

Processo democrático e visões da democracia no Brasil*

Luzia Helena Herrmann de Oliveira
Universidade Estadual de Londrina

Resumo

Considerar democracia em termos de regras de procedimento oferece a vantagem, apontada por Schmitter e Karl, de delimitar "o que a democracia é... e não é". O objetivo deste trabalho¹ é analisar o processo de consolidação da democracia brasileira sob esta perspectiva. Em que medida o país caminha para a institucionalização, ou seja,

Abstract

As pointed out by Schmitter and Karl, considering democracy in terms of rules of procedure has the advantage of delimiting "what democracy is ... and is not." The purpose of this study is to analyse the process of consolidation of Brazilian democracy from this perspective. To what extent does the country move towards institutionalization, that is, towards acceptance,

* The democratic process and views of democracy in Brazil

¹ Com algumas modificações, este artigo foi apresentado no Seminário Internacional de Ciência Política, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em outubro de 2001. Agradeço especialmente à Patrícia Mirabile e Iara Marcel, do Setor de Documentação do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), e Ronaldo Baltar, um dos entrevistadores, que fizeram a gentileza de ceder o material para análise.

para a aceitação, acomodação e habituação de procedimentos considerados democráticos? Como fonte de pesquisa serão utilizadas as entrevistas realizadas pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) com atores políticos relevantes da última década, em dois momentos distintos: a fase da instauração da Assembleia Nacional Constituinte e dez anos depois. Algumas das questões consideradas básicas para uma convivência democrática estável serão comparadas nos dois momentos, com vistas a avaliar o grau de amadurecimento dos atores do período.

accommodation and habituation of the procedures considered democratic? As source of research were used the interviews carried out by the Center of Studies of Contemporary Culture (CEDEC) with relevant politicians from the last decade, in two distinct moments - the stage of the instauration of the National Constitutioonal Assembly and ten years later. Some of the questions considered basic for a steady democratic life were compared in those two distinct moments, in order to evaluate the degree of maturity political actors of that period have reached.

Palavras-chave: Democracia no Brasil, legitimidade democrática, consolidação democrática.

Keywords: Democracy in Brazil, democratic legitimacy, democratic consolidation.

Introdução

Ao analisar as democracias modernas, Schmitter e Karl (1996) destacam que não é possível defini-las a partir de uma única ordem de instituições, pois, dependendo do grau de diversidade social, da cultura política predominante e do desenvolvimento histórico do país, umas instituições serão mais adequadas que outras, não havendo uma única fórmula que seja capaz de contemplar todas as possibilidades.

Entretanto, esses autores afirmam que determinadas características devem estar presentes nos regimes que se pretendem democráticos e determinadas regras, formais e informais, devem ser obedecidas para que a democracia se torne possível. Como já mostrou Dahl (1997),

algumas normas procedimentais mínimas devem ser respeitadas². Mas, indo além deste aspecto, Schmitter e Karl (1996) afirmam que alguns princípios básicos que independem de regulamentação formal devem ser incorporados pela sociedade para que a democracia se efetive.

Em primeiro lugar, como indica o próprio sentido etimológico da palavra, democracia significa “poder do povo”, “poder da maioria”, o que implica em colocar a questão da inclusão social como determinante para o próprio desenvolvimento do sistema. Nas democracias ocidentais da atualidade, critérios formais encontram-se razoavelmente padronizados para garantir um nível aceitável de participação e, no Brasil, a partir da Constituição de 1988, esses direitos foram bastante ampliados. Entretanto, em muitas democracias, o Brasil entre elas, subsistem restrições informais ao exercício pleno dos direitos, que excluem da participação política um contingente extremamente expressivo da população. A dificuldade de acesso à Justiça, bem como o crescimento da violência entre a sociedade civil e a persistência do arbítrio do Estado entre amplos segmentos da população mais pobre, são problemas que denunciam as fragilidades de nossa democracia³. Como lembra Paulo Sérgio Pinheiro (2000), essa outra realidade tem permanecido, em negativo, durante todo o processo de democratização. É o Estado de Direito coexistindo com o não-Estado de Direito, a *accountability* com a *no-accountability*, em uma situação ambígua e difícil de ser superada.

Em segundo lugar, as democracias modernas são pluralistas e representativas. Há muitos canais de representação, desde o mais visível, que é o sistema de voto, às inúmeras formas de organização e expressão da sociedade civil, que procuram institucionalizar a participação no sentido de oferecer alternativas políticas aos cidadãos. Um certo grau de incerteza sobre os rumos políticos é inerente ao processo democrático. Entretanto, a amplitude da incerteza também deve ser limitada, pois nem todas as políticas são assimiladas e aceitas na disputa entre grupos e segmentos sociais.

² Para DAHL (1997), oito requisitos devem ser garantidos: liberdade de organização; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de disputar o poder; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; instituições que garantam manifestações da sociedade sobre as políticas governamentais. Mesmo os autores mais críticos têm aceitado a tese de que essas regras estão em vigor no Brasil. Ver, por exemplo, O'DONNELL (1996).

³ Ver: MÉNDEZ, et. al., 2000; PANDOLFI, et. al., 1999 e REIS, 2001.

Há condições colocadas nessas propostas, há limites além dos quais a sociedade pode não ter maturidade suficiente para aceitar ⁴. Esses limites variam de acordo com o país e a situação histórica, mas um aspecto crucial dentro dessa questão é a aceitação recíproca entre os segmentos sociais envolvidos na disputa.

Relacionado a isso, estão os desenhos institucionais e a discussão sobre o sistema político mais adequado — se presidencialista ou parlamentarista — e as melhores regras para organizar a competição eleitoral e partidária. No Brasil, estes temas ganharam destaque durante a Constituinte, sendo aprofundados durante o plebiscito de 1993. Como a proposta parlamentarista foi derrotada, a tendência foi aumentar o desinteresse sobre esse debate no espaço público. Contudo, a reforma política permanece na agenda parlamentar, com propostas de reforma do sistema eleitoral, de regulamentação da fidelidade partidária, do financiamento público de campanha, da normatização da propaganda eleitoral e outras. Mesmo admitindo-se que a gama de possíveis desenhos institucionais para cada situação histórica seja variada, é importante notar que o sistema construído deve ser consensualmente aceito por todas as forças políticas relevantes. A aceitação das regras do jogo político é um dado crucial para a legitimidade do regime.

Em terceiro lugar, é preciso garantir a presença de uma esfera pública que seja capaz de responder às necessidades coletivas. Este aspecto levanta o problema do papel do Estado e sobre qual seria o grau mais adequado de sua inserção na sociedade contemporânea. Como se sabe, o pensamento liberal advoga a tese de que a intervenção estatal deve ser a mais circunscrita possível, limitando-se à prática de suas atribuições clássicas: segurança e educação. Contrariamente a essa concepção, as ideologias de esquerda estendem a atuação do Estado ao nível da regulação social, da manutenção de subsídios à produção e até à propriedade de empresas. Destas posturas, pode-se afirmar que nenhuma é intrinsecamente mais democrática que a outra, apresentando-se apenas como concepções diferenciadas acerca da democracia. Contudo, é preciso observar que, se levadas ao extremo, essas duas posturas poderiam inviabilizar a permanência da democracia, seja porque destruiriam as bases para a satisfação das necessidades coletivas ⁵, seja porque contrariariam poderosos interesses privados que não estariam dispostos a bancar o pacto democrático nestas circunstâncias.

