

**BRASIL em**

# desenvolvimento

ciclo de seminários 2003

Salão Pedro Calmon, Palácio Universitário, UFRJ.  
Avenida Pasteur 250, Urca, Rio de Janeiro.

organizado por



VERSÃO PRELIMINAR  
FRANCISCO DE OLIVEIRA



Apoios



Companhia  
Vale do Rio Doce

**Banco do  
Nordeste**



# “DÊM-ME ADEMIR E EU DAREI O CAMPEONATO”<sup>1</sup>

Francisco de Oliveira\*

Quando o futebol carioca reinava soberano nos campos e no imaginário dos aficionados na década dos quarenta, Gentil Cardoso, polêmico e inegavelmente talentoso – criador da expressão “vai dar zebra”, que não existe no jogo do Barão de Drumond (segundo Sergio Cabral *apud* Raul Miliet) - foi encarregado de treinar o Fluminense, para quebrar a série de campeonatos ganhos pelo Vasco com o “Expresso da Vitória”. E pediu aos dirigentes do “pó de arroz” carioca: “dêem-me Ademir e eu darei o campeonato”. O famoso “Queixada”, comandante do fulminante ataque do “Expresso da Vitória” foi contratado e Gentil deu ao Flu não um simples campeonato, mas um memorável super-campeonato.

Durante décadas, economistas e politólogos queixavam-se que não tínhamos instituições suficientemente sólidas, que para os primeiros eram condição indispensável para o desenvolvimento econômico e para os segundos livraria o país dos erráticos movimentos na política, tornando-a previsível e imune às variações de humor dos “donos do poder”: Dêem-nos instituições que elas nos darão um país em constante crescimento e estável na política.

Há razões para esse *trade-off*: a institucionalidade cria as formas da previsibilidade e esta fornece os parâmetros para os agentes atuarem a salvo de influências extemporâneas. Não há dúvida que estamos frente a um modelo liberal: a institucionalidade são as normas para o funcionamento do mercado, e neste, então, serão as capacidades não-aleatórias dos agentes quem determinam a performance. Qualquer sociedade somente se reproduz pelas formas institucionais ou institucionalizadas: mesmo a tradição é uma forma.

Não é difícil reconhecer que a institucionalidade é sinônimo da dominação: ela demarca os limites, os tempos e as formas pelas quais se põe e repõe uma relação de hierarquização e subordinação na sociedade de classes; ela é a normatização da sociedade de classes. Toda institucionalidade, portanto, institui os limites dos campos entre dominantes e dominados. Na linguagem de Gramsci, ela é a própria hegemonia, o percurso do consenso, o campo dentro do qual dominantes e dominados se re-conhecem. Em Weber, a institucionalidade se alça à categoria da racionalidade formal-legal no capitalismo contemporâneo.

A crítica clássica já apontou o caráter ambíguo da institucionalidade: para Marx ela tem por objeto maior a anulação do conflito de classes, e sua expressão política mais elevada, a democracia, não passaria de uma “ditadura da burguesia”: examinada mais de perto, a invectiva do barbudo é coerente, pois as institucionalidades compõem um sistema que vai desde a língua – não é estranho à destruição das culturas indígenas a perda da língua e a imposição das línguas coloniais -, à estruturação do discurso e ao direito: o conflito de classes torna-se indizível, ilegal e subversivo.

A crítica de Weber é menos radical apenas porque situa o conflito institucional vs não-institucional no dilema burocracia X democracia. A racionalidade formal-legal termina por

---

<sup>1</sup> Texto-base para a conferência sobre o tema “Desenvolvendo confiança e solidariedade: as instituições necessárias”, no Ciclo “Brasil em Desenvolvimento”, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, 17/nov/2003

\* Professor titular (aposentado) do Departamento de Sociologia da FFLCH-USP. Coordenador-científico do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania-FFLCH-USP.

