

A Recuperação Democrática

Dilemas Políticos e Institucionais

SÉRGIO HENRIQUE ABRANCHES

Resumo — O presente artigo analisa os problemas políticos e institucionais associados à retomada seletiva e socialmente orientada do crescimento econômico. O argumento inicia-se com um diagnóstico das principais transformações ocorridas na economia e na sociedade nas últimas décadas. Em seguida, investiga os principais aspectos da transição, assinalando as dificuldades para consolidação de ampla e estável coalizão do governo. Finalmente, argumenta que os problemas da recuperação democrática requerem, para obterem efetiva solução, um calendário nítido de ações governamentais no campo político, econômico e social que esclareçam a nova direção do padrão de desenvolvimento nacional. Para tanto, tornam-se necessários um acordo político explícito e profundas mudanças institucionais e de política econômica e social.

Abstract — The paper analyzes the political and institutional dilemmas to be faced by Brazilian society in the course of a selective and socially oriented recovery of economic growth. It begins with an overview of the

main social and economic changes that took place in the last two decades of rapid growth. It also discusses the major features of the process of political transition, to point out the obstacles to the consolidation of a broad and stable governing coalition. Finally, it stresses that a democratic recovery requires an unambiguous agenda of social, political and economic measures to set the direction of the new pattern of development, as well as deep institutional changes and a new economic and social policy.

1. Mudança Estrutural e Crise Institucional

O Brasil encontra-se, atualmente, talvez na mais grave conjuntura histórica de seu processo recente de desenvolvimento. História e circunstância combinam-se na determinação de confluência particularmente complexa de forças e fatores, que delinham os perfis de uma crise de transição em várias dimensões, simultaneamente.

A RECUPERAÇÃO DEMOCRÁTICA

O estilo de desenvolvimento das décadas autoritárias dramatizou a imagem contraditória de uma sociedade no limiar da maturidade industrial, porém marcada por profundos desequilíbrios e descompassos em sua estrutura social. No plano macrosociológico, observa-se o fracionamento da estrutura de classes, que determina a multiplicação de demandas setoriais competitivas, a emergência e exacerbação de conflitos, em múltiplas configurações, cortando horizontal e verticalmente as fronteiras da estratificação social.

No plano distributivo, padrões de produção, renda e consumo próximos daqueles vigentes nos países capitalistas industrializados caracterizam o espaço sócio-econômico dos setores mais avançados da sociedade. Ao mesmo tempo, parcela considerável da população ainda persiste em condições sócio-econômicas típicas das nações em desenvolvimento, bastante inferiores a estes padrões. Finalmente, parte não menos significativa da população vive em condições de destituição similares àquelas que prevalecem nos países mais pobres.

Esta coincidência de situações tão contrastantes define uma formação social muito distinta, quer das nações industrializadas, que apresentam maior homogeneidade social, quer das chamadas "nações plurais" divididas por clivagens regionais e culturais muito poderosas, mas cujos diferentes "blocos culturais" são internamente homogêneos, como nos casos da Holanda, Bélgica ou Áustria. Trata-se de um caso de elevada heterogeneidade, tanto da estrutura econômica quanto da estrutura social. Esta reflete-se nos diferenciais técnicos e de produtividade, entre ramos e entre empresas; nos níveis de renda entre regiões, setores econômicos e grupos sociais; nos graus de integração e organização entre classes, frações de classes e grupos ocupacionais, apenas para mencionar algumas dimensões mais salientes do problema. Responde, porém, a uma mesma lógica histórica e estrutural de expansão. Corresponde a manifestações distintas de um mesmo movimento,

que atinge por inteiro o tecido econômico e social do país.

O avanço do capitalismo industrial é qualificado por diacronia estrutural, associada a seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista global e à profunda heterogeneidade de sua formação social. As forças do progresso atingem desigualmente esta malha díspar, determinando ritmos diversos e conjunturas estruturalmente diferenciadas. As decisões de investimento e as opções distributivas sancionam ou exacerbam este movimento. Os constrangimentos externos e os impulsos internos compõem-se na produção das desigualdades. Eleva-se, por isto mesmo, a taxa potencial de conflito. Este permaneceu reprimido de várias maneiras, da repressão aberta à sutil imposição de barreiras elitistas, institucionais, políticas e sociais à sua plena manifestação. Persistem focos graves de conflito, que permearam a própria estabilidade coercitiva da ordem autoritária. Conflito reprimido não é conflito resolvido e nem mesmo institucionalizado.

O Estado tornou-se uma arena fechada, na qual operavam, paralelamente, mecanismos burocráticos de seleção de demandas e procedimentos decisórios impermeáveis ao controle público. O isolamento burocrático das demandas reconhecidas pelo aparelho estatal reduzia, artificial e discriminatoriamente, o escopo do conflito, restrito às reivindicações de núcleos da sociedade que lograram obter entrada nos corredores do poder através de canais estreitos e compartimentados. A centralização e a opacidade do processo decisório limitavam o escopo das questões que tinham probabilidade de transformar-se em objeto de decisão substantiva, além de confinar as opções àquelas delineadas pelos grupos com acesso privilegiado à máquina estatal.

Houve peculiar associação entre estatismo e privatização. O estatismo caracterizou-se pelo crescimento generalizado da máquina burocrática do Estado. Novas agências, maiores e mais complexas, surgi-

ram com resposta à diversificação e complexidade das demandas reconhecidas pelo regime. O processo decisório burocratizou-se, isto é, passou a se dar no interior do aparelho de Estado, sob controle de grupos tecnoburocráticos, ligados ou não a setores específicos da sociedade. Além disso, o poder tornou-se centralizado, concentrado e, por vezes, personalizado. As decisões eram centralizadas em algumas unidades burocráticas mais importantes, concentravam-se em alguns poucos grupos que detinham o controle dos centros de poder estatal e, não raro, decorriam do exercício efetivo da capacidade deliberativa de indivíduos no comando destes centros.

O estatismo, assim compreendido, foi acompanhado pela fragmentação da máquina estatal. No quadro de proliferação de agências e centralização burocratizada das decisões, certas jurisdições no interior do Estado autonomizaram-se, passando a atuar isoladamente. Com isto comprometeu-se gradativamente a capacidade de planejamento e ação governamental, somente possível através de níveis cada vez mais altos de centralização decisória. A resolução de conflitos passou a requerer arbitragem em instâncias superiores de poder, tornando-se, no limite, puro arbítrio. Com o agravamento da crise das cisões internas na direção política do regime e no próprio aparato tecnoburocrático, assistiu-se à perda de capacidade de estratégia, à submissão absoluta à administração cotidiana dos problemas sob a ótica mais imediatista e à crescente paralisia de grande parte do Estado. A administração da crise passou a ser feita em uma circunstância de progressivo desgoverno.

A privatização, associada ao estatismo, assumiu várias formas (ABRANCHES, 1984). A mais relevante para a presente análise, todavia, refere-se à particularização das ações governamentais, isto é, sua captura por interesses particulares de grupos específicos, tornando-se privilégios setoriais. Este padrão decisório, subordinado a interesses particulares, produz necessariamente

distribuição discriminatória de recursos e benefícios públicos, transforma direitos em privilégios e benefícios legítimos em favores clientelísticos. Pode dissolver focos específicos de conflito, mas agrava o caráter iníquo da ação estatal e, portanto, exacerba e amplia o conflito de interesses no plano societário.

O burocratismo autoritário teve como correlato a atrofia das instituições propriamente políticas, sobretudo as de representação. Tanto a estrutura partidária quanto o Congresso ficaram à margem do processo de formulação de políticas. Sua ação, quando possível, encaminhou-se, do lado governista, para o bloqueio às iniciativas de mudança e, secundariamente, para alguma contenção negociada, sempre tópica, de antagonismos desestabilizadores. Mas o Estado, embora grande e poderoso, demonstrou-se incapaz de exercer, com eficácia, funções de regulação socialmente positiva do conflito distributivo e das relações econômicas e mostrou-se seguramente despreparado, pela limitação das opções politicamente reconhecidas, para fornecer a indispensável cobertura social àqueles setores mais diretamente atingidos pelo trauma do crescimento acelerado e desigual.

