virar a página varguista’) e levou à frente um projeto radical de transnacionalização da economia brasileira, ela manteve, em última instância, as mesmas regras e estruturas básicas do velho e permanente ‘pacto conservador’ [...]” (FIORI & MEDEIROS, 2001, p. 283).

De qualquer maneira, as alianças políticas realizadas por FHC pareciam compor uma aparente contradição: “[via-se], por um lado, a defesa de um tipo de modernidade, da liberdade de movimentação de capitais e, por outro lado, esse atraso do ponto de vista da articulação política”. (RODRIGUES, 1998, p. 52). Mas, o que ocorre de fato é que “[...] os remanescentes das oligarquias patriarcais readquirem papéis políticos im-

²¹ Segundo Oliveira (1995b, p. 66): “As burguesias se jogaram todas na candidatura de Fernando Henrique Cardoso. Tanto as contribuições de empresas, quanto as milhares de declarações de empresários e o posicionamento do poderoso Roberto Marinho, da Globo, em favor do candidato, dispensam maiores elaborações. Seu programa transformou-se na bíblia dos empresários, ou o que é mais sintomático: a bíblia, composta por privatização, retirada do Estado da economia, desregulamentação de alto a baixo, ataque aos direitos sociais e humanos, desregulamentação do mercado de força de trabalho, ‘desconstitucionalização’ da Constituição-cidadã de Ulysses Guimarães que criou a ‘ingovernabilidade’ [...], passou a ser o livro comum, transcendental, da grande burguesia e do candidato”.

portantes na intermediação entre as diretrizes neoliberais predominantes no âmbito do aparelho estatal e as raízes socioculturais e clientelísticas remanescentes em distintas regiões do país. As oligarquias garantem bases sociopolíticas, e obviamente econômicas, para o bloco de poder comprometido com a globalização neoliberal da economia brasileira. Mesmo porque as oligarquias ‘modernizam-se’, associando-se em empresas, corporações e conglomerados, dando particular atenção aos meios de comunicação, à mídia em geral; transformando-se em ‘oligarquias eletrônicas’”. (IANNI, 2000, p. 58)²².

Em 1993 era possível vislumbrar, por exemplo, no comportamento político de Antônio Carlos Magalhães (o ACM; figura típica do campo político do “atraso”), a forte presença de uma “retórica neoliberal, reforçada sobretudo pelas cobranças que fazia [a Itamar Franco] em favor da aceleração do Programa de Privatizações e pela condenação dos monopólios estatais nas telecomunicações e na exploração do petróleo” (SUASSUNA & NOVAES, 1994, p. 18).

Os primeiros seis meses do governo inicial de FHC revelavam uma evidente “direitização” de suas opções políticas. Isso em razão da adesão imediata ao receituário ultraliberal, da forma “autoritária e prepotente” com que seu governo tratou os trabalhadores na primeira grande greve de trabalhadores que enfrentou²³ e, no que nos interessa em especial, da maneira com que se aproximou de forças políticas do espectro partidário brasileiro de claro viés conservador e vinculadas a práticas parlamentares fisiológicas (FIORI, 1997)²⁴.

²² Um levantamento que considerou nove “famílias políticas” de perfil oligárquico em atividade no Brasil em 1995 mostrava que oito delas eram proprietárias de jornais, de emissoras de rádio e/ou televisão. Conforme a reportagem, o domínio sobre o “poder eletrônico” seria “o instrumento que alimenta e revitaliza as oligarquias neste final de século” (Os donos do poder, 1995).

²³ Trata-se da greve dos petroleiros, que teve início nos primeiros dias de maio de 1995.

²⁴ Fiori (1997, p. 103) anota uma frase de FHC, dita no bojo da construção de suas alianças para a eleição de 1994, que, pelos nomes que lhe vêm à memória, deixam evidentes seus “laços políticos com as forças da direita”. Ele teria dito: “Quero fazer aliança com ACM, Íris Resende, [Paulo] Maluf, Amazonino [Mendes], Ronivon [Santiago], até o infinito se possível e necessário”. O candidato à Presidência já demonstrava excelente ‘faro’ para identificar

Essa possibilidade de “direitização” já se anunciava desde a adesão do PSDB ao governo Collor²⁵ e foi consolidada definitivamente com a aliança que juntou PSDB/PFL no processo eleitoral de 1994.

Embora o projeto neoliberal conduzido pelo PSDB tenha sido sustentado por uma coalizão conservadora²⁶ que incluía “os caciques da fisiologia”, não foram estes os “grandes predadores” do Estado brasileiro no período e sim aqueles grupos ligados ao grande capital privado e às finanças nacionais e internacionais. Estes, sim, tiraram grande proveito das privatizações, dos fundos de pensão e dos negócios ligados às novas Agências de Regulação. Enfim, aproveitaram-se dos negócios realizados com o *filé mignon* da economia

apoiadores fiéis. No caso do deputado Ronivon Santiago (filiado atualmente ao PP, mas que já passou pelo PFL, PSD, PPR, PDS, PSC e PMDB), este ficou bastante conhecido em 1997 ao assumir, em gravação, ter vendido por R\$ 200 mil o seu apoio à emenda da reeleição de FHC. Acusado de venda de voto e para evitar um possível processo de cassação na Câmara ele renunciou ao mandato, na época. Reeleito em 2005, respondia, nesse ano, segundo ele próprio, a 37 ações na Justiça Eleitoral, quase todas sob acusação de compra de votos na eleição de 2002. (CPI do Mensalão começa a investigar suposta compra de votos em 97, 2005). Amazonino Mendes, na época governador do Amazonas, por sua vez, era responsável pelo pagamento de votos favoráveis à reeleição de FHC.