transmutar-se inteiramente em razão instrumental, e esta corta o passo ao carisma que para Weber, como singularidade, é um elemento insubstituível da História que irrompe imprevisivelmente, liquida a rotina e abre o passo à inovação, ao novo. É um esquema racionalizador – pudera, é Weber ! – da revolução em Marx Nessa progressão, a institucionalidade sufoca os escolhidos pelo voto e os submete aos constrangimentos burocráticos, e a democracia sucumbe inerte na “jaula de ferro”. Conhece-se a tensão entre a “jaula” e o carisma no pensamento de Weber, que o levou a propor os mecanismos da exceção na Constituição de Weimar, num desesperado esforço para conciliar carisma e burocracia, exceção e norma, constitucionalizando a “norma da exceção”. Que passou a integrar o constitucionalismo moderno e as principais constituições. Conhece-se no que foi dar a normatização da exceção, em Carl Schmitt, por exemplo, e no nazismo: Hitler governou, enquanto dependeu das eleições para o Bundestag, através de medidas de exceção, e essa excepcionalidade foi percebida pela Escola de Frankfurt na crítica radical à modernidade. O autoritarismo e o totalitarismo não seriam exceção, mas o desenvolvimento inapelável da modernidade que já continha em si mesma os elementos de sua destruição. Foucault fez uma crítica devastadora da institucionalidade, com a morte do sujeito, submetido, anulado e desaparecido com os dispositivos de poder, um constante intercâmbio entre poder e saber.

#### **A MUSCULAÇÃO INSTITUCIONAL: EXCEÇÃO, DITADURA E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL**

O Estado brasileiro, como órgão e expressão suprema da institucionalidade, é mais velho que a maioria dos Estados ocidentais, mas permaneceu pequeno, tímido e pouco abrangente no longo período imperial. A crítica dos autoritários clássicos nas primeiras décadas do século XX via insuficiência nessa institucionalidade, reclamando um Estado forte, capaz de formar uma nação que, pelas suas tendências intrínsecas, digamos estruturais, permaneceria em estado de conflito clânico e bárbaro. A revolução de 1930, que teve neles – Oliveira Vianna, Francisco Campos – alguns de seus principais elaboradores na sequência do Estado Novo, atendeu às petições autoritárias, ampliando o quadro da institucionalidade, uma poderosa anabolização do Estado, dando-lhe condições e instituições para administrar e regular o capitalismo moderno, intervindo no conflito de classes, reorganizando os poderes nas entidades federadas para anular o justamente temido poder oligárquico-clânico. Essa musculação do Estado está no cerne do desenvolvimento autoritário que marca o longo ciclo iniciado em Trinta e que na verdade prolongou-se até o fim da ditadura militar de 1964-1984 que, por mais uma das ironias da História, completou o trabalho de Vargas. Não tão paradoxalmente como a literatura político-sociológica pensou: como os livros de Elio Gaspari estão ajudando a mostrar, na verdade os militares autoritários permaneceram na linhagem do positivismo da “ordem e progresso”. Ernesto Geisel talvez seja o mais emblemático de todos e não foi à toa que realizou um intenso programa de completamento da estrutura industrial da Segunda Revolução Industrial, voltando-se para as chamadas “indústrias de base”, quase repetindo Getúlio, enquanto Kubistchek havia dado prioridade aos bens duráveis de consumo, embora não tivesse descuidado da siderurgia.

A longa trajetória do crescimento econômico, que bateu recordes seguidos em um século – vejam-se as Estatísticas básicas publicadas agora pela FIBGE – com o Brasil como a segunda economia de maior e mais sustentado crescimento, é também a do crescimento das siglas das instituições do Estado, preenchendo quase completamente todos os espaços econômicos. Um Estado intensamente regulador, intervencionista, com um poderoso setor

produtivo. Essa larga institucionalização, combatida pelos liberais, na verdade criou a previsibilidade necessária para o desempenho dos atores econômicos, e restringiu a de outros, cujo caso mais clássico é o das organizações de trabalhadores. É um modelo nitidamente weberiano, com a única exceção da ausência de democracia, forte no ideário liberal do teórico da constituição de Weimar, e não é um modelo de mercado, ou melhor, o mercado no capitalismo tardio – que inclui os casos clássicos da Alemanha, Itália e Japão, além da periferia latino-americana e do Sudeste Asiático – é organizado a partir das instituições estatais. Foi pós-Trinta que o Estado brasileiro criou as carreiras civis, já que as militares já estavam relativamente institucionalizadas desde o Império, embora o caráter patrimonialista da sociedade e do Estado impregnasse fortemente as instituições militares: há uma longa sucessão dos mesmos sobrenomes familiares até a Primeira República.

Algumas grandes inovações depois da onda varguista – que inclui o BNDES criado em 1952 – foram a consolidação do mesmo BNDE na gestão Kubistchek como o grande financiador a longo prazo da acumulação de capital e as novas instituições de planejamento, das quais se destacou a SUDENE no plano regional, e o Conselho de Desenvolvimento ;o Banco Central, um salto de qualidade em relação à SUMOC, e a ampliação e unificação da Previdência Social, com o INSS e o Funrural na segunda longa ditadura cobriram flancos abertos. Tudo se passa como se fosse o cumprimento do programa dos autoritários: Estado forte, planejamento, movimento centrípeto em torno da União, institucionalização racionalizadora em síntese. Aí estão Oliveira Vianna, Chico Campos, Alberto Tôrres.

A Constituição de 1988 deu o retoque final: criou o FAT, hoje a principal fonte de recursos do BNDES, para a acumulação de capital de longo prazo, e o seguro-desemprego, completando a estrutura da Seguridade Social e da regulação do mercado de trabalho. Ao lado disso, avançou, de forma sem paralelo na história brasileira, criando um vasto capítulo de direitos sociais, institucionalidades que faziam uma obscena falta no conjunto da organização do Estado e da sociedade.

Do ponto de vista da organização dos poderes do Estado e do regime democrático, não há, também, muito por onde avançar. Uma divisão de poderes clássica nos estados modernos, que se aperfeiçoou na República, e uma ordem democrática que, se não foi a regra no longo período do século XX, mais para autoritário, já perdura desde 1985, assistindo a quatro eleições presidenciais, uma eleição indireta, um *impeachment* e uma substituição pelo vice-presidente, e por último, a eleição de um membro da elite sindical-operária, não provindo das elites patrimonialistas-burguesas. Não é pouco. Como já assinalou Wanderley Guilherme dos Santos, o crescimento do eleitorado – no qual se incluiu definitivamente os analfabetos - e a urbanização foram fatores de democratização e de anti-oligarquização sem paralelo; a renovação das bancadas nas casas legislativas é grande, o que significa dizer que o eleitorado fiscaliza seus eleitos, embora a representatividade esteja em grave crise. O Brasil está entre as quatro maiores democracias do mundo, só perdendo para a Índia, Estados Unidos e Indonésia em tamanho de população e eleitorado.

#### **EM DIREÇÃO À INSTITUCIONALIDADE NEOLIBERAL.**

As reformas neoliberais da década de noventa, que prosseguem no século XXI – já que o período imediatamente após a segunda longa ditadura foi a agonia do nacional-desenvolvimentismo e não chegou a ser inteiramente desregulamentadora – vão

claramente no sentido de criar uma espécie de institucionalização de mercado, recuando o Estado para um papel meramente regulador-fraco. A intensa privatização é sua marca principal, seguida da criação das agências reguladoras, tais como a ANP (petróleo), Anatel (telecomunicações), Anael (energia elétrica), a ANVISA (vigilância sanitária), a de transportes terrestres, e a já planejada para o setor de transporte aéreo, além da que terá por missão regular a indústria cinematográfica. As atribuições reguladoras são retiradas da administração direta e transferidas às ANAS ( as mulheres com esse nome deveriam protestar). A autonomia do Banco Central seguir-se-á imediatamente na mesma lógica. O papel planejador do Estado é claramente diminuído, sendo o ministério do Planejamento meramente de gestão orçamentária e as instituições criadas por Kubistchek no plano regional foram simplesmente extintas. A desregulamentação do mercado de trabalho, pelas vias das reformas da previdência e dos “*faites accomplies*” dos acordos que extravasam da CLT, completam o trabalho da intensa informalização – como conceito é inapropriado. A liberação comercial retirou a proteção do mercado nacional, e o desemprego rampante alçou-se a 20,6% na Grande São Paulo e aos inauditos , ainda que conservadores, 13% medidos pelo IBGE para todo o país no mês de outubro de 2003. Se a vida imita a arte (Oscar Wilde), neste caso o fracasso é quase completo.

Institucionalidades liberais não são implausíveis, posto que se trata de regras de reprodução da organização da sociedade que, no caso dos capitalismo tardios, tomou sempre a forma de instituições estatais. Mas não se transferem nem se transplantam modelos de institucionalidade, se a arte não imita a vida. É o caso da regulação da concorrência, no Brasil, que é provavelmente um dos poucos capítulos em que a regulação é um fracasso rotundo. A razão não está na “cultura” da rapinagem entre os empresários – que não exatamente, cultores da livre concorrência e sempre se utilizaram do que a teoria chama elegantemente de “acumulação primitiva” -, mas na formação do mercado e no caráter defasado do capitalismo periférico que não suporta institucionalidades que não acompanhem a compulsão da descartabilidade da cópia periférica, ou, em outras palavras, a aceleração da concorrência. Um mercado de trabalho desregulado leva a que mais da metade da força de trabalho trabalhe sem contratos, sem direitos, e as políticas sociais transformaram-se em funcionalizações da pobreza, nos programas complementares tipo Fome Zero, posto que outra vez a descartabilidade periférica não se compatibiliza com uma liberalização do mercado de trabalho. Uma institucionalidade *sui generis* se forma: o simulacro do mercado de trabalho é agora o conjunto das políticas sociais, e então a taxa de exploração sobe às nuvens, pois a exceção da não-proteção vira regra. Os direitos trabalhistas agora não são mais obstáculos que a acumulação de capital tem que superar, como no caso do Welfare: os custos são do Estado e são socializados para baixo, na forma das políticas sociais, enquanto o Welfare socializou para cima. Tem-se pela primeira vez essa excepcionalidade: há um mercado de trabalho realmente livre e o resultado é não a troca de equivalentes, como no suposto de Marx, mas uma troca desigual (com perdão de Emmanuel) em que os direitos trabalhistas desaparecem e a situação é a que caracteriza o totalitarismo neoliberal: uma troca sem equivalência no plano do mercado de trabalho (Pollock).

#### **GLOBALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIDADE: POR QUEM OS SINOS DOBRAM ?**

A globalização, esse movimento que torna o capital mundial pressuposto e resultado de cada capital nacional, forma um movimento de pinças juntamente com a revolução técnico-científica – aliás não poderia haver aquela globalização sem esta revolução – que destrói ou

torna anacrônicas as institucionalidades de recorte e abrangência nacionais. O Estado nacional como forma suprema da institucionalidade é constantemente superado pela velocidade das transformações. A revolução técnico-científica derrubou a institucionalidade criada pelo Welfare State na regulação do mercado e na distribuição da renda e da riqueza. Ao tornar predominante o trabalho abstrato, ou a subsunção real do trabalho ao capital de forma a ultrapassar as subsunções formais, a revolução técnico-científica quebrou o crivo que as instituições do Estado do Bem-Estar impunham à exploração do trabalho. Esse crivo tomava forma pelas políticas da seguridade, do seguro-desemprego, das diversas formas de regulação do mercado de trabalho pela idade, gênero, duração da jornada, estatuto jurídico do trabalho e do trabalhador. Com a capacidade de criar valor e extrair um *surplus* a partir quase de qualquer forma de trabalho concreto – na verdade negando as formas do trabalho concreto – a revolução técnico-científica tornou anacrônicas as regulações já referidas. Enquanto para a forma técnico-científica da Segunda Revolução Industrial as forças de trabalho desgastadas pela idade se constituíam em obstáculo à plena equalização entre tempo de trabalho e tempo de produção, agora as diferenças etárias já não operam a menor resistência àquelas equivalências; o aumento da expectativa de vida, promovida também pelas instituições do Estado do Bem-Estar tornaram real o que apenas era virtual anteriormente. E as demais regulações também caem por terra. Assim, a principal institucionalidade criada por força das amplas majorias de trabalhadores, que regulava em seu favor a reprodução do capital, foi anulada pela revolução técnico-científica.

Ao mesmo tempo, a globalização opera duas poderosas anulações institucionais para além dos marcos nacionais. A primeira está sendo chamada de “desterritorialização da política” ou sua desnacionalização e a segunda de “juridificação da mercadoria” ou despolitização da economia. São dois processos convergentes, que se intercambiam constantemente. A desterritorialização da política é mais facilmente perceptível, sobretudo por quem está do lado da periferia capitalista. Ela é constituída pela regulação macroglobal, vale dizer, pelas regras de funcionamento da intensa financeirização. Anula as moedas nacionais e todas as políticas que tendiam a criar um “mercado” nacional, com suas instituições, suas regras previsíveis, sua regulação do capital no nível nacional – e isso inclui também e poderosamente as regras de reprodução do mercado de trabalho, como já foi salientado. As políticas do FMI e mais recentemente as poderosas regulamentações da OMC são sua expressão formalizada, mas por trás se escondem o poder financeiro e a regulação da competição global. Elas impõem limites aos gastos dos Estados, por exemplo, e penalizam suas orientações para gastos sociais, de pessoal, etc. Constituem-se árbitros da performance dos Estados, das economias e das sociedades<sup>2</sup>. As agências de classificação de risco podem abalar finanças estatais e/ou privadas sem que isso tenha relação com o estado patrimonial de empresas e Estados. Os acordos firmados, que incluem cláusulas obrigatórias, das quais a mais famosa é a que estabelece os superávits e/ou déficits permitidos, impõem-se sobre a vontade dos eleitores ao condenarem políticas sociais, por exemplo. A própria organização do capital no nível nacional é regulada pela

<sup>2</sup> O jornal Folha de S.Paulo estampou em manchete do dia 7/11/2003 “Fiesp se queixa ao FMI de política fiscal” e a matéria interna do seu caderno Dinheiro da mesma edição noticia que os empresários paulistas, representados pela sua outrora poderosa Federação, foram à sra. Anne Krueger, vice-diretora-gerente do FMI, queixar-se do aperto fiscal a que a administração fazendária do governo Lula os submete. Mas a profa. Maria da Conceição Tavares, em artigo publicado no mesmo jornal, edição de 9/11/2003, diz que os novos “donos do poder” são o Banco Central e a Secretaria do Tesouro e mesmo os ministros da Fazenda e o do Planejamento são cada vez mais apenas simbólicos. E ela entende de governo Lula e do poder financeiro. V. “Os novos ‘donos do poder’”. FSP, S. Paulo, 9/11/2003

OMC, e o liberalismo é imposto. Um poderoso Tratado de Methuen é agora a regra do mercado global. O sombrio vaticínio de Weber sobre a “jaula de ferro” encontra aqui sua mais poderosa confirmação.

Em síntese, as políticas macroeconômicas já não são mais que capítulos nacionais de uma política macroglobal; os desvios são punidos severamente, e quando a obediência é cega, como no caso da Argentina, o caminho da insolvabilidade nacional está aberto. A política torna-se um *divertissement*, inócua, ineficaz, uma espécie de prisão das forças políticas e sociais de âmbito nacional, que permanecem no “círculo de giz” dos rapapés, das cenas de representação sem vínculos com o real, das manobras paroquiais dos presumidos e presunçosos espertalhões da política brasileira, enquanto a macro política é imposta de fora para dentro. O caso brasileiro é dramático e eloqüente a esse respeito.

A estagnação latino-americana produziu resultados inesperados de desterritorialização da renda. Enquanto o pagamento dos serviços da dívida externa roubava recursos nacionais para investimento, criando o círculo vicioso que obriga a retornar ao mercado mundial de capitais para simplesmente manter a economia andando, o mercado local de trabalho restringiu-se e recuou e, contraditoriamente, o aumento da expectativa de vida aumenta a PEA. A migração latino-americana para os USA generalizou-se e mesmo países como o Brasil, sem nenhuma tradição anterior de larga migração de trabalhadores, já tem uma expressiva cota de imigrantes – ilegais – nos USA; e se empregam como trabalhadores de serviços para os quais a mão-de-obra norte-americana é muito cara, enquanto a migração brasileira para a Europa sempre foi predominantemente de agentes do comércio sexual. A região em torno de Boston tem uma enorme colônia brasileira, quase toda ela originária de Governador Valadares e adjacências<sup>3</sup>. As remessas de latino-americanos residentes nos USA para seus parentes que permanecem nos países, é já a segunda mais importante entrada de dólares nas economias latino-americanas. Mesmo para o México: é a segunda fonte externa de divisas, depois do turismo e acima das receitas de exportação do petróleo. É um aspecto da globalização quase nunca ressaltado, e o “trabalhadores, uní-vos” de Marx transformou-se perversamente em “trabalhadores, pagai-vos”. Isto significa que uma parte não irrelevante das rendas não é produzida no território nacional, e que o controle monetário da potência emissora, no caso os Estados Unidos pode, a qualquer momento, afetar poderosamente o PIB dos países receptores, seus níveis de demanda e de consumo, e seu bem-estar.

A “juridificação da mercadoria” anula a propriedade do valor-de-uso das mercadorias, e sobrepõe-se às legislações e institucionalidades nacionais. O valor-de-uso das mercadorias permanece propriedade do fabricante-vendedor, e esta é uma das características mais letais da globalização. Propriedade intelectual, marcas, restrições à exibição de mídias, patentes, representam a monopolização do valor-de-uso, no rastro da revolução técnico-científica, que algumas linhas teóricas denominam também molecular-digital<sup>4</sup>. Deste modo, a institucionalidade nacional já não é capaz de monitorar a concorrência e competição entre os capitais, nem de impor restrições e/ou aberturas ao consumo. Não é só a declamada “soberania do consumidor” que está em jogo, mas as soberanias nacionais.

O conjunto de supra-institucionalidades globais impõe à periferia – Brasil y *compris* – um Estado de Exceção permanente. As instituições nacionais foram ultrapassadas e simplesmente não podem acompanhar a velocidade das transformações e o espaço onde

---

<sup>3</sup> Ver Teresa Salles de Melo Suárez, “

<sup>4</sup> Laymert Garcia dos Santos

se produz e se move a globalização. Comportam-se reativamente. Os arcabouços constitucionais já incluem as cláusulas da exceção, seguindo a tendência que a Constituição de Weimar inaugurou. Medidas provisórias na Constituição de 1988 substituíram os decretos-leis da ditadura militar e da ditadura varguista, que já eram elementos discricionários no quadro de intensas transformações. De Sarney a Fernando Henrique Cardoso, a curva de implementação de modificações legislativas via medidas provisórias cresceu exponencialmente, e mantêm-se com Luiz Inácio Lula da Silva no mesmo diapasão. Da compra de goiabada para as provisões presidenciais às indenizações das empresas distribuidoras por suposto prejuízo no racionamento de energia, a máquina do Poder Público só se move com medidas provisórias, apesar da reiterada restrição legislativa ao seu emprego abusivo. A reprodução do social pela política e pelas instituições foi ultrapassada e a exceção tornou-se a regra. É uma vitória de Carl Schmitt. O problema é saber quem é o soberano, que define e decide a exceção.

No modelo liberal, o soberano é o povo (no liberalismo econômico, o povo é o consumidor). Mas as ultrapassagens construídas pelo capitalismo globalizado põem de lado, precisamente, as instituições políticas pelas quais o povo ou mais precisamente a cidadania organiza a política, em todas as suas dimensões, instâncias e níveis. A política é sede suspeita de corrupção, incompetência, má alocação de recursos, irracionalidade. Por consequência, são as instituições do voto pelo qual os cidadãos escolhem, desde seus representantes até as políticas, que são descartadas e descartáveis. A Constituição brasileira dotou a República de instituições de controle, tal como o Tribunal de Contas da União, e está em discussão pública a construção de poderes externos ao Judiciário para fiscalizá-lo, devido à extravagância da combinação de uma lentidão incomparável com a corrupção às vezes aberta e na maior parte dos casos, larvar.

Mas por cima de tudo paira o soberano que é indefinível, de tal modo que o homem do povo que assiste ao desfile já não pode dizer como na lenda clássica que o “rei está nu”. Qual rei ?

Deram-nos Ademir...