

Bolívar Lamounier
Dionísio Dias Carneiro
Marcelo de Paiva Abreu

50 Anos de Brasil
*50 Anos de Fundação
Getúlio Vargas*

Apoio



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
EDITORA

1964-85 o Processo Político Durante o Regime Militar

Qual foi o saldo dos 21 anos (1964-85) de governo autoritário? Como deve esse período ser visto no fluxo mais amplo da evolução política do país? Serão ainda seqüelas da intervenção militar de 1964 as dificuldades que o país tem enfrentado desde o começo dos anos 80? Essas questões permanecerão relevantes por muito tempo, e tão cedo não serão respondidas com ampla margem de consenso pelos analistas e historiadores.³⁰

A reconciliação política, ato de vontade e imperativo da convivência, não assegura nem exige a plena reconciliação no plano das idéias. Os que apoiaram a intervenção militar de 1964 tenderão a destacar os riscos políticos evitados com a interrupção da turbulência política que se desenvolvera durante o governo de João Goulart, as reformas institucionais empreendidas pelo governo Castelo Branco, a aceleração do crescimento econômico e a constituição de uma respeitável infra-estrutura industrial como conquistas do período militar; os que a ela se opuseram dirão que o governo João Goulart caiu mais por suas qualidades que por seus defeitos, que os avanços referidos

³⁰ Para uma revisão geral do regime pós-1964, ver Stepan (1973), Skidmore (1988) e Stepan (1989). Esta seção reaproveita, com profundas modificações, os textos incluídos na bibliografia como Lamounier (1994e), Lamounier & Bacha (1994) e sobretudo Lamounier & Moura (1985). A análise da estratégia econômica dos governos militares baseia-se nessas colaborações com Moura e Bacha, bem como em Moura (1990), mas a responsabilidade por esta exposição cabe, naturalmente, ao presente autor.

poderiam ter sido realizados em regime democrático, e que, não fora a censura e a supressão da oposição, a tragédia social brasileira não teria atingido a escala a que chegou nos anos 80 e 90. Ambos os lados lembrarão as vítimas da repressão, cada um atribuindo ao outro a responsabilidade por seus mortos. Sob esse aspecto, sobretudo, a reconciliação exige mais que o simples reexame do passado: requer a determinação comum de evitar que situação semelhante venha a se repetir no futuro.

Qualquer suspensão do processo democrático — mesmo que o seu objetivo seja “salvar a democracia”, como se dizia em 1964 — significa um rompimento profundo no tecido invisível dos valores políticos. A democracia representativa é o princípio básico de legitimação da quase totalidade dos sistemas políticos contemporâneos. Discutível no entre-guerras, quando fascismo e comunismo pareciam constituir alternativas viáveis, em escala mundial, o predomínio da concepção democrática tornou-se crescente a partir da vitória dos Aliados, com participação brasileira, na II Guerra Mundial. É certo que ainda existem extensas áreas culturais, como o mundo islâmico, onde a legitimidade política assume outra configuração, até porque depende de concepções religiosas; e muitos países, onde a tradição de pluralismo democrático é fragilíssima — alguns de economia rudimentar, como Haiti ou Moçambique, outros razoavelmente avançados, como os egressos do “socialismo real” no Leste europeu. Mas não há exagero em afirmar que a divisão propriamente ideológica esmaeceu por toda parte, com o conseqüente surgimento de uma ordem mundial mais homogênea no que diz respeito à aceitação da democracia representativa como fundamento básico da legitimidade.

No período que se seguiu à II Guerra Mundial, a firmeza do balizamento democrático-representativo era obscurecida por dois fatores principais. Primeiro, o poderio militar e a aparente solidez econômica do bloco socialista, criando a expectativa de que o modelo da economia planificada continuaria a se expandir. O corolário, evidentemente, era que outro princípio de legitimação — a chamada “democracia popular”, que na prática correspondia a regimes de partido único — estaria em ascensão histórica. Segundo, o prisma

estratégico da Guerra Fria — a política de contenção do comunismo — que estimulava certa complacência, e não raro o apoio direto das principais potências do Ocidente a intervenções ditatoriais no Terceiro Mundo. A disposição a conviver com regimes ditatoriais aumentou ainda mais no início dos anos 60, quando o impacto da Revolução Cubana reacendeu tanto o messianismo revolucionário da esquerda como a disposição repressiva da direita.

Quanto ao caso brasileiro, como se viu na seção anterior, a intervenção militar de 1964 tem sido explicada em função de múltiplos fatores. Permite-me repisar aqui alguns deles, naturalmente sem pretender que hajam sido estes os fatores decisivos. Primeiro, uma situação de crescente polarização ideológica no seio das elites — polarização que se tornava especialmente perigosa na medida em que o debate público da época não dispunha de antídotos eficazes contra o blefe. O suprimento de informações confiáveis era pateticamente escasso, sob todos os aspectos. O baixíssimo índice de interação informal entre diferentes segmentos institucionais — e, de maneira geral, entre civis e militares —, agravava sobremaneira aquele risco. Outro fator importante foi a suspeita, que em determinados momentos existiu até entre setores de esquerda, de que o presidente João Goulart poderia vir ele mesmo a promover um golpe. Nesse clima, numerosas lideranças políticas passaram a exprimir-se de maneira ambígua sobre a validade do arcabouço constitucional, realimentando e aumentando a velocidade de circulação das desconfianças. Em terceiro lugar, a falta de experiência de todos os atores políticos (partidos, Forças Armadas, imprensa, clero...) com a política ideológica e de massas. Embora tivéssemos avançado bastante na industrialização e na urbanização, éramos sob esse aspecto um país ainda muito atrasado. Cada setor enxergava fantasmas por toda parte.

Com 30 anos de perspectiva, não é difícil destacar alguns elementos que facilitaram o retorno ao regime civil e outros tantos que agravaram disfunções latentes em nossa organização econômica e política, dificultando a recuperação da governabilidade na moldura democrática. O lado positivo foi que os governos militares evitaram uma ruptura completa com os fundamentos

constitucionais da democracia representativa. Embora tenham abolido já de início as eleições diretas para a Presidência da República e posteriormente para os governos estaduais e principais prefeituras, mantiveram a periodicidade e a exigência de um mínimo de legitimação democrática para esses mandatos, por meio da eleição indireta pelo Congresso ou pelas assembleias, conforme o caso. Foram conseqüentemente mantidas as casas legislativas e os respectivos calendários eleitorais — sem embargo das manipulações e restrições nada desprezíveis a que aquelas e estes foram submetidos. Outra conseqüência foi que o alistamento eleitoral também prosseguiu — e até se tornou mais eficiente, em função da urbanização e da modernização técnica que o país atravessava —, razão pela qual o número de cidadãos habilitados a votar cresceu quase 600% entre 1960 e 1994.

No lado negativo da balança, além do elemento inerentemente negativo que existe em toda ruptura da ordem constitucional, devemos ressaltar o excessivo prolongamento e o enrijecimento ocorrido a partir de 1968, por sua vez responsáveis pela persistente incapacidade do regime militar em reorientar as opções estratégicas quando isso se tornou claramente necessário na economia. Essa rigidez e o prolongamento excessivo, como veremos adiante, canalizaram o processo de redemocratização para uma situação — sobretudo durante o governo do general Figueiredo — em que o declinante regime militar e o nascente regime civil se debilitavam mutuamente.

O elevado grau de consenso para a intervenção que se estabelecera entre os militares em 1964 era muito mais negativo que positivo: muito mais a disposição de dar combate ao “comunismo e à corrupção” que uma agenda positiva de reformas. Faltava-lhes uma idéia clara sobre as reformas econômicas e político-institucionais que teriam de implantar caso sua permanência no poder se prolongasse, como veio a acontecer. Na economia, a inclinação liberal e a disposição ao ajuste que se verificou durante os dois primeiros anos foram revertidas a partir do governo Costa e Silva, com a conseqüente acentuação do perfil estatizante, ou seja, da chamada *state-centered industrialization*.

Na política não havia, nem poderia haver, uma concepção consistente de reforma institucional. A revolução não podia sobrepor-se à Constituição por meio de atos institucionais e empenhar-se, ao mesmo tempo, na negociação de reformas políticas. A intenção de permanecer por pouco tempo no poder, diversas vezes reiterada pelo primeiro presidente militar, o marechal Castelo Branco, acabou não se efetivando; mas tampouco podia o sistema militar, por mais que durasse, propor-se como definitivo, pois isso implicaria romper definitivamente as pontes que lhe asseguravam um mínimo de legitimidade (alguns diriam uma "fachada") democrática (Linz, 1973; Lamounier, 1979). Essa ambigüidade fundamental revelou-se até em pequenos detalhes, como o caráter explicitamente "provisório" atribuído às "organizações" que seriam consentidas em substituição aos partidos políticos do regime de 1946, compulsoriamente extintos em outubro de 1965. Essa, como se sabe, é a origem do artificialismo bipartidário (Arena x MDB) do período militar, que teria como conseqüências o plebiscitarismo (governo x oposição) dos enfrentamentos eleitorais, a partir de 1974, e uma série de graves dificuldades para a reorganização político-partidária do país nos anos 80.³¹

A "abertura gradual" engendrada pelo general Ernesto Geisel teve o mérito de afrouxar pouco a pouco as amarras, evitando confrontos traumáticos, mas seu excessivo prolongamento levou ao mútuo debilitamento a que me referi. Esse desgaste, visível a olho nu desde o final do governo Geisel, agravar-se-ia durante toda a primeira metade dos anos 80 em conseqüência da crise da dívida externa, da recessão de 1981-83 e da morte do presidente eleito Tancredo Neves, em 1985, transformando-se assim na bomba-relógio que iria atingir em cheio a "Nova República" herdada pelo presidente José Sarney. Dentro dessa perspectiva, esta seção explora a interação da estratégia de rápido crescimento num ambiente econômico que se tornava nitidamente adverso com as dificuldades propriamente políticas do processo de redemo-

³¹ Sobre as eleições do período militar e a chamada "abertura pela via eleitoral", ver Lamounier & Cardoso (1975), Lamounier (1984), Kinzo (1988) e Lamounier (1989).

cratização; cujo veículo principal seria, a partir de 1974, o enfrentamento eleitoral plebiscitário.

A "fuga para a frente" dos anos 70

Com a evidente exceção da distribuição da renda, foi realmente excelente o desempenho da economia brasileira durante os primeiros 15 anos do regime militar. Ao período inicial de estabilização seguiu-se o chamado "milagre brasileiro" (1968-74), durante o qual a economia cresceu a uma média anual de 11%, com a inflação estabilizada ao redor de 20% ao ano. As dificuldades surgiram a partir de 1973, quando nossa superaquecida economia foi atingida em cheio pelo primeiro choque do petróleo, que afetou não só as contas externas, mas também as perspectivas referentes à inflação e à continuidade do crescimento. A decisão estratégica tomada pelo governo Geisel, que então se iniciava, foi reagir àquele ambiente adverso por meio de uma espetacular *fuite en avant*, com o objetivo de implementar um ambicioso programa de substituição de importações, "preencher os espaços vazios" da estrutura industrial e reduzir a dependência em relação a insumos importados. Com essa estratégia, o governo Geisel conseguiu sustentar taxas de crescimento ainda elevadas, da ordem de 6-7% ao ano, mas à custa de um visível e a médio prazo altamente prejudicial aumento da participação do setor público nos investimentos. No segundo semestre de 1979, no governo Figueiredo, o ambiente econômico externo tornar-se-ia ainda mais adverso, com os novos choques do petróleo e dos juros, mas a opção estratégica do recém-nomeado ministro do Planejamento, Delfim Netto, seria mais uma vez acelerar o crescimento, apesar das fortes pressões inflacionárias. A necessidade do desaquecimento só seria reconhecida no final do ano seguinte, tendo aí início o longo ciclo de dificuldades dos anos 80, a chamada "década perdida". Como foi sugerido, uma compreensão adequada da aguda deterioração ocorrida entre os anos 70 e os 80 deve levar em conta não só as opções econômicas dos governos Geisel e Figueiredo, mas também os condicionamentos

(*constraints*) adicionais ligados ao processo de descompressão do regime militar.³²

A trajetória brasileira de 1973 até o início dos anos 80 confronta o observador com duas importantes questões. Uma, a resposta brasileira, em termos de política econômica, sobretudo durante o governo Geisel, à crise mundial que se avizinhava, a partir do primeiro choque do petróleo: a opção por sustentar o ritmo de crescimento, com ênfase na substituição de importações de bens de capital e insumos básicos. Outra, a resposta às condições propriamente políticas do início dos anos 70, que se caracterizavam por um grau de enrijecimento autoritário talvez sem precedentes na história do país. A resposta a essa situação, como se sabe, tomou a forma de uma estratégia gradualista de flexibilização que culminaria no restabelecimento do governo civil, em 1985.

Ao escolherem um padrão de ajustamento baseado na sustentação de altas taxas de crescimento, mesmo ao preço de maiores desequilíbrios internos e externos, os formuladores da política econômica estavam simplesmente jogando o problema para o futuro. A política econômica do quinquênio 1974-78 foi expansionista, apesar da deterioração das contas externas do país. É claro que sólidas razões econômicas podem ser invocadas em apoio a essa opção da administração Geisel. Em primeiro lugar, o Brasil havia escolhido, desde 1968, implementar uma estratégia de crescimento baseada no endividamento externo, contraído junto ao sistema financeiro privado internacional; e, de fato, o Brasil se tornou o maior recipiente individual de recursos dos países da OCDE entre todas as economias em desenvolvimento, nos anos 1968-74. O acesso brasileiro ao crédito bancário internacional se manteve mesmo após o primeiro choque do petróleo (1973). Ou seja, a disponibilidade de capital financeiro internacional a taxas de juros até então extremamente favoráveis constituiu poderoso estímulo ao endividamento em moedas fortes e afrouxou por bom período a disposição a promover o ajusta-

³² A melhor análise dos primórdios da "abertura" é ainda Cruz & Martins (1983); ver também Santos (1978) e Lamounier (1989).

mento externo. Em segundo lugar, o modo de ajustamento escolhido pelo Brasil apoiou-se sobretudo numa vigorosa retomada da substituição de importações. O II Plano Nacional de Desenvolvimento, formulado pelo governo Geisel, baseava-se nessa meta fundamental, com o objetivo de substituir produtos importados nos setores de matérias-primas básicas e bens de capital. Foram realizados investimentos substanciais na produção interna de metais não-ferrosos, ferro e aço, papel e celulose, produtos petroquímicos e álcool carburante. O próprio governo federal investiu pesadamente na geração de eletricidade e desenvolvimento de sistemas de transporte e comunicações, além de conceder incentivos fiscais, creditícios, tarifários e outros aos projetos de substituição de importações do setor privado e das empresas estatais. Muitos desses investimentos eram projetos de grande porte, de longo prazo de maturação e baixa taxa de retorno. Caracterizavam-se, ademais, por um alto grau de indivisibilidade e de complementaridade com investimentos privados e pela possibilidade de economias de escala, uma vez alcançada uma dimensão mínima. Em síntese, as próprias características tecnológicas e econômicas dos projetos de substituição de importações conduziam a empreendimentos de grande capacidade produtiva, com impactos consideráveis sobre os recursos internos, mas que, na fase de implantação, também pressionavam as contas cambiais, através da necessidade de importação de bens e serviços, além de conduzirem ao aumento da dívida externa.

No seu início, em março de 1979, o governo do general Figueiredo parecia disposto a enfrentar as questões cruciais herdadas dos governos anteriores (o ajustamento externo e os desequilíbrios macroeconômicos internos) com maior determinação e coerência do que as reveladas pela administração Geisel. Mas esse período, como foi dito, durou pouco. Já no segundo semestre de 1979, o novo ministro do Planejamento imprimia orientação distinta à política econômica, incentivando vigorosamente o crescimento, fase essa que teria de ser novamente revertida, no segundo semestre de 1980. A inviabilidade de se sustentar a referida estratégia expansionista pode ser em grande parte explicada pela acentuada deterioração das condições da economia

internacional em 1979 e 1980. Mas os efeitos da mudança da política monetária nos EUA é do segundo choque do petróleo, que em si mesmos já seriam gravíssimos, foram amplificados, e não amortecidos, pela estratégia interna, que poderia ser chamada de "antiajustamento". O impacto líquido da política econômica seguida a partir do final de 1980 foi fortemente contracionista, provocando violenta queda na atividade econômica e no nível de emprego durante todo o transcorrer de 1981. A recessão atingiu sobretudo a indústria de bens de consumo durável e o setor de bens de capital, concentrando-se, em consequência, nas regiões mais densamente urbanizadas do país. Essa situação estender-se-ia pelos dois anos seguintes, transformando-se na mais prolongada e abrangente queda no nível de atividade econômica desde o início dos anos 30.

O agravamento das condições econômicas internas a partir de 1982 ocorreu novamente por força de um choque externo, qual seja a situação de turbulência nos mercados financeiros internacionais, que culminou, em agosto de 1982, na moratória mexicana. Verdadeiro golpe de misericórdia para uma economia como a nossa, extremamente vulnerável a modificações no ambiente externo, a decisão mexicana exerceu um imediato efeito de contaminação sobre os fluxos de empréstimos bancários privados para o Brasil. Daí em diante, o país confrontou-se com dificuldades insuperáveis a curto prazo na busca de recursos junto aos bancos internacionais privados, sobretudo aos bancos regionais norte-americanos. Mesmo dispondo-se a pagar *spreads* mais elevados, os devedores brasileiros foram excluídos do mercado de empréstimos bancários.

Vale a pena salientar, todavia, que a moratória mexicana apenas levou ao extremo uma crise cambial latente, que já se evidenciara no crescimento desordenado do endividamento de curto prazo das autoridades monetárias desde o primeiro trimestre de 1982. No fim de março desse ano, ou seja, seis meses antes do "Setembro Negro", as reservas líquidas do Banco Central já eram negativas, indicando a total impossibilidade de o país enfrentar a crise de liquidez que eclodiria no segundo semestre de 1982. A ruptura de caixa só

foi evitada, em fins de dezembro de 1982, com a montagem de um pacote emergencial de assistência financeira ao país, envolvendo empréstimos-ponte e outros tipos de operações, provenientes do Fundo Monetário Internacional, do Banco de Compensações Internacionais, do Sistema de Reserva Federal, do Tesouro norte-americano e dos maiores bancos privados norte-americanos.

A partir dessa situação dramática de liquidez, a política econômica brasileira passa a depender diretamente do endosso moral do Fundo Monetário Internacional, ao qual se apresentou, em fevereiro de 1983, um primeiro programa de estabilização. O programa do FMI significava pouco em termos de empréstimos, mas oferecia à comunidade financeira internacional uma certa garantia contra riscos próprios de devedores em dificuldades. O aval do FMI ao programa de ajustamento brasileiro convertia-se, portanto, num requisito para que os bancos privados também apoiassem financeiramente o programa.

O Brasil acabou não conseguindo cumprir as primeiras metas de desempenho econômico acertadas com o FMI, o que redundou na não-liberação das parcelas de crédito suplementar. Em consequência, os bancos também interromperam a liberação dos recursos alocados aos quatro projetos de financiamento acertados em dezembro de 1982. Iniciou-se, então, um período de desgastantes negociações entre autoridades econômicas brasileiras, banqueiros internacionais e representantes de agências financeiras multilaterais, de entidades de supervisão dos sistemas bancários nacionais, e de governos de países industrializados. Nessa situação, a política econômica transformou-se, durante todo o ano de 1983, em mero exercício de administração de tesouraria, com todas as preocupações centradas no fluxo de caixa em moeda estrangeira. A deterioração desse fluxo levou ao aparecimento dos atrasados comerciais e financeiros externos, o que, por sua vez, obrigou o Banco Central a estabelecer a centralização das operações de câmbio em agosto de 1983.

Associada à maturação dos projetos implantados durante a administração Geisel, a contração econômica do início dos anos 80 acabou revertendo

drasticamente a situação das contas externas. O saldo da balança comercial passou de US\$2,8 bilhões negativos em 1980 a US\$13,1 positivos em 1984, permitindo ao país normalizar gradativamente o pagamento dos juros da dívida externa. Os custos desse desempenho foram, entretanto, altíssimos, quer sob o ponto de vista da formação de capital fixo e do equilíbrio das contas públicas, quer no tocante às condições sociais, com aumento do desemprego, compressão salarial e redução dos gastos sociais do governo. A redução do gasto público interno imposta pela crise econômica externa era obviamente inconsistente com o avanço do processo de redemocratização, que aumentava a ressonância das demandas por descompressão salarial e aumento dos gastos governamentais. Como não poderia deixar de ser, esse conflito traduzir-se-ia em fortes pressões inflacionárias, tornando ainda mais difíceis as dificuldades políticas de meados dos anos 80, momento em que se consumava o retorno ao governo civil.

À primeira vista, pelo menos, essa evidente postergação do ajustamento parece inconciliável com a imagem de competência e profissionalismo que os tecnocratas brasileiros haviam grangeado desde os tempos do “milagre econômico”, inclusive ou notadamente no que se refere ao gerenciamento do endividamento externo. Admitida a inadequação da estratégia expansionista frente a um ambiente internacional crescentemente adverso — sobretudo em vista de sua excessiva duração e da timidez e inconsistência dos esforços corretivos contemplados ainda durante o governo Geisel —, torna-se imperativo indagar se aquela estratégia teria sido em parte produzida por fatores políticos, além das já mencionadas razões econômicas. Que percepções, por parte do grupo dirigente, e que interesses e pressões, por parte de outros atores, teriam sugerido a continuidade daquela orientação, num período em que os sinais amarelos repiscavam poderosamente? Em que medida terão os *policy-makers* percebido a gravidade da crise, vale dizer, sua duração provavelmente longa e a violência de seu impacto sobre a economia brasileira? A primeira resposta que se pode oferecer a essas indagações é que houve, de fato, um longo período de consistente subestimação. São numerosos os indícios

dessa postura, a começar pela própria metáfora da “ilha de prosperidade num mundo em convulsão”, oficiosamente acolhida pelo governo Geisel, completando-se com diagnósticos posteriores, que insistiam em situar a raiz das dificuldades nos anos 1978-80, e não antes.

Outra possível resposta a nossas indagações deve ser descartada sem a menor cerimônia: a opção à *outrance* pela sustentação do crescimento, no período Geisel, não decorreu de inclinações “populistas”, nem tampouco de pressões que tivessem eventualmente aumentado à medida que eram desobstruídos os canais da competição política pelo processo da chamada “abertura democrática”. Foi somente no segundo semestre de 1983, décimo aniversário do primeiro choque do petróleo, que a perda, pelo governo, da maioria na Câmara dos Deputados, aliada a cisões no seio do próprio partido governista, começou a apresentar-se como um complicador mais sério, com uma base institucional definida, à formulação da política econômica. A abertura política brasileira, reconhecida como inconclusa pelo próprio governo, não havia até então produzido qualquer atenuação no monopólio das decisões econômicas pela alta burocracia federal. Críticas eram crescentemente vocalizadas, sem dúvida, mas não é possível falar em alteração negociada, e muito menos em bloqueio daquelas decisões através de pressões decorrentes da operação dos mecanismos normais da representação política, cuja reinstauração era ainda parcial.³³

Acrescente-se que a sustentação de elevados índices de crescimento era uma posição amplamente compartilhada pela própria oposição ao regime militar. Os focos principais da discordância entre governo e oposição diziam respeito à natureza não-democrática do regime e a aspectos redistributivos da política econômica — e só secundariamente à estratégia expansionista seguida pelo governo Geisel. Mesmo o combate à inflação não foi, até cerca

³³ Recorde-se, também, que as primeiras grandes greves após as ocorridas em 1968 em Contagem e Osasco foram as do ABC em 1978/79. A formação do Partido dos Trabalhadores (PT) ocorre após as greves e a reforma partidária de 1979. Cf. Keck (1992).

de 1982, uma demanda fortemente articulada pela frente oposicionista. Descartadas, portanto, as hipóteses de um eventual surto populista e de uma atuação mais eficaz da oposição contra um ajustamento restritivo, e assentado que a sustentação do crescimento permaneceu como orientação básica da política econômica até o início da década de 80, que modelo de análise poderia ser ajustado ao conjunto do período? Uma resposta possível é que estamos diante de um autêntico "dilema do prisioneiro", vale dizer, uma situação na qual os diferentes atores optam por maximizar seus ganhos e com isso inviabilizam a adoção conjunta de uma estratégia de ganhos moderados, levando a um resultado final de graves perdas para todos. É fácil ver que uma política de desaquecimento não teria apoio entre as indústrias de bens de capital, ou mesmo entre as grandes empresas construtoras, contempladas com importantes encomendas na estratégia do governo Geisel. Tampouco poderia contar com a simpatia das indústrias de bens de consumo duráveis, a começar pela própria indústria automobilística, dada sua evidente dependência em relação ao já em si restrito mercado de classe média. As forças propriamente políticas, aí incluídos o partido de oposição (MDB) e os sindicatos, não exerciam influência direta na formulação da política econômica — e de qualquer forma não apoiariam, naquela época, uma política de ajustamento que implicasse desaceleração do crescimento —, tendo em vista sua inclinação ideológica mais à esquerda e a necessidade de buscar apoio eleitoral entre os estratos de baixa renda.

Parece pois evidente que somente o governo poderia ter revisado seu diagnóstico inicial, excessivamente otimista; que somente ele, governo, detinha instrumentos de poder para tentar comportar-se com autonomia frente a preferências setoriais; e que somente ele, governo, poderia ter organizado ou pelo menos estimulado o surgimento de uma força política capaz de atuar na arena eleitoral e, ao mesmo tempo, respaldar uma revisão de sua própria estratégia expansionista. Essas três possibilidades são aqui sugeridas um pouco à maneira dos "Quadros em uma Exposição" de Mussorgsky, diferentes mas interligados por um mesmo *leitmotiv*, que seria a busca de uma

estratégia mais cautelosa. E são quadros contrafactuais, ou seja, tão imaginários como os de Mussorgsky, visto que nada disso aconteceu no governo Geisel: o ajuste finalmente efetivado sob o governo Figueiredo veio, como se diz, pela "força das circunstâncias".

Vemo-nos, pois, diante da seguinte alternativa. Ou consideramos que os já aludidos fatores de racionalidade econômica determinavam de maneira suficiente e inexorável a *fuite en avant* empreendida pelo governo Geisel, ou buscamos uma explicação mais ampla para aquela paradoxal associação entre uma estratégia econômica expansiva e a cautelosíssima estratégia de descompressão política que o próprio general Geisel descreveu como "gradual e segura".

Primórdios da abertura política

A característica principal do processo brasileiro de redemocratização foi seu extremo gradualismo, seu caráter por assim dizer experimental, e por conseguinte a permanente incerteza que durante vários anos pairou quanto a seus rumos e até mesmo quanto a sua continuidade. Indicado oficialmente como candidato da Arena à sucessão do presidente Emílio Garrastazu Médici — o que, na época, equivalia praticamente a uma nomeação — em junho de 1973, o general Ernesto Geisel deixou entrever nos meses seguintes que introduziria modificações no quadro político, possivelmente algumas medidas liberalizantes, mas não necessariamente um processo de redemocratização. A imprecisão terminológica, nesse período, não era obra do acaso. Não havia especificação de quais poderiam ser essas medidas, nem precedentes históricos que servissem como base de comparação, nem era muito grande, como veremos adiante, a margem de manobra para a busca de modelos mais precisos pela via do debate público. Nos primeiros meses, não erraria muito quem entendesse os sinais de "distensão" emitidos pelo general Geisel como a *glasnost* dos primeiros tempos de Gorbatchov: uma atmosfera de maior

“abertura” e “transparência” (Malia, 1994, p. 412), mais para oxigenar o sistema, facilitando a contenção de eventuais excessos repressivos, que propriamente para mudá-lo. Prova disso é que a linguagem oficial se referia, vez por outra, à necessidade de “institucionalizar” o regime — obviamente o regime existente, não um futuro regime democrático. Subentendia-se que essa nova institucionalidade deixaria para trás a rigidez e o fechamento praticamente total do período Médici, mas não havia uma palavra que a designasse de maneira precisa.

É indispensável evocar aqui esses primórdios, visto que nosso objetivo é formular hipóteses a respeito das conexões que possivelmente existiram entre esse processo de abertura, assim concebido e implementado, e as percepções então dominantes em relação aos rumos da economia. Nossa hipótese é que aquela opção cautelosa na política e aquela outra audaciosa na economia decorreram de um mesmo fator, a saber, a acentuada rigidez à que o quadro político, institucional e militar havia chegado nos tempos de Médici e do “milagre econômico”. Esse enrijecimento impunha três importantes parâmetros ao novo governo. Primeiro, *a necessidade imperativa de sustentar o otimismo*, embora a deterioração do ambiente econômico externo já fosse a essa altura bastante evidente. A euforia com as elevadas taxas de expansão do PNB no período Médici e a retórica de que nos estávamos rapidamente transformando em “grande potência” sem dúvida precisavam ser deflacionadas, e o governo Geisel tratou de fazer isso logo no início — mas não a ponto de minar a confiança pública no crescimento e no êxito do projeto de industrialização. Segundo, *a inexistência de meios confiáveis para se aferir o apoio com que o governo (e o regime) poderia efetivamente contar nessa nova fase*. Não me refiro aqui apenas ao apoio decorrente da própria continuidade do crescimento, pois a excessiva dependência a que se chegara em relação a esse tipo de apoio era um dos graves problemas legados pelo período Médici. Refiro-me à legitimidade política propriamente dita, isto é, a apoio não-condicionado a resultados econômicos. Legitimidade é aquela aquiescência inespecífica, de baixo custo, que precisa existir pelo menos

entre a parcela mais ativa dos cidadãos, e que não se dirige apenas ao governo do momento, mas também, em algum grau, ao regime que ele encarna.

O terceiro dos três parâmetros a que me referi era *a dificuldade de se estimar a profundidade da clivagem produzida pela intervenção de 1964 e pelo subsequente enrijecimento do regime em 1968, bem como o tempo necessário à diluição da mesma, com vistas à constituição de novos suportes*. Trata-se aqui do fosso que a extrema centralização do poder e a mística “revolucionária” haviam criado, cuja consequência institucional era a suspeita de que “os de fora” seriam necessariamente adversários, e os adversários, potencialmente inimigos. Desvirilizado o Congresso, censurada a imprensa, radicalizado o lado repressivo do regime a partir do Ato Institucional nº 5, de dezembro de 1968, era inevitável que o referido fosso se aprofundasse. As mesmas práticas e conceitos que asseguravam a coesão do regime contra seus “inimigos” isolavam politicamente o governo que o encarnava, estabelecendo uma rigidez dificilmente superável no trato com as elites civis e uma desautorização quase automática de interlocutores externos que eventualmente buscassem o diálogo político com o governo.

É, pois, com algumas ressalvas que devemos aceitar, quanto a este ponto específico, a avaliação feita por Cruz & Martins (1983, p. 47) em seu excelente estudo das origens da mudança deflagrada pelo governo Geisel. Segundo esses autores, o contexto em que foi tomada a decisão de distender “não poderia ter sido mais favorável”. Essa avaliação é correta no sentido de que a sucessão de Médici por Geisel na presidência, em meados de 1973, foi provavelmente a menos traumática desde 1964; e também no sentido de que “a polarização de tendências nas Forças Armadas aparentemente ficara para trás, vencida que fora pela afirmação dos princípios institucionais de hierarquia e autoridade”. Referem-se os autores à polarização que se havia evidenciado com inusitada clareza quatro anos antes, em 1969, nas disputas internas que levaram à escolha do general Médici e à consequente preterição da ala nacionalista liderada por Albuquerque Lima. Mas é claro que um antago-

nismo latente persistia entre os adeptos da chamada “linha dura” e os que percebiam a necessidade de alguma descompressão. Esse antagonismo ressurgiria em 1977 — novamente ligado ao xadrez sucessório —, nos episódios que levaram à demissão do ministro do Exército, general Sylvio Frota. Lembremo-nos também de que, em janeiro de 1976, Geisel já se vira forçado a afastar o general Ednardo D’Ávila do comando do II Exército, em São Paulo, devido aos alegados suicídios de um jornalista e um operário detidos sob acusação de subversão e aparentemente submetidos a tortura. Essas indicações autorizam a conjectura de que a brecha entre as referidas facções militares teria se ampliado perigosamente, do ponto de vista do governo, se a redemocratização tivesse sido empreendida de maneira mais explícita, ou mais rápida, ou ainda se tivesse coincidido com uma freada mais brusca no crescimento econômico.

Esta, precisamente, é a conexão que nos parece ter existido entre as estratégias econômica e política do governo Geisel. Nossa hipótese é que a rigidez autoritária não seria desfeita com sucesso numa situação de forte desaquecimento econômico. Por mais que o desfazimento daquela rigidez fosse tido como imperativo, esse era um parâmetro a que o governo Geisel teria de estar atento. Tampouco se pode subestimar, sob este aspecto, a personalidade e a visão do mundo do general-presidente. Arquétipo do militar tecnocrata, familiarizado com a gestão de grandes empreendimentos industriais do setor público, Geisel dificilmente aceitaria gastar seu mandato cultivando uma cautela estratégica que beirasse a estagnação. No tocante à política, sua visão do mundo podia ser descrita como autoritária, mas não como um autoritarismo estático e socialmente conservador. Permito-me reproduzir aqui uma síntese que escrevi naquela época (Lamounier, 1979, p. 230): “Também nisto fez questão de se mostrar olímpico e pedagógico: deu ao elitismo de outrora uma formulação intelectual mais elaborada, postulando que em primeiro lugar deve vir o crescimento econômico, depois o bem-estar social, sendo este a pré-condição de um regime democrático sadio. Em vez de vituperar pura e simplesmente a vida político-partidária,

via-a como desejável, e até a exaltava, ressaltando porém que ela não poderá ser autêntica enquanto não houvermos alcançado elevados índices de desenvolvimento, e enquanto não tivermos um eleitorado composto de cidadãos *conscientes, racionais e sociabilizados*’.

Nos termos sugeridos, poderíamos portanto caracterizar o pensamento do general Ernesto Geisel como um *prometeísmo neobismarquista*, fundado numa forte identificação com a ordem impessoal do Estado e na aspiração de transformar o Brasil numa potência respeitável, no prazo mais curto possível. Mas seu senso de realidade com certeza conscientizava-o de que a política de crescimento rápido poderia sofrer reversões de curto prazo, cedendo lugar a medidas de contenção e austeridade. Esse perfil permite-nos compreender, ao menos impressionisticamente, a composição aparentemente contraditória da área econômica de seu ministério, na qual pontificavam João Paulo dos Reis Velloso, fortemente identificado com a estratégia de sustentação de elevadas taxas de crescimento, e Mario Henrique Simonsen, personagem obrigatório na panóplia brasileira da ortodoxia e da austeridade.

Considerando, porém, o sistema de poder em sua totalidade, o problema estratégico que se apresentava de maneira cada vez mais nítida ao governo, nesses primórdios da abertura, era como fugir ao “buraco negro”, vale dizer, ao superisolamento e ao imobilismo.³⁴ A tendência ao isolamento ocorria não só em função do já aludido enrijecimento autoritário, mas até mesmo em consequência do “êxito” de medidas provavelmente apoiadas pela maioria da sociedade, como: a) a ação repressiva contra os movimentos de guerrilha urbana e rural deflagrados a partir de 1967, que acabou transformando certos órgãos de segurança em quistos virtualmente auto-suficientes dentro do aparelho estatal;

³⁴ Cf. Souza & Lamounier (1981). A metáfora do “buraco negro” foi utilizada em mais de uma ocasião pelo próprio arquiteto da distensão, o general Golbery do Couto e Silva. Em seu discurso de posse, o general Geisel afirmou, também, que o aperfeiçoamento do regime “não depende tão-somente da vontade do Poder Executivo Federal, pois reclama, em larga medida, colaboração mais sincera e efetiva dos outros poderes da nação...” (cf. Cruz & Martins, 1983, p. 46).

b) o crescimento econômico acelerado, que gerou expectativas, obviamente não-satisfeitas, de uma redistribuição igualmente rápida de seus frutos. Sob essa ótica, pode-se conjecturar que a concepção inicial da "abertura" era afastar o referido risco de isolamento, através de três medidas principais: a) liberalização gradativa da imprensa; b) revitalização do processo eleitoral e do sistema de partidos; e c) contenção dos órgãos autonomizados de segurança e repressão. Em conjunto, essas três medidas criariam condições para uma aferição idônea do apoio ao regime e para o gradual afrouxamento do vínculo entre legitimidade e desempenho econômico. Respondiam também à necessidade de evitar os crescentes custos políticos da manutenção do *status quo* autoritário e serviam para facilitar a correção de outras distorções (além daquelas referentes ao processo repressivo) que se houvessem eventualmente acumulado.

Essas indicações ajudam-nos a compreender a concepção experimental e gradualista que iria orientar o processo de distensão. Que dizer, entretanto, do impacto desse processo, *uma vez iniciado*, sobre as percepções econômicas do governo Geisel? Os elementos de que dispomos para responder a essa questão ganham especial consistência à luz de dois dos pontos já citados: a revitalização do processo eleitoral e a liberalização da imprensa.

Para bem entender o impacto das eleições de 1974, é preciso analisá-las em função do quadro que esboçamos de abertura em seus primórdios. As eleições gerais de 1970 e municipais de 1972 haviam não só esmagado a frágil oposição da época como também revelado abundantes indícios de descrédito nos mecanismos representativos.³⁵ Quer se tratasse, então, de um mero pro-

³⁵ Referindo-se a essa conjuntura, assim se expressaram Cruz & Martins (1983, p. 49): "Certo da vitória, Geisel investiu pesadamente nessas eleições, que deveriam desempenhar um papel crucial na efetivação de seu projeto: confirmado nas urnas o apoio popular à 'obra da Revolução', o ano seguinte seria dedicado à tarefa de institucionalização do regime, às esperadas reformas. Mas para que tal acontecesse, essas não poderiam ser eleições como as outras (1970 e 1972), minadas em sua legitimidade pela onipresença da censura e pela violência das medidas de intimidação. Era necessário que a oposição se envolvesse sem reticências no pleito e, dadas as garantias oferecidas, aceitasse de bom grado as evidências de sua futura derrota".

jeto de "institucionalização" do regime autoritário, ou de uma efetiva liberalização, o certo é que o governo Geisel convenceu-se logo de início da necessidade de revitalizar esses mecanismos. Revitalizar, sim, mas num momento em que ninguém, rigorosamente ninguém, duvidava de mais uma tranqüila vitória do partido do governo, a Arena. O resultado, como se sabe, foi o inverso: uma rotunda derrota para o governo. O MDB cresceu de 12 para 30% no Senado, conquistando 16 das 22 cadeiras em disputa (renovação de um terço das 66 cadeiras então existentes), e de 28 para 44% na Câmara Federal.

A magnitude dos ganhos da oposição trouxe para o primeiro plano duas dificuldades que as diretrizes iniciais da distensão não haviam contemplado. Primeiro, a possibilidade de um novo impasse institucional, dado o caráter bipartidário do sistema e a rigidez da clivagem simbólica em que se baseava. Abriu-se durante os 10 anos anteriores, como dissemos, um largo fosso. A retórica "revolucionária" de 1964, enrijecida a partir de 1968, estabelecia apenas uma tênue distinção entre a oposição parlamentar e a contestação ao regime. Com a eleição de 1974, o governo via-se, assim, diante de pressões contraditórias: de um lado, a necessidade de começar a construir pontes sobre aquele fosso, tendo em vista a magnitude e os contornos nitidamente plebiscitários (antigoverno) do crescimento eleitoral do MDB; de outro, a necessidade de preservar a coesão política do campo governista e, especificamente, das Forças Armadas.

Outro fato evidenciado pela eleição foi que os votos oposicionistas achavam-se fortemente concentrados nos estados mais ricos, a começar por São Paulo, e nos grandes centros urbanos, vale dizer, nas áreas que mais se haviam beneficiado do "milagre econômico" e nas quais a recuperação de algum apoio popular pelo governo afigurava-se pouco provável. Acrescente-se que o avanço da oposição deve ser em grande parte creditado à ênfase que a campanha do MDB deu às questões econômicas, notadamente a má distribuição da renda.

A tônica plebiscitária a que nos referimos teve portanto como substrato uma difusa identificação do MDB como partido dos "pobres", ou do "povo", e

da Arena como partido dos "ricos" e do "governo" (Lamounier & Cardoso, 1975).

Estas indicações sobre a revitalização do processo eleitoral são congruentes com nossas conjecturas a respeito da conexão entre as estratégias econômica e política a partir de meados dos anos 70: o reforço à opção (cuja *rationale* econômica já foi devidamente frisada) por manter um elevado ritmo de crescimento econômico e a dificuldade de alterar os suportes políticos do sistema, tendo em vista a eventual necessidade de optar pelo desaquecimento. Admoestações contra a manutenção pura e simples das estratégias iniciais do governo Geisel brotaram, entretanto, do outro mecanismo acionado pelo projeto de distensão, a saber, a *liberalização da imprensa*. Esta, como veremos em seguida, criou espaços para uma intervenção mais ostensiva dos empresários no debate público, a qual tomou rapidamente a forma de uma campanha pela desestatização e, indiretamente, de oposição ao exagero das metas de crescimento propostas pelo governo Geisel.³⁶

Não há consenso sobre o significado ideológico e o impacto político da chamada "campanha pela desestatização". Na época, houve quem visse naquele clamor contra o "estatismo" — que teve início com a escolha de Eugênio Gudin como Homem do Ano pela revista *Visão*, em 1974 — uma das alavancas fundamentais do processo de abertura. Foi essa, por exemplo, a interpretação de Bresser Pereira (1978), que a viu como indício de colapso, à medida que se configurou uma inevitável redução do ritmo de crescimento, no tripé formado por empresas estatais, empresas privadas nacionais e multinacionais. Outras análises salientaram que as manifestações políticas dos empresários, até o final do governo Geisel, foram limitadas e cautelosas, indicando não tanto uma imediata impossibilidade de acomodação dos interesses de seus vários setores, mas antes:

³⁶ Sobre o papel da imprensa nesse período, ver Duarte (1983). Na mesma linha, Cardoso (1983, p. 21) alude à "reinvenção da sociedade civil" pelos meios de comunicação, citando como exemplo a eleição dos empresários mais representativos pelo jornal *Gazeta Mercantil*, a partir de 1977.

a) o aproveitamento de um processo de abertura que já se iniciara para compensar uma precedente perda de acesso aos centros decisórios; b) um reposicionamento político, de caráter preventivo, para não serem depois acusados de "suportes da ditadura", constrangimento que tenderia a tornar-se cada vez mais grave à medida que o processo de abertura política ganhasse *momentum*.³⁷

De fato, a industrialização acelerada, a partir de 1967, havia reforçado enormemente a posição das empresas estatais e multinacionais na *arena acumulativa* da economia brasileira. O choque do petróleo, representando o fim de uma época de energia abundante e barata, tornara evidente para o setor privado nacional que importantes mudanças teriam de ocorrer no médio prazo. A escassez deste e de outros fatores importados significaria necessariamente um acirramento da competição entre os setores público e privado, sem que este último dispusesse, naquele momento, de alavancas suficientemente fortes para influenciar o processo decisório. Basta lembrar, a propósito, que o Conselho Monetário Nacional, órgão mais sensível à influência do setor privado, teve sua importância reduzida, durante o governo Geisel, em favor dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social, ligados diretamente à Presidência.³⁸

³⁷ Vai no mesmo sentido a análise de Cardoso (1983, p. 21): "Não se apreende corretamente o sentido das pressões empresariais sem uma referência explícita ao fato de que o próprio governo Geisel (desde 1974, embora não de modo contínuo) havia lançado ao debate o tema da 'distensão'. Quando, a partir de 1976/77, o empresariado moveu-se para participar do debate sobre a 'abertura', [as reuniões de outros setores] já constituíam o pano de fundo da política brasileira. A voz dos empresários industriais somou-se a este coro. Se a categoria não teve a iniciativa, conseguiu dar repercussão ao movimento da sociedade civil: a própria imprensa, para engrossar o clamor liberalizante, 'usou' a liderança empresarial". Ver também Lamounier (1991b).

³⁸ Ver sobre este ponto as observações de Celso Martone em Lamounier & Faria (1981, p. 20-1). "Esta política anticíclica de larga escala (em reação ao primeiro choque do petróleo) desenvolveu indústrias de longos períodos de maturação, de altas intensidades de capital e altos coeficientes de importação, pelo menos na fase inicial, e competiu diretamente, ou acirrou a competição pelos recursos mais escassos da economia, na época: moeda estrangeira, capital físico, e mão-de-obra qualificada.

Sustentar ou desaquecer o crescimento, no início do governo Geisel, era portanto uma opção que se apresentava ao grande empresariado nacional como um dilema do tipo “se correr o bicho pega, se ficar o bicho come”. Desaquecimento e austeridade traduziam-se como acirramento da competição por recursos escassos, em situação de provável desvantagem frente ao setor público. Sustentar o crescimento em condições tão adversas, e sobretudo nos termos hiperotimistas do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), significaria atribuir às empresas estatais um papel ainda mais decisivo na economia. Entre essas duas alternativas, e numa situação que ainda era de rigidez autoritária, os empresários começaram a perceber os riscos de um *dominium* pouco *politicum* como era o Brasil saído do governo Médici.

Da reforma partidária de 1979 à diarquia de 1982

Uma das principais debilidades do sistema político do período militar foi caracterizada nas seções precedentes como a inexistência de um partido ou força política capaz de respaldar uma desaceleração ordenada do crescimento econômico, com vistas a aumentar os graus de liberdade no processo de ajustamento aos constrangimentos externos. A revitalização dos mecanismos eleitorais e parlamentares iniciada em 1974 deveria ter servido à constituição dessa força, mas o excessivo gradualismo do processo de abertura política, o constante recurso aos “casuísmos” jurídicos e, como veremos adiante, decisões tomadas diante de crises específicas trabalharam contra esse propósito.

A sucessão do general Geisel pelo general João Baptista Figueiredo, no início de 1979, concluiu de maneira frustrante uma etapa do processo de liberalização. Frustrava-se a expectativa, a essa altura já bastante disseminada, de que a sucessão representasse a culminação do processo de abertura e conduzisse o país diretamente à plenitude democrática. Ao respaldar a indicação do general Figueiredo, Geisel implicitamente decidira prolongar por mais seis anos a estratégia “gradual e segura” esquematizada no início de seu próprio

mandato. É certo que importantes demandas da oposição — como a anistia a todos os cidadãos antes punidos com cassação e perda de direitos políticos, bem como aos exilados por participação em ações armadas, e o restabelecimento praticamente total da liberdade de imprensa — foram atendidas em 1978/79. Ao promover a reforma partidária — também reclamada por lideranças oposicionistas que não desejavam integrar-se ao MDB —, o governo dava ao mesmo tempo um grande passo para desfazer a velha frente de oposições e livrar-se do impasse plebiscitário embutido na estrutura bipartidária. Alcançado esse estágio, três indagações apresentar-se-iam necessariamente. Uma, se o presidente Figueiredo estaria disposto a apressar o ritmo da transição e capacitado a preparar politicamente o país para a plenitude do regime democrático. Outra — tendo ele sido ministro-chefe do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) —, se estaria realmente decidido a coibir arbitrariedades ou excessos que viessem a ser cometidos por organismos militares e policiais sob a inspiração da “defesa do regime de 1964”. E uma terceira, sobre os efeitos que a nova situação econômica — declínio da taxa de crescimento e crescente adversidade do ambiente externo — iria produzir na situação política em seu conjunto. Essas três indagações e a necessidade de compreender o complexo processo político dos anos 80 levam-nos a lembrar aqui três marcantes episódios do período 1979-82: a) a inviabilização do Partido Popular arquitetado por Tancredo Neves, e que poderia ter sido a força política a que antes nos referimos: um partido de centro capaz de romper os impasses políticos e dar respaldo a uma nova estratégia econômica; b) a ocorrência de atentados terroristas atribuídos à direita e, especialmente, o episódio ocorrido no Rio de Janeiro no dia 1º de maio de 1981; c) a recessão iniciada em 1981 e o virtual estrangulamento externo da economia a partir da moratória mexicana, no segundo semestre de 1982.

Promulgada a anistia, em agosto de 1979, a euforia com o retorno dos exilados e o arejamento da atmosfera cultural criaram a impressão de que o país caminharia para um rápido e inequívoco restabelecimento da plenitude democrática. Mas a ambigüidade que sempre esteve latente em nosso processo de

abertura controlada não tardou a se manifestar, voltando à tona sob a forma de uma série de manobras cujo objetivo era adiar as eleições municipais programadas para novembro de 1980. Essas manobras podem ter sido parcialmente motivadas por previsões econômicas negativas, por parte do governo, mas decorriam sobretudo da reforma partidária de 1979, que abriu as portas para o retorno ao multipartidarismo. Seu fulcro, ou pretexto, eram as dificuldades que os novos partidos teriam de enfrentar para organizar bases municipais (conforme a exigência legal) em tempo hábil para disputar as eleições.³⁹

Somente o PDS (ex-Arena), o PMDB (ex-MDB) e o PP de Tancredo Neves, se tantos, conseguiriam formar diretórios locais para cumprir os requisitos da lei e para disputar efetivamente as eleições nos cerca de 4 mil municípios então existentes. Pode-se portanto especular que o adiamento da eleição de 1980 achava-se na realidade embutido na reforma partidária de 1979. E, com efeito, o adiamento, com a conseqüente prorrogação por dois anos dos mandatos municipais (prefeitos e vereadores), acabou sendo aprovado pelo

³⁹ Com a reforma partidária aprovada no final de 1979, passamos de dois (Arena e MDB) para seis partidos: a) o Partido Democrático Social (PDS), governista, sucessor da extinta Arena; b) o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sucessor do antigo MDB, que reteve a sigla do antecessor mediante o esperto estratagema de acrescentar-lhe o "p", visto que pela nova legislação todas as agremiações eram obrigadas a ter a palavra "partido" em sua sigla; c) o Partido Popular (PP), do qual se dizia que fora idealizado pelo ministro da Justiça, Petrônio Portella, estrategista, juntamente com o general Golbery do Couto e Silva, da distensão; dizia-se também que Petrônio emprestara ao partido os dois "ps" de seu nome. Era uma tentativa de aglutinar o centro liberal, com razoável participação de empresários, num partido que também se definia como oposição ao regime vigente, mas que evidentemente se preparava para o papel de interlocutor confiável, com vistas a um futuro governo de coalizão; d) o Partido dos Trabalhadores (PT), fortemente focalizado na figura de Lula e no chamado "novo sindicalismo" da área metropolitana de São Paulo, que se formou manifestando intensa desconfiança em relação a todos os partidos, inclusive ao PMDB, que era na época a frente aglutinadora das oposições. Dois outros partidos — o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) — formaram-se disputando a velha sigla PTB, real ou supostamente depositária do simbolismo trabalhista de Getúlio Vargas. O controle desta sigla foi disputado entre a ex-deputada Ivete Vargas e Leonel Brizola, recém-chegado do exílio, e acabou nas mãos de Ivete por inspiração palaciana, segundo se dizia na época.

governo, através de sua maioria parlamentar. Embora a resistência da oposição neste caso tenha sido pouco mais que retórica, o adiamento da eleição municipal de 1980 teve efeito negativo sobre o processo político. Em vez de reforçar a expectativa de uma transição mais nítida à democracia, essa decisão sinalizou a possibilidade de retrocessos; no mínimo, abriu um vácuo político, ao abrir um horizonte de mais de três anos sem disputas eleitorais.

Facilitado ou não pelo referido vácuo político, verificou-se também nesse período um surto de terrorismo atribuído a grupos de extrema-direita e aos remanescentes organismos repressivos. Esse surto começou com ataques a bomba e incêndios em bancas de jornais, visando impedi-las de vender publicações de esquerda, atingiu a própria Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e alcançou seu momento mais dramático no fracassado atentado a bomba de 1981 no Riocentro.

Ao contrário do que havia ocorrido no período 1974-78, o período 1979-81 caracterizou-se pela redução da importância dos partidos e do processo eleitoral como foco aglutinador das oposições ao regime. Isso se deveu, em parte, à reforma partidária de 1979, que trazia embutidos o adiamento das eleições municipais de 1980 e a fragmentação do MDB, mas também ao estágio bem mais complexo a que chegara o processo de liberalização, com o conseqüente aumento dos dissensos entre as entidades, correntes e lideranças políticas que compunham a "fraternidade plebiscitária" oposicionista. Esse quadro de vacilação e desgaste para ambos os lados foi ainda agravado, durante o ano de 1981, por diversas crises, que praticamente forçaram o governo do general Figueiredo a postergar ainda mais a indispensável simbolização do ponto de chegada democrático.

A primeira e mais grave dessas crises teve origem no fracassado atentado terrorista ocorrido no Riocentro, local onde se realizava um *show* artístico por ocasião do 1º de Maio. Houve, ao que tudo indica, envolvimento de militares nesse episódio, cuja elucidação oficial não satisfaz à imprensa e à opinião pública e sinalizou a existência ainda atuante de bolsões radicais no seio das Forças Armadas. A falta de determinação, da parte do presidente da

República, de levar a cabo uma investigação rigorosa levou o general Golbery do Couto e Silva, estrategista da distensão e todo-poderoso ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência, a renunciar a esse cargo, decisão formalizada em agosto daquele ano.

Substituído na função pelo jurista Leitão de Abreu, a ausência de Golbery produziu no curto prazo um agudo vácuo de coordenação política. No mês de setembro, o presidente Figueiredo teve de licenciar-se para tratamento de saúde, devido a complicações cardíacas. Durante sua ausência, a oposição parlamentar — com significativo apoio de dissidentes do PDS — derrotou a situação em dois projetos de vital importância para o governo. Um deles propunha aumentar as contribuições dos assalariados para financiar o déficit da Previdência Social. O outro dizia respeito à chamada *sublegenda* para governador, isto é, à possibilidade de cada partido lançar até três candidatos na disputa pelos Executivos estaduais, artifício mediante o qual o governo esperava acomodar as facções que se digladiavam dentro do PDS. Derrotada esta proposta, as perspectivas eleitorais do governo para 1982 tornavam-se bem menos animadoras. Com o retorno do general Figueiredo à Presidência, a resposta foi imediata. No dia 25 de novembro, o governo arrebanhou sua maioria parlamentar para iniciar a tramitação do *pacote de novembro*, um projeto que alterava a lei eleitoral com o objetivo de “restabelecer o equilíbrio” entre governo e oposição.

As conseqüências do pacote de novembro devem ser analisadas sob dois aspectos distintos, extrínseca e intrinsecamente. Sob o primeiro ponto de vista, essa iniciativa do governo correspondeu a uma brusca reversão da atmosfera otimista que se havia formado em função da presença de um civil (o vice-presidente Aureliano Chaves) na Presidência, *pela primeira vez desde 1964*, durante o afastamento por motivos de saúde do general Figueiredo. Foi, como se disse na época, um “recrudescimento”, ao qual não poderia faltar uma reafirmação da retórica “revolucionária” de 1964. Mas é evidente que o recrutamento, a essa altura, já não poderia produzir grande efeito intimidatório, e assim sendo apenas sinalizou, pela enésima vez, a pouca disposi-

ção do governo a fechar o fosso que o separava até mesmo da oposição moderada. Essa atitude, como veremos adiante, reduziria praticamente a zero a capacidade do governo Figueiredo de trabalhar construtivamente na preparação da transição ao governo civil. Estavam assim outra vez semeados os ventos do confronto plebiscitário, que ressurgiriam nas eleições de 1982 e culminariam na campanha das Diretas-Já de 1984.

O objetivo intrínseco do pacote de novembro era impor a *vinculação dos votos em todos os níveis*, ou seja, determinar a nulidade de votos dados a candidatos de partidos diferentes. É importante lembrar que o adiamento da eleição municipal antes prevista para 1980 tornara-a coincidente com as eleições para os Executivos estaduais e para os Legislativos estaduais e federal. Caminhava-se, portanto, para uma eleição sumamente complexa. Permanecia fora da disputa somente a Presidência da República, cujo titular deveria ser escolhido indiretamente pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1985. Nesse sentido, o “pacote” era um megacasuísmo, a um ano de uma megaeleição, o que por si só dava margem a especulações de que o pleito poderia vir até mesmo a ser cancelado, ou de que o governo ainda tentaria impor novas alterações.

Com a vinculação total dos votos, todos os partidos, inclusive os pequenos, viam-se forçados a apresentar candidatos a todos os cargos nos estados em que pretendessem concorrer. Se não o fizessem, não teriam, por exemplo, os votos dos eleitores — presumivelmente a maioria — cuja opção mais importante fosse a escolha do governador, e cuja cédula seria anulada se sufragassem candidatos de partidos diferentes. O objetivo implícito era evidentemente levar às últimas conseqüências a fragmentação da frente oposicionista. Ficava inviabilizada a estratégia de alianças, mesmo tácitas, entre partidos, com prejuízo maior para a oposição, visto que tais alianças teriam como pedra de toque o apoio dos partidos menores aos candidatos do PMDB ou do PP aos governos estaduais, em troca do apoio destes a candidatos dos pequenos partidos na esfera municipal ou para os Legislativos estaduais e federal.

Entendendo que o pacote de novembro inviabilizava, na prática, seu Partido Popular, o então senador Tancredo Neves comandou o recuo estraté-

gico de seus aliados, reincorporando-se ao PMDB, atitude imediatamente descrita por porta-vozes do governo como tentativa de confronto e de radicalização. O recuo de Tancredo Neves desfizera a equação eleitoral que se pretendia armar para colocar a oposição em desvantagem. Contados os votos, constatou-se que o processo eleitoral continuava praticamente bipartidário, e que a oposição elegeu 10 dos 22 governadores, inclusive os de São Paulo (Franco Montoro), Rio de Janeiro (Leonel Brizola) e Minas Gerais (o próprio Tancredo Neves). Mas esse ganho, ou redução da desvantagem por parte das oposições, equivalia, sob um ângulo mais amplo, a mais uma oportunidade perdida no que dizia respeito aos impasses fundamentais do sistema político. Era como se o gradualismo excessivo tivesse caído em sua própria armadilha. O fantasma plebiscitário que se quisera exorcizar com a reforma partidária de 1979 estava de volta, agora num contexto de aguda recessão, crescente desemprego e visíveis sinais de debilitamento entre importantes lideranças políticas de ambos os lados. Nessa ótica, o otimismo criado pela campanha eleitoral de 1982 foi apenas um breve interlúdio, que se diluiria rapidamente no primeiro semestre de 1983. Com a conquista de 10 governos estaduais pela oposição, a estrutura do poder institucional tornara-se claramente *diárquica*, e nesse sentido potencialmente instável, exigindo uma sinalização mais nítida no sentido do avanço democrático. Ou seja, o fosso continuava aberto. O enfrentamento plebiscitário que se formara desde 1974 permanecia, mas agora ambos os lados detinham substanciais recursos de poder. E inexistia, de ambos os lados, qualquer disposição em compartilhar a responsabilidade pelo agravamento da situação econômica, que a essa altura já forçava o país a buscar o acordo com o FMI e a negociar com o sistema bancário internacional.

Outro aspecto relevante da conjuntura política do início dos anos 80 é que a referida diarquia entre governo e oposição, decorrente da eleição de 10 governadores oposicionistas, passava a ter implicações diretas para o processo sucessório presidencial. Embora sujeito a visíveis discordâncias internas quanto ao seu futuro candidato, o PDS aferrava-se à tese do "direito adqui-

rido" de fazer o sucessor do presidente Figueiredo; "direito", no caso, de eleger indiretamente o sucessor por meio do Colégio Eleitoral, no qual continuava a ter maioria, sem embargo do crescente questionamento que se suscitava na sociedade quanto à legitimidade desse procedimento. A crise institucional latente durante toda a década precedente tivera como fulcro a necessidade de legitimação eleitoral por parte de um regime demasiado rígido, que via a oposição capitalizar cada vez mais o sentimento plebiscitário do eleitorado. Agora essa crise adquiria outra dimensão explosiva: a perspectiva de um impasse no processo sucessório.

Conclusão:

Prospectos Democráticos nos Anos 90

A incapacidade do governo Figueiredo de dar um encaminhamento consistente à etapa final da transição retardou, como vimos, o sepultamento do bipartidarismo e praticamente forçou a ressurreição em grande estilo da fraternidade plebiscitária da década anterior, na campanha das Diretas-Já de 1984. Chegamos, assim, ao paradoxo dos paradoxos: com o país mal saído de uma profunda recessão, multidões reuniam-se para aplaudir palanques sumamente heterogêneos e defender uma tese que já naquela época podia ser considerada moderadíssima: a de que o sucessor do presidente João Figueiredo deveria ser eleito diretamente pelos cidadãos, e não indiretamente pelo Colégio Eleitoral. Conquanto o regime militar agonizasse e muitos líderes da oposição já sofressem acentuado desgaste, ninguém ia às praças públicas para apresentar reivindicações contundentes (como o seria, por exemplo, o encurtamento do mandato do general Figueiredo). A campanha se desenvolvia, portanto, sem extrapolar os balizamentos iniciais da abertura "gradual e segura".

O fato novo, como sugerimos na seção anterior, é que a estrutura de poder se tornara *diárquica*. Tendo conquistado os principais governos estaduais, a oposição dispunha agora de suportes de poder suficientes, inclusive, para revigorar seu declinante magnetismo plebiscitário. Mas o sucesso da campanha não pode ser avaliado somente pelo volume de público ou pelo entusiasmo cívico dos comícios. Ainda mais espantosa foi a rapidez com que aquela energia mobilizada para exigir eleições *diretas* foi transformada em apoio à decisão de apresentar candidato à eleição *indireta*

pelo Colégio Eleitoral: com o compromisso, naturalmente, de que a investidura de Tancredo Neves na presidência implicaria o imediato restabelecimento da eleição direta em todos os níveis, e conseqüentemente o efetivo fim do regime militar.

Vale a pena recordar as datas: a votação da "emenda das diretas" ocorreu no dia 25 de abril de 1984; a vitória de Tancredo Neves (PMDB) sobre Paulo Maluf (PDS) no Colégio Eleitoral, no dia 15 de janeiro de 1985. Mas já a 14 de março, véspera da posse, verificar-se-ia a hospitalização e a 21 de abril a morte de Tancredo Neves. A conseqüência foi, evidentemente, que uma incógnita se avolumou rapidamente no horizonte político do país. A responsabilidade pela implantação da "Nova República" de Tancredo Neves passava às mãos do vice, José Sarney, que não tinha a mesma estatura política do titular e cujas credenciais democráticas eram, naquele momento, ambíguas, tendo em vista sua longa participação no esquema de sustentação parlamentar do regime militar. Nesse quadro, acelerou-se a desintegração da frente plebiscitária antes centrada no PMDB e, como veremos em seguida, uma importante reconfiguração das divisões políticas e ideológicas.

No ápice da pirâmide política, e especificamente no âmbito do Congresso, o sistema político apresentava-se agora com três vetores distintos: um centro formado pela situacionista "aliança democrática" (PMDB-PFL); uma oposição à direita, protagonizada principalmente pelo PDS (ex-Arena), e outra oposição à esquerda, encarnada sobretudo pelo PT. Subjacente, porém, a essa divisão política, ocorria uma mudança mais profunda: uma reconfiguração do imaginário ideológico, tendo como fulcro interpretações divergentes a respeito da própria natureza do recém-concluído processo de transição. De um lado, os ex-oposicionistas que agora participavam do governo entendiam que a consumação da transição democrática pela via eleitoral fora o caminho correto, dentro das circunstâncias; que avanços substanciais seriam imediatamente logrados no plano jurídico (remoção do "entulho autoritário", convocação de uma Assembléia Constituinte); e que teria igualmente início a reorientação da política econômica e o chamado "resgate da dívida social". Já

a outra corrente, integrada sobretudo pela oposição de esquerda, por boa parte da intelectualidade e do clero e porta-vozes da chamada “sociedade civil”, vocalizava cada vez mais a tese de que havíamos tido apenas uma mudança cosmética, uma “transição transada”; ou seja, de que a transição sem eleições diretas para a presidência fora uma manobra de cúpula, acomodatória e elitista. Transição, portanto, sujeita a uma condicionalidade implícita, que seria a limitação no “alcance democrático” — conceito que evidentemente mesclava considerações institucionais e de equidade social — das mudanças que o país esperava.⁴⁰

O conflito entre essas duas interpretações já se havia manifestado de maneira embrionária no próprio debate sobre a conveniência ou não da ida de Tancredo Neves ao Colégio Eleitoral, mas tornar-se-ia mais nítido após a sua morte, ressurgiria de maneira acentuada no debate sobre o caráter congressual ou exclusivo da futura Assembléia Constituinte, permearia de ponta a ponta os quase dois anos de elaboração da nova Constituição, e se sedimentaria ainda mais na virada dos anos 80 aos 90. Em retrospecto, não é difícil perceber que era um novo imaginário de esquerda que se constituía à medida que essa brecha se alargava. Por várias décadas, o fulcro do pensamento de esquerda havia sido o marxismo-leninismo, com seu modelo do partido-vanguarda e seu prometeísmo de inspiração soviética. Agora, ia aos poucos adquirindo uma tonalidade populista, no velho sentido russo (*narodnik*) do termo: uma divisão da sociedade entre uma entidade imaginária chamada “povo”, necessariamente boa, e outra entidade imaginária chamada “elite”, necessariamente má.

Essa mudança no conteúdo das ideologias ajuda a compreender por que a esquerda se tornou eleitoralmente poderosa, no Brasil, somente nos anos 80, e paradoxalmente após o colapso do socialismo e o final da Guerra

⁴⁰ Em sua forma extremada, essa linha de raciocínio chega mesmo a caracterizar a transição sem eleições diretas como “desperdício” de uma chance histórica de construir a democracia no Brasil; cf. Mendes, 1992.

Fria.⁴¹ É claro que o agravamento das tensões sociais, o crescimento do “novo sindicalismo”, a figura de Lula, a crise que levou ao *impeachment* de Collor e a acentuada presença do tema ético na agenda pública, entre outros, também contribuíram para a expansão eleitoral do PT. Mas a nova fisionomia *narodnik* da esquerda tornou-a evidentemente mais apta a capitalizar essas mudanças; por outro lado, o fim da Guerra Fria vaporizou o anticomunismo, que antes funcionava como barreira à expansão da esquerda em todos os seus matizes. Acrescente-se que essa nova esquerda assumiu, ainda que de maneira ambígua, o discurso democrático — colocando-se a jusante da expansão mundial da democracia representativa como princípio básico de legitimação.⁴²

O contraste simplista entre a “elite” e o “povo” também decorreu diretamente de interesses eleitorais, e não apenas de interesses dos partidos de esquerda. O próprio Fernando Collor usou e abusou do ataque à “elite” durante a campanha eleitoral de 1989, bem como na estratégia de comunicação que adotou, já no governo, quando precisou explicar por que a inflação recrudescera, contrariando sua promessa de abatê-la com um único tiro. Singer (1990, p. 150-1) observa que a ascensão de Collor foi facilitada por um res-

⁴¹ No estado de São Paulo, berço do PT, o partido teve 9,5% do total, incluindo os votos em branco e nulos, em 1982; em 1985, para prefeito da capital, chegou a 20%, mas ficou novamente entre 8,5% e 13,5%, para diferentes cargos, em 1986. Mas em 1988 conseguiu conquistar a prefeitura da capital, com 30% dos votos (a eleição ainda era em um só turno), e ficou novamente com 31% em 1992, embora perdesse a prefeitura para Paulo Maluf (do ex-PDS, hoje PPR). Lula, que obteve 9,5% dos votos para governador em 1982, alcançou 16,7% no total do estado para a Presidência da República em 1989. Outro indicador relevante aqui é a parcela da população brasileira governada na esfera municipal pelos partidos de esquerda, considerados em conjunto. Praticamente inexistente no período pré-1964 e durante o regime militar, essa cifra alcançou 24% em 1988, mas caiu para 17% em 1992, devido principalmente à derrota do PT na disputa pela prefeitura de São Paulo.

⁴² A ambigüidade no que se refere ao “compromisso com a democracia” é reconhecida por Singer (1993), um dos mais respeitados intelectuais petistas. A explicação que oferece diz respeito claramente à tensão entre democracia e equidade.

surgimento, a partir de 1982, do “padrão populista” — diagnóstico que não difere do recuo ao plebiscitarismo a que me referi na seção anterior. A vitória de Collor em 1989, prossegue Singer, ocorreu “à margem dos partidos, com um discurso de confronto com as elites e com forte base de apoio entre aquelas massas urbanas em disponibilidade que sempre caracterizaram o populismo latino-americano”. Apenas acrescento que o fenômeno é mais amplo: a divisão imaginária da sociedade entre “povo” e “elite” pode apresentar-se sob distintas modalidades, uma das quais é esse eco longínquo do velho populismo russo a que ora me refiro.

Vistas, porém, como tentativas de análise política mais objetivas, não há dúvida de que estavam erradas ambas as correntes interpretativas que se configuraram no bojo e após a derrota das Diretas-Já. Se o PMDB, ou a chamada Aliança Democrática (PMDB-PFL), tivesse de fato a coesão e a capacidade governativa que embasavam a corrente otimista, com certeza teria sido outro o cenário político brasileiro de 1985 a 1994. Se existisse no país uma “elite” ideologicamente compacta e politicamente capaz de dirigir uma transição tão complexa — como pressupunha a segunda corrente —, teríamos igualmente tido um alto grau de coordenação política durante toda a Nova República. Esta situação hipotética levaria, sem dúvida, a agudos conflitos sobre questões substantivas, e possivelmente até a questionamentos sobre a qualidade da nossa nascente democracia, mas não ao que de fato ocorreu, que foi uma progressiva perda de governabilidade. É conveniente lembrar que o PMDB e o PFL, somados, elegeram 70% do Congresso Nacional e todos os governos estaduais em 1986. Sendo assim, quer prevalecesse a hipótese otimista dos que apoiavam essa aliança, quer a visão um tanto conspiratória dos que analisaram a transição como um “acordo de elites”, não se vê como poderia o país ter passado pelos desacertos do Congresso Constituinte (que deixaram plantada a semente de outras dificuldades, como o plebiscito sobre sistema de governo e a própria necessidade da revisão constitucional). Mesmo admitindo, segundo o veio conspiratório daquela segunda teoria, uma insensibilidade total aos custos sociais do

desajuste econômico, não se vê que interesse essa elite poderia ter em sucessivos fracassos no combate à inflação, que retardaram a reorganização da economia e reduziram significativamente a realização do produto potencial. Menos plausível ainda é que uma elite com tal capacidade de articulação e gestão política fosse levada ao extremo de nutrir — como ocorreu em 1989 até entre os estratos de renda mais elevados —, a expectativa francamente messiânica de que a sucessão presidencial, pelo simples fato de ser “a primeira eleição direta após 29 anos”, recolocaria imediatamente o país em condições de efetiva governabilidade. Poderíamos nos estender, mas não é preciso ir mais longe para nos convenceremos de que o pouco de articulação política que de fato existia foi sepultado em São João D’El Rey em abril de 1985.

A paz — disse Tancredo Neves em um de seus discursos — “é esquiva conquista da razão política”. Se o que ocorreu de 1985 a 1994 não chegou a ser uma *rebelião* (retorno ao estado de guerra), foi pelo menos uma aguda redução na capacidade decisória do sistema político. Como ocorreu isso? Por que o sistema político brasileiro se mostrou tão frágil após o retorno ao governo civil? Por que não reagiu com presteza e eficácia ao agravamento da crise econômica e social? Se a crise é “mais política que econômica”, como se tem dito e redito, como se explica que tenha encontrado tanta dificuldade para se reorganizar? Entre as muitas respostas possíveis, duas parecem-me essenciais. A primeira é institucional: a exacerbação de tensões inerentes ao próprio modelo político do país, que remonta, como vimos, aos anos 30. A segunda, conjuntural: as seqüelas paralisantes do mútuo debilitamento que ocorreu no início dos anos 80 entre o agonizante regime militar e o nascente regime civil.

Equilíbrio de fragilidades

O modelo institucional que emergiu do período getulista compunha-se, como dissemos na segunda seção, de três peças principais: a) a

presidência plebiscitária; b) um sistema consociativo de representação (mecanismos partidários, eleitorais e federativos mais voltados para a garantia de pisos de representação às minorias políticas que para a formação de maiorias governativas); e c) o *corporativismo sindical* (monopólio por um sindicato da representação de uma categoria, em dada circunscrição territorial, em troca de sua submissão a controles oficiais exercidos pelo Ministério do Trabalho).

Até certo estágio de desenvolvimento, cada uma dessas três pernas do tripé pode ter tido efeitos positivos, mas hoje não cabem muitas dúvidas de que foram levadas a extremos capazes de comprometer a estabilidade institucional da democracia. Para abreviar a análise, deixarei de lado a questão do corporativismo e me concentrarei, aqui, nas relações entre Executivo e Legislativo. Do governo Figueiredo aos nossos dias, essas relações podem ser caracterizadas, sem exagero, como um equilíbrio entre duas fragilidades: ou seja, entre uma Presidência alimentada por fortes expectativas plebiscitárias, mas cujo poder real era declinante, e um Legislativo decidido a circunscrever ainda mais os poderes da Presidência, mas incapaz de ocupar construtivamente o vácuo que daí decorria, em virtude da extrema fragmentação do sistema partidário e de sua própria inorganicidade interna.⁴³

O cerne de todo plebiscitarismo é o carisma institucional do titular do Poder Executivo: ou seja, a crença de que o apoio difuso que lhe é dirigido pela grande *constituency* nacional confere ao chefe do Executivo recursos suficientes para comandar e imprimir coerência ao conjunto do sistema político. Essa definição deixa claro que se trata de uma questão de grau.

⁴³ Sobre o modelo "consociativo" e seu enraizamento no sistema político brasileiro, ver Lamounier (1992a e 1992b) e Lamounier & Bacha (1994). Os que primeiro exploraram a aplicabilidade desse conceito ao Brasil foram Cintra & Reis (1966). Para um estudo comparativo da complexidade do nosso Congresso Constituinte, ver Gonzalez Encinar et alii (1992); sobre a exagerada complexidade institucional da transição brasileira, ver também Lamounier (1994d).

Certo componente plebiscitário existe em qualquer sistema, até no parlamentarismo puro. O problema brasileiro, como procurei mostrar neste trabalho, é que uma forte radicalização plebiscitária do presidencialismo teve início nos anos 30, aprofundou-se com Getúlio Vargas e Jânio Quadros nos anos 50, e foi agravada, em vez de revertida, pela suspensão das eleições diretas efetivada pelo regime militar. Represado para a presidência, o plebiscitarismo expressou-se seguidamente através de outros canais, como as eleições de 1974 e 1978 para o Senado e de 1982 para os governos estaduais, a campanha das Diretas-Já de 1984, e finalmente a eleição presidencial de 1989.⁴⁴

Os elementos mais claramente utópicos do presidencialismo plebiscitário são: a) a suposição de que a consagração popular produza necessariamente, ou com elevada frequência, uma autoridade incontestável e benigna, decidida a intervir na distribuição da renda e da riqueza e, ao mesmo tempo, cavalgar um grande consenso nacional; b) a suposição de que o apoio difuso aferido pela eleição direta permaneça estável durante todo o mandato, como se fosse um contrato inviolável entre eleitores e eleito. No caso brasileiro, essas expectativas foram muito mais frustradas que realizadas, durante todo o período republicano. Com o retorno ao governo civil, em 1985, foram frustradas, primeiro, pela morte de Tancredo Neves, em seguida pela vertiginosa queda de prestígio de José Sarney ao evidenciar-se o fracasso do Plano Cru-

⁴⁴ Já me referi nas seções anteriores ao fato de que o regime militar brasileiro preservou as instituições e os calendários eleitorais. A manutenção de um amplo "espaço" eleitoral, embora submetido a pressões e a algumas restrições legais significativas, fez com que a extinção dos partidos do período pré-1964 tivesse o efeito de um choque político heterodoxo, ou seja, de uma importante transformação na estrutura organizacional da política brasileira, visto que os diferentes atores tinham de se integrar ao novo marco que lhes era oferecido (a estrutura bipartidária). Este fator, aliado à fragilidade original do nosso sistema, explica por que o regime brasileiro conseguiu erradicar completamente o sistema partidário antes existente, proeza que os militares argentinos, chilenos e uruguaios não lograram.

zado, e finalmente pela decepção causada por Fernando Collor, que culminou no *impeachment*.⁴⁵

Mas as dificuldades não são menores na ponta "consociativa" do sistema, ou seja, do lado do Congresso e dos partidos políticos. O prolongado período de castração a que o Legislativo foi submetido já tenderia, por si só, a estimular um movimento no sentido da rápida recuperação e eventualmente da ampliação de suas prerrogativas, mas os fatos conjunturais e institucionais colocaram-no em situação mais grave. Em diversos momentos, o Congresso na verdade se viu forçado a competir com a Presidência como veículo do sentimento plebiscitário prevalecente no país. Ao elaborar a Constituição de 1988, um Congresso teoricamente conservador — basta lembrar que seus trabalhos foram controlados, na fase final, pelo chamado Centrão — fez questão de colocar-se, sob vários aspectos, nas antípodas do precedente regime militar, e sintetizou esse sentimento ao aplaudir a resposta do deputado Ulysses Guimarães — "ingovernável é a miséria" — às restrições feitas ao texto pelo então presidente, José Sarney. A referida competição ficou também evidente durante o governo Collor — e não apenas na reta final, quando a CPI e o processamento do *impeachment*, quando o antagonismo com o presidente havia de transformar o Congresso inexoravelmente em centro das atenções.

Lembremos, porém, que esse antagonismo latente vinha de longe, alimentado que fora, na origem, por um grave problema institucional. Na verdade, a "Nova República" começou com um mandato presidencial em aberto, ou muito ambiguamente definido, se atentarmos não só para a letra, mas também para o espírito (ou contexto político) das leis. A ida de Tancredo Neves ao

⁴⁵ O caráter plebiscitário do presidencialismo brasileiro e latino-americano ajuda a compreender o que Hirschman descreve como uma volúpia de *vouloir conclure*, isto é, a ânsia que leva presidentes não apenas a proporem, mas a quererem concluir grandes projetos. Em termos mais gerais, parece fora de dúvida que a canalização de expectativas exageradas para Executivos percebidos como onipotentes estimula-os a ações de duvidosa racionalidade e reduz ainda mais a chance de desempenho adequado. Cf. Hirschman in Linz (1991, p. 84).

Colégio Eleitoral fora apoiada, como frisamos, sob o compromisso de que os futuros presidentes seriam eleitos diretamente, mas a duração do mandato do próprio Tancredo (e conseqüentemente de Sarney) não parece ter sido objeto de nenhum acordo informal, e mesmo que tivesse, esse acordo não seria necessariamente implementável, por falta de embasamento constitucional. A Constituição vigente, como se recorda, era ainda a do regime militar, que prescrevia um mandato presidencial de seis anos. Embora Tancredo tivesse insinuado o desejo de governar por apenas quatro anos, a efetivação dessa intenção dependeria de sua própria iniciativa, mediante proposta de emenda constitucional. Por mais que parcelas da oposição praticassem o que se poderia chamar de uma "jurisprudência do desejo", o fato constitucional era esse.

Mais grave ainda, a solução dessa ambigüidade dependeria da exata natureza da futura Constituinte. Se fosse de fato soberana — como acabou sendo —, caberia a ela a palavra final. Dada a aura de ilegitimidade democrática que afetava Sarney nos primórdios da "Nova República" e o vertiginoso desgaste de sua popularidade após o colapso do Plano Cruzado — que se verificou, sublinhe-se, *antes da posse dos parlamentares eleitos para o Congresso Constituinte* —, configurou-se claramente a perspectiva de um impasse. Teoricamente, a Constituinte podia confirmar o mandato de seis anos, reduzi-lo para cinco ou quatro, ou até mesmo interrompê-lo de imediato. Nem conseguia Sarney recuperar a autoridade que perdera com o fracasso do Cruzado, nem dispunha o Congresso (no caso, a oposição) de meios e da indispensável organicidade para chegar rapidamente a uma solução. Como se sabe, Sarney acabou conseguindo os votos de que carecia para aprovar um mandato de cinco anos e impedir a redução de suas prerrogativas que adviria da implantação, já naquele momento, de um regime parlamentarista. Essa vitória, porém, apenas prolongou a curva de declínio de seu governo e, por via de conseqüência, a redução da capacidade decisória global do sistema político. Ao final de 1989, com o país caminhando a passos largos para a hiperinflação, essa capacidade achava-se no nível talvez mais baixo de toda a história republicana brasileira. Segundo o Ibope, os 16% que avaliavam como ótimo ou bom o desempenho do presidente em fevereiro/

março de 1988 já estavam reduzidos a 8% às vésperas da eleição de 1989, e a 4% entre os eleitores com renda mensal superior a 10 salários mínimos. Literalmente todos os 22 candidatos à Presidência da República se proclamavam de alguma forma em oposição ao governo Sarney, mas essa postura não compensava o enfraquecimento global do sistema: basta lembrar, a propósito, que Ulysses Guimarães (PMDB) e Aureliano Chaves (PFL), cujos partidos, juntos, detinham 70% das cadeiras no início da legislatura, somaram pouco mais de 5% dos votos populares no primeiro turno da eleição presidencial.

Em 1989, como disse, supunha-se que a eleição direta devolveria ao sistema político o *quantum* indispensável de liderança presidencial, e o estilo afirmativo de Fernando Collor pareceu inicialmente confirmar essa hipótese. Decorridos, porém, os primeiros seis meses, com o percebido fracasso de sua estratégia de combate à inflação e outros problemas de imagem que foram surgindo, o fundamento plebiscitário de seu mandato começou a esvair-se tão rapidamente como se havia formado. No final de 1990 e durante todo o ano de 1991, o “isolamento político” do presidente era o cerne obrigatório de todas as avaliações. Collor tentou sua própria *fuite en avant*, com razoável êxito, ao nomear um ministério de notabilidades no final de março de 1992 — mas os fatos logo mostrariam que essa providência viera muito tarde.⁴⁶

O retrospecto indica, portanto, que o *office* presidencial passou por acentuado debilitamento desde o governo Figueiredo, sem embargo da exacerbação plebiscitária que de tempos em tempos o eleva à condição de instância salvadora. A questão que ora nos ocupa não é quanto desse processo se deve a deficiências pessoais dos titulares, quanto ao próprio sistema presidencialista e quanto

⁴⁶ Sobre o governo Collor, ver Lamounier (1990b e 1991c); sobre o *impeachment*, Souza (1993). Uma pesquisa realizada pelo Idesp junto a 71% dos deputados e a 60% dos senadores, no segundo semestre de 1991, mostrou que apenas 6% dos parlamentares avaliavam como ótimo ou bom o desempenho do presidente. Naquele mesmo período, outro *survey* do Idesp junto aos eleitores residentes nas áreas metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro mostrou que a confiança no Congresso Nacional era quase duas vezes maior que a confiança no presidente. Cf. Souza & Lamounier (1991).

a outros fatores. É a simples constatação de que, embora presidencialista, o sistema político brasileiro esteve privado do mínimo necessário de liderança presidencial durante mais de 10 anos. Essa tendência não seria preocupante se a consequência tivesse sido a emergência de uma firme disposição de passar ao parlamentarismo, ou de realizar reformas que reduzissem a fragmentação inter e intrapartidária e devolvessem ao Congresso a necessária organicidade e sobretudo a indispensável acreditação junto à opinião pública para preencher o vácuo político e participar mais consistentemente na formulação das decisões. Essa, entretanto, não foi a tendência durante a legislatura de 1990-94. Independentemente da avaliação que se faça do volume e da qualidade de sua produção legislativa, e sem embargo do momento de glória que viveu com o *impeachment*, é evidente que a safra de 1990-94 levou o Congresso a um dos pontos de maior descrédito de sua história. Como não podia deixar de ser, esse prolongado equilíbrio de fragilidades haveria de produzir alguma deformação institucional grave. Sob a pressão da própria paralisia, o organismo político aprendeu a se defender do impasse subjacente, invertendo completamente a função de um dos instrumentos legislativos previstos no texto de 1988. Concebidas para situações de nítida “relevância e urgência”, as chamadas “medidas provisórias” foram usadas quase 600 vezes antes de completado o 6º aniversário da Constituição — de uma Constituição, acrescente-se, concebida sob a explícita e democrática intenção de resistir a eventuais propensões cesaristas do Executivo.

A síndrome da paralisia hiperativa

Um sistema político contínua e compactamente controlado por uma “elite”, ou um sistema fragmentado, que mal consegue fixar sua própria agenda — e portanto precariamente capaz de autocoordenação? Esta disjuntiva, como vimos, leva a diagnósticos profundamente divergentes a respeito das dificuldades políticas ocorridas durante os anos 80 e começo dos 90. Numa interpretação não-conspiratória, parece-nos que essas dificuldades devem ser caracterizadas

como uma síndrome de declinante governabilidade — por sua vez decorrente, no essencial, do mútuo debilitamento que ocorreu durante o governo Figueiredo entre o regime militar que se encerrava e o regime civil que não se havia ainda iniciado. Configurou-se, segundo essa hipótese, um enfraquecimento dos mecanismos de coordenação do regime militar sem a concomitante construção de instituições (além de lideranças individuais) capazes de produzir, *de maneira legítima e eficaz*, o *quantum* necessário de coordenação sob regime democrático. Não por acaso, a coordenação necessária acabou sendo buscada por meio de instrumentos clientelistas e pela exacerbação do potencial de arbítrio inerente às medidas provisórias. Essa deformação, como sugerimos, tem raízes profundas e não poderá ser sanada pela supressão pura e simples desse instituto constitucional; ao contrário, terá de ser corrigida por meio de mudanças comportamentais (no Executivo e no Legislativo) e de reformas políticas que suprimam gradativamente esse instituto, pelo desuso.

O paradoxo é que essa década inteira de dificuldades também assistiu a um extraordinário aumento nas propostas e experimentos de reforma institucional — basta lembrar a Constituinte de 1987/88 e o plebiscito de 1993 sobre sistema de governo — com uma amplitude de participação e debate público sem precedentes no país e sem paralelo em outros países que se redemocratizaram durante as últimas duas décadas. Penso que não seria exagero interpretar essa paradoxal combinação como se o sistema político tivesse sido acometido por um vírus: algo como uma “síndrome da paralisia hiperativa” (Lamounier, 1994d). O mal originário, como sugeri, teria sido o mútuo debilitamento entre a declinante autoridade militar e a nascente autoridade civil. Minha hipótese é que esse debilitamento se ampliou sob a forma de um *loop*, um circuito que se foi tornando autônomo, auto-alimentado. O debilitamento inicial produziu um sentimento generalizado de insegurança em relação a sua própria legitimidade entre os integrantes da classe política, que trataram de compensá-la através da já citada proliferação de iniciativas — esquecidos, porém, de que o sistema político brasileiro não dispõe de balizamentos partidários ou outros mecanismos eficazes para articular e agregar preferências. O resultado foi uma sobrecarga da agenda pública,

uma intolerável morosidade no processo de reorganização institucional e fracassos que por sua vez dilapidaram boa parte do capital de legitimidade democrática acumulado no transcurso do processo de redemocratização.

Para bem compreender a paralisia hiperativa, vale a pena recapitular e enumerar aqui os principais fatores que a determinaram: a) o prolongamento excessivo do regime militar produziu o já referido debilitamento mútuo entre lideranças militares e civis; b) a recessão de 1981-83 e a crise da dívida externa — coincidentes com a primeira eleição direta de governadores (1982) — inviabilizaram o prometido “resgate da dívida social”; c) a elaboração da nova Constituição, indispensável para dotar a nascente “Nova República” de forte legitimidade democrática, complicou-se em demasia, mercê da excessiva desagregação das forças políticas; daí decorreram a morosidade do processo, a discutível qualidade do texto e, de qualquer forma, um saldo de legitimação inferior ao esperado; d) com a morte de Tancredo Neves, a mais alta magistratura foi ocupada por José Sarney, cuja legitimidade democrática era ambígua naquele momento; essa circunstância aumentou a área de atrito potencial com o Congresso Constituinte e praticamente esterilizou, nesse período, a liderança presidencial; e) o fracasso do Plano Cruzado e das subsequentes experiências heterodoxas de estabilização queimou um recurso sumamente importante para o almejado reequilíbrio democrático: o prévio sucesso na reforma econômica, conforme atestam os exemplos argentino e principalmente chileno; f) ao contrário do que ocorreu no Chile, o regime militar brasileiro legou ao seu sucessor civil uma economia profundamente desajustada; sob condições democráticas e sob contínua adversidade econômica, fechou-se o círculo vicioso, tendo em vista a crescente dificuldade de formar apoio social para o ajuste; g) realizada num ponto já avançado dessa curva de “propensão à ingovernabilidade”, a eleição presidencial de 1989 engendrou expectativas messiânicas, à esquerda e à direita, e teve seus possíveis efeitos positivos reduzidos pela própria radicalização da campanha (Collor x Lula) e virtualmente anulados pelo dramático desfecho que foi o *impeachment* de Fernando Collor; h) concebido com o objetivo de reorgani-

zar as relações entre Executivo e Legislativo, o plebiscito de 1993 não produziu um debate institucional nas proporções que teriam sido necessárias, e acabou estreitando ainda mais, em vez de ampliar a perspectiva de uma solução negociada para as dificuldades que o sistema presidencialista tem evidenciado no Brasil; i) o fracasso da revisão constitucional prevista para 1993 pelo artigo 3º das Disposições Transitórias restabeleceu o *status quo* constitucional, isto é, a necessidade de que as revisões necessárias sejam *reinseridas* na agenda política e aprovadas pelo quórum mais elevado do processo normal de emenda (art. 60, § 2º da Constituição).

Democracia e equidade

Examinando-se a experiência brasileira desde o início do século, não há dúvida de que os combustíveis que impulsionaram o lançamento democrático de 1945-64 foram a prévia existência de certa complexidade política, uma razoável tradição eleitoral (sem embargo das constantes alegações de fraude) e o processo de *state-building* empreendido após a Revolução de 1930. As dificuldades que desviaram o satélite democrático de sua trajetória e levaram ao colapso de 1964 foram os antagonismos de vários tipos que se condensaram na clivagem entre getulismo e antigetulismo, reavivados e ideologizados após a renúncia de Jânio Quadros, e em parte também o fato de que o crescimento econômico daquele período não foi acompanhado de investimentos em capital humano e outras políticas redistributivas mais substanciais. Com o colapso de 1964, a luta pela redemocratização só ganharia *momentum* em meados dos anos 70, sob a forma de uma abertura pela via eleitoral. Esse processo, como vimos, estendeu-se durante 11 anos, se contarmos a partir da eleição de 1974. Como consequência, a etapa final da transição teve de ser cumprida sob condições econômicas extremamente adversas. Por outro lado, a enorme expansão do eleitorado, o desenvolvimento dos meios de comunicação, a crescente complexidade da "sociedade civil" e a consolidação de cer-

tas instituições, como a Justiça Eleitoral, são mudanças altamente positivas. O caráter plebiscitário (oposição x governo) das lutas eleitorais daquele período inibiu a sedimentação de balizamentos partidários firmes e diferenciados e levou a chamada "frente de oposições" a superestimar sua própria coesão, mas teve também uma consequência positiva: envolveu no processo de reconstrução do regime democrático-representativo grupos que eram a ele antes arredios. Embora permaneçam ambigüidades no tocante à relação entre democracia e equidade, assunto que retomaremos em seguida, podemos afirmar que a democracia é hoje um valor compartilhado em praticamente toda a extensão do espectro ideológico.

O episódio Collor e a saliência que a questão ética passou a ter na agenda política também são fatores positivos para o desenvolvimento da democracia. Embora no curto prazo possa produzir decepções e até alguns efeitos perversos (o chamado denunciamento), não há dúvida de que a consolidação da democracia num país como o nosso, de formação marcadamente patrimonialista e clientelista, requer importantes mudanças na cultura política — e especificamente uma *ética da esfera pública*, que confira aos valores expressos na Constituição a indispensável vitalidade cultural.

Outros requisitos fundamentais são, a meu ver, a "desconcentração sócio-econômica" a que se refere o eixo horizontal do gráfico e uma convicção mais firme no que diz respeito à conceituação das relações entre democracia e equidade social. A desconcentração, como já foi dito, envolve a indispensável reformulação do modelo brasileiro de crescimento econômico, com a consequente redefinição do papel do Estado, uma maior abertura da economia, a estabilização da moeda e fortes investimentos em capital humano.

No tocante à equidade, trata-se, em essência, das questões que se têm historicamente suscitado a propósito da conceituação "minimalista" da democracia que hoje se associa ao nome de Joseph Schumpeter: isto é, a visão da democracia como um mecanismo político pelo qual diferentes partidos bus-

cam periodicamente o assentimento da maioria da sociedade.⁴⁷ Democracia, nessa acepção, é um subsistema político, e não um padrão total de organização social. Com que nitidez, todavia, podemos distinguir entre o desenvolvimento das instituições políticas e a “democratização substantiva” — ou seja, o avanço rumo à equidade? Como devemos encarar a inevitável tensão — como diria Tocqueville — entre as lutas que objetivam a “liberdade” e a “igualdade”?

Penso que são três os pontos a serem considerados: um, sobre as aspirações ou objetivos que um regime democrático deve tentar realizar; outro, sobre a conveniência ou necessidade de se estender os mecanismos essenciais do sistema (político) democrático à vida interna de instituições “não-políticas” como a empresa, o sindicato ou a família; e um terceiro, sobre as relações entre democracia (política) e redução das desigualdades de riqueza, renda e *status* social.

Com relação ao primeiro ponto, parece hoje evidente que ideais tradicionalmente invocados — como a realização do bem comum — são analiticamente de pouca valia como critérios de diferenciação entre regimes políticos.

⁴⁷ No texto citado como Lamounier (1994c), enumerei quatro requisitos fundamentais de um sistema político democrático: “1) authorities (decision-makers) are chosen by means of a competitive, formalized process (elections); 2) power is exercised under competitive pressure, parties and interest groups continuously attempt to influence policies; 3) power is subject to a measure of popular consent, which is exercised through some institutional mechanism, such as a parliament; 4) power is exercised under institutional restraints (Constitution, rule of law) designed to protect individual, minority and private interests”. Esta visão permite perceber facilmente a mistificação inerente à divisão imaginária entre “povo” e “elite”; na verdade, o cerne da questão está na competição entre organizações (partidos), cada um envolvendo parcelas dos diferentes estratos (alto, médio e baixo) de renda ou escolaridade. A democracia é portanto mais bem visualizada como uma competição *vertical* entre “pirâmides” políticas do que como uma divisão horizontal entre “os de baixo” e “os de cima”. É neste sentido impecável a caracterização do pensador marxista Antonio Gramsci. Respondendo à pergunta sobre o que é, afinal, que se mede numa eleição, diz ele: “Mede-se a eficácia e a capacidade de expansão e de persuasão das opiniões de alguns, das minorias ativas, das elites, das vanguardas etc. Isto é, sua racionalidade, ou historicidade, ou funcionalidade concreta”. [Grifo meu; ver citação completa em Lamounier (1979, p. 234).]

É óbvio que nenhum regime se propõe explicitamente a realizar o mal, e é bastante variável o grau de consenso entre cidadãos de qualquer país quanto ao que seja o bem. Se é difícil o consenso em relação ao que fazer diante de uma questão isolada, parece evidente que o consenso em relação ao bem comum como ideal abrangente só pode persistir enquanto essa expressão permanecer indefinida.

A aplicação de mecanismos semelhantes aos da democracia macropolítica — eleições periódicas, formação de partidos, exigência do assentimento das bases para a tomada de decisões especialmente relevantes — à vida interna de instituições “não-políticas”, como o sindicato, a empresa, a universidade ou a família, é hoje uma idéia mais plausível que há 50 ou mesmo 20 anos — mas com certeza ainda não o é a ponto de ser considerada parte do próprio conceito. Não sobriam democracias no mundo se tomássemos a realização prática e completa desse ideal como condição definitiva do sistema. As práticas “participativas” que se vêm generalizando no âmbito interno das empresas, por exemplo, são um fenômeno recente, associado sobretudo a mudanças na tecnologia e na organização dos processos produtivos, e mesmo assim não possuem o alcance imperativo dos procedimentos democráticos macrosociais. A vida interna dos sindicatos, no mundo inteiro, revela diferenças que vão das mais louváveis intenções democráticas a situações de puro gangsterismo. No âmbito interno da família, é certo que as relações de autoridade vêm-se tornando menos verticais, mas é uma mudança recente e incompleta, mesmo no Primeiro Mundo.

A extensão do princípio político da democracia a outras esferas sociais, soa bem mais razoável quando pensamos em relações interétnicas ou entre diferentes níveis de governo (União, estados e municípios). Mesmo aqui, porém, surgem algumas dificuldades. Há praticamente dois séculos os EUA são tomados como um modelo de democracia para o resto do mundo; mas teríamos de concluir que são uma democracia incipiente, se incluíssemos a plena garantia dos direitos civis e da igualdade política entre brancos e negros como requisitos *sine qua non* para a caracterização de um país como

democrático. Levando a questão a esse extremo, estaríamos portanto "jogando fora o bebê com a água do banho". Se esticarmos dessa forma as nossas exigências mínimas, até mesmo o *self-government* norte-americano — louvado em prosa e verso por incontáveis analistas e historiadores — teria de ser submetido a uma análise mais sóbria. Não faz muito tempo, um arguto ensaísta (Long, 1957) observava que algumas das grandes cidades norte-americanas eram governadas de maneira autoritária, e muitas localidades o eram de maneira claramente tirânica, em franca discrepância com os valores que inspiram a Constituição federal.

Existe, portanto, uma tensão inevitável entre os conceitos de democracia e equidade social. Não há dúvida de que a democracia — quero dizer, o *subsistema político-institucional a que denomino democracia* — opera sob condições extremamente adversas em sociedades marcadas por altos índices de pobreza e forte desigualdade de renda. Não foram poucos, ao longo deste século, os autores e líderes políticos que imaginaram superar essa irremovível tensão por meio de um nebuloso conceito de "democracia social". A *verdadeira* democracia, segundo esses líderes e autores, seria substantiva, social, e não política, ou meramente formal. Ocorre que o adjetivo "verdadeira", nesta construção, serve apenas para ampliar de maneira insustentável o alcance do conceito de democracia. Imaginando enriquecê-lo, o que fazem os que assim o utilizam é minar a idéia, esta sim fundamental, de que eleições livres, realizadas com a prévia garantia da liberdade de imprensa e das liberdades individuais e civis, são a condição necessária e suficiente da legitimidade do poder em regime democrático. A clareza quanto a esse ponto é indispensável: a maneira mais rápida de debilitar a democracia é dar ao seu conceito uma amplitude tal que a transforme em objetivo inalcançável dentro do presente horizonte histórico.

Referências Bibliográficas

- Assis Brasil, J. F. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4 ed. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1931.
- Benevides, Maria Vitória. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- _____. *A UDN e o udenismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- Brandi, Paulo. *Getúlio Vargas: da vida para a história*. 2 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- Bresser Pereira, Luís Carlos. *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo, Brasiliense, 1978.
- Campanhole, Adriano. *Constituições do Brasil*. 6 ed. São Paulo, Atlas, 1983.
- Campello de Souza, Maria do Carmo. O processo político-partidário na Primeira República. In: Mota, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em perspectiva*. 3 ed. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971.
- _____. *Estado e partidos políticos no Brasil, 1930-1964*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.
- Campos Coelho, Edmundo. *Em busca da identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Forense, 1976.
- Cardoso, Fernando Henrique. Partidos e deputados em São Paulo: o voto e a representação política. In: Lamounier, Bolívar & Cardoso, F. H. (orgs.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- _____. O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro. *Dados*, 26(1), 1983.
- Carvalho, José Murilo. *A construção da ordem*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.
- _____. *Teatro de sombras*. São Paulo, Vértice, 1988.
- Carvalho, Orlando de. *Ensaio de sociologia eleitoral*. Belo Horizonte, RBEP, 1958.
- Chaia, Vera. *A liderança política de Jânio Quadros, 1947-1990*. São Paulo, Humanidades, 1991.
- Chilcote, Ronald H. *The Brazilian Communist Party: conflict and integration, 1922-1972*. New York and Oxford, Oxford University Press, 1974.
- Cintra, A. O. & Reis, F. W. Política e desenvolvimento: o caso brasileiro. *América Latina*, Rio de Janeiro, Centro Latino-americano de Pesquisas em Ciências Sociais, 9(3), 1966.
- Cohen, Youssef. *The manipulation of consent: the State and working-class in Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989.
- Crick, Bernard. *In defense of politics*. London, Pelican Books, 1964.

- Cruz, Sebastião & Martins, Carlos Estevam. De Castelo a Figueiredo: uma incursão na Pré-história da abertura. In: Sorj, Bernardo & Almeida, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- Dahl, Robert. *Polyarchy — participation and opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- _____. *Regimes and oppositions*. New Haven, Yale University Press, 1973.
- _____. (ed.). *Political oppositions in Western democracies*. New Haven, Yale University Press, 1966.
- Dahrendorf, Ralph. *Society and democracy in Germany*. New York, Doubleday, 1967.
- D'Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- Diamond, L.; Linz, J. & Lipset, S. M. (eds.). *Comparing experiences with democracy*. Boulder, Co., Lynne Rienner, 1990.
- Dreyfuss, René A. *A conquista do Estado — ação política e golpe de classe*. Petrópolis, Vozes, 1981.
- Duarte, Celina. Imprensa e redemocratização no Brasil. *Dados*, 26 (2), 1983.
- Dulles, John Foster. *Vargas of Brazil: a political biography*. Austin, University of Texas Press, 1967.
- Dunshee de Abranches, C. A. *Como se faziam presidentes*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1973.
- Flynn, Peter. *Brazil: a political analysis*. Boulder, Co., Westview Press, 1978.
- French, John. *A ascensão do populismo adhemarista em São Paulo*. São Paulo, Idesp, 1987. (Textos Idesp, 19.)
- Furtado, Celso. Obstáculos políticos ao desenvolvimento econômico no Brasil. *Revista Civilização Brasileira* (1), 1965.
- _____. *The economic growth of Brazil*. 4 ed. Berkeley and Los Angeles, California University Press, 1971. [Original em português: *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.]
- Gonzalez Encinar, J. J. et alii. El proceso constituyente: deducciones de cuatro casos recientes — Espana, Portugal, Brasil y Chile. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (76), abr./jun. 1992.
- Graham, Richard. *Patronage and politics in nineteenth century Brazil*. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1990.
- Gregor, A. James. *The ideology of fascism*. New York, Free Press, 1968.
- Guerreiro Ramos, Alberto. A dinâmica da sociedade política brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (1), 1956.
- _____. *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.
- Heller, Hermann. *Teoria do Estado*. São Paulo, Mestre Jou, 1968. [Original em alemão: *Staatslehre*. Leiden, A. W. Sijthoff, 1934.]

- Herz, John H. Rise and demise of the territorial State. *World Politics*, 9, July 1957.
- Hippólito, Lúcia. *PSD — de raposas e reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- Hirschman, Albert O. Mudanças na tolerância com a desigualdade de renda no curso do desenvolvimento econômico. *Estudos CEBRAP* (13), 1975.
- Hofstadter, Richard. *The idea of a party system — the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley, University of California Press, 1969.
- Huntington, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968.
- Jaguaribe, Hélio. A renúncia do presidente Jânio Quadros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte (1), 1962.
- Jelavich, Barbara. *Modern Austria — Empire & Republic, 1815-1986*. Cambridge and New York, Cambridge University Press, 1987.
- Keck, Margaret E. *The Workers' Party and democratization in Brazil*. New Haven, Yale University Press, 1992.
- Kinzo, Maria D'Alva G. *Legal opposition politics under authoritarian rule in Brazil*. London, MacMillan, 1988. [Edição brasileira: *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966-1979*. São Paulo, Idesp/Vértice, 1988.]
- _____. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1994. (Série Pesquisas, 1.)
- Lafer, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan*. Cornell University, 1970. (Tese de Doutorado.)
- _____. *O sistema político brasileiro*. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- Lamounier, Bolívar. Formação de um pensamento autoritário durante a Primeira República: uma interpretação. In: Fausto, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano*. São Paulo, Difel, 1975. t. I.
- _____. Representação política: a importância de certos formalismos. In: Lamounier, B.; Weffort, F. & Benevides, M. V. (orgs.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1979.
- _____. Opening through elections: will the Brazilian case become a paradigm? In: *Government and Opposition*, 19 (2), 1984.
- _____. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo, Loyola, 1989a.
- _____. Authoritarian Brazil revisited. In: Stepan, Alfred. *Democratizing Brazil*. London and New York, Oxford University Press, 1989b. [Edição brasileira in: Stepan, A. (org.). *Redemocratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.]
- _____. Brazil: inequality against democracy. In: Diamond, L.; Lipset, S. M. & Linz, J. (eds.). *Comparing experiences with democracy*. Boulder, Co., Lynne Rienner, 1990a.

- ____ (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Sumaré, 1990b.
- ____. Brasil: rumo ao parlamentarismo? In: ____ (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo, Sumaré, 1991a. [Publicado em inglês com um *post-scriptum* pós-plebiscito de 1993 in: Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo. *The failure of presidential democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.]
- ____. Unternehmer, Parteien und Demokratisierung in Brasilien 1974-1990. *Latinamerika*, Hamburg, Institut für Iberoamerika-Kunde (16), Apr. 1991b; edição em espanhol: Empresarios, partidos y democratización en Brasil, 1974-1990. *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (1), 1992.
- ____. *Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo, Loyola, 1991c.
- ____. A redemocratização e o estudo das instituições políticas no Brasil. In: Miceli, Sérgio (org.). *Temas e problemas de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo, Sumaré, 1992a.
- ____. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. *Estudos Avançados*, Instituto de Estudos Avançados, USP (14), 1992b. [Versão em alemão: Das Institutionelle Modell der dreißiger Jahre und die gegenwärtige brasilianische Krise. In: Reinhard, Wolfgang & Waldman, Peter (eds.). *Nord und Süd in Amerika*. Freiburg, Deutschland; versão em espanhol no periódico: *Desarrollo Económico*, Buenos Ayres, Argentina, 32 (126), jul./sept. 1992.]
- ____. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In: Reis Velloso, João Paulo dos (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992c. [Versão em inglês in: Kinzo, M. A. (ed.). *Brazil: economic, social and political challenges of the 1990's*. London, British Academic Press.]
- ____. Novas formas do debate democrático. 1994a. [Preparado para um volume sobre pensamento político brasileiro organizado por Vera Chaia (em elaboração).]
- ____. From State- to democracy-building: the political role of Brazilian intellectuals in the 20th century. 1994b. [A ser incluído em volume sobre intelectuais organizado por Benno Galjart e Patrício Silva, e que será publicado pela Leiden University.]
- ____. Varieties of authoritarianism and democracy. In: Smelser, Neil (ed.). *Sociology*. Cambridge, Mass., Blackwell/Unesco, 1994c.
- ____. A democracia brasileira dos anos 80 aos 90: a síndrome da paralisia hiperativa. 1994d. [A ser publicado em volume baseado na reunião de abril de 1994 do Fórum Nacional e organizado por João Paulo dos Reis Velloso; publicado em inglês pelo *Journal of Democracy*. July 1994.]
- ____. 1994: apontamentos para um balanço. *Jornal do Brasil*, 22-3-1994e.
- ____ & Bacha, Edmar. Democracy and economic reform in Brazil. In: Nelson, Joan (ed.). *Pre-arious balance: democracy and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Washington, D.C., International Center for Economic Growth and Overseas Development Council, 1994.

- ____ & Cardoso, Fernando H. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- ____ & Faria, José Eduardo. *O futuro da abertura: um debate*. São Paulo, Cortez, 1981.
- ____ & Meneguello, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- ____ & Moura, Alkimar R. Economic policy and political opening in Brazil. In: Hartlynn, Jonathan & Morley, Samuel (eds.). *Latin American political economy: financial crisis and political change*. Boulder, Co., Westview Press, 1986.
- ____ & Muszynski, Judith. Resultados eleitorais. In: *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1990. [Também publicado in: Nohlen, Dieter (coord.). *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.]
- Lavareda, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo, 1991.
- Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro, Forense, 1948.
- Lijphart, Arend. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, Yale University Press, 1984.
- ____. Presidencialismo e democracia majoritária. In: Lamounier, B. (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo, Sumaré, 1991. [Publicado em inglês in: Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.]
- Lima Jr., Olavo Brasil de. *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945-1964*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.
- Linz, Juan J. An authoritarian regime: Spain. In: Allardt, Erik & Littunen, Yrjo. *Cleavages, ideologies and party systems*. Helsinki, Westermark Society, 1964.
- ____. The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: Stepan, Alfred (ed.). *Authoritarian Brazil — origins, policies, future*. New Haven, Yale University Press, 1973.
- ____. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: Lamounier, B. (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo, Sumaré, 1991. [Também publicado in: Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.]
- ____ & Stepan, Alfred. *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- Long, Norton E. Aristotle and the study of local government. *Social Research*, 24, Autumn 1957.
- Lowi, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16, 1964.

- Malia, Martin. *The Soviet tragedy -- a history of socialism in Russia, 1917-1991*. New York, Free Press, 1994.
- Mayer, J. P. *Max Weber and German politics*. 2 ed. London, Faber and Faber, 1956.
- Marshall, T. H. Citizenship and social class. [1950] 1991. In: Marshall, T. H. & Bottomore, Tom. *Citizenship and social class*. London, Pluto Press, 1992.
- Mello Franco, Afonso A. de. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2 ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1974.
- Mendes, Cândido. *A democracia desperdiçada*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1992.
- Meneguello, Rachel. *PT: a formação de um partido, 1979-1992*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- Mercadante, Paulo. Tancredo Neves, presidencialista. *Folha de S. Paulo*, 24-9-1987.
- Merquior, José Guilherme. Patterns of State-building in Brazil and Argentina. In: Hall, J. A. (ed.). *States in history*. London, Blackwell, 1986.
- Meunier, Mário. *Nova mitologia clássica — a legenda dourada*. São Paulo, Ibrasa, 1976.
- Mommsen, Wolfgang J. *Max Weber and German politics, 1890-1920*. Chicago, University of Chicago Press, 1984.
- Moura, Alkimar R. Rumo à entropia: a política econômica de Geisel a Collor. In: Lamounier, B. (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Sumaré, 1990.
- Nettl, John. The State as a conceptual variable. *World Politics*, 20(4), 1968.
- Neves, Tancredo. *O regime parlamentar e a realidade brasileira*. Belo Horizonte, RBEP, 1962.
- Oliveira Viana, J. F. *Problemas de direito sindical*. Rio de Janeiro, Max Limonad, 1943.
- _____. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1951.
- Pang, Eul-Soo. *In pursuit of honor and power: noblemen of the Southern Cross in nineteenth-century Brazil*. Tuscaloosa and London, University of Alabama Press, 1988.
- Pitkin, Hanna F. Hobbes' concept of representation, I and II. *American Political Science Review*, 58, June and Dec. 1965.
- _____. *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press, 1972.
- Prado Kelly. *Estudos de ciência política*. São Paulo, Saraiva, 1966. v. 2.
- Quadros, Jânio. Aprendizado de salvação nacional. *O Globo*, 31-12-1989.
- Rabello de Castro, Paulo. Fifty years of populism in Brazil. In: Dornbusch, R. & Edwards, S. (eds.). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago and London, University of Chicago Press, 1991.
- Rocha Lima, Valentina da. *Getúlio: uma história oral*. Rio de Janeiro, Record, 1986.

- Sampaio, Regina. *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo, Global, 1982.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. *Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978.
- _____. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo, Vértice, 1986.
- Sartori, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Belo Horizonte, RBEP, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1962.
- Schattschneider, E. E. *The semi-sovereign people*. New York, Holt, Rinehart & Winston, 1960.
- Schmitter, P. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1971.
- Schneider, Ben. *Politics within the State: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh, PA., University of Pittsburgh Press, 1991. [Edição brasileira: *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Sumaré, 1994.]
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. New York, Harper, 1947.
- Schwartzman, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Campus, 1982.
- Segadas Vianna. *O sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação do Ministério do Trabalho, 1953.
- Serra, José. Three mistaken theses regarding the connection between industrialization and authoritarian regimes. In: Collier, David (ed.). *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1979.
- Setúbal, Olavo. Comentário oral. In: Reale, Miguel. *Sistemas de governo*. São Paulo, Cops/Fiesp/ Instituto Roberto Simonsen, 1989.
- Singer, André. Collor na periferia: a volta por cima do populismo? In: Lamounier, B. (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Sumaré, 1990.
- Singer, Paul. Dilemas estratégicos do PT diante da crise econômica. *Carta Política*, São Paulo (20), maio 1993.
- Skidmore, Thomas. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. London and New York, Oxford University Press, 1967.
- _____. *The politics of military rule in Brazil: 1964-1985*. London and New York, Oxford University Press, 1988.
- Soares, Gláucio A. D. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Difel, 1973.

- Souza, Amaury de. *The nature of corporatist representation: leaders and members of organized labor in Brazil*. Cambridge, Mass., MIT, 1978. (PhD Thesis.)
- _____. Collor's impeachment and institutional reform in Brazil. Documento elaborado para a conferência Wither Brazil after Collor: the Political, Economic and Institutional Issues of the Transition, patrocinada pelo North-South Center of the University of Miami, 1993.
- _____ & Lamounier, Bolívar. Governo e sindicatos no Brasil: a perspectiva dos anos 80. *Dados*, 24 (2), 1981.
- _____. O Congresso Nacional e a crise brasileira. São Paulo, Idesp, 1991. (Relatório de pesquisa.)
- Stepan, Alfred. Political leadership and regime breakdown: Brazil. In: Linz, Juan & Stepan, Alfred (eds.). *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- _____ (ed.). *Authoritarian Brazil: policies, output, future*. New Haven, Yale University Press, 1973.
- _____. *Democratizing Brazil*. London and New York, Oxford University Press, 1989.
- Torres, Alberto. *A organização nacional*. Rio de Janeiro, Nacional, 1914.
- Trindade, Hélio. *Integralismo — o fascismo brasileiro dos anos 30*. São Paulo, Difel, 1974. *
- Weber, Max. *The theory of social and economic organization*. New York, Free Press, 1964. [Editado com introdução de Talcott Parsons.]
- _____. *Parlamento e governo numa Alemanha reconstruída*. São Paulo, Abril, 1980. (Série Os Pensadores.) [Traduzido do original alemão de 1917 intitulado *Parlament und Regierung in Neugeordneten Deutschland*.]
- Weffort, Francisco. *Classes populares e política — contribuição ao estudo do "populismo"*. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1968. (Tese de Doutorado.)
- Whelan, F. F. Prologue: democratic theory and the boundary problem. In: Pennock, J. R. & Chapman, J. W. (eds.). *Nomos XXV: liberal democracy*. New York, New York University Press, 1983.
- Wirth, John D. *The politics of Brazilian development*. Stanford, CA., Stanford University Press, 1971.