⁴ A referência clássica a esse problema é HUNTINGTON (1975).

⁵ BOBBIO (1988) e PRZWORSKI (1989) analisam as dificuldades que as democracias atuais enfrentariam no caso de que as políticas não-intervencionistas do Estado se saíssem plenamente vitoriosas.

Claramente, os três princípios tocam na questão da legitimidade democrática, no grau de consentimento da sociedade em relação ao poder constitucional estabelecido e no grau de tolerância que deve prevalecer entre os grupos políticos adversários. A construção da democracia no mundo moderno foi um processo de séculos em direção à sociedade pluralista. A convivência democrática requer uma sociabilidade fundada na crença de que o respeito à diferença e à dissensão são valores que levam a uma qualidade de vida melhor (SARTORI, 1982). Com certeza, esse é um assunto relevante para a compreensão do processo de democratização no Brasil. Tema clássico da literatura política brasileira, uma questão que persiste é em que medida o país está conseguindo se libertar do jugo do poder privado na esfera pública e da dificuldade do Estado em estabelecer formas impessoais e pluralistas de relacionamento.

Juan Linz e Stepan (1999) apontam essa dificuldade, quando discutem a ausência dos campos democráticos no Brasil⁶: os problemas econômico-sociais e a ineficiência do aparelho do Estado em atender às necessidades mais amplas da população são elementos que atuam negativamente, impedindo a consolidação da democracia. Entretanto, segundo eles, esse processo depende muito da capacidade dos atores políticos em estabelecer um pacto para solução dos conflitos. Diferentemente das interpretações teóricas que colocam na História um peso excessivo a nortear a vida presente, para Linz e Stepan, “nem o colapso nem a consolidação são predeterminados” (1999, p. 225), pois são as escolhas políticas tomadas no transcorrer do percurso histórico que irão determinar os rumos da democracia.

Fabio Wanderley Reis (2001) levanta uma questão semelhante, ao afirmar que, no Brasil, as incertezas relativas às diversas crises de “ingovernabilidade” não podem ser descartadas. E, do mesmo modo, ele acredita que cabe às elites formadoras da opinião pública uma responsabilidade decisiva na elaboração (ou desarticulação) dessa estabilidade democrática legítima.

São esses os pressupostos através dos quais este artigo pretende observar o desenvolvimento da democracia brasileira nos últimos doze anos.

⁶ Esses campos poderiam ser assim resumidos: sistema de leis e Justiça confiáveis; sociedade civil atuante; sociedade política capaz de agregar as reivindicações; Estado que desempenhe as funções coletivas essenciais e sociedade econômica complexa.

A análise toma por base as opiniões emitidas por atores sociais privilegiados, lideranças políticas brasileiras que foram entrevistadas em duas fases distintas: em 1988, durante o desenvolvimento dos trabalhos na Assembléia Nacional Constituinte; e onze anos depois, em 1999, logo após a segunda vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República⁷. O objetivo do trabalho é verificar como esse processo vem sendo percebido por uma parcela significativa da elite política brasileira e o quanto essa percepção se ajusta aos princípios do que hoje poderia ser definido como um sistema político democrático.

Visões do Brasil durante a Assembléia Nacional Constituinte

Nas entrevistas de 1988⁸, nota-se o cuidado dos pesquisadores em apresentar um perfil do espectro ideológico da época, selecionando sete políticos influentes, seis deles parlamentares constituintes. As entrevistas apontam uma grande diversidade de opiniões, demonstrando que, naquela fase, prevalecia uma nítida polarização ideológica em relação a alguns temas, bem como uma indefinição em relação a outros.

Entre uma parcela dos políticos, percebia-se um exagerado sentimento de confiança no processo democrático e nas possibilidades de mudança política a partir da mobilização popular. Predominantemente entre os entrevistados de esquerda (Lula, Waldir Pires, Roberto Freire) era visível a confiança de que a democracia avançaria graças ao apoio e à pressão da sociedade. É certo que em virtude da democratização recente esta expectativa era razoavelmente generalizada, mas percebe-se que, para alguns, o processo de democratização reduzia-se a este enfoque. Neste caso, se a democracia no Brasil tinha algum futuro, ela aconteceria graças às liberdades civis e políticas garantidas pela Constituição, liberdades essas que se encarregariam de desencadear todo o resto:

⁷ Foram entrevistas longas, realizadas pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e envolveram muitas questões, inclusive comentários a respeito da conjuntura política, que não foram consideradas nesta análise (CEDEC/FAPESP, 2001).

⁸ Em 1988 foram entrevistados: Fernando Henrique Cardoso (Senador do PSDB); Guilherme Afif Domingos (Deputado Federal, PL); Jarbas Passarinho (Senador, PDS); Lula (Deputado Federal, PT); Marco Maciel (Senador, PFL); Roberto Freire (Deputado Federal, PCB); Waldir Pires (Governador, PMDB).

“O avanço das liberdades populares é o motor da democratização da vida brasileira. [...] Entre esses avanços, salientamos o reconhecimento das Centrais Sindicais [...] partidos políticos abertos e ideologicamente respeitados, o voto dos analfabetos. Essas são algumas das conquistas institucionais que alargaram o campo da luta do povo brasileiro, culminando na elaboração de uma nova Constituição da Nação brasileira” (Waldir Pires, p. 195).

Como Waldir Pires repete várias vezes, a regulamentação constitucional das liberdades seria o instrumento básico para a construção de uma democracia mais substantiva. A meta, de fato, era a conquista desses direitos sociais e a melhora da qualidade de vida da população:

“Não perder de vista a meta de integrar o país e de fazer do Brasil uma democracia participante [...] suprimir a miséria imediatamente” (Waldir Pires, p. 207).

A eleição direta era o outro ingrediente da participação popular, visto que por meio dela o povo poderia demonstrar sua vontade de mudança. Não seriam as instituições ou o jogo político-parlamentar, mas sim o povo, a vontade do povo, que daria uma guinada democrática no país.

“Eu acredito piamente que esses temas irão polarizar a sociedade brasileira a partir de julho, agosto, setembro. Mas vai polarizar se a gente tiver capacidade de mobilizar o pessoal, por exemplo, em torno da questão da reforma agrária. Na questão da reforma tributária já existe um movimento respeitável dos prefeitos, independente do Quêrcia ser um grande líder deles. Na questão da reforma urbana, há previsões de que quando for votada, vai ter 50, 60, 70 mil pessoas na frente do Congresso Nacional exigindo pressão, exigindo uma melhoria. Nós estamos contando com isso. E aí a pergunta é a seguinte: existe clima melhor do que esse para colocar a questão das diretas?” (Lula, p. 136).

