ARTIGOS

TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E POLÍTICAS SOCIAIS

GUILERMO O'DONNELL*

Este artigo discute a transição brasileira, salientando pontos específicos que se destacam quando o Brasil é observado numa perspectiva comparativa. Aborda, também, algumas conseqüências interessantes desses pontos em relação às características do aparelho estatal, fazendo especulações sobre certos aspectos de políticas públicas. Sua elaboração teve como base um trabalho de equipe que vem se desenvolvendo há um ano e meio e cujo objetivo é entender os dilemas da consolidação democrática no Brasil, Uruguai, Argentina, Peru e República Dominicana.

O problema deve-se à existência de duas transições: a primeira, de um regime autoritário (que poderia ser chamado de governo autoritário) para "situações democráticas" (parafraseando Juan Lins em um livro clássico sobre o Brasil); e a segunda, de governos ou "situações democráticas" para, o que se espera, um regime democrático consolidado. Hoje apenas começa-se a viver a segunda transição e a entendê-la e, ao que tudo indica, esta deve ser, pelo menos, tão complicada e talvez tão demorada quanto a primeira.

Ao término de transições de regimes autoritários para governos democráticos, seria possível distinguir, a grosso modo, dois tipos de casos bem diferenciados.

O primeiro é o abordado no trabalho anteriormente mencionado, e que é denominado *transição por colapso,* na qual os regimes autoritários fracassaram na condução da economia e a repressão corroeu internamente sua própria sustentação, dando lugar a transições que apresentam duas características: são rápidas e os indivíduos que delas participam têm poucas condições de impor à oposição as regras do jogo da transição. No caso da Argentina e da Grécia, um fator que contribuiu para acabar de completar a explosão do regime foi a guerra. A Bolívia é outro caso de colapso.

Essa transição de regimes muito destrutivos em termos da economia e extremamente repressivos apresenta algumas características importantes.

Em primeiro lugar, a herança, por parte do governo democrático, de uma economia marcada pelo desemprego e pelo fracasso de boa parte da indústria. Em outras palavras, regressão importante, em termos de forças produtivas, emprego, salário, etc. O desprestígio do regime anterior, por outro lado, tem conseqüências também importantes, ou seja, nos casos que serão vistos agora, a presença relativamente menos importante das forças armadas no novo regime. Relativa ausência que se paga às custas do que se viu há pouco na Argentina, ou seja, de surtos enormes de hostilidade das forças armadas em relação ao novo

* Pesquisador sênior no Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (Cebrap) e diretor acadêmico do Kellog Institute.

regime civil. Mas, em que pese a um risco muito maior — de um golpe militar — esta ausência tem a vantagem de propiciar maior liberdade para o novo regime civil, menos militarizado, decidir e implementar algumas políticas, particularmente na área social.

O segundo caso é o da *transição por meio de transações ou negociações.* O Brasil é o exemplo mais claro, no sentido atribuído por Luciano Martins em uma palestra, de que a transição, considerando que seu início corresponde ao ano de 1974, é mais longa que o próprio regime autoritário.

Essas transições *transadas,* nos casos conhecidos, são oriundas de regimes autoritários relativamente bem sucedidos em termos de condução da economia. Não é que se queira ignorar as crises, como a que ocorreu no Brasil a partir de 1980, tampouco as características fortemente concentradoras do crescimento brasileiro, mas, comparados aos casos de regimes autoritários economicamente mal sucedidos, e que entraram em colapso, é evidente que casos como o do Brasil ou da Espanha, que serão analisados agora, têm apresentado um crescimento importante das forças produtivas, do índice de emprego e de boa parte da burguesia e das classes médias, que são quase filhos do regime. Pelo contrário, nos casos de regimes autoritários economicamente fracassados, boa parte dessas classes médias, inclusive da burguesia, tem desaparecido junto com a política de desindustrialização e de abertura da economia, a exemplo dos regimes da Argentina, Uruguai e Chile. A comparação é importante, por ser muito ilustrativa dos dois casos clássicos dentro da literatura de transições negociadas, os do Brasil e da Espanha. Boa parte da literatura tem insistido, adequadamente, em apontar as semelhanças entre o tipo de transição da Espanha e o do Brasil.