Em síntese, a estrutura econômica alcançou substancial diversidade e complexidade, a estrutura social tornou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grandes discontinuidades, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades. Daí resultaram maior amplitude e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo e alargando o escopo do conflito. Ao mesmo tempo, o Estado cresceu e burocratizou-se e a organização política seguiu estreita e autoritária.

2. Os Desequilíbrios Sócio-Econômicos

Pode-se, para efeito de análise da economia política da transição, ressaltar as principais dimensões de manifestação da crise

nos planos econômico, social e institucional. Evidentemente, trata-se de uma classificação sumária, que permite introduzir um raciocínio mais analítico sobre os dilemas políticos e institucionais com que nos deparamos na tarefa de construção de uma nova ordem democrática e de efetiva recuperação econômica.

No campo econômico, a transição caracteriza-se por crises agudas em pelo menos três dimensões importantes. Em primeiro lugar, no plano mais geral, pela crise do modelo econômico. O padrão de desenvolvimento delineado acima exaure-se, deparando-se com seus próprios limites, e dissolve-se em desequilíbrios acumulados em virtude de sua própria lógica autofágica, intensificados por circunstâncias externas adversas e pela dinâmica paralisante que define o processo decisório estatal. O desafio, nesta instância, diz respeito à formulação de estratégia de desenvolvimento, mais seletiva quanto às suas prioridades e mais sintonizada com os persistentes problemas estruturais, que permaneceram sem solução adequada. Mesmo correndo o risco dos rótulos desgastados, trata-se da expressão econômica de novo contrato social, que define os termos para construção da nova ordem. Esta engenharia requer delicadas negociações e acertos e resultará da própria dinâmica de interação entre os diversos grupos de interesses, liberada pelo fim do autoritarismo.

Em segundo lugar, e como corolário do esgotamento do modelo anterior, há o que se pode chamar de choque de maturidade nessa formação sócio-econômica estruturalmente heterogênea e diacrônica. O grande desafio é a progressiva, mas consistente redução das disparidades técnicas, econômicas e sociais, sem o que, a crise própria do amadurecimento industrial, após transformações muito rápidas e intensas, pode se tornar crônica e comprometer o usufruto socialmente positivo do progresso já acumulado. Não são muitos os exemplos históricos de industrialização tão acelerada e desigual, que tenha se estabilizado em um patamar de maior homogeneidade social. Mas

é este o curso compatível com o objetivo democrático e com o mínimo de justiça social necessário à estabilidade do regime.

Finalmente, a crise das instituições estatais e governamentais, que se reflete nas deformações do estatismo burocratizado e perversamente privatista. O modo de organização e ação do Estado, os mecanismos de formulação e implementação da política econômica e social são insuficientes e inadequados, tanto política quanto institucionalmente, para atender aos desafios impostos pelas demandas de recuperação econômica e mudança no estilo de desenvolvimento.

Agregue-se, como complicador circunstancial, o quadro recente de recessão cíclica e descontrole inflacionário, que dificulta ainda mais o ato de conjugar a continuidade da gestão com o planejamento da mudança.

As transformações na estrutura produtiva, sob o impulso da industrialização, deixaram marcas importantes também na agricultura e no setor de serviços. Do lado agrícola, a expansão da produção de exportáveis, em detrimento da produção de alimentos básicos para consumo interno; e o assalariamento extensivo da mão-de-obra talvez sejam os dois pontos mais salientes. No setor de serviços, houve intensa modificação no sentido da diversificação, tanto da demanda quanto da oferta, e nos perfis técnicos e profissionais (SERRA, 1982a e b; BRESSER PEREIRA, 1983; SANTOS, 1985 e ABRANCHES, 1985).

No plano social, a mudança não foi menos intensa, rápida e descontínua. O crescimento urbano acelerou-se nas últimas décadas e foi acompanhado pela concentração de grande massa de subempregados nas cidades e por pressões fortíssimas sobre as estruturas citadinas. A distribuição populacional do País passou por significativa inversão, entre 1940 e 1980, sendo de salientar que as décadas de 60/70 e 70/80 correspondem a ritmos muito intensos de deslo-

camento populacional. A população urbana passou de 31%, em 1940, para quase 70% em 1980. Sua participação na população total cresceu 25% entre 60 e 70 e 21% entre 70 e 80. Em 1980, como resultado desta trajetória de crescimento demográfico, praticamente 70% da população economicamente ativa localizava-se no setor urbano.

Esta última também passou por rápidas e importantes transformações: a PEA na agricultura caiu de 54%, em 1960, para 30% em 1980, enquanto a PEA industrial passou de 13% para 24% aproximadamente, no mesmo período. A PEA na indústria de transformação subiu de 9% para 16%, ou, em grandezas absolutas, de aproximadamente 1,9 milhão para 6,9 milhões de trabalhadores (Cf. SANTOS, 1985). A participação dos assalariados na agricultura subiu de 25% para 35%, entre 1970 e 1980. Embora a maior parcela dos trabalhadores se concentre nas indústrias mais tradicionais — sua participação na força de trabalho ocupada era de 15,6% em 1980 — cresceu consideravelmente o estrato de trabalhadores ocupados nas indústrias mais modernas: o número de empregados mais que dobrou, entre 1970 e 1980, e sua participação na mão-de-obra ocupada atinge 6,5% nesse último ano (HASENBALG & VALLE SILVA, 1984). A sindicalização, tanto no setor urbano quanto no rural, expandiu-se notavelmente. O número de sindicatos de empregados cresceu 65% entre 1961 e 1980, enquanto o número de sindicalizados, rurais e urbanos, aumentou quase dez vezes, entre 1961 e 1979, chegando a perto de 12 milhões nesse último ano (Cf. SANTOS, 1985).

Há processos fundamentais, ainda que pouco visíveis através da leitura de estatísticas tão agregadas. O novo padrão de industrialização e as transformações na agricultura modificaram significativamente o perfil sociológico das classes trabalhadoras. A nova estrutura industrial, articulada a partir da grande empresa, privada e estatal, nacional e transnacional, marcada pela orga-

nização oligopolista dos mercados mais modernos e impulsionada pelo dinamismo dos setores produtores de bens duráveis de consumo, insumos básicos e bens de capital, induziu substantiva alteração na composição e na natureza da classe operária. Requer um contingente ponderável de trabalhadores qualificados, com grande capacidade de organização e mobilização. A concentração industrial promove a concentração operária e desenha os caminhos de um novo sindicalismo. Ao mesmo tempo, a necessidade técnica e política de maior intervenção do Estado na economia, a concentração do capital e a politização dos mercados modificam o perfil empresarial predominante, reduzindo o peso do empresário individualista, e conferem maior densidade organizacional e política à ação empresarial. A nova burguesia, apoiada por executivos profissionais e de alta qualificação, adquiriu maior capacidade de defesa organizada de seus interesses. O novo perfil de organização dos interesses econômicos, representado por organizações patronais sólidas e ativas e pelo novo sindicalismo, modifica a lógica e os rumos do conflito industrial.

Redefine-se a pauta de serviços, com a ampliação do terciário, alterando-se as hierarquias de renda e prestígio das profissões e ocupações técnicas. Emerge nova estratificação das classes médias, privilegiando os segmentos técnicos e gerenciais, rebaixando as tradicionais profissões liberais e ofícios da antiga elite. A educação universitária massificada contribui para o assalariamento das antigas profissões de elite e para a redução de suas expectativas e níveis reais de renda. Cria-se, assim, um estrato médio assalariado, educado, politizado e próximo, social e politicamente, na sua base, aos setores operários qualificados. Este encontro, promovido pelas forças contrárias da mobilidade ocupacional, empresta características singulares aos movimentos reivindicatórios, no processo histórico brasileiro, a partir da ativação de categorias sociais relativamente novas em nossa formação. A estas, juntam-se outras, talvez menos avançadas,

A RECUPERAÇÃO DEMOCRÁTICA

mas não menos ativas, dos demais segmentos do setor terciário, da construção civil, do setor público e, com especial ênfase, do moderno contingente de trabalhadores agrícolas.

Estas mudanças, além de elevarem o nível de demandas econômicas e extra-econômicas dos setores assalariados, conferem novo ritmo e novo conteúdo à dinâmica de interesses na sociedade, sustentada por novos níveis de mobilização, organização e pressão. Organização é capacidade de ação estratégica. Assim, o conflito de interesses assume novas formas, tornando mais possível a negociação mas, por outro lado, aumentando a capacidade de resistência das partes, ampliando a pauta de reivindicações e reduzindo relativamente a probabilidade de sua resolução, sem concessões reais. Este novo formato de interação entre organizações de interesses requer um quadro institucional sofisticado, ágil e aberto, que torne possível estabelecer parâmetros de negociação, arbitragem e resolução de conflitos aceitáveis e reconhecidos por todos.

A descrição acima corresponde ao que ocorreu em todas as sociedades industriais do Ocidente. Entretanto, no Brasil persistem a heterogeneidade, o fracionamento e a desigualdade, em níveis comparativamente muito mais elevados, que recortam, horizontal e verticalmente, toda a estrutura de classes. Eleva-se a taxa de conflito, avolumam-se as demandas, agregadas em conjuntos competitivos entre si, quando não antagônicos e contraditórios, cresce a base organizacional que operacionaliza e potencializa o conflito, enquanto o aparato político e institucional de canalização e resolução de conflitos permanece atrofiado e inadequado.

Mas há, ainda, outra diferença específica e essencial no quadro do Brasil industrial. O modelo concentrador e excludente determinou um traçado muito mais iníquo de distribuição da renda e da propriedade contribuindo, ao mesmo tempo, para a cristalização de vastos espaços de pobre-

za absoluta. Grande contingente de brasileiros permanece destituído de meios e acesso a bens e serviços indispensáveis à subsistência mínima. Os padrões vigentes de produção e consumo tornam os bens disponíveis inacessíveis a estes setores, não existindo, além disso, mecanismos alternativos aos de mercado para sua obtenção pelos despossuídos. A privação ocorre em contexto de crescimento da renda e manutenção de desigualdades. Deriva do efeito combinado da evolução insatisfatória dos salários de base e de mudanças no padrão de oferta de bens e serviços. O próprio processo de desenvolvimento acarreta alterações no tipo de bens e serviços e em seus preços relativos, por razões tecnológicas e mercadológicas. A composição da oferta modificou-se em detrimento dos bens e serviços destinados ao provimento das necessidades básicas dos setores de menor rendimento. A elevação dos preços relativos foi desproporcional para itens como alimentação, medicamentos, vestuário e habitação. Sua disponibilidade foi também prejudicada por sua desigual distribuição entre os diferentes mercados (ABRANCHES, 1985).

As pessoas muito pobres, que consomem a maior parte de suas energias e de seu tempo apenas para sobreviver por um triz, não podem atuar como cidadãos integrais. Ao contrário dos setores com maior capacidade de organização e ação ainda que com rendimentos relativamente baixos, os que vivem em total privação carecem também de recursos para ação, reivindicação e vocalização de demandas. Historicamente, a insurreição dos despossuídos corresponde à antevéspera da desagregação da ordem social, política e econômica vigente. A necessidade tolhe a liberdade e deixa como único recurso de reclamação o levante desesperado.

Esta é uma questão da maior relevância para a reconstrução política e a recuperação econômica. É perfeitamente plausível obter-se um acordo social, que permita conciliar o combate à inflação e a retoma-

da seletiva do crescimento, satisfazendo minimamente aos mais importantes setores organizados da sociedade. Mas, dependendo das escolhas politicamente articuladas, pode acontecer não apenas que não se dê solução adequada ao problema da pobreza absoluta, como até se agrave a destituição. A prioridade social depende da vontade pública exercida acima das pressões, estabelecendo como parâmetro condicionante da programação econômica a proteção obstinada aos destituídos.

3. A Crise Institucional

Não são menores as dificuldades no campo político-institucional. A transição corresponde, naturalmente, ao esgotamento do modelo político anterior, à falência do conjunto das instituições do regime autoritário. Vive-se, em função do quadro econômico-social sumariamente descrito acima e da derrocada da velha ordem, uma situação de alta propensão à instabilidade.

Em todo processo de mudança de regime há sempre descontinuidades e desajustes entre a composição de forças que promove o trânsito imediato entre a velha e a nova ordem e aquela que conduzirá efetivamente a construção institucional. Além disso, a própria mudança excita as expectativas de todos que se sentiam lesados no período anterior, suscita a esperança de mudanças, sem a consciência clara de que a comunhão de princípios políticos não implica consenso quanto às políticas concretas a serem implementadas pelo novo governo, nem tampouco quanto à direção do processo de mudança. Adicionalmente, há uma contradição inexorável entre a necessidade prática de administrar o cotidiano, com os instrumentos do passado, e a imposição política e moral da reforma político-institucional, que requer forçosamente planejamento e complexa negociação.

As pressões da conjuntura, associadas à persistência da crise econômico-social, exi-

gem pronta ação governamental. Mas a solução dos problemas do dia é garantia insuficiente de estabilidade e paz social mais permanentes. A instauração da nova ordem libera demandas antes reprimidas, que se somam àquelas já inscritas na pauta decisória, mas inatendidas, produzindo sobrecarga na agenda prática do Estado. Contudo, as próprias dificuldades políticas, a serem contornadas com tempo e habilidade, reduzem a capacidade de formulação de programa positivo e seletivo, que condicione politicamente a administração dos negócios às novas prioridades. Até porque a desarticulação progressiva da institucionalidade autoritária incorpora novas forças ao processo decisório, sem que já estejam em pleno funcionamento os novos mecanismos de processamento e seleção institucionalizada de interesses, ajustados às novas diretivas políticas e aos princípios democráticos de interação. Prevalece uma certa informalidade pré-institucional nas transações políticas, superposta à continuidade da gestão através de um aparelho estatal marcado ainda pelas distorções impostas pela regra burocrático-autoritária de direção política.

O risco de acumulação de conflitos em múltiplas dimensões, precariamente contidos pelo pacto mais genérico de transição democrática, assim como de ciclos cumulativos de instabilidade, aumenta na proporção em que as energias da nova direção política são consumidas, em grande medida, no esforço de administração da crise. Além disso, a contenção dos múltiplos focos setoriais de antagonismo, que emergirão, muito provavelmente, de forma quase epidêmica no governo e fora dele, entre os parceiros da Aliança Democrática e no interior dos próprios partidos, pode desgastar rapidamente a liderança da coalizão. Vem daí a necessidade de rápida institucionalização de procedimentos de negociação e resolução de conflitos, que evitem que todas as crises desemboquem nas lideranças e, sobretudo, na Presidência.

Não são apenas o arcabouço constitu-

A RECUPERAÇÃO DEMOCRÁTICA

cional e político e a estrutura estatal que se encontram em transição, convivendo, portanto, os elementos não-residuais do antigo regime e novos princípios, que amadurecerão no edifício da república democrática. Também a estrutura geral de organização e representação de interesses encontra-se em fluxo.

A estrutura partidária passou por uma série de modificações ao longo do processo de abertura que, de fato, atravessou uma década de marchas e contramarchas. Prossegue, todavia, seu curso de mudanças, que está longe de alcançar o ponto de equilíbrio e estabilidade somente possível com a consolidação política da nova correlação social e eleitoral de forças. Não apenas os partidos estão se adaptando às novas circunstâncias, como encontram-se em nítido momento de formação e realinhamento. A remoção dos entraves legais permitiu a ampliação do espectro partidário que, certamente, tornará mais competitivas as eleições.

O quadro geral da organização partidária é ainda muito instável. No momento, o PMDB ocupa o centro da estrutura, mas é posição precária, diante das indefinições que tornam opacas as diferenças ideológicas e os pesos relativos que conferem solidez às posições das diferentes organizações partidárias nesta estrutura. Não é o partido que está em situação provisória, é o próprio centro. O alinhamento atual caracteriza-se por uma direita desarticulada e uma esquerda congestionada, em busca de diferenciação e nitidez. A aliança PMDB/PFL força os dois a negociarem deslocamento recíproco de suas próprias e naturais posições, definindo um centro sem contrastes até agora eleitoralmente significativos. Mas a nova legislação eleitoral e partidária e as eleições para a Constituinte podem produzir maior transparência e fragmentação desta estrutura, de um lado, com o surgimento de novos partidos, sobretudo à esquerda, como os PC's e os PSs, de outro, com a redistribuição dos votos, em função desta diversificação. Há

o risco, porém, de que o congestionamento à esquerda force os diferentes partidos a seguirem a lógica inarredável da competição eleitoral, enfatizando as diferenças, aumentando a polarização e tangenciando a radicalização. Será deste confronto por vir que se definirá o novo centro e as perspectivas efetivas de composição estável da coalizão governante.

4. Características Institucionais e Governo de Coalizão

A ordem institucional da Nova República só será definida após a reunião da Assembléia Nacional Constituinte e a promulgação da nova Constituição. No entre-meu, aplicam-se, seletiva e negociadamente, os dispositivos da desengonçada constituição legada pelo autoritarismo. Os elementos mais constrangedores à marcha da transição estão sendo revistos, mas o quadro geral continuará sendo o resultante da desobediência ajustada, da aplicação da Carta onde couber e for legítimo e daquela informalidade de acordos já mencionada. Alguns elementos institucionais e organizacionais, porém, têm maior persistência e dificilmente serão alterados pela Constituinte: o presidencialismo, o federalismo, a divisão de poderes e o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional.

Estas características compõem uma ordem política que guarda certas especificidades importantes no que diz respeito à probabilidade de estabilidade institucional de longo prazo, sobretudo quando analisadas à luz das transformações sociais já mencionadas, do grau de heterogeneidade estrutural e da propensão ao conflito.

Toda comparação tem algo de arbitrário. Querer aplicar regras de organização observadas em certas formações com história e estruturas diversas corresponderia a um exercício de engenharia política artificial e exótico. Mas a observação de experiências diversas pode tornar mais saliente

o que há de específico e problemático em nossa própria situação e estimular a busca de soluções apropriadas.

A tabela 1, em anexo, apresenta um sumário das principais características institucionais das 17 principais democracias ocidentais do pós-guerra. Nela, pode-se verificar que o Brasil compartilha, com a maioria, vários elementos: mais da metade (9/17) adota a representação proporcional; 76% têm parlamentos bicamerais (13/17); 12 têm mais de três partidos com representação superior a 5% na Câmara Popular, e outras três têm pelo menos três partidos nesta condição (somente os EUA e o Reino Unido são bipartidários, por este critério). Mas o que o Brasil não compartilha com a maioria também é significativo: 13 destes países liberal-democráticos são parlamentaristas. De fato, o único efetivamente presidencialista, como o Brasil, é os EUA. A França da V República é presidencialista, e o foi fortemente no governo De Gaulle, mas é, de fato, um sistema misto, no qual o Parlamento tem o poder de demitir o Ministério. A Finlândia também tem seu presidencialismo qualificado pelo poder de dissolução do Gabinete pelo Parlamento: tecnicamente é considerada como um regime de gabinete. Finalmente, na Suíça, não existe o voto de confiança, mas o Executivo é um Conselho Federal, de sete membros, eleito pelo Parlamento. O presidente e o vice-presidente do Conselho são escolhidos entre seus membros, para mandatos anuais.

Mas é nas combinações mais freqüentes destas características, e não na sua presença isolada, que as especificidades brasileiras aparecem. Não existe, entre as sociedades capitalistas com regime liberal-democrático, um só exemplo de combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional. A França, misto de presidencialismo e parlamentarismo, multipartidária, adota o voto majoritário distrital. O sistema dos EUA é presidencialista, bipartidário e majoritário. As

democracias proporcionais são multipartidárias e parlamentaristas.

A última coluna da tabela apresenta a freqüência com que estas democracias foram governadas por coalizões amplas, as chamadas "grandes coalizões", nos períodos de 1918-1940 e 1945-1970. Na última linha, encontra-se a proporção de coalizões governantes no Brasil entre 1945-1964. Adotando-se um critério mais rígido, baseado na representação parlamentar, eliminam-se os governos Dutra e Quadros (a porcentagem entre parênteses). Examinando-se, também, a composição dos ministérios, chega-se a uma proporção maior. O que se pode verificar é que cinco das democracias ocidentais apresentam proporção significativa de governos de coalizão, que abrangem mais parceiros que o mínimo necessário para obter maioria simples no parlamento, e são mais heterogêneas. Observa-se, também, que são sociedades com maior grau de "pluralismo cultural" e diferenciação social (Cf. LIJPHART, 1981). Sobretudo a França e a Itália são sociedades que apresentam alta propensão ao conflito e razoável instabilidade política, especialmente em comparação com as outras experiências européias e anglo-saxônicas. Observe-se, contudo, que em ambos os países alcançou-se a estabilidade no pós-guerra, a despeito do centralismo gaullista e da pequena duração dos gabinetes italianos mais recentes. A França, que foi parlamentarista e proporcional na IV República, tornou-se mais presidencialista e majoritária. A Itália é parlamentarista e proporcional, embora tenha experimentado o fortalecimento progressivo do poder presidencial, principalmente como instância de arbitragem no contexto da instabilidade das coalizões governamentais. Em ambos os países existem estruturas multipartidárias ideologicamente diferenciadas e polarizadas. A freqüência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, impedindo a emergência de governos sustentados por um só partido majoritário. Esta correlação entre fragmentação partidária, diversidade social

A RECUPERAÇÃO DEMOCRÁTICA

e maior probabilidade de coalizões extensas beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação.

A experiência republicana brasileira, em sua fase, digamos pré-democrática, fornece evidência de que também aqui o recurso à negociação e à coalizão foi a marca predominante da ordem política. Todos os presidentes, naquele período, foram eleitos por alianças que associavam diferentes partidos, mesmo quando estas não se consolidaram em coalizões explícitas. Além do mais, todos os ministérios foram formados a partir de composições entre diferentes grupos partidários. Nenhum presidente governou com ministros oriundos apenas de seu partido ou da "coalizão mínima" que o apoiou, ainda que lhe conferisse a maioria dos postos. No ministério Dutra tiveram representação o PSD (francamente majoritário), a UDN, o PTB e o PR. No governo Vargas, tiveram participação ministerial o PSD, o PTB, o PSP e a UDN. Café Filho governou com o PSD, a UDN, o PTB, o PR e o PDC. Nereu Ramos teve em seu gabinete o PSD, o PTB, o PSP e o PR. Kubitschek estruturou o Executivo com a participação do PSD, do PTB, do PSP, e do PR, Quadros deu representação à UDN, ao PTB, ao PSD, ao PSP e ao PR. Finalmente, no governo Goulart, de um modo ou de outro, participaram praticamente todos os partidos (Cf. HIPOLITO, 1985). A diversidade regional e o fracionamento partidário sempre requereram composição política no plano ministerial, além da base de sustentação parlamentar mínima para obter a maioria simples. Adicionalmente, o caráter inclusivo da Constituição exigia ir-se além da maioria simples para aprovação de reformas e emendas constitucionais. No próprio plano eleitoral, a frequência de alianças e coalizões partidárias cresceu sistematicamente, no período, por várias razões (Cf. SOARES, 1973; CAMPELLO DE SOUZA, 1976; LIMA JR., 1983).

Em síntese, a situação brasileira contemporânea, à luz de seu desenvolvimento histórico, indica as seguintes tendências:

- Alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, e fortes disparidades regionais;
- Alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais;
- Probabilidade de fragmentação e polarização partidária e eleitoral, assim como propensão à formação de alianças e coalizões, no Executivo e no Legislativo;
- Forte tradição presidencialista e proporcional.

Vários analistas tendem a interpretar a história institucional brasileira no sentido da inadequação, seja do presidencialismo, seja da representação proporcional, às outras características sociais, econômicas e políticas de nossa formação. Não é esta a inclinação do raciocínio aqui empreendido. De um lado, esta tradição político-institucional reflete a específica dinâmica social do País. Sua própria heterogeneidade e as contradições a ela inerentes contribuem para esta combinação entre proporcionalidade e presidencialismo. De outro, não há evidência persuasiva de que a solução parlamentarista ou a representação majoritária ou mesmo o bipartidarismo pudessem oferecer salvaguardas suficientes e mais eficientes à instabilidade e à exacerbção do conflito. Os contrapesos estarão, possivelmente, em outro plano de institucionalidade, que permite evitar a fragmentação polarizada e radicalizada da estrutura partidária e do conflito de interesses, que constituem os elementos efetivamente desestabilizadores e disruptivos da ordem (Cf. SANTOS, 1979). Parece claro que a linha de desenvolvimento mais factível aponta na direção de certo hibridismo político-institucional, que mantenha o

presidencialismo mas amplie o espaço de ação parlamentar na formação e manutenção do governo. Uma forma, talvez, de responsabilidade limitada do governo perante o parlamento.

Mesmo admitindo-se que, no futuro, o sistema político brasileiro tenda à formação de governos majoritários, baseados em um partido eleitoralmente hegemônico, o que não parece provável, o encaminhamento da recuperação econômica e o processo de construção democrática far-se-ão no contexto de um governo de coalizão, tanto no Congresso, quanto no Executivo. Vale, portanto, perseguir estas pistas, indicativas de que a estabilidade futura e o sucesso na transição dependerão crucialmente da capacidade de manutenção da coalizão governante. E é aos requisitos políticos de estabilidade da Aliança Democrática e de sua sustentação social que a estratégia de recuperação econômica e combate à inflação deverá obedecer.

5. A Lógica Política das Coalizões

A teoria empírica das coalizões, embora excessivamente descritiva e assentada na lógica das preferências individuais, permite identificar algumas questões que ajudam a compreensão da intrincada dinâmica política e institucional associada a governos de aliança. Em geral, a observação de estruturas políticas e sociais mais homogêneas e estáveis leva à ênfase em coalizões que minimizem o número de parceiros e maximizem as proximidades ideológicas, tendo como limite a obtenção de maiorias simples. Entretanto, em situações de maior heterogeneidade e risco, esta estratégia é claramente insuficiente. Nestes casos, a solução mais provável é a "grande colizão", que inclui maior número de integrantes e admite maior diversidade ideológica. Evidentemente, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores. Estes contextos, de maior divisão econômica, social e política caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas,

que estimulam a fragmentação e a polarização. Requerem, portanto, mecanismos e procedimentos institucionais complementares para resolução de conflitos e formação de "consensos parciais".

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que envolve negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, em geral amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos em torno de um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

É o trânsito entre o segundo e o terceiro momento que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade. A formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo conflito, é decisivo o sucesso das negociações, na direção de um acordo explícito, que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, de modo que o sistema político se capacite para resolver ou conter legitimamente as demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e formule um programa de políticas coerente e efetivo. Neste acordo, têm relevância tanto a substância das medidas quanto o seu calendário, isto é, sua distribuição no tempo. Somente assim se estabelece uma base concreta de compromisso, baseado na seleção encadeada de medidas, que evita a sobrecarga inicial de demandas contraditórias sem, ao mesmo tempo, frustrar os principais segmentos que sustentam a coalizão. A observância

A RECUPERAÇÃO DEMOCRÁTICA

estrita, ainda que ajustada a circunstâncias não previstas, dos compromissos assumidos e do calendário contratado, será a base da legitimidade e continuidade da coalizão.

Este é, naturalmente, um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória. Dá-se uma combinação natural de reflexão, deliberação e improviso, da qual resulta a fisionomia final do governo.

Boa parte das manobras de cada partido destina-se não somente a influenciar os outros, mas sobretudo a persuadir suas próprias bases e, acima de tudo, suas facções parlamentares e seus militantes (LUEBERT, 1983).

Por isto mesmo, a adesão a princípios mínimos para orientação de políticas ou a diretrizes programáticas assume relevância, na medida em que possam reduzir as divergências intrapartidárias e engajar o partido no seu conjunto na realização de objetivos amplamente compartilhados.

Do ponto de vista da negociação com os outros partidos, busca-se enfatizar os princípios compatíveis e complementares e contornar aqueles que sejam divergentes. O problema é que, em circunstâncias de crise, entre os pontos de divergência usualmente encontram-se questões inarredáveis da agenda de políticas, tais como o controle da inflação, as prioridades para o gasto público ou a política salarial. O dilema que se apresenta é a identificação do limite de tolerância dos parceiros, que depende da posição das lideranças políticas e de fatores a ela externos, ligados à sua relação com as bases, os grupos de militantes e as facções parlamentares, de um lado, e da reação de interesses organizados da sociedade, de outro. No que diz respeito às lideranças, o crucial é sua capacidade de negociar a inclusão recíproca de políticas contrárias aos princípios diretivos dos partidos e de seu cálculo da amplitude

de sua legitimidade e autoridade junto às bases. Em outras palavras, competência na negociação de sacrifícios recíprocos, resguardando os interesses coletivos, e extensão real de seu mandato para fazer concessões em nome da estabilidade da coalizão.

No que se refere às bases e grupos parlamentares, o fator decisivo é a intensidade de sua adesão aos princípios em questão. O risco deste delicado fazer contas é conceder em áreas de políticas consideradas inegociáveis pelas bases. Não é um processo de cálculo tão racional e explícito quanto a teoria descreve, mas é bastante consciente, embora seja feito diante de ampla área de incerteza. Esta, porém, nunca é tão grande nas questões mais importantes e a consulta permanente permite evitar que se subverta o consenso básico do partido.

O maior obstáculo à negociação da agenda do governo está no relativo vazio institucional das situações, como a brasileira, de transição. Nelas, o conflito é potencialmente alto, mas não existem ainda mecanismos adequados de formação de consenso. A tendência é retirar do programa mínimo negociado as questões divisivas, transferindo-as para outras fases do processo decisório. Viabiliza-se o pacto político de constituição do governo, mas sobrecarrega-se a pauta de decisões na etapa de governo, com temas conflitivos e não negociados. Para que o processo decisório não seja bloqueado e desestabilize a coalizão no futuro, torna-se, então, indispensável um esforço de construção institucional que viabilize acordos à medida que os conflitos forem surgindo.

A viabilidade da coalizão depende da possibilidade de formulação de um programa de políticas que lhe confira identidade substantiva; da existência de perfis de políticas compatíveis entre seus integrantes; da capacidade das lideranças em utilizar estas compatibilidades para dar sustentação e consistência política à coalizão e ao governo.

Não é demais insistir no fato de que, no limite, o futuro das coalizões depende de sua capacidade de formular e implementar políticas substantivas. A situação brasileira, como se procurou indicar, não se caracteriza apenas pelo desafio da renovação político-constitucional, mas também por graves problemas econômicos e sociais de difícil equacionamento.

Uma coalizão pode formar-se com base em amplo consenso político e ser liquidada pela divergência quanto a princípios e orientações de política econômica e social. Esta pode produzir seu progressivo fracionamento e dificultar, sistematicamente, a formulação e implementação de políticas governamentais imprescindíveis, a administração de programas e a alocação de recursos. Mais que isto, pode comprometer irremediavelmente o relacionamento com as bases majoritárias de sustentação do governo, estimulando a polarização e a radicalização das forças sociais e políticas do País.

A existência de distâncias muito grandes na posição ideológica e programática e, principalmente, na ação concreta dos componentes da colisão e do governo, pode comprometer seriamente sua estabilidade, a menos que existam subconjuntos capazes de encontrar meios de suprir estes vazios com opções reciprocamente aceitáveis. Mais que do peso da oposição dos "de fora" o destino da coalizão depende da habilidade dos "de dentro" em evitar que as divisões internas determinem o fracionamento da coalizão.

O fracionamento termina por alimentar a polarização. Cada segmento descontente passa a negar a legitimidade dos demais. Esta deslegitimação recíproca compele cada um a se distanciar dos outros e a enfatizar, mais radicalmente, suas diferenças, em termos de orientações de política. Expande-se o espaço da competição, rompendo os limites da tolerância, e reduz-se a autonomia das lideranças e autoridades de seus mandatos. A resolução negociada

dos conflitos fica comprometida porque a polarização a torna objetivamente mais complexa na medida em que as concessões necessárias, de parte a parte, ampliam-se desmesuradamente. Correlatadamente, aumentam as dificuldades de persuasão das facções parlamentares para que apoiem tais concessões, e a fragilidade da posição das lideranças as faz mais relutantes em encampar acordos que lhes possam custar o apoio das bases.

Em certo sentido, dificilmente uma "grande coalizão" governante terá condições de estabilidade, em períodos de crise aguda, sem um amplo acordo político-social que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados. São vários os exemplos de pactos explícitos, e até formalmente contratados, que obtiveram sucesso em momentos críticos da história de vários países (MERKL, 1970).

São inúmeras e incontroláveis as ameaças à continuidade de tais coalizões. Há fatores que exacerbam o conflito entre os partidos que as constituem. Outros dividem os partidos internamente. Há os que produzem clivagens entre o governo e núcleos poderosos de interesses organizados. Outros, ainda, estimulam disputas entre ministros e/ou seus diferentes grupos de apoio. Finalmente, há aqueles que promovem o rompimento entre os ministros e suas clientelas.

Estas ameaças e a instabilidade inerente à sua emergência são naturais em qualquer governo de colisão, embora adquiram contornos mais graves em épocas de crise. Em diversas circunstâncias históricas da vida de muitos países, derrubaram governos ou foram eficazmente controladas. Aqui, aparece, com vigor e seriedade, a especificidade anotada do caso brasileiro. Nos governos parlamentaristas, a instabilidade atinge o gabinete e o Primeiro-Ministro, mas somente em circunstâncias excepcionais põe em cheque o regime. No presidencialismo,

A RECUPERAÇÃO DEMOCRÁTICA

ela pode atingir diretamente a Presidência. Além disso, é menor o grau de liberdade de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameace as bases de sustentação da coalizão governante. No Congresso, a polarização tende a transformar "coalizões secundárias" e facções parlamentares em coalizões de veto, elevando perigosamente a probabilidade de paralisação decisória e conseqüente ruptura da ordem política.

Por isto mesmo, governos de coalizão requerem procedimentos mais ou menos institucionalizados para solucionar disputas interpartidárias internas à coalizão. Existe sempre um nível superior de arbitragem que envolve, necessariamente, as lideranças partidárias e do Legislativo e tem como árbitro final, o Presidente. Mas este não pode ser o nível exclusivo de solução de crises, sobretudo no presidencialismo. Na medida em que seja o único ponto para o qual convergem todas as divergências, a Presidência sofrerá danosa e desgastante sobrecarga e tenderá a tornar-se o epicentro de todas as crises.

São necessários espaços institucionais intermediários, reconhecidos, abertos e democráticos para resolução de conflitos setoriais e formação de consensos parciais. Por outro lado, não se pode, a pretexto do equilíbrio e separação de poderes, isolar Congresso e Executivo. Formas de cooperação ativa entre o Parlamento e as unidades do Executivo permitem solidificar compromissos mútuos, que contribuem para a estabilidade, sem prejuízo da independência entre os poderes. Sobretudo, é importante preservar a Presidência do envolvimento direto em todos os conflitos, pois sua desestabilização corresponde, no presidencialismo, ao risco de ruptura do próprio regime. Há uma importante diferença entre a autoridade executiva presidencial e a excessiva dependência das instituições à pessoa do Presidente. Seu desgaste pode levar ao isolamento político, em um contexto de fracionamento e polarização, reduzindo sua capacidade efetiva

de agir por cima das divisões e recompor o equilíbrio.

A constituição da aliança eleitoral e subsequente vitória das oposições ocorreram em condições extremamente favoráveis. Fortalecida em sua legitimidade, uma mobilização popular pelas eleições diretas, a oposição pôde transformar um episódio eleitoral, considerado espúrio pela consciência nacional, em um movimento cívico, de dissolução efetiva do regime autoritário. O apoio majoritário à ida ao pleito indireto, por sua vez, conferiu indispensável sustentação popular à Aliança Democrática. O documento constitutivo da Aliança continha as orientações básicas necessárias à sua identificação como uma coligação de mudança e transformação.

A formação do governo — seleção de ministros e lideranças no Congresso — seguiu o curso normal, nestas circunstâncias: negociações baseadas em confrontos e acordos, que permitiram a distribuição dos "prêmios" de acordo com a correlação de forças partidárias e regionais. Sob este aspecto, o ministério Tancredo Neves tinha a marca da tradição pessedista, ajustada à nova conjuntura. Entretanto, se oferecia uma solução politicamente eficaz para fortalecimento da coalizão, deixava dúvidas quanto às orientações concretas de política econômica e social, sua fisionomia executiva, substantiva.

Os episódios traumáticos que se seguiram e terminaram na morte amargurante do Presidente produziram um momento de paralisia generalizada e compreensível. O discurso lido diante do Ministério, pelo Presidente em exercício, avançava algumas linhas que poderiam orientar um programa de governo, mas persistiu a falta de uma proposta coerente e executiva de ação. A prioridade social recém-anunciada, juntamente com as negociações em torno do novo valor do salário mínimo, oferecem indicações adicionais. Contudo, não são suficientes para fixação de prioridades, consistentes e coerentes, persistindo áreas

de incerteza importantes, quanto ao modo pelo qual se dará a retomada seletiva do crescimento e se encaminhará o combate à inflação. Com isto, aquela identidade substantiva a que se aludiu, como importante instrumento de transformação da coalizão de governo em coalizão efetivamente governante, permanece difusa e incerta. Esta deverá ser a tarefa do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

Talvez o ponto crítico, quanto à ação substantiva do governo, esteja na necessária inversão dos termos em que a política econômica deverá ser formulada e implementada. O autoritarismo erigiu a retórica da eficiência e a despolitização (aparente) da política econômica como eixos definidores da ação executiva. O mito das soluções técnicas inarredáveis e da política corruptora da eficiência acobertou a centralização decisória, a burocratização e a privatização dos privilégios.

Na transição, sob direção de uma coalizão interpartidária cujo destino é o julgamento decisivo pelo voto e cuja estabilidade depende da legitimidade e do apoio popular ativo, a política econômica não pode se fazer de costas para a sociedade. Isto significa, objetivamente, que a viabilidade política das medidas é mais importante que sua precisão técnica e que a eficácia e estabilidade das instituições deve ter prioridade sobre a eficiência administrativa de curto prazo. Não se quer dizer que a gestão cotidiana seja irrelevante ou que não se possa impor sacrifícios, com o intuito de debelar a crise inflacionária. A conclusão é diferente: no cálculo técnico, deve predominar a viabilidade política das soluções e a distribuição dos custos e benefícios da gestão econômica deve seguir a nova orientação social, inscrita no pacto político de formação do governo. Neste contexto democratizado de governo não pode existir autonomia ministerial que extravase os limites impostos pelo acordo político.

6. A Política da Recuperação

Inflação e desemprego são elementos clássicos na gestação das crises políticas. Particularmente quando ultrapassam os níveis de tolerância social, que variam amplamente de sociedade a sociedade (ROBERTSON, 1984). A capacidade política do governo de fornecer soluções eficazes para a crise econômico-social é, ela mesma, corroída pelo aumento exponencial da complexidade dos problemas, desequilíbrios e conflitos.

O desemprego e a recessão criam novas demandas competitivas e agravam os conflitos já existentes, que estão na base da desestabilização da ordem econômica. A aceleração da inflação, neste quadro, rebate sobre a estrutura de conflitos, alterando papéis sociais e promovendo o realinhamento das classes e grupos sociais (MAIER, 1978).

A situação brasileira atual revela-se particularmente complexa, pois há especial interação entre diferentes fatores de crise e desorganização econômico-financeira que, além de provocarem sérios conflitos entre interesses poderosos, vêm sendo enfrentados com instrumental de política econômica e em um quadro institucional nitidamente inadequados e insuficientes.

De um lado, mencione-se as evidentes anormalidades do sistema financeiro e as restrições aos mecanismos de financiamento do gasto público. De outro, os problemas associados às dívidas externas e interna, que se mostraram o principal determinante do déficit público e fator importante de pressão inflacionária, especialmente através da pressão altista sobre os juros. Finalmente, os desequilíbrios nas contas externas, que criam oposição particularmente perversa entre a necessidade de remuneração do setor exportador e os esforços de equilíbrio financeiro do setor público. Essas restrições atuam como limites de difícil superação para a retomada socialmente orientada do crescimento. É

preciso lembrar que, além do componente técnico e econômico, a interdependência entre esses processos assenta-se em oposições políticas de interesses que, no limite, apresentam tendência a se tornarem irreconciliáveis, exigindo profundas mudanças de orientação na formulação da política econômica e no seu aparato institucional e financeiro. É nesse quadro de conflito distributivo e divergências quanto aos rumos a serem seguidos pela economia nacional que a inflação torna-se exemplo ilustrativo do complexo jogo político subjacente às ações econômicas.

Para a análise política, qualquer que seja a explicação eventual das causas do processo inflacionário, este, como fenômeno econômico-social, é visto como expressão e parte do processo de conflito distributivo. Constitui-se, portanto, em problema de regulação de interesses e distribuição de custos e benefícios, no curso do desenvolvimento e na gestão da política econômica e social. Neste sentido, todo e qualquer conjunto de medidas de controle inflacionário implica escolhas políticas, implícitas ou explícitas, quanto à distribuição dos ônus da estabilização e das vantagens das exceções às regras de austeridade. Por isso mesmo, do ponto de vista político não há política antiinflacionária concebível, sem decisão política prévia e sem desenvolvimento institucional, destinado a prover meios efetivos de regular politicamente o conflito distributivo (CROUCH, 1978).

A dinâmica política da inflação assemelha-se a um pacto de convivência generalizada, sancionado pelas ações e omissões do Estado que beneficia, em medida variada, os setores melhor organizados da sociedade em detrimento daqueles que têm menor acesso a recursos organizacionais efetivos. De qualquer modo, é um mecanismo de disfarce na operação menos visível e direta dos mecanismos redistributivos. Implica soluções sempre provisórias ao dilema do crescimento continuado,

com restrições à ampliação e diversificação de seus meios de financiamento.

Neste processo, as opções de mudança real nos padrões de distribuição são bloqueadas, o que determina aceleração adicional do processo inflacionário em um contexto de incerteza crescente. A incerteza alimenta estratégias conservadoras. A mudança aparece como um salto (mortal) no escuro e alarma a todos. Em outras palavras, como a reversão inflacionária requer um novo perfil de distribuição de custos, associado a um novo patamar de preços relativos e crescimento, de difícil (pre)visibilidade para a maioria das forças sociais, o curso mais fácil de ação é vetar a mudança e fechar-se na defesa das posições presentes. O resultado é uma nova espiral inflacionária. A experiência histórica demonstra que este sistema fechado e auto-alimentado de ilusões monetárias, reforçadas pelo veto recíproco, só pode ser rompido por meio de mudanças macropolíticas, na própria correlação de forças na sociedade e no pacto básico de direção política. O círculo vicioso da inflação só se rompe a partir de mudanças na ordem social com a revisão imposta ou negociada do contrato político. Em ambos os casos — imposição ou negociação — o resultado é raramente progressivo. Os traumas da estabilização atingem os setores mais desprotegidos.

Evidentemente, a intensidade do choque depende do grau atingido pela inflação. No caso de hiperinflações — o que não ocorre no Brasil —, o reajuste levou ao fim de estáveis coalizões históricas, como na Alemanha e na Áustria, nos anos 20. Nos dois casos, a estabilização se deu através de profundas modificações na correlação de forças sociais e custou, no curto prazo, retrocesso dos contratos sociais obtidos anteriormente. Em prazo mais longo, deu-se a consolidação de alternativas políticas muito mais conservadoras que as que naufragaram na crise inflacionária. Na Alemanha, por exemplo, revogou-se a "parceria social" articulada cinco

anos antes, em situação quase pré-revolucionária, e dissolveu-se a coalizão social-democrata. Na Áustria, os social-democratas perderam a representação no gabinete e a jornada diária de oito horas foi abandonada.

Nos casos de patamares menos elevados de inflação, mas ainda acima do limite de tolerância social, os resultados têm tido, historicamente, intensidade menos dramática, mas ainda extremamente dolorosa. Na França dos anos 20, só foi possível controlar o processo inflacionário após a organização de um gabinete de união nacional, em momento de grave crise, que acumulou legitimidade suficiente para impor os reajustes necessários. Nos anos 40, a superação da inflação, na França e na Itália, se deu através de reajustes conservadores e recessivos, que marcaram o fim das "grandes coalizões" do pós-guerra (Cf. MAIER, *op. cit.*). Nos anos 70, a "estagnação" levou à recentralização conservadora na maioria dos países europeus, com a exceção conspícua da França.

Esta síndrome de impasse inflacionário parece ser politicamente agravada com a aceleração da inflação. A estabilização do processo em um patamar elevado, mas ainda nos limites da tolerância, permite certa folga no movimento avassalador dos antagonismos, criando condições para a renegociação de medidas de mudança e controle. Já a aceleração indica a persistência da incapacidade institucional de equilibrar os conflitos e romper o bloqueio generalizado às mudanças.

Cada patamar inflacionário reflete profundas diferenças no padrão de conflito de interesses, variando, portanto, o leque de medidas requeridas por cada contexto sócio-econômico. A aplicação de qualquer política (*policy*) deve ser orientada pela adequada avaliação das condições sociais e políticas específicas a cada conjuntura.

Quanto mais se eleva o patamar inflacionário, maiores se tornam os custos da

estabilização e, portanto, maiores as resistências. O recurso sistemático à indexação subverte e disfarça, ainda mais, as forças subjacentes em conflito, que alimentam a espiral inflacionária. A aceleração inflacionária sanciona a lógica autofágica de defesa própria e intransigente e condena o interesse coletivo à selvageria das racionalidades particulares, em soma expansiva e descontrolada. Tem-se a impressão de que o conflito distributivo não é mais, no limite, soma-zero, e elide-se a necessidade de rigor seletivo na distribuição dos recursos sob controle público (CROUCH, 1978).

A inflação está intimamente associada ao modo específico de operação do mercado e às divisões e conflitos sociais que suscita recorrentemente. Reflete mudanças no perfil de estratificação social, nas estruturas de distribuição de benefícios e poder, privilégio e destituição. Estas derivam do processo de desenvolvimento econômico, com força de reestratificação, isto é, alteração na hierarquia sócio-política de interesses e na distribuição de recursos e vantagens. A maior densidade organizacional resultante, como se viu, fornece recursos ponderáveis à negociação, mas traz, em contrapartida, maior capacidade de resistência, barganha e diversificação de demandas.

Do ponto de vista da economia política, a inflação não pode ser tratada como um problema técnico de estabilização monetária. Para reverter a situação que a gerou é necessário alterar o equilíbrio de poder entre os diferentes grupos de interesse e forças sociais, na ordem política. As ações de política econômica envolvem seletividade jamais socialmente neutra.

O que é verdade para a inflação, como fenômeno particular que compõe o quadro geral de crise, vale, também, para a questão-chave para a Nova República, que é a retomada seletiva e socialmente orientada do crescimento econômico. Assim, do ponto de vista político, a recuperação,

A RECUPERAÇÃO DEMOCRÁTICA

de fato, requer acordo explícito. A base material já acumulada pela sociedade garante a viabilidade de crescimento sustentado, de longo prazo, a níveis razoáveis. Mas depende do estabelecimento de novas prioridades, claras e coerentes, que alterem os padrões de produção e consumo e os tornem mais compatíveis com as capacidades e as necessidades da maioria da população. O fundamental é tornar mais pública e explícita a distribuição social e temporal dos custos e benefícios da estabilização e da expansão seletiva da atividade econômica.

É possível obter-se a aprovação de medidas de austeridade, no curto prazo, desde que haja uma agenda positiva, lastreada pelo compromisso público, politicamente resgatável, que identifique ações concretas e benefícios em tempos subseqüentes. O prazo entre a austeridade e o usufruto depende dos limites de tolerância e estes são função inversa da regressividade social da distribuição de custos e sacrifícios e função direta da progressividade dos benefícios.

O maior problema dos acordos antiinflacionários, das políticas de rendas e dos "pactos sociais" não está na sua alegada inoperância. Na verdade, são inúmeros os exemplos históricos de sucesso. A questão crucial está no fato de que, objetivamente, esses acordos gerais requerem organização, isto é, capacidade de auto-regulação, estratégia e planejamento. Portanto, atin-

gem e, no limite, beneficiam mais os setores mais organizados. Há evidência de que os mais prejudicados são os setores mais fracos, política e organizacionalmente, e de menores rendimentos (CROUCH, 1978; THOMAS, 1981). Segue-se, portanto, que qualquer acordo, para obedecer ao critério inarredável de justiça social, deve incluir, como premissa, a defesa dos interesses dos despossuídos.

O sucesso da reconstrução democrática no plano político assenta-se no desenvolvimento de instituições de regulação de conflitos e na observância de um calendário público e politicamente resgatável de mudanças, cuja distribuição no tempo obedece a critérios de coerência, conveniência e necessidade. O mesmo ocorre com a política econômica. Não há muita dúvida de que as prioridades são o combate à pobreza e a retomada do crescimento continuado. São eventos que devem, ainda como na política, ser orientados não pela perspectiva da administração cotidiana da crise, mas por mudança efetiva no padrão de desenvolvimento.

A estabilidade da Aliança Democrática e da ordem institucional em formação depende do sucesso da retomada, democrática e socialmente justa, do desenvolvimento. Esta passa necessariamente pela formulação negociada de uma política coerente e explícita, quer em suas implicações distributivas, quer em seu desdobramento no tempo. Não basta negociar o dia-a-dia, é preciso negociar já, para depois.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S.H. State Enterprise and Modes of Privatization: A Critical View Based on Brazilian Examples, *in*: GLADE, William (ed.), *State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization*. Texas University Press, 1984.

——— *Os Despossuídos: Crescimento e Pobreza no País do Milagre*. Jorge Zahar Editores, 1985, no prelo.

BRESSER PEREIRA, L.C. Auge e Declínio nos Anos 70, *Revista de Economia Política*, 2(3): 103-30, 1983.

BROWNE, E. & FRANKLIN, M. An

- 'Events' Approach to the Problem of Cabinet Stability, *Comparative Political Studies*, 17(2): 167-98, 1973.
- CAMPOLLO DE SOUZA, M.C. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- CROUCH, C. Inflation and the Political Organization of Economic Interests, in: HIRSCH, Fred & GOLDTHORPE, John (eds.), *The Political Economy of Inflation* Londres, Martin Robertson, 1978.
- HASENBALG, C. & VALLE SILVA, N. Industrialização, Emprego e Estratificação Social no Brasil. IUPERJ, *Série Estudos*, n.º 23, 1984.
- HERMAN, V. & MENDEL, F. *Parliaments of the World*. Londres, MacMillan, 1977.
- HIPPOLITO, L. *PSD – De Raposas e Reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- LIJPHART A. Power-Sharing versus Majority Rule: Patterns of Cabinet Formation in Twenty Democracies, *Government and Opposition*, 16(4): 395-413, 1981.
- LIMA JR., O. *Partidos Políticos Brasileiro*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.
- LUEBBERT, G. A Theory of Government Formation, *Comparative Political Studies*, 17(2): 229-64, 1983.
- MACKIE, T. & ROSE, R. *The International Almanac of Electoral History*. New York, Free Press, 1974.
- MAIER, C.S. The Politics of Inflation in the Twentieth Century, in: HIRSCH & GOLDTHORPE, *op. cit.*, 1978.
- MERKL, P. Coalition Politics in West Germany, in: GROENNINGS, Sven, KELLEY, E.W. & LEYERSON, M. (eds.), *The Study of Coalition Behavior*, New York, Holt, Rinehart, Winston, 1970.
- PIZZORNO, A. Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict, in: CROUCH, C. & PIZZORNO, A. (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. Londres, MacMillan, 1978.
- ROBERTSON, J. Toward a Political-Economic Accounting of the Endurance of Cabinet Administrations: An Empirical Assessment of Eight European Democracies, *American Journal of Political Science*, 28(4): 643-709, 1984.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campos, 1979.
- A Pós-Revolução Brasileira, in: JAGUARIBE, H. *et alii*. *Brasil Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1985.
- SERRA, V. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de Após-Guerra, *Revista de Economia Política*, 7(2): 5-46, 1982a.
- Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de Após-Guerra: A Crise Recente, *Revista de Economia Política*, 7(3): 111-36, 1982b.
- SOARES, G. *Sociedade e Política no Brasil*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.
- THOMAS, C. Low Pay and Incomes Policy, in: CHATER, Robin, DEAN, A. & ELLIOTT, R. (eds.), *Incomes Policy*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

TABELA 1

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DAS PRINCIPAIS
DEMOCRACIAS OCIDENTAIS E DO BRASIL
(1945-1964 E NOVA REPÚBLICA (?))

	Regime Eleitoral(a)	Estrutura do Parlamento(a)	Forma de Governo(a)	N.º de Partidos com mais 5% na Câmara Popular(b)	Grandes Coalizões(c) (%)
Alemanha	Misto (Majoritário Distrital e Proporcional)	Bicameral	Parlamentar	3	28
Austrália	Majoritário-transfereência simples	Bicameral	Parlamentar	3	—
Áustria	Proporcional	Bicameral	Parlamentar	3	19
Bélgica	Proporcional	Bicameral	Parlamentar	6	16
Canadá	Majoritário Distrital	Bicameral	Parlamentar	4	—
Dinamarca	Proporcional	Unicameral	Parlamentar	5	—
Estados Unidos	Majoritário Distrital	Bicameral	Presidencialista	2	—
Finlândia	Proporcional	Unicameral	Presidencialista gabinete pode ser demitido pelo parlamento)	6	42
França	Majoritário Distrital	Bicameral	Presidencialista (gabinete pode ser demitido pelo parlamento)	4	74
Holanda	Proporcional	Bicameral	Parlamentar	7	49
Itália	Proporcional	Bicameral	Parlamentar	5	43
Japão	Majoritário Distrital (dist. plurinominais)	Bicameral	Parlamentar	5	20
Noruega	Proporcional	Bicameral	Parlamentar	5	—
Nova Zelândia	Majoritário Distrital	Unicameral	Parlamentar	2	—
Reino Unido	Majoritário Distrital	Bicameral	Parlamentar	2	13
Suécia	Proporcional	Bicameral	Parlamentar	5	—
Suíça	Proporcional	Bicameral	Executivo: Conselho Federal de 7 Membros eleito pelo Parlamento. Não há voto de confiança.	5	74
Brasil (1945-1964)	Proporcional	Bicameral	Presidencialista	5	83(66)
Brasil (Nova República)	Proporcional	Bicameral	Presidencialista	4	?

Notas: (a) HERMAN & MENDEL, 1977.

(b) MACHIE & ROSE, 1974.

(c) LIJPHART, 1981.