Esse sentimento de confiança na participação popular aparece forte nas entrevistas, não se cogitando sobre os possíveis problemas que poderia trazer a eleição de um presidente destituído de apoio do Congresso Nacional⁹. Sem dúvida, a tônica da participação popular influenciou o desenvolvimento dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, pois uma de suas características mais marcantes foi o caráter assembleísta do processo de tomada de decisões. Esse componente foi ressaltado pelos entrevistados que adotavam posições díspares a respeito da questão. A esquerda ideológica defendia o mecanismo regimental descentralizador que dava força às subcomissões, como demonstra o depoimento do senador Roberto Freire, do PCB¹⁰:

"Apesar do quadro caótico [...] ela (Constituinte) possibilitou a participação muito intensa da sociedade. É um dado importante que as discussões nas subcomissões tenham se dado não em cima de sugestões de parlamentares, mas de sugestões vindas da sociedade civil. A questão urbana [...] reforma agrária [...] Na questão dos trabalhadores, o relatório final é quase que calcado em cima das propostas do movimento sindical brasileiro [...] É um dado importante esse: como tudo isso vem da sociedade, já é mais democrático, é um reflexo democrático que está aí nas subcomissões" (Roberto Freire, p. 160/161).

Era uma postura bastante controvertida. Fernando Henrique Cardoso, filiado ao mesmo PMDB que apoiou a descentralização, ressaltava a dificuldade encontrada pelos constituintes em delimitar a discussão em alguns pontos específicos, colocando ressalvas no sentimento que denominava "antielitista". Fernando Henrique chamava a atenção para a importância das lideranças políticas no processo, questão que se encontrava ofuscada no debate brasileiro da época.

⁹ No meio acadêmico essa polêmica já aparecia. Ver: ABRANCHES (1988) e LAMOUNIER (1989).

¹⁰ Embora os partidos de esquerda fossem minoria no Congresso Nacional, a posição adotada por uma parcela significativa do PMDB foi fundamental para instauração dessas medidas.

“...antigamente tinha-se a idéia de que a sociedade era inorganizada, que só o Estado existia com força. Depois se descobriu que a sociedade se organizou. Mais tarde valorizou-se a idéia de que tudo é elite e que essa elite não tem base, e que ela decide na cúpula, fazendo a conciliação das elites. Não é assim!” (Fernando Henrique Cardoso, p. 41).

Também os setores da direita ideológica discordavam dos rumos da Constituinte. Marco Maciel, senador do PFL, defendia uma Constituição enxuta, reduzida aos princípios essenciais do Estado liberal. Jarbas Passarinho, filiado ao PDS, temia que setores organizados precipitassem ou forçassem o desenvolvimento de um conflito violento na sociedade:

“Para a Constituição ter vida mais longa, o melhor é que não seja tão ampla. O ideal é que seja o mais concisa possível. Só regule aqueles pontos fundamentais e deixe todas as demais questões para a legislação complementar e a ordinária. O que ela tem que estabelecer são aquelas condutas básicas e os mecanismos de resolução das nossas divergências” (Marco Maciel, p. 146).

“É um grupo que joga contra o tempo mediano, devido à perda de posições, perdeu as posições que tinha, acha que se demorar mais tempo a sua potencialidade eleitoral cai. Então, qualquer coisa deve ser feita agora e, para ser feita, só há um caminho: desestabilizar o governo atual, aproveitando a insatisfação popular que aí está. Então, querem eleições diretas-já, para fazer ‘o quanto pior melhor’... [...] Há outro, ao contrário, o grupo dos ‘sebastianistas’ que dizem: ‘Ah! Nós falamos do regime passado, mas naquela altura eu saía em meu automóvel e não era apedrejado, minha fábrica não era ocupada....’. Os ‘sebastianistas’ começam a dar sintomas nítidos” (Jarbas Passarinho, p. 100).

A direita ideológica parecia preocupada com a possibilidade de um descontrole, caso a sociedade ampliasse demasiadamente sua participação na política. Mas o processo de descentralização parece ter prevalecido, e a presença dos grupos organizados fez com que as questões sociais tomassem o maior espaço da agenda constituinte. Fernando Henrique Cardoso explica como foi esse processo:

“Os partidos perderam capacidade de controle [...] salvo os pequenos partidos que têm mais capacidade de homogeneização até mesmo porque são pequenos [...] O maior partido, que é o PMDB, não apresentou nada. Nenhum programa, nenhuma questão fechada sobre nenhuma matéria dentro da Constituinte. [...] o tradicional é você ter uma Comissão que elabora um texto. Agora, isso foi recusado de toda forma. [...] Então, nós tivemos que inventar um sistema pelo qual todos os constituintes são membros das Comissões, todo mundo tem direito igual (uns são “mais iguais” que outros, mas isso é bem disfarçado). [...] Estamos, agora, fazendo um sistema em que todo mundo participa, e vota-se a mesma matéria um número infinito de vezes” (Fernando Henrique Cardoso, p. 13).

Certamente essa postura interferiu nos resultados, dando o tom da Constituição e da instauração da democracia no Brasil. É provável que a forma descentralizada com que se desenvolveram os trabalhos na Assembléia Nacional Constituinte tenha sido responsável por boa parte da extensiva regulamentação de direitos sociais da atual Constituição. Esses depoimentos demonstram o quanto a implantação da democracia no Brasil foi diferenciada do processo espanhol, que muitas vezes é lembrado como parâmetro para a chamada “transição pela transação”. Ao contrário do processo de transição espanhol, que se caracterizou pelo pacto estabelecido entre suas elites políticas, no Brasil esse tipo de acordo não ocorreu ¹¹.

¹¹ A idéia de que os casos brasileiro e espanhol se assemelham está em SHARE e MAINWARING (1986). De forma correta, PARAMIO (1989) discorda desses argumentos, lembrando que o processo de democratização espanhol foi marcadamente um acordo entre elites políticas, enquanto no Brasil o processo foi bem mais desorganizado.

Contudo, concomitantemente ao otimismo em relação à participação popular, havia a visão predominante (e, portanto, bem mais consensual) entre os entrevistados, de que faltavam naquele momento pré-requisitos para se chegar à consolidação da democracia no Brasil, tais como uma cultura mais democrática ou um sistema partidário com raízes sociais. Essa posição aparecia independentemente da ideologia política do entrevistado:

“A minha visão é muito dura contra o Congresso. [...] Se observarmos o que o Congresso Nacional aprovou de interessante para a sociedade nesses últimos anos, veremos que foi quase nada. Alguma coisinha de interessante que ele aprovou foi porque o poder Executivo mandou. A política econômica só é discutida quando o poder Executivo manda. A convocação da Constituinte só foi discutida quando o Executivo mandou” (Lula, p. 127).

Lula reconhecia que sua opinião não era consensual dentro do PT e que muitos militantes do partido estavam otimistas quanto às possibilidades de mudança a partir da reordenação constitucional. Mas a visão negativa de Lula era compartilhada por outros entrevistados, de outras linhas ideológicas, que baseavam seus argumentos na idéia de que o Congresso não funcionava porque os partidos eram fisiológicos, conservadores e clientelistas:

“O cabo eleitoral cobra de você a nomeação da filha, do genro, de parentes para diretor de escola, para servente, para merendeira, não sei o quê mais. O governador chega ao governo no Norte, por exemplo, aquilo já está tudo ocupado. Para demitir, ele vai ser pintado como algoz. Então, acrescenta novos....” (Jarbas Passarinho, p. 98).