Mas é preciso salientar as diferenças entre Brasil e Espanha para entender, talvez um pouco melhor, quais são as principais características específicas, mais preocupantes, da atual situação brasileira.

No caso espanhol, o primeiro período de milagre coincide basicamente com o do chamado "milagre brasileiro", no qual as taxas de crescimento foram altas e acompanhadas de vários outros fatores que caracterizam o *boom* econômico. Já durante o regime autoritário de Franco, notam-se diferenças marcantes em relação ao Brasil:

a) ao contrário do que aconteceu no Brasil, os salários, inclusive os industriais, cresceram acentuadamente durante o milagre; as estimativas, que variam um pouco, vão de 30 a 40% de ganho no salário real, durante o milagre espanhol;

b) com o paternalismo autoritário, neobismarckiano, a prestação dos serviços sociais cresceu muito, tanto em termos de cobertura como de qualidade, durante esse mesmo período — habitação, saúde e educação expandiram-se muito e com um nível de boa qualidade, na Espanha, durante os anos do *boom* econômico; assim, a chegada do regime democrático encontrou o setor público espanhol em condições muitíssimo melhores que as do brasileiro;

c) na Espanha, com um regime exclusivamente militar, Franco, como bom militar que era, tomou muito cuidado para desmilitarizar profundamente o país; nos últimos anos do regime franquista, os militares ainda eram importantes; entretanto, hoje estão muito longe de ter o papel determinante que tiveram as forças armadas no caso dos regimes autoritários latino-americanos.

Uma característica que contrasta com a do Brasil, nos casos de transições por colapso dos regimes militares fracassados, não é só o menor grau de militarização do governo civil que a eles sucede, mas uma questão cuja importância é cada vez maior, e que talvez não pôde ser mencionada em estudos anteriores: o que ocorre, nesses casos, com o pessoal político-civil? A expressão *regime militar* nunca pareceu adequada, porque tais regimes eram militares-civis, já que o componente de apoio do pessoal político-civil era muito importante.

Nos casos de regimes autoritários destrutivos da economia e muito repressivos, há, por um lado, a situação economicamente desastrosa que os governos civis encontram; porém, por outro lado, há algo muito importante, que não é só a relativa desmilitarização do governo, mas também o desprestígio do pessoal político-civil que fez parte do regime autoritário. Esse pessoal está fora do jogo. Está identificado com um tipo de regime autoritário que a população — inclusive as classes médias e boa parte da burguesia — recusa e critica severamente.

O grave problema dos regimes autoritários existentes, no sentido já abordado, é que há a tendência de impedir o estabelecimento de limites claros acerca de quais são os atores adequados específicos, políticos, de um possível pacto de acordo democrático, como a força política matriz da segunda transição para um regime democrático. Hoje esse é o problema central do Brasil, e aqui reside uma diferenciação interessante em relação à Espanha.

Na Espanha, ainda que o rei e, particularmente, Adolfo Suarez, sejam pessoas que se originam das entranhas do regime franquista, eles fizeram coisas muito importantes e muito diferentes das que são feitas no Brasil. Em primeiro lugar, Suarez convocou rapidamente as eleições gerais, que ganhou. Deu-se o processo de elaboração da Constituição, a Constituinte, rápido e negociado previamente com os partidos de esquerda, dos quais emergiu uma coalização progressista, que lhes permitiu sentirem-se confortáveis em termos de horizontes sociais de médio e longo prazos estabelecidos na Constituição. Tudo foi feito rapidamente, em uma seqüência clara e bem orientada, na qual os diferentes passos foram negociados com a oposição de centro, franquista, de forma muito clara para a opinião pública. Como conseqüência, esse segmento de continuidade do regime autoritário estabelecido por Suarez e seu partido (UCD — Unión Centro Democrático) realmente era um centro democrático. Por quê? Porque a direita tinha o partido dos fascistas, que nas eleições só obteve 2 ou 3% dos votos, mais identificado com o franquismo rechaçado pela população. Mas também tinha a UCD de Adolfo Suarez, e o Partido Aliança Popular liderado por um ex-ministro de Franco, Fray de Barros, que conseguiu 15 a 18% dos votos e representa realmente a encarnação da continuidade do pessoal mais político do governo franquista.

Na Espanha, formaram-se, a nível municipal, pelo menos dois partidos que competem seriamente e têm liberdade inclusive para competir. Nesse caso, as tendências de manipulação e dominação dos instrumentos de política social não são muito marcadas pela discussão política e, por outro lado, nenhum partido tem muita possibilidade de ser um partido único, o que poderá levá-los a perder, da próxima vez. Eles têm sempre a limitação imposta pela própria organização política, o que é muito importante; insuficiente, mas importante.

Numa comparação com outras transições mais conservadoras que a espanhola, de Suarez, e a direita, dos Caramalis, na Grécia, o que aparece claramente, tendo em vista os casos estudados, é que a transição brasileira é, de longe, a mais conservadora, tanto em termos dos fatores comentados, em con-

seqüência dos relativos êxitos do regime autoritário precedente, como em termos das condições em que ocorreram as negociações para a transição. A própria transição também se deu dentro de regras impostas pelo regime autoritário. Observa-se, hoje, um altíssimo grau de militarização da atual situação democrática brasileira.

Têm ocorrido outras transições comandadas por líderes de centro, de centro-direita e, certamente, na Europa pós-fascista, há os casos da Alemanha de Adenauer, da Itália de Gaspari, e da França de De Gaulle. Havia, porém, duas condições extremamente importantes, diferentes das brasileiras. Em primeiro lugar, a derrota do fascismo, com uma total perda de credibilidade do pessoal político-civil que o havia apoiado ou seja, da direita européia.

Assim, a distinção entre uma direita autoritária e também atrasada e essas lideranças conservadoras de centro, estilo Adenauer e Gaspari, foi muito importante. Essa direita européia pós-fascista é democrática em termos de território de luta e, portanto, elimina setores que constituíam a parte política dos regimes fascistas da Europa ocidental.

Outra condição diferenciadora importante, em termos do equilíbrio de forças sociais, é a presença marcante não só dos sindicatos, como dos partidos de interesses populares, os partidos de esquerda. Os governos, liderados por pessoas basicamente conservadoras, sustentam a constituição do *welfare state,* fruto dessa relação de forças na qual há sempre uma alternativa, a esquerda, eleitoralmente viável, apoiada em organizações sociais bastante autônomas em relação ao Estado.

A América Latina carece desta segunda condição, e o Brasil, infelizmente, também carece da primeira, no sentido de uma clara diferenciação entre o pessoal político do regime autoritário e o dessa segunda transição.

Esta série de paradoxos e contrastes realmente não permite definir o que é melhor e o que é pior, mas simplesmente o que é diferente. Citando o caso da Argentina como exemplo, é trágica a transição, devido às conseqüências da destruição da economia. Como voltar a planejar condições mínimas de justiça? Como voltar ao direito social? Como voltar a crescer a taxas mais ou menos razoáveis, quando a economia tem sido tão destruída, a indústria totalmente aniquilada e a recessão, em termos de emprego, enorme? Esse é o grande mistério, o enorme desafio de países que têm regimes autoritários tão destrutivos que naturalmente exercem forte impacto sobre as possibilidades do aparelho do Estado, cuja base de arrecadação tem diminuído muito e cujos salários públicos têm caído ainda mais que no Brasil. Este é o grande enigma, o grande desafio, que, por outro lado, está compensado — ainda que com os vazios conhecidos — pela maior liberdade em termos dos tipos de política social e pública que podem ser implantados, porque o sistema de veto ao governo, pelas forças reacionárias e pelas forças militares, é muito menor.

Dessa forma, há riscos maiores, já que não há muitos recursos, mas é possível ambicionar mais que nos casos nos quais os vetos estão embutidos na própria estrutura do governo.

O caso do Brasil é quase perfeito em termos de condições estruturais e de ampliação das possibilidades de dinamizar a economia, com uma base de impostos muito maior e, portanto, menores problemas nesse plano. Entretanto, com o tipo de transição que se cristaliza na atual situação, é muito difícil, politicamente, encontrar as condições para aproveitar essas potencialidades e fazê-las

frutificar. Por isso, não se trata de decidir que é o caso pior ou melhor; são problemas dramáticos e, principalmente, muito diferentes.

O problema, do ponto de vista das coalizões democráticas necessárias, não é tanto uma questão da presença das forças conservadoras dentro das forças políticas. Exemplos de outros países são suficientes para demonstrar que não é empecilho para a construção da democracia. A análise desta presença, porém, pode ajudar na elaboração de algumas hipóteses.

O primeiro problema é o grau em que esse tipo de presença conservadora está embutido dentro do Estado e, a partir do Estado, não faz o jogo político da democracia. O segundo se refere ao tipo de conservadorismo.

Os conservadores democratas têm sido unanimemente conservadores modernos, embora contrários à estatização. Seriam mesmo, coerentemente democráticos, não dogmáticos, abertos às idéias de seu tempo, como nos casos de Adenauer, Gaspari, De Gaulle, Suarez, Caramali e muitos outros.

Na América Latina, é grande a influência, dentro do setor conservador, do atraso, do conservadorismo prebendeiro, patrimonial, expressando e reproduzindo relações sociais de um atraso fenomenal e de uma real incapacidade de conceber, objetivamente, o sentido de uma política democrática. Quase simétrico com o atraso, há um tipo de conservadorismo superdogmático, com idéias fora do lugar, que talvez tenham sentido na Inglaterra de Thatcher, mas não nos países latino-americanos. O dogmatismo realmente parece ter passado a ser privilégio da direita, uma vez que a esquerda o perdeu há bastante tempo.

A esse problema principal, junta-se um outro, além dos já apontados, que corresponde às condições nas quais os setores conservadores se aproveitaram, em termos pessoais, de sua posição de pessoal político do regime autoritário. Há uma condição da democracia que tem sido omitida e relegada a segundo plano, mas que hoje deve ser recuperada. Trata-se da teoria e da prática da democracia que, realmente, têm uma dimensão republicana.

Adota-se aqui o significado etimológico da palavra república: *respublica* — coisa pública. Não há teoria nem prática de democracia que não se baseie em uma distinção radical, cuidadosamente praticada pelos governantes e rigorosamente cobrada pela sociedade civil, entre aquilo que é pessoal e privado e aquilo que é público. A incapacidade de fazer esta distinção está na própria base não só da corrupção como do patrimonialismo, do empreguismo, do clientelismo. Em outras palavras, os vários atropelos decorrentes de uma espécie de apropriação privada da coisa pública, a incapacidade de "pensar" o que é público no governo como radicalmente diferente do que é pessoal e, por outro lado, sustentar o corolário dessa distinção: *pensar* o governante da democracia como um servidor da coisa pública que foi entregue a seus cuidados com base em uma eleição livre. É interessante que no português e no espanhol não exista uma palavra que transmita a idéia de que os governantes têm obrigação de prestar conta, que devem responder, junto aos cidadãos que os elegeram pela forma como estão gerindo a coisa pública.

Isso está relacionado com a cultura autoritária, patrimonial, dos países latinos, que não têm essa palavra porque a idéia — a própria idéia — baseia-se precisamente na distinção republicana entre coisa pública e coisa privada.

Uma diferença importante é que, ainda que o peso desse conservadorismo atrasado, prebendeiro e patrimonialista seja muito grande, os vários caminhos dos regimes autoritários latino-americanos têm significado, em alguns casos, que esse tipo de pessoal tem derivado, em grande parte, do jogo político.

Quanto ao Brasil, mais bem sucedido, com uma transição muito mais negociada, a preocupação é a de que isso esteja na base dos problemas atuais. Precisamente, esse tipo de conservadorismo foi, quase literalmente, transportado, pelas condições de transição, para dentro do sistema de forças de interação política que, supostamente, têm agora pela frente a tarefa de consolidar a democracia.

De que democracia se pode falar e quais podem ser os limites dessas possíveis alianças democráticas, quando, em pelo menos boa parte, ou parte considerável dos setores políticos, este tipo de transição carece, aparentemente, de toda possibilidade, inclusive subjetiva, de fazer essa distinção republicana entre o privado e o público? Esta é a grande pergunta em relação ao destino da transição.

Qual a direção das alterações necessárias no aparelho do Estado Quais os padrões do que se deve fazer, particularmente em termos da enorme parcela da população carente em busca de uma cidadania efetiva?

Tudo isso está muito condicionado precisamente pelos fatores mais gerais discutidos até agora. Realmente, a tendência é a de reproduzir a manipulação clientelista. A dificuldade de combater esse viés profundamente autoritário no relacionamento entre o Estado e o cidadão é um problema em toda parte. Nos países latino-americanos, as condições políticas gerais para reduzir essas questões a proporções compatíveis com o funcionamento de um regime democrático se apresentam na medida em que os limites das alianças propriamente democráticas não estão definidos. A visão do sentido e da morfologia do aparelho do Estado está em jogo porque, realmente, as questões das políticas sociais, cerne da problemática da democracia não só no Brasil como em todos os países da América Latina, são tanto mais importantes quanto maior for o contingente da população desprovido de condições básicas para o exercício da cidadania.

Não apenas o conteúdo das políticas sociais, mas a necessidade de transformar o beneficiário das políticas sociais em sujeito de uma política são uma questão de máxima importância. O processo das políticas sociais é também um processo de constituição de cidadania em que os benefícios e os impactos, além do lado assistencial, só podem ser concebidos como processo fundamental de uma dialética de construção da cidadania. O combate ideológico-político, em termos do qual se definem os limites das coalizões democráticas que competem entre si, naturalmente firma pactos que são condição necessária para o efetivo enfrentamento dos inumeráveis problemas de implementação das decisões, muito difíceis, sem dúvida.

É impressionante, realmente, a força com que estão retomando, nos últimos dois anos, as diferentes linhas de pensamento conservador no Brasil.

Há uma tradição estatal muito importante, onde o Estado tem sido central e constitutivo da nação e da sociedade brasileiras, e, assim, a administração pública é uma noção fundamental para entender a estagnação. Nota-se, cada vez mais, uma espécie de retrocesso nos debates gerais em torno do problema do déficit público, nos quais sua conexão com o problema da dívida e com as práticas diárias profundamente clientelistas da direita (mas não só da direita) não aparece no argumento do senso comum, que equipara os déficits públicos ao déficit da empresa privada ou da família.

Esse constante sentido antiestatal, pelo lado da discussão da metáfora da dívida pública, é a maior ofensiva das forças conservadoras na América Latina. É um problema importante, no sentido de que as privatizações partem de uma

análise não da eficiência e eficácia, mas do argumento dogmático de que o Estado não pode fazer qualquer coisa de bom e muito menos uma política social, e que o setor privado, se devidamente subsidiado, pode fazer muito melhor.

No fundo, a importância dessa transição tão conservadora deve estar em um problema muito grave: nessa situação de imensas necessidades sociais, na qual, evidentemente, não é possível fazer tudo ao mesmo tempo; na qual a demonstração do desejo de fazê-lo é um argumento muito forte para o senso comum da direita. Aí, talvez fosse o caso de incorporar ao debate uma discussão mais precisa acerca de quais seriam, para esta transição, as condições, as premissas absolutas em termos de políticas sociais que não podem ser atendidas hoje e nos próximos três a quatro anos, e deixar para outras etapas aquilo que infelizmente não puder ser feito imediatamente. Pode ser que tal enfoque permita que o debate político-ideológico enfrente a coordenação cerrada, indiscriminada e abstrata da direita contra todo tipo de incremento do gasto social.

Negociações Mundo Afora

Os autores foram movidos pelo propósito de preencher a necessidade de bibliografia específica, em língua portuguesa, sobre tema de importância crescente, principalmente no âmbito latino-americano.

De cunho prático e didático, aborda sucessivamente: uma síntese extensiva da evolução econômica da América Latina; as bases metodológicas das negociações internacionais; sete estudos de casos, que analisam os aspectos formais das diversas modalidades de negociações e indicam possibilidades de negociações de vários produtos primários e manufaturados, bem como de serviços.



Nas Livrarias da FGV
Rio – Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A
São Paulo – Nove de Julho, 2029
Brasília – CLS 104, Bloco A, Loja 37

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora – Divisão de Vendas
Caixa Postal 9052
20.000 – Rio de Janeiro – RJ.