²⁵ Fernando Collor desprezou as formas consagradas de mediação e interlocução com a sociedade, começando pelos partidos políticos. Com estes preferiu forjar maiorias ocasionais, refeitas a cada votação, privilegiando integrantes dos partidos de corte conservador (PRN, PDS, PFL, PTB e alguns setores do PMDB). Essas forças políticas participaram do jogo político basicamente no papel de homologar as indicações do poder Executivo, o que revelava que este poder já confirmava uma posição de destaque no quadro da distribuição do poder político. A concentração no Executivo, da capacidade de decisão, pode ser ilustrada pelo fato de só no primeiro ano do governo Collor terem sido promulgadas 148 medidas provisórias, com pouca rejeição ou resistência por parte do Congresso. Collor não teria, ainda, revelado qualquer disposição em incluir a participação de setores da sociedade civil organizada nas decisões do governo (COSTA, 2000, p. 261-262).

²⁶ Celso Furtado explicava, na ocasião, que parte da postura anti-reforma agrária do primeiro mandato de FHC resultava dos “apoios políticos” que ele cultivava, entre os quais o do Vice-Presidente Marco Maciel, “homem do Nordeste, bem representativo da oligarquia nordestina.” Ou, como o caso do apoio, na época, do senador Antônio Carlos Magalhães, da Bahia, “um operador muito hábil, que sabe tirar proveito de tudo, mas é contra qualquer coisa que toque no essencial [na estrutura agrária, por exemplo]” (*apud* RODRIGUES, 1998, p. 79-80).

nacional. Por isso, o “núcleo duro e reacionário da coalizão” é exatamente o mais “moderno” da coalizão. Os grupos oligárquicos da coalizão e seus “coronéis” teriam cumprido “um papel menor nesta festa, e alguns deles não passam de ratos de navio” (FIORI, 2001, p. 277).

De acordo com Comim (1998, p. 12), até o ano de 1997, “[...] pelo menos para a gestão macroeconômica cotidiana do país, o governo contou com carta branca do Congresso e das lideranças partidárias”. O autor exemplifica: “Sempre que necessário, as taxas de juros foram catapultadas à lua, arrocharam-se os governos estaduais e houve cortes no orçamento, medidas que foram sempre ‘absorvidas’ sem maiores protestos pelo Legislativo, uma vez que a estabilidade (e a reeleição, claro) estava acima de tudo, não importando os meios para sustentá-la.

Viu-se, por exemplo, que, apesar dos percalços do governo FHC na aprovação da sua proposta inicial de reforma da Previdência em 1996, era bem conhecido seu acordo “com os partidos aliados – PFL, PMDB, PSDB, PPB e PTB – contra o que [chamavam] de privilégios do sistema previdenciário [...]” (JORNAL DO DIAP, 1996).

No atacado, a relação entre o “atraso” e o “moderno” aparece na aliança partidária do “atraso” – ou seja, daqueles partidos em que boa parte de seus parlamentares, e, em especial, as suas lideranças, organizam uma parte importante dos seus procedimentos políticos utilizando-se das práticas que definimos atrás como “atrasadas” – com o “núcleo central” (o PSDB) condutor do programa neoliberal no Brasil. Essa relação conta com a participação efetiva das “forças do atraso” no endosso e aprovação das grandes reformas previstas pelo referido programa neoliberal²⁷. Du-

rante as duas gestões do governo FHC foi claro e comprovado o apoio de partidos como o PFL, PTB e PPB e boa parte do PMDB²⁸ às políticas de privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, às iniciativas de desregulamentação econômica e trabalhista e à ampliação da abertura da economia ao capital internacional, levadas a cabo por Fernando Henrique Cardoso²⁹.

Um acompanhamento da orientação partidária na atuação dos parlamentares na legislatura que vai de 1999 a 2002 confirma a participação daqueles partidos ligados às oligarquias e às políticas do “atraso” na implementação da “modernidade” neoliberal no Brasil, no que se refere às reformas de cunho neoliberal (flexibilização da CLT; fator previdenciário; fim do Regime Jurídico Único (RJU); conciliação na empresa; privatização da previdência do servidor; prescrição dos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais; lei de responsabilidade fiscal). Com exceção de uma votação (aquela que tratou da flexibilização da CLT e que teve orientação partidária do PMDB contrária à matéria) e sem reportar-se a outros partidos menores e ao PSDB, observamos que o PFL, o PPB, o PTB e o PMDB tiveram orientação partidária favorável em todas as sete matérias.

Por outro lado, em três matérias que se referiram à proteção e ampliação de direitos dos trabalhadores, escolhidas como exemplo também pelas suas relevâncias, (combate ao nepotismo; isenção de custas do trabalhador no rito sumaríssimo na Justiça do Trabalho; definição de critérios para dispensa de servidor estável), novamente com uma única exceção (a orientação favorável do PMDB

²⁷ Boito Jr. (1999, p. 64-65) cita, por exemplo, as presenças, em junho de 1997, do então Presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, do PFL, e do Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, do PMDB, em um grande fórum pró-reformas neoliberais organizado pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), ao qual compareceram para apoiar essa iniciativa. Embora Michel Temer aparentemente não se comporte, exatamente, como um típico político tradicional, nos termos que nos interessam aqui, vale o registro do evento e de sua presença nele, porque Temer liderava, na ocasião, uma frente parlamentar composta, significativamente, por deputados afinados com práticas “arcaicas”.

²⁸ Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (1988, p.16).

²⁹ Nicolau (2000, p. 720) observou que o governo FHC foi bem sucedido nas votações referentes às emendas constitucionais que propôs ao Congresso: de 102 propostas do período, obteve vitória em 93 delas. As derrotas fixaram-se, principalmente, nas propostas de Reforma da Previdência (sete derrotas), de Reforma Administrativa (duas derrotas), quebra do monopólio do petróleo (uma derrota) e navegação de cabotagem (uma derrota). De acordo com análise do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), baseada no voto dos deputados, para as reformas administrativa e previdenciária, “[...] o governo contava, no caso da Câmara, com apoio consistente de 296 deputados, com apoio condicionado, cujo voto dependia de barganha, de 115, e 102 eram de oposição” (Quem foi quem nas Reformas Constitucionais, 1998, p.18).

na matéria sobre isenção no rito sumaríssimo), os mesmos partidos listados acima ou liberaram seus parlamentares ou tiveram orientação contrária a essas matérias, indicando votação contra os interesses dos trabalhadores³⁰. Na óptica dos ideólogos do governo Fernando Henrique Cardoso, essa opção inscrevia-os no jogo da política neoliberal como “partidos da modernidade” e não mais como partidos da “velha política” e do conservadorismo, conforme já haviam sido classificados até então.

Revela-se fundamental observar, portanto, qual foi a contribuição efetiva dos partidos no poder Legislativo para a aprovação daqueles projetos de iniciativa e de interesse do poder Executivo. Verificando o comportamento dos parlamentares naquelas votações de interesse do governo, durante o período 1995-1998, Nicolau (2000) pôde observar o “índice de apoio ao governo” ou, noutros termos, a taxa de fidelidade dos partidos ao Executivo. Para tanto, o autor considerou aquelas votações nas quais havia a clara orientação do líder do governo na Câmara ao voto dos parlamentares da base governista. Sua análise levou à conclusão de que PSDB e PFL, que compuseram o núcleo da coalizão que elegeu FHC em 1994 e que controlaram os principais ministérios ao longo da primeira gestão, foram fidelíssimos no apoio às votações de interesse do governo Fernando Henrique Cardoso.

Também não decepcionaram o poder Executivo, nesse item, os outros três principais partidos que fizeram parte da base de sustentação parlamentar do governo: o PTB, o PPB e o PMDB. A taxa média de deputados de cada bancada que apoiou o governo nas votações analisadas foi a seguinte: PFL (77,5%), PSDB (77,3%), PTB (70,4%), PPB (67,0%) e PMDB (63,1%). Entre os parlamentares da oposição, as taxas foram: PDT (10,0%), PSB (8,5%), PC do B (6,3%) e PT (2,9%) (NICOLAU, 2000, p. 727). Por essa via, a do apoio às reformas neoliberais, os políticos desses partidos, como Antônio Carlos Magalhães, Paulo Maluf, José Sarney, Inocêncio Oliveira e outros, sintonizam-se com a “modernidade neoliberal”, contribuindo para a realização de seu

conteúdo programático por meio da atualização das práticas fisiológicas e clientelistas (TOLEDO, 1998).

No varejo também é possível vislumbrar expoentes do “atraso” fazendo uso de procedimentos mais próprios à época do Estado patrimonialista, a serviço dos “modernos” interesses econômicos privados. Embora seja possível listar inúmeros desses procedimentos, um exemplo ilustra bem essa observação, principalmente porque leva em conta a avaliação dos financiamentos de partidos e candidatos e as posteriores atuações desses últimos: o “caso da pasta cor-de-rosa”, noticiado em dezembro de 1995. De acordo com as denúncias da época, o então deputado Antônio Carlos Magalhães (ACM), típico representante do “atraso”³¹, aparecia como o maior beneficiário das verbas eleitorais distribuídas pelo Banco Econômico nas eleições de 1994, ao mesmo tempo em que se empenhava, indiscretamente, em garantir a atuação do Estado para salvar o Banco da falência e evitar a intervenção pública em sua diretoria.

Ao mesmo tempo, uma análise do conjunto das emendas individuais e coletivas executadas pelo governo, no período, permite mapear a posição dos partidos no “sistema de trocas” de apoio político por recompensas orçamentárias. Ela mostra que os partidos que formaram a coalizão do governo FHC no Congresso (PSDB, PFL, PPB, PTB e PMDB) foram muito bem agraciados pelo governo nas execuções orçamentárias. Por exemplo, em 2000, viu-se que os partidos da base governamental, mesmo detendo 73,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados, foram recompensados com 83,8% da totalidade dos recursos públicos executados como emendas individuais de seus parlamentares. De outro lado, entre os partidos da oposição, o PT, detentor de 11,3% das cadeiras da Câmara no período, recebeu apenas 6,1% dos recursos totais (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 292).

A política de alianças do governo Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato pode ser compreendida nos termos das necessidades pragmáticas (o que não quer dizer inevitáveis, nem

³⁰ Quem foi quem no Congresso Nacional nas matérias de interesse dos assalariados no Congresso Nacional na legislatura 1999-2002 (2002).

³¹ O próprio ACM resumiu em uma frase quais seriam seus principais instrumentos de sobrevivência política: “[Ganho eleição na Bahia] com o chicote numa mão e o dinheiro na outra” (*apud* GOMES, 2001, p. 700).

únicas), que se refeririam à “governabilidade” e ao encaminhamento das reformas constitucionais vinculadas ao projeto neoliberal, bem como pode ser entendida por algumas afinidades que existiam entre boa parte das propostas da social-democracia, conforme as entendia o PSDB, e certos traços de social-liberalismo que estavam inscritos nos programas e na retórica do PFL, do PPB e do PTB. Em resumo, essa política de alianças juntou aqueles partidos que combinavam no objetivo último de “superação da era Vargas”, denominação usada para referirem-se à “rigidez” da legislação trabalhista e ao “excesso” de Estado na economia. Em termos concretos e imediatos, a pauta desta “superação” incluía “[...] a defesa de pontos como fim dos monopólios estatais, desregulamentação da economia, abertura do país aos fluxos internacionais de comércio e finanças, racionalização da máquina do Estado, concessão de serviços públicos à iniciativa privada e eliminação de privilégios na Previdência Social [...]”. (COSTA, 2000, p. 277).

Pela via da adesão a essas propostas, o PFL, o PPB e o PTB credenciavam-se, ao lado do PSDB, como partidos “modernos”, mostrando-se ligados às tendências de reformas regressivas de tipo neoliberais. É por essa via que os representantes do “atraso” na política brasileira participam da “modernidade” neoliberal. Se havia no debate público divergências entre os dois grupos políticos quanto à necessidade de modernizar também as práticas políticas mais cotidianas, até então eivadas de traços patrimonialistas, de fisiologismo e de clientelismo, tais práticas serão matizadas e solucionadas como subordinadas às prioridades da coalizão e à sintonia dos dois grupos em torno das reformas neoliberais. Isso não retira, no período, a insistente presença dessas últimas práticas no jogo das negociações das reformas, influenciando-as, ao menos, em seu ritmo e intensidade.

De qualquer forma, ora facilitando, ora dificultando os encaminhamentos do poder Executivo na Câmara, as práticas políticas “atrasadas” – fisiologismo e clientelismo, principalmente – funcionaram como os recursos da negociação política por excelência, por meio dos quais os dissensos e diferenças, entre os “modernos” neoliberais e os “atrasados” oligarcas, deveriam ser resolvidos. Esses recursos transformam-se no principal meio de o poder Executivo encaminhar suas diretrizes, eximindo-se de outras possibilidades de fazer po-

lítica governamental que teriam que incluir no jogo da política inúmeras outras organizações sociais, interesses conflitantes e métodos de negociação dos dissensos.

O governo Fernando Henrique Cardoso poupou-se de promover o debate amplo, envolvendo os diferentes interesses de classe e de frações de classe. Quando estavam em jogo temas de relevância nacional, as decisões eram tomadas “entre o palácio presidencial e os parlamentares comerciais de votos [...]” (FREITAS, 2003, p. A7). Ocorre que havia certa concepção bastante restrita de democracia, bem difundida na opinião pública, que, no limite, bastava aos grupos políticos dominantes no período. De acordo com essa concepção, o jogo da política democrática deveria ser esse mesmo: limitado à “negociação” entre o poder Executivo e o Congresso, “permitindo-se” aos setores populares apenas manifestações episódicas e “inofensivas” de descontentamento com os ocasionais “excessos” de voracidade do fisiologismo parlamentar.

Por seu turno, a coligação do PSDB com os “políticos do atraso” acaba por limitar as iniciativas de racionalização da gestão das políticas públicas, no mínimo porque tal aliança implicava na sobrevida de parte dos políticos afeitos às práticas patrimonialistas, como co-partícipes da coalizão no poder. No entanto, Fernando Henrique Cardoso escreveu que suas reformas do Estado visavam a tornar o antigo Estado patrimonialista “um traje apertado” no cenário político (CARDOSO, 1998, p. 10).

Embora tenha sido a marca do funcionamento da política no período de implantação do neoliberalismo no Brasil, a aliança dos “modernos” condutores do projeto neoliberal com as lideranças e os partidos afeitos às “velhas” práticas políticas não logrou, certamente, todos os seus objetivos. Por exemplo, a reforma da previdência, uma das grandes reformas defendidas pelos neoliberais, não foi efetivada a contento no governo Fernando Henrique Cardoso. O próprio Presidente Fernando Henrique lamentava, em 1999, a “[...] falta de boa vontade do Congresso” em aprovar algumas das propostas do governo (Pronunciamento de Fernando Henrique Cardoso, 1999). Em 2003, o Fundo Monetário Internacional (FMI) divulgou um documento no qual criticava o governo FHC por não ter sido firme o suficiente na pressão sobre o Congresso para que

este aprovasse completamente as reformas da Previdência e a Tributária (FMI faz mea-culpa, mas critica Brasil, 2003).

Por certo que a condução e aprovação das reformas neoliberais exigiu um tempo longo de negociação e convencimento, em razão, provavelmente, da resistência de parte das classes populares prejudicadas pelas propostas de reformas. De qualquer maneira, a principal razão para o “pacto conservador”, a cooptação do poder Legislativo para o apoio ao conjunto das reformas neoliberais, perdeu por todos os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, e foi sustentado na revalorização de personagens e de práticas políticas ligadas ao que denominamos aqui como “atraso”/“atrasadas”.

O governo Fernando Henrique Cardoso selecionou o “sistema de trocas” – baseado na liberação de emendas do orçamento e na distribuição de cargos no aparelho de Estado – para relacionar-se com os partidos e parlamentares porque considerou, acertadamente, que esse sistema possibilitar-lhe-ia controlar parte do Congresso para a aprovação das matérias ligadas à implantação do neoliberalismo. Ou seja, o “sistema de trocas” – o “toma-lá-dá-cá” – foi selecionado como a base das relações entre o poder Executivo e o Legislativo e, conforme demonstra uma série de análises do período, ele ajudou a produzir razoáveis níveis de “governabilidade” que, por sua vez, permitiram a aprovação de importantes reformas de cunho neoliberal.

Poderia parecer que o poder Executivo, ao fazer uso dessa estratégia de controle sobre o Congresso, corria o risco de provocar desvirtuamentos na sua proposta orçamentária original, pois teria que despendar recursos, não previstos em seu planejamento, em projetos e programas propostos por parlamentares. No entanto, de acordo com Pereira e Mueller (2002), os “custos” dessa estratégia acabavam por ser baixíssimos. Primeiro, porque o poder Executivo disporia de uma série de instrumentos que lhe garantiriam total controle sobre o orçamento, apesar de ter de compartilhar com o Congresso a sua aprovação e algumas emendas. Por exemplo, só o poder Executivo autoriza execuções de propostas do orçamento; áreas fundamentais do orçamento como as da saúde e da educação são de exclusividade do Executivo e só ele pode vetar iniciativas do Congresso alegando, por exemplo, restrições orçamentárias etc.

Depois, porque a parte do orçamento que o poder Executivo mobilizaria para emendas parlamentares – em torno de 1% a 2% – seria bastante pequena em relação à totalidade dos recursos que controlaria sozinho³².

Em síntese, a formação de uma coalizão que juntou a “Social Democracia Brasileira” com o “coronelato do Nordeste” e outros oligarcas pode ser entendida por aquilo que as unificou: o programa neoliberal e a necessidade de respaldo eleitoral para o seu aprofundamento diante das fortes críticas da oposição e do candidato da então esquerda brasileira, Luis Inácio Lula da Silva. É nesse sentido que se põe a observação de que “[...] FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que [faltava] ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial” (FIORI, 1997, p. 14).

A valorização dos partidos e parlamentares identificados com políticas de tipo patrimonialistas e fisiológicas foi a via por meio da qual práticas “atrasadas” foram realimentadas na vida política nacional recente, com reflexos nas políticas regional e local.

IV. CONCLUSÕES

Nosso propósito neste artigo foi o de realizar uma investigação que fornecesse esclarecimentos quanto às razões da permanência das práticas políticas de tipo “atrasadas” na organização política brasileira contemporânea, com destaque para os anos 1990. Partimos da hipótese de que era preciso valorizar as razões inscritas na própria conjuntura sócio-política que circundava o fenômeno, de modo que pudéssemos ir para além das explicações que se fiam nos aspectos histórico-culturais ou de viés estruturalista, exclusivamente.

Quanto ao tratamento da hipótese, recorremos a fontes secundárias (análises bibliográficas e materiais recolhidos em jornais e revistas) para formular uma interpretação própria sobre o período. Nesta, demonstramos que as práticas de tipo “atrasadas” em geral receberam, no período enfocado, estímulos para manifestarem-se na organização política nacional, principalmente na es-

³² A análise de Alston *et alii* (2005, p. 6) também afirma o mesmo.

fera federal, mas com efetivos reflexos nos estados e municípios.

Tais estímulos derivaram do fato de a coalizão de forças políticas formada para a implantação do projeto neoliberal no Brasil ter juntado a “moderna” Social Democracia Brasileira e as “velhas” oligarquias regionais, reconhecidas, especialmente, pelo apego às práticas políticas de tipo patrimonialista e paternalista. Essas “velhas” forças políticas foram assim, como sócias-menores, incluídas no “pacto conservador” montado para realizar o “moderno” programa neoliberal no país. A referida inclusão significou, no que nos interessa, revalorizar aqueles procedimentos utilizados pelas forças políticas oligárquicas. Encontra-se aí parte da explicação para

o vigor, na organização política brasileira dos anos 1990, de práticas como a do fisiologismo, do apadrinhamento, do aparelhamento da máquina estatal, da compra de votos e do clientelismo.

Nesse contexto, as práticas que denominamos “atrasadas”, funcionaram como principal recurso utilizado pelo poder Executivo federal, núcleo dirigente do processo de implementação das reformas neoliberais, para cooptar aquela parte do poder Legislativo que aderiria ao projeto neoliberal sob a condição de ver atendidos interesses particulares ligados a enriquecimento pessoal e familiar, busca por prestígio e atendimento a demandas ligadas à necessidade de reprodução eleitoral junto às suas bases.

Elsio Lenardão (elsiouel@uol.com.br) é Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina e é Doutor pela Universidade Estadual Paulista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALSTON, L. J.** 2004. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Washington : Inter-American Development Bank. Disponível em: http://www.flacso.org.do/publicaciones/8_PoliticalInstitutionsBrazil.pdf Acesso em: 25.out.2008.
- ANTUNES, R.** 1998. Lutas sociais e desenho societal no Brasil dos anos 90. *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, v. 1, tomo 7, p. 89-110.
- BIONDI, A.** 2001. *O Brasil privatizado*. São Paulo : Perseu Abramo.
- _____. 1999. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo : Xamã.
- _____. 2002. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. *Revista Idéias*, Campinas, n. 9, p. 13-48.
- BOITO JR., A.** 2003. Neoliberalismo e classes sociais no Brasil. *Seminário intermediário*, São Paulo, Universidade de São Paulo. Disponível em : <http://sindicalismo.pessoal.bridge.com.br/Armandointer03.rtf>. Acessado em : 25.out.2008.
- BURSZTYN, M.** 1998. Introdução à crítica da razão estatizante. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n. 1, jan./mar., p. 141-162.
- CARDOSO DE MELLO, J. M.** 1997. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição latino-americana. In : TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política de globalização*. Petrópolis : Vozes.
- _____. 1985. Repensando Dependência e Desenvolvimento na América Latina. In : CARDOSO, F. H.; SORJ, B. & FONT, M. *Economia e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo : Brasiliense.
- CARDOSO, F. H.** 1998. Notas sobre a reforma do Estado. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 50, mar., p. 5-12.
- CARDOSO, J. E.** 2000. *A máfia das propinas: investigando a corrupção em São Paulo*. São Paulo : Perseu Abramo.
- CHAUÍ, M. de S.** 1999. Universidade em liquidação. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Caderno Mais, 11.jul., p. 3.
- _____. A mudança a caminho. 2002. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3.nov., p. A3.
- COGGIOLA, O.** 1997. O governo FHC: oposição e alternativas. In : RAMPINELLI, W. J. & OURIQUES, N. D. (org.). *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo : Xamã.

- COMIN, A.** 1998. De continuidades e rupturas. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 52, nov., p. 5-10.
- COSTA, T.** 2000. Os anos 90: o ocaso do político e a sacralização do mercado. In : MOTA, C. G. (org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo : SENAC.
- DEDECCA, C. S.** 2002. Anos 1990: a estabilidade com desigualdade. In : SANTANA, M. A. & RAMALHO, J. R. (orgs.). *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo : Boitempo.
- DIMENSTEIN, G. & SOUZA, J.** 1994. *A história real: trama de uma sucessão*. São Paulo : Ática.
- DIMENSTEIN, G.** 1988. *A república dos padrinhos: chantagem e corrupção em Brasília*. São Paulo : Brasiliense.
- DINIZ, E.** 1996. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, out./dez.
- _____. 1995. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415.
- _____. 1995. Os donos do poder: a oligarquia à brasileira e a reforma impossível. *Carta Capital*, n. 13, ago.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. & VALENTE, A. L.** 1999. Governabilidade e concentração de poder institucional – o governo FHC. *Tempo Social*, São Paulo, n. 11 (2), out., p. 49-62.
- FIORI, J. L. & MEDEIROS, C.** (orgs.). 2001. *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis : Vozes.
- FIORI, J. L.** 1995. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 43, nov., p. 157-172.
- _____. 2001. *Brasil no espaço*. Petrópolis : Vozes.
- _____. 1997. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis : Vozes.
- GOMES, J. C. T.** 2001. *Memória das trevas: uma devassa na vida de Antonio Carlos Magalhães*. São Paulo : Geração.
- GOMES, J. C. T.** 1999. Entrevista concedida à revista Caros Amigos. As grandes entrevistas de Caros Amigos, n. 2.
- GOMES, L. M.** 2000. *Os homens do presidente*. São Paulo : Viamundo.
- GRANATO, F.** 1994. *Sociedade de ladrões*. São Paulo : Scritta.
- IANNI, O.** 2000. 7 teses sobre o Brasil moderno. *Revista de Cultura Vozes*, Petrópolis, v. 94, n. 5, p. 53-77.
- KRIEGER, G.; NOVAES, L. A. & FARIA, T.** 1992. *Todos os sócios do presidente*. São Paulo : Scritta.
- KRIEGER, G.; RODRIGUES, F. & BONASSA, E. C.** 1994. *Os donos do Congresso: a farsa na CPI do orçamento*. São Paulo : Ática.
- LESBAUPIN, I. & MINEIRO, A.** 2002. *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis : Vozes.
- LESBAUPIN, I.** 1996. *Para entender a conjuntura atual*. Petrópolis : Vozes.
- LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F. L.** 1999. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no 1º governo FHC. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, out.
- NICOLAU, J.** 2000. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro Governo Fernando Henrique (1995-1998). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4.
- NOGUEIRA, P.** 2005. Tudo o que você sempre quis saber. *Folha de S. Paulo*, 14.abr., p. B2.
- NOVY, A.** 2002. *A des-ordem da periferia: 500 anos de espaço e poder no Brasil*. Petrópolis : Vozes.
- OLIVEIRA, F.** 2003. Democratização e republicanização do Estado. *Teoria e debate*, São Paulo, n. 54, jun./jul./ago., p. 8-28.
- _____. 2001. A nova hegemonia da burguesia no Brasil dos anos 90 e os desafios de uma alternativa democrática. In : FRIGOTTO, G. & CIAVATTA, M. (orgs.). *Teoria e educação no labirinto do capital*. Petrópolis : Vozes.
- _____. 2000. A ilusão do Estado brasileiro. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 44, abr./mai./jun., p. 31-33.

- _____. 1997. Vanguarda do atraso e atraso da vanguarda: Globalização e neoliberalismo na América Latina. *Revista Praga*, São Paulo, n. 4, dez., p. 31-33.
- _____. 1995. As políticas sociais de Fernando Henrique. *Jornal Porantim (CIMI)*, Brasília, jun., p. 9.
- _____. 1995b. Quem tem medo da governabilidade? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 41, mar., p. 61-77.
- OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C.** 1999. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis : Vozes.
- _____. 1999b. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In : SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado e para que democracia?* Petrópolis : Vozes.
- _____. 1998. A derrota da vitória: contradição do absolutismo de FHC. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 50, mar., p. 13-21.
- PAULANI, L. M. & PATO, C. G.** 2005. Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século. In : DE PAULA, J. A. *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte : Autêntica.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B.** 2000. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, jun., p.45-67.
- _____. 2002. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301.
- PEREIRA, L. C. B.** 1998b. Um novo Estado para a América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 50, mar., p. 91-98.
- _____. 1998. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 1, jan./mar., p. 5-41.
- PINTO, J. N.** 1992. *A República na lama*. São Paulo : Geração.
- PULS, M.** 2000. *O malufismo*. São Paulo : Publifolha.
- RODRIGUES, R.** (org.). 1998. *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo : Perseu Abramo.
- SUASSUNA, L. & NOVAES, L. A.** 1994. *Como Fernando Henrique foi eleito presidente*. São Paulo : Contexto.
- TOLEDO, C. N. de.** 1998. Balanço e perspectiva. *Revista Praga de Estudos Marxistas*, São Paulo, n. 6, p. 151-152.
- VAZ, L.** 2005. *A ética da malandragem: no submundo do Congresso*. São Paulo : Geração.
- VERÍSSIMO, M. V. B. & WOISKI, E. R.** 1995. A reforma do Estado e a constituição da cidadania. *Revista Universidade e Sociedade*, ano 5, n. 9, out.

OUTRAS FONTES

- Boletim Análise do DIAP. 1996. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*, Brasília, jan.
- Os cabeças do Congresso Nacional. 1996. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*, Brasília.
- CPI do Mensalão começa a investigar suposta compra de votos em 97. 2005. *Folha de S. Paulo*, 3.set., Caderno Brasil, p. A8.
- Os donos do poder. 1995. *Revista Carta Capital*, n.13, ago., p.19.
- FMI faz mea-culpa, mas critica Brasil. 2003. *Folha de S. Paulo*, 29.jul., p. B1.
- O grande anão e seus 400 anões. 2001. *Folha de S. Paulo*, 13.mai., Caderno Brasil.
- Jornal do DIAP. 1996. Jun./jul., p. 9.
- Pronunciamento de Fernando Henrique Cardoso. 1999. *Folha de Londrina*, 22.ago. Caderno Folha Reportagem, p. 1.
- Quem foi quem nas Reformas Constitucionais. 1988. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*, Brasília.

Quem foi quem nas Reformas Constitucionais.
1998. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*, Brasília.

Quem foi quem no Congresso Nacional nas ma-

térias de interesse dos assalariados no Congresso Nacional na legislatura 1999-2002.
2002. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*, Brasília.

data and discussions around them are valued, while intelligence activity demands secrecy. If this is a difficult task in consolidated democracies, it can only be more so in the case of fragile democracies like the Brazilian one. Within the latter type, decisions made by civilian powers that upset the military stir up anti-democratic pressures which are often denied yet insinuated. Within any negotiated transition, the new democratic government is expected to make some concessions to the military, in the sense of preserving some authoritarian institutions. This is the price of negotiation, yet these concessions are supposed to be temporary. The Brazilian Intelligence Agency (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN) is a typical example of institutional hybridism: it presents both characteristics of democratic change and authoritarian conservation. However, as time transpires, an institutional involution can be observed. Militarization is its most evident trait. This is what I intend to show in this paper as I look at the creation of the ABIN and its institutional trajectory over the course of the Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva administrations. My methodological option involves the use of instruments coming from Rational Choice Theory and ethnographic research. My underlying premise is that micro-details influence institutional evolution or involution. This narrative enables me to identify problems of collective action, veto power and credibility of commitments, as well as cultural aspects linked to individuals and/or society that influence the shaping of political priorities.

KEYWORDS: intelligence services; democracy; militarization; Brazilian Intelligence Agency; ABIN; Fernando Henrique Cardoso; Luiz Inácio Lula da Silva.

* * *

THE RELATIONSHIP BETWEEN NEO-LIBERAL “MODERNIZATION” AND “BACKWARD” POLITICAL PRACTICES IN BRAZIL OF THE 1990S

Elsio Lenardão

Our goal is to investigate the reasons behind the presence of clientelist-type practices among the popular classes in Brazil, highlighting the decade of the 1990s. Our proposal gives salience to factors regarding the phenomenon’s socio-political conjuncture, thereby taking us beyond explanations that rely exclusively on historical-cultural aspects or that sustain an economic bias. We use bibliographic and journalistic sources, from which we develop our own interpretation of the period. Thus, we observe that clientelist practices are encouraged to manifest themselves at the level of national political organization – particularly within the federal sphere – yet are also reflected at state and municipal levels, due to the coalition of political forces created through the implantation of a neo-liberal project in Brazil. The latter has joined “modern” Brazilian social democracy and “old” regional oligarchies situated primarily within the PFL, PP, PTB and certain sectors of the PMDB, whose representatives are known for their attachment to patrimonialist and paternalistic practices. The inclusion of the latter in the “conservative pact” that has promoted neo-liberal political reform has thus meant awarding new value to such practices. Herein lies partial explanation for the vigor with which practices such as “*fisiologismo*”, “*apadrinhamento*”, abuse of state machinery, buying and selling of votes and clientelism have manifested themselves on the national scene over the course of the 1990s.

Keywords: Brazilian politics; political behavior; political clientelism; neo-liberal project; conservative pact.

sous-jacente se trouve la prémisse selon laquelle des microdétails influencent l'évolution ou l'involution institutionnelle figée. Ce récit favorise l'identification des problèmes d'action collective, des points de veto et de la crédibilité des engagements, ainsi que des aspects culturels des individus et/ou de la société qui influencent la formation des priorités politiques.

MOTS-CLÉS : services de renseignement ; démocratie ; militarisation ; Agence Brésilienne de Renseignement ; gouvernement Fernando Henrique Cardoso ; gouvernement Luiz Inácio Lula da Silva.

* * *

LA RELATION ENTRE "MODERNISATION" NÉO-LIBÉRALE ET PRATIQUES POLITIQUES "SURANNÉES", DANS LE BRÉSIL DES ANNÉES 1990

Elsio Lenardão

Nous examinons ici les raisons de l'existence de pratiques politiques du type clientéliste dans des secteurs des classes populaires, dans le Brésil contemporain, surtout dans les années 1990. Nous proposons de valoriser les motifs inscrits dans la conjoncture socio-politique qui encadre le phénomène, si bien que nous dépasserons les explications qui s'appuient uniquement sur les aspects historiques et culturels ou bien sur ceux à caractère économiques. Nous faisons appel à des sources bibliographiques et à des magazines mensuels, pour en tirer une interprétation propre sur la période. Nous constatons que les pratiques clientélistes ont été encouragées à s'introduire dans l'organisation politique nationale – surtout dans la sphère fédérale – mais ayant des reflets concrets dans les états et les villes, car la coalition de forces politiques formée pour la mise en place du projet néo-libéral au Brésil a réuni la "moderne" social-démocratie brésilienne et les "vieilles" oligarchies régionales – situées à l'intérieur du PFL, PP, PTB et surtout dans des secteurs du PMDB – dont les représentants sont reconnus pour leur attachement aux pratiques de facture patrimonialiste et partenariste. L'inclusion de ces dernières dans le "pacte conservateur" pour les réformes néo-libérales entraîne, donc, la revalorisation de ces pratiques. Nous y identifions l'explication partielle de la force par laquelle des pratiques comme le physiologisme politique, le parrainage, l'appareillement de l'Etat, la vente et l'achat de voix électorales et le clientélisme se font présents dans la scène politique nationale des années 1990.

MOTS-CLÉS : politique brésilienne ; comportement politique ; clientélisme politique ; projet néo-libéral ; pacte conservateur.