“Reafirmo que não consigo ver uma sociedade democrática, ampla, complexa, como a brasileira, sem um sistema de partidos organizados, que partidos enraizados na sociedade, que representem amplos espectros da opinião pública.

que sejam capazes de funcionar como canal de articulação entre o povo e o governo, que sejam capazes de promover a formação de novos quadros e mediar os conflitos que são próprios da sociedade democrática. E estamos mal nisso porque não temos ainda partidos definidos e, conseqüentemente, que possam ajudar a evitar falsas soluções” (Marco Maciel, p. 150).

A sensação de que as instituições políticas brasileiras estavam impregnadas de vícios do passado, dificultava a percepção da mudança e da ruptura que se processava, provocando um sentimento de incerteza. Isso acontecia mesmo entre os parlamentares que defendiam reformas institucionais, como Fernando Henrique Cardoso:

“Temo pela nossa cultura política, tanto o mandonismo do Executivo, quanto o clientelismo no Parlamento, temo que a combinação dos dois dê um resultado muito desastroso. Não é uma questão que você muda na lei. Não muda na lei, muda na prática política. Temos a obrigação de pensar nessa questão. Nós vamos ter que decidir, tomar posições políticas a respeito da forma do regime. E isso é muito importante para se saber qual o alcance dessa abertura” (Fernando Henrique Cardoso, p.18).

No momento de instauração da democracia, a desconfiança entre os grupos políticos era recíproca e transparecia nas falas dos entrevistados. Lula, do PT, se mostrava cético quanto às intenções democráticas dos fundadores da Nova República:.

“Confesso que sou pessimista nesse quadro montado por eles. O que me dá otimismo é a possibilidade de motivar o povo a não deixar acontecer o pior. E a única coisa capaz de evitar o pior é criar um clima de eleições diretas no país, é difundir a idéia de que um presidente eleito democraticamente pelo povo poderá fazer o que esse presidente não conseguiu.

Acho que não temos saída no campo econômico, dentro da visão da Nova República, porque eles não querem mexer nas coisas essenciais” (Lula, p. 122).

Jarbas Passarinho, militar da reserva e senador pelo PDS, parecia temer que a movimentação política pudesse levar ao descontrole social:

“Há um fenômeno que me preocupa: é a forma pela qual eles estão atuando. Estão atuando, todos, na base do desafio... [...] os garimpeiros de Serra Pelada tomam conta de um ponto estratégico do transporte nacional [...] para forçar o governo a prestar atenção ao problema. O outro, não satisfeito, vai, toca fogo no equipamento [...] daí só falta passar a fazer o refém e negociar com o refém na mão...” (Jarbas Passarinho, p. 106).

Subsistia, portanto, uma opinião negativa sobre os políticos e a política institucional, principalmente a que se desenvolvia no poder Legislativo, tornando improváveis os acordos e o estabelecimento dos pactos. Vale ressaltar que os fatores descritos acima possivelmente interferiram na organização institucional do sistema político (eleitoral, partidário e de governo), colocando-o em segundo plano. Como afirma Bolívar Lamounier (1996) não houve durante o processo Constituinte uma discussão aberta entre os partidos políticos a respeito dos desenhos institucionais que lhes parecessem mais adequados, mais condizentes com a situação do país e com a representação de seus interesses.

Dentre os entrevistados pelo CEDEC, uma exceção foi Roberto Freire, do pequeno PCB, que apresentou uma reflexão elaborada sobre a organização institucional, defendendo o parlamentarismo e o sistema eleitoral proporcional.

“A tendência com o distrital misto é que, quando você vota no majoritário do partido “x” e você vota na lista do mesmo partido na segunda vez, na lista do voto proporcional. Vota-se no distrito, e a tendência do distrito é transformar o majoritário na única eleição importante.

A outra, a da lista, é secundária [...] temos que optar por um parlamentarismo com o poder do presidente ficando restrito à chefia de Estado. Porque se dermos qualquer poder a ele, ele vai usá-lo, evidentemente, e a seu favor, como detentor de milhões de votos contra o Congresso que por acaso lhe faça oposição” (Roberto Freire, p.171/172).

Os conservadores (do PFL e PDS) defenderam a manutenção do sistema presidencialista, apresentando como argumentos a tradição política, a cultura dominante e as deficiências do sistema representativo no Brasil. Sobre a regulamentação partidária e eleitoral, não acrescentaram nenhum elemento novo ou argumento que desse embasamento às suas preferências:

“Precisamos, então, definir melhor qual o papel do Estado enquanto agente da promoção do bem comum; estabelecer um sistema de governo que seja mais adequado ao país que estamos buscando. Deve ser um sistema de governo que, presidencialista de acordo com nossas tradições, venha entretanto fortalecer o Legislativo e o Judiciário. O problema no Brasil não é o de um Executivo forte. Os outros poderes é que são fracos” (Marco Maciel, p. 144).

“Não existindo partidos políticos – desses mais representativos – com condição de durar, no tempo e no espaço, como fazer um parlamentarismo? Como fazer um parlamentarismo com a burocracia existente no país, que é toda de circunstâncias? Raramente ela é contratada através de concurso para ingresso e para uma inserção profissional normal, por carreira...” (Jarbas Passarinho, p.91).

Jarbas Passarinho, apesar de demonstrar certa preferência pela adoção da cláusula de exclusão adotada pelo sistema eleitoral alemão, acabava por reduzir o problema à questão da cultura política. Mesmo quando o entrevistador insistiu que a reforma política poderia quebrar esse círculo vicioso, construindo partidos mais fortes, a resposta foi cética:

“Tem que ser um processo gradual de educação, de politização, que não fosse esse que temos, de pessoas servidas por interesses de família, em um município... [...] É a coisa mais curiosa você ver pessoas que estão em um partido porque aquela sigla os abrigou numa eleição em que eles foram dissidentes do seu próprio partido. Então, não há vinculação real, verdadeira! Formar partido desse modo é profundamente artificial e nocivo ao próprio processo de formação da cultura política” (Jarbas Passarinho, p. 92/93).

É possível afirmar que os entrevistados não deram a necessária atenção à organização do sistema político. Afif Domingos (PL) não chegou sequer a abordar esse tema. E Waldir Pires e Lula, embora demonstrassem preferência pelo parlamentarismo, deixaram transparecer um certo desinteresse pela questão, como se não estivesse ali a raiz do problema:

“...lembro que a tese do parlamentarismo misto, que a meu ver é em tese uma forma muito mais democrática do que o presidencialismo, é uma forma de trazer o poder mais próximo do povo e mais próximo do Parlamento, foi derrotada fragorosamente com o argumento de que no sistema presidencialista pode ter eleições de quatro em quatro anos, e nessas eleições a esquerda pode avançar. Até hoje estou pedindo explicações porque quero saber a quem é que isso convence. [...] Penso que as instituições no Brasil estão impregnadas de maus hábitos, de um passado político nem sempre correto, às vezes viciado, de um passado político no qual todas as instituições em Brasília, começando pelas Forças Armadas, estiveram a serviço de interesses de classe. Não são instituições que estão acima das divergências de classe. São instituições comprometidas com as classes, só que estão comprometidas com um lado só, o lado errado. [...] É por isso que as coisas não serão fáceis de mudar a partir de uma letra” (Lula, p. 137).

"Eu sou, pessoalmente, pelo parlamentarismo. Creio que o parlamentarismo é uma forma mais avançada da organização política. A experiência histórica nos diz que o presidencialismo latino-americano não deu certo. Em canto nenhum ele deu certo. Que sociedade, já devidamente organizada e participativa, deverá preexistir ao estabelecimento do parlamentarismo? Que partidos, que disciplina institucional deveremos ter conquistado para que não corramos, inclusive, o risco da absoluta anarquia e indisciplina no aparelho do Estado? Seja implantado o presidencialismo ou seja o parlamentarismo, mas que o seja em função da realidade social. É necessária a presença da sociedade organizada no aparelho de Estado, prevendo-se os mecanismos da participação dos trabalhadores, dos assalariados, e fugindo ao corporativismo". (Waldir Pires, p. 213/214).

Mesmo Fernando Henrique Cardoso, aliado ao grupo dos parlamentaristas que fundaram o PSDB, demonstrava muitas dúvidas a respeito da viabilidade das mudanças. O temor de que a transição poderia ser interrompida por um equívoco dos constituintes era muito forte naquele momento:

"Sobre parlamentarismo, tenho essa preocupação de como é que vamos fazer um sistema com controles parlamentares que não seja uma troca infinita de favores em um círculo fechado, que não seria parlamentarismo, mas oligarquia" (Fernando Henrique Cardoso, p. 37)

"O melhor regime é o parlamentar [...] o mais democrático. Mas tem que pensar concretamente. Tem uma cultura política de um certo tipo. Nem vou falar dos partidos e da burocracia, que é o ovo e a galinha. [...] temos que pensar: é uma engenharia política delicada e que não pode ser uma solução de laboratório. Infelizmente, quando você começa a raciocinar em termos abstratos,

mesmo com força para botar em leis esse arcabouço, se for uma solução muito artificial, ela pode explodir com rapidez, e com ela explode a transição. Meu problema é esse. Você faz uma crise e arrebenta a transição. Confesso que não sei, pessoalmente, qual seria a melhor solução" (Fernando Henrique Cardoso, p. 17).

Sobre a organização político-institucional, constata-se que o debate foi muito pobre, em nada se comparando à transição política dos anos 30, em que as posturas ideológicas eram claras e tanto o pensamento autoritário quanto o liberal foram muito consistentes ¹². Em 1988, esse debate não aconteceu e a parcela dos presidencialistas que defendia a conservação das regras eleitorais e partidárias saiu-se plenamente vitoriosa ¹³. Os depoimentos colhidos pelo CEDEC, aqui reproduzidos, mostram que não havia clareza a respeito dessa questão entre boa parte da elite política brasileira.

A democracia hoje

A segunda fase das entrevistas ocorreu em 1999 ¹⁴, momento que coincidiu com a segunda vitória de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, onze anos depois da promulgação da nova Constituição da República. Era esperado, portanto, que essas lideranças políticas emitissem um diagnóstico sobre essa década de democratização. Dos sete políticos entrevistados em 1988, seis foram novamente contatados em 1999: Fernando Henrique Cardoso, Marco Maciel, Guilherme Afif Domingos, Jarbas Passarinho, Lula e Waldir Pires.

¹² As propostas constitucionais dos anos 30 encontram-se em OLIVEIRA, 1988.

¹³ Conforme foi divulgado nos jornais da época, a manutenção do sistema presidencialista contou com o apoio decisivo do presidente Sarney e dos militares.

¹⁴ Em 1999 foram entrevistados: Fernando Henrique Cardoso (Presidente da República, PSDB); Marco Maciel (Vice-Presidente, PFL); Guilherme Afif Domingos (PFL); Jarbas Passarinho (PPB); Esperidião Amin (PPB); Jader Barbalho (Senador, PMDB); Orestes Quécia (PMDB); Miro Teixeira (Deputado Federal, PDT); Aldo Rubelo (Deputado Federal, PdoB); Ciro Gomes (PPS); Tarso Genro (PT); Cristóvão Buarque (PT); Eduardo Suplicy (Senador, PT); Jose Genofino (Deputado Federal, PT); Lula (PT); Waldir Pires (PT); Vicentinho (CUT); José Rainha (MST); Mário Amato (FIESP); Otávio Frias Filho (Jornal Folha de São Paulo) e Rubens Ricupero (Embaixador do Brasil).

Na análise desses depoimentos, uma primeira constatação é o evidente desencanto, o sentimento de frustração dos entrevistados de 1988 que colocavam uma confiança excessiva na capacidade de organização da sociedade civil. Como se procurou salientar páginas atrás, uma parcela dos entrevistados importava-se sobretudo com a mobilização social, acreditando que as transformações democráticas ocorreriam a partir das pressões provenientes da base social. Era como se a regulamentação constitucional dos direitos básicos da cidadania fosse suficiente para fazer a democracia avançar. Evidentemente, esses defensores da democracia participativa não conseguiam visualizar em 1999 as mudanças que tinham imaginado dez anos antes:

“Um monte de ilusão que a gente vai vivendo, vai se dando conta de que democracia é muito mais do que simplesmente você garantir direitos constitucionais, porque na verdade nós garantimos o direito das pessoas gritarem que estão com fome, mas não garantimos o direito delas comerem” (Lula, p. 429).

“A transição, nós a imaginávamos em 1988, uma transição que não era simplesmente institucional, era um Estado Direito Democrático, mas com uma ampla e profunda esperança da sociedade, que nós fôssemos capazes de organizar uma sociedade democrática, isto é, que não apenas organizo as garantias e direitos jurídicos, mas uma sociedade que pudesse modificar as próprias estruturas sociais, sociedade abrangente. De modo que a transição para construir a democracia brasileira, eu creio que ela fracassou” (Waldir Pires, p. 707/708).

Como seria de se esperar, as avaliações mais negativas vieram dos setores de oposição, repetindo-se nas falas de Ciro Gomes (PPS), Miro Teixeira (PDT), Rainha (MST) e Orestes Quércia (PMDB). Esses seis entrevistados apresentaram, além da clara disposição antigovernista, uma tendência em desqualificar a democracia brasileira da década anterior, principalmente no que se referia à questão dos espaços institucionais de atuação política.

“A tradição autoritária não está sendo rompida. Na elite política, ao contrário, nós experimentamos um neo-autoritarismo derivado de outra incongruência da nossa institucionalidade jurídica que é a insistência na prática presidencialista em um país em que a Presidência da República tem poder de vida e de morte, de conceder favores e punir interesses dramaticamente desproporcionais aos poderes que tem de transformar as instituições e de organizar as novas bases de um novo pacto social” (Ciro Gomes, p. 244).

“Nós temos um quadro deplorável aqui no nosso Parlamento, que nos dá ânimo maior de lutar mais para termos um Parlamento mais forte. Mas eu penso que não se pode ter uma estimativa de quando acontecerá, porque isso terá que acontecer [...] Alguma realidade haverá de fazer com que essas regras se modifiquem, que o orçamento tramite por todas as comissões permanentes, que se organize o serviço público a partir do sistema de mérito, que não haja indicações até o nível de diretor ou de superintendente por influência política, que seja por mérito do servidor, que os serviços sejam públicos e não dos políticos. Aí se acaba com a política do ‘é dando eu se recebe’” (Miro Teixeira, p. 587).

“...Nós temos que ver por vários ângulos. Se você vê do ângulo que a democracia é, meramente, a conquista do espaço eleitoral, você pode ver que o Brasil é democrático, porque pela visão dos social-democratas, Fernando Henrique Cardoso é uma coisa. [...] Agora, vendo pelo lado daqueles lutadores do povo, que acreditam numa mudança da transformação social, no movimento sério, que quer fazer mudanças, pode ver que não tem democracia no capitalismo. Então, só pelo fato de se ter uma eleição não existe democracia” (José Rainha, p. 514).

“Nós estamos em um processo de abertura democrática grande, estamos vivendo um processo aberto, mas esse contexto da globalização, da abertura ao capital internacional muda o foco das coisas, hoje a gente tem que se preocupar com a democracia, tem que se preocupar com o aspecto social, mas tem que se preocupar muito mais com um processo de subordinação do país ao capital internacional” (Orestes Quércia, p. 596).

Nessas falas, observa-se uma percepção negativa do jogo político-institucional. Em alguns casos, a sensação de que tudo permanece igual é explicada pela continuidade de uma forma de poder de tipo patrimonialista, em que o presidente da República concentra um poder arbitrário e pessoal, e os parlamentares mantêm uma política baseada na troca de favores igualmente pessoais. É o que sugerem as falas de Ciro Gomes e Miro Teixeira. Em outros casos, a explicação estaria no favorecimento econômico a grupos particulares, que defendem seus interesses privados em detrimento dos interesses mais amplos da sociedade (como preferem José Rainha e Orestes Quércia).

Caso seja possível desenvolver algum tipo de quantificação na reflexão proposta neste artigo, vê-se que seis dentre os doze entrevistados oposicionistas apresentaram essa visão desencantada da política brasileira. É de se notar, contudo, que estes depoimentos destoam da maior parte das opiniões, pois a maioria absoluta dos entrevistados fez uma avaliação bastante positiva dessa década de democratização. Segundo a maioria, as liberdades de opinião e organização conquistadas com a democracia foram importantes para amadurecer o debate político, para desenvolver o pluralismo partidário e para colocar o país em patamares mais elevados de convivência democrática:

“Meu balanço desse período é fundamentalmente positivo, sobretudo em relação a um aumento da consciência dos problemas nacionais, a um aumento do nível de organização da sociedade e mesmo de algumas iniciativas de governos, sejam locais, sejam estaduais e iniciativas inovadoras.

Acho que houve uma melhoria no quadro partidário em relação a alguns partidos, como PT sobretudo que, embora com deficiências, revelam um fenômeno novo em um país como o Brasil” (Rubens Ricupero, p. 662)

“Eu destacaria é o fato de que a democracia política neste período se consolidou, a meu ver, no Brasil. Acho que se consolidou com um grau de enraizamento e com um grau também de latitude democrática inéditos na história brasileira [...] uma democracia política bastante bem consolidada, bastante firme, e com um grau de profundidade, com exercício de liberdades, que eu tenho a impressão que é realmente inédito na nossa história” (Otávio Frias, p. 616/17)

“Minha geração vai ser marcada por esse processo: a transição. [...] acho que houve avanço, eu acho que nós estamos aqui em um imenso e sofrido aprendizado de democracia...” (Afif Domingos, p. 369).

Há um certo consenso positivo que engloba, inclusive, grande parte dos políticos da oposição, que são categóricos em enfatizar os avanços, embora terminem suas falas reticentes em relação às conquistas sociais e à política econômica adotada pelos governos desde a implantação da democracia, em 1988:

“Um balanço com dois aspectos: um imenso avanço na consolidação do funcionamento do processo político e um total fracasso na capacidade de usar esse funcionamento político para fazer avançar a qualidade de vida do povo brasileiro” (Cristóvão Buarque, p. 272)

“Do ponto de vista do Brasil, da sociedade, da cidadania eu considero que houve bastante avanço, por causa do fato de você ter direitos, liberdade de se manifestar, de você fortalecer as organizações...”

[...] paralelamente a isso entrou esse processo chamado neoliberal [...] Então, se por um lado a gente avançou em algumas conquistas, por outro lado a gente está sofrendo mais que há dez anos atrás” (Vicentinho, p. 694)

“Em primeiro lugar eu registro avanços e acho que essa é a marca principal do ponto de vista da democratização política: os direitos do povo... [...] A Constituição de 88, mesmo restritiva, ainda muito conservadora para as necessidades do país, incorporou conquistas importantes... [...] o retrocesso é justamente a tentativa [...] das forças totalizadoras que derrotam este direito, que tiram este direito do texto... ou da vida social e econômica do país” (Aldo Rabelo, p.216/17)

As opiniões transcritas acima são sugestivas. Embora prevaleça a visão de que a democracia vem se consolidando no Brasil, a idéia de que ela apresenta problemas que a tornam incompleta aparece em praticamente todas as falas. Por um lado, é incompleta principalmente devido à persistência dos problemas sociais, à tremenda desigualdade vigente na sociedade brasileira. Independentemente de partido ou ideologia política, observa-se a repetição desse raciocínio:

“Faltou o que tinha que vir depois... [...] a estabilidade era apenas o início, depois era preciso construir alguma coisa. [...] e não se fez, ou se fez muito pouco: política de educação, política de saúde, política de distribuição de renda, política de integração do mercado nacional, estratégia tecnológica... Tudo isso, se existe, existe de uma forma muito incipiente” (Rubens Ricupero, p. 666).

“Nesse final de século a questão ideológica tem sido colocada muito em dúvida. Eu partiria mais pelo campo de procedimentos de natureza econômica que fossem capazes de elevar a qualidade de vida da população. Desde que isso seja alcançado é isso que a sociedade quer” (Jader Barbalho, p.428).

Por outro lado, é incompleta pela dificuldade em resolver o problema político-institucional, em construir um sistema político estável que viabilize a democracia. De fato, a reforma política está na pauta de discussão da elite entrevistada. As palavras de Otávio Frias, do Jornal Folha de São Paulo, traduzem um sentimento que apareceu na maioria das entrevistas:

“Os pontos que permanecem sem solução [...] estão sendo objeto de discussão em torno da chamada reforma política. Por exemplo, a questão da representatividade de um Estado no Congresso, questão que nunca foi mexida. A questão do sistema de voto também não foi mexida [...] A democracia moderna implica que o Executivo tenha um aspecto de atividade legislativa que tradicionalmente não lhe incumbia [...] a posição da Folha, e eu pessoalmente acho que faz muito sentido essa posição, é a de que o governo tem exagerado na edição de medidas provisórias”
(Otávio Frias, p. 621/22).

Como é possível observar, o patamar da discussão mudou. De 1988 para cá, a percepção de que a democracia está incompleta permanece, mas agora a figura do Estado e a organização institucional tomaram o primeiro plano no debate. Agora, a visão da maioria dos entrevistados é que temas como desigualdade social e regras de participação política são questões diretamente relacionadas à competência decisória do Estado. E o modo como esses problemas foram abordados indica uma percepção de que se permanecerem mal resolvidos, poderão desencadear uma crise no sistema.

Em que medida, então, poderíamos afirmar que o país caminhou para a consolidação democrática nesses onze anos? Um estudo comparativo entre as duas fases (1988-1999) demonstra mudanças significativas. Naquele primeiro momento, havia uma polarização de opiniões que impedia qualquer consenso; em 1999, nota-se um grau de aproximação muito maior, uma evidente convergência em relação a temas centrais. Para efeito de análise, poderíamos destacar três:

A) questão social – a maioria dos entrevistados concordou que se trata de um problema grave que precisa ser enfrentado, mas não apareceram propostas socialistas radicais ¹⁵ ou visões autoritárias da ordem social. O espaço de divergência parece ter-se reduzido substancialmente, crescendo a noção das responsabilidades do Estado como instância de organização de políticas econômicas e sociais ou como espaço de institucionalização do conflito:

“Acho que nós estamos ainda indo muito lentamente na direção de chegarmos a uma sociedade com equidade, com princípios de justiça claramente observáveis [...] Se nos anos recentes a estabilização da moeda constituiu um instrumento importante para que fosse contido o fenômeno inflacionário, este imposto inflacionário que resulta em tamanha dificuldade para os mais pobres, o processo de estabilização do governo Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado por inúmeros instrumentos que agiram numa direção de concentrar poder econômico” (Eduardo Suplicy, p. 296/97).

“...não se pode deixar que a desordem leve ao caos, que não seja construtiva, e também não se pode fazer com que a ordem leve à inanição, à paralisia... é sempre um julgamento político. O caso do MST é o mais visível, o mais dramático. [...] se não houvesse o MST provavelmente não teria desapropriado tanto! Eles tiveram a virtude de botar na agenda uma questão que é do mundo arcaico, mas existe. O Brasil tem um pedaço que é arcaico [...] O sujeito tem que viver, tem que comer, tem que viver melhor. Há estudos que mostram que apesar de toda ineficiência dos assentamentos, a pessoa que vai para lá melhora, objetivamente melhora. Tem dados mostrando isso. Custa? Custa. Irrita? Irrita” (Fernando Henrique Cardoso, p. 359).

¹⁵ A única exceção foi José Rainha, líder do MST. No extremo liberal, Mário Amato também adotou uma postura díspar, procurando minimizar a questão social.

B) reforma política – a maioria afirmou ser favorável ao sistema parlamentarista de governo, mas como seria difícil desenvolver essa discussão naquele momento, os entrevistados voltaram-se para questões mais diretas e objetivas. Apareceu a posição consensual de que o artigo relativo às medidas provisórias deveria ser modificado, embora não tenha aparecido nenhuma proposta de eliminação pura e simples dessa norma ¹⁶. Também a necessidade da fidelidade partidária foi enfatizada pela maioria absoluta. E apesar das generalizadas reclamações a respeito do poder interventor do Executivo no do Congresso Nacional, não apareceram soluções alternativas. De modo geral, a reforma política é entendida como necessária:

“Eu acho que nós temos que entrar na reforma política mesmo para sair da democracia procedimental para a democracia decisional, para termos, efetivamente, um processo democrático aberto. Nós temos democracia no Brasil, mas uma democracia formal, mas eu acho que nós precisaríamos criar condições para melhorar o desempenho das instituições brasileiras e ampliar a participação, melhorar também os partidos políticos. [...] A reforma política ajudaria muito a estabilidade econômica também e ajudaria, logicamente, a governabilidade” (Marco Maciel, p. 572/73).

“Eu quero uma reforma política, primeiro, para aumentar a representação da sociedade; segundo, para estabelecer mecanismo de controle público das instituições e do mandato; terceiro, para garantir funcionalidade às instituições e à governabilidade” (José Genoíno, p. 500).

“Sou defensor do voto distrital misto, da fidelidade partidária... tenho dúvidas se o camarada deve ou não ser expulso do partido, ser expulso do Congresso, depender ou não o mandato...”

¹⁶ Efetivamente, a Emenda Constitucional n. 32, de setembro de 2001, modificou o artigo 62 da Constituição Federal que regulamentava as medidas provisórias.

Mas acho que a questão da fidelidade partidária é uma coisa importante. Acho que deveria proibir reeleição para qualquer cargo: prefeito, governador presidente da República... Teria que se estimular a votação dos jovens de dezesseis anos para cima.[...] A minha posição foi e é parlamentarista” (Vicentinho, p. 702).

C) papel do Estado – observa-se uma visão mais aproximada, prevalecendo a idéia de que o Estado deve exercer um papel disciplinador, regulamentador, dentro da sociedade. A esquerda já reconhece que o papel empresarial do Estado deve ser muito diminuído e a direita concorda que o Estado deve ter algum grau de responsabilidade sobre a equidade social. As concepções extremadas – estatistas versus liberais – não apareceram entre os entrevistados:

“O Estado tem que ser indutor, regulador, prestador e produtor em determinados setores. [...] Não precisa necessariamente ser proprietário de todas as companhias, mas ele tem que ter a chave desse processo na mão, porque por dentro dele é que passam hoje os mecanismos de poder. Não é pela indústria de aço! Os mecanismos de poder passam pela informação, passam pela capacidade de transmitir dados, informações, conhecimentos, de arquivá-los e de guardá-los, de socializar a informação e o conhecimento” (Tarso Genro, p. 684).

“O Estado tem que ser um Estado forte. [...] Estado forte é um Estado que em primeiro lugar garanta a igualdade de oportunidade, é um Estado que invista de verdade na educação e na saúde, é um Estado que garanta os direitos individuais e coletivos e, por decorrência, é um Estado que investe na justiça e na segurança; é o Estado promotor dos programas de desenvolvimento através da infra-estrutura básica, ou sob o seu comando direto ou sob um critério do sistema dentro de concessões. O Estado que garanta estabilidade da moeda e estabilidade da regra do jogo” (Afif Domingos, p. 370/71).

Portanto, um aspecto positivo desses dez anos de democratização é a tendência em direção à centralidade, seja ela entendida como a legitimação da organização institucional democrática, seja compreendida como uma limitação dos campos da disputa política ¹⁷.

Poderíamos também afirmar que houve avanços democráticos porque é visível a permanência de um pluralismo programático que preserva a incerteza do processo. Vejamos os três pontos analisados acima:

A) em relação à questão social apareceram duas posições nítidas. Para o grupo então governista, o processo de inclusão social é compreendido como o resultado de um movimento maior de crescimento econômico, de políticas voltadas para a estabilidade da economia e a criação de programas institucionais que promovam maior integração social. Diferentemente, a oposição de esquerda enfatiza a necessidade de uma reversão de prioridades, com o desenvolvimento de políticas particularmente voltadas para a questão da inclusão social ¹⁸.

É preciso notar, contudo, que nem mesmo os petistas têm claro como seria esse projeto.

Segundo alguns, também a esquerda tem dificuldade em responder às demandas da maioria excluída:

“A esquerda foi exitosa no Brasil em dar uma marca social aos governos, mas ela não foi exitosa em incorporar essas multidões que não recebem os benefícios da política” (José Genoíno, p. 505).

Segundo outros, os caminhos já estão traçados:

¹⁷ A questão da centralidade é tema básico das teorias de Downs (1999) e Sartori (1982).

¹⁸ É preciso notar, contudo, que nem mesmo os petistas têm claro como seria esse projeto. Segundo alguns, também a esquerda tem dificuldade em responder às demandas da maioria excluída: *“a esquerda foi exitosa no Brasil em dar uma marca social aos governos, mas ela não foi exitosa em incorporar essas multidões que não recebem os benefícios da política”* (José Genoíno, p. 505). Segundo outros, os caminhos já estão traçados: *“os instrumentos que eu relacione, se praticados com intensidade poderão colaborar para isso, desde o orçamento participativo, a reforma agrária, a expansão do micro crédito, do crédito popular, a democratização das decisões nas áreas empresariais, as formas cooperativas de produção e a introdução universal do direito a uma garantia de renda para todos, que precisaria ser muito bem desenhada”* (Eduardo Suplicy, p. 307).

“Os instrumentos que eu relacione, se praticados com intensidade poderão colaborar para isso, desde o orçamento participativo, a reforma agrária, a expansão do micro crédito, do crédito popular, a democratização das decisões nas áreas empresariais, as formas cooperativas de produção e a introdução universal do direito a uma garantia de renda para todos, que precisaria ser muito bem desenhada” (Eduardo Suplicy, p. 307).

“Com relação à dívida social se avançou muito a partir da Constituição de 88. O governo Sarney jogou tudo para o social, o social era mais a questão da educação, de saúde, etc. Depois tivemos o Collor, o país estava com dificuldades em função de circunstâncias externas... [...] Com o Collor houve uma nova intervenção, isso provocou uma certa recessão e, claramente em 90, 92, houve um período de decréscimo, não houve incremento, mas uma queda. Mas esse processo foi retomado de alguma forma pelo Itamar. Uma coisa que me parece importante foi a ida do Fernando Henrique para o Ministério da Fazenda... [...] A revisão (constitucional) fracassou, mas na revisão conseguimos aprovar o Fundo Social de Emergência, que não era emenda de revisão porque era matéria nova, mas tinha um interesse social em jogo. E avançamos até chegar ao problema da estabilidade do real [...] Acho que com esses dois pré requisitos nós criamos condições para resgatar a dívida social e começamos a resgatar” (Marco Maciel, p. 569).

“O grande desafio nosso é retomar o crescimento melhorando a condição social. Tem que retomar o crescimento e o resto vem, essas reformas, mais devagar, mais depressa, mas estão desenhadas” (Fernando Henrique Cardoso, p. 363).

“O grande problema do Brasil para um projeto econômico transformador é você construir as bases de um novo contrato social para o nosso país, um novo compromisso social, a razão fundante de um novo projeto. Para mim isso exige uma renda mínima básica para uma parte da população, para as pessoas viverem como gente e garantir emprego. Você tem que gerir a economia considerando que uma economia como a nossa tem uma ponte de competitividade que anda na velocidade de fórmula um, mas tem uma ponte que não é competitiva; se você colocar toda a economia na velocidade de fórmula um, não dá nem partida, e eu acho que foi isso que aconteceu” (José Genoíno, p.491).

“O problema do Brasil é qual é o projeto nacional, para onde a gente quer que vá o Brasil? Não é para onde ele está indo não, para onde a gente quer que ele vá. Então, para mim, a gente precisa de alguém, a palavra melhor é estadista, que faça esse grande concerto com a sociedade brasileira [...] os objetivos são comprometidos com a sociedade onde não haja exclusão, eu nem falo mais de justiça e igualdade, mas não haver exclusão. Não haver exclusão é todo mundo ter o que comer, todo mundo conseguir chegar ao final do segundo grau, todo mundo poder ter um atendimento médico, todo mundo poder pagar o transporte urbano...” (Cristovão Buarque, p. 275-280).

B) em relação à reforma política, para os parlamentares da oposição¹⁹ o mais importante seria corrigir a desproporcionalidade na representação federativa e criar um sistema eleitoral proporcional de lista fechada, sem colocar cláusulas de desempenho que impedissem a representação dos pequenos partidos na Câmara Federal.

¹⁹ Dentre os políticos da oposição entrevistados, apenas os filiados do PT assumiram posições claras a esse respeito. Orestes Quércia (PMDB), Miro Teixeira (PDT) e Ciro Gomes (PPS) não se ativeram à discussão institucional e Aldo Rebelo (Pc do B) afirmou ser contrário às mudanças.

Como se sabe, essas medidas tendem a favorecer os pequenos partidos de esquerda e partidos programáticos (como o PT) com forte representação nos centros urbanos desenvolvidos ²⁰.

“O partido [...] tem que ter plena liberdade partidária; para isso, sou contra qualquer cláusula de barreira, limitação [...] na relação estatal você tem que ter critérios, por exemplo, de representação pelos números de eleitores para ter acesso ao fundo partidário, critério de número de eleitores para ter acesso à televisão... [...] defendo o sistema proporcional corrigido, diminuindo o piso mínimo de deputados por estado de 8 para 4” (José Genoíno, p. 498/500).

“É necessário repensarmos a estrutura federativa do país para que a partir daí o Legislativo retome a sua iniciativa, não só para propor temas políticos, mas também para realizar reformas[...] acabar com siglas artificiais. E quando eu falo em siglas artificiais, não quero dizer pequenos partidos, quero dizer partidos de aluguel” (Tarso Genro, p. 688).

Diferentemente, os grupos governistas apóiam a criação da cláusula de desempenho e se mostram resolutamente contrários à reforma da representação federativa. Marco Maciel (PFL) e Jader Barbalho (PMDB), representantes de dois partidos grandes que hoje são favorecidos pelas regras em vigor, não demonstraram interesse em alterar as distorções da representação federativa, mas consideraram conveniente a regulamentação de regras sobre fidelidade partidária e diminuição de partidos parlamentares. São medidas que facilitariam a formação da coalizão governista. Da mesma forma, são medidas que garantem a sobre-representação dos partidos conservadores na Câmara Federal ²¹.

²⁰ Curiosamente, nenhum entrevistado fez referência à fórmula eleitoral adotada no Brasil, também ela bastante responsável pelas distorções entre votos e cadeiras conquistadas na Câmara Federal (Ver:Nicolau, 1991).

²¹ Como o número de entrevistados foi muito reduzido, não se pode estender essas opiniões a outros membros do partido, o que torna impossível afirmar a posição partidária do PMDB e do PFL a respeito. Pelo mesmo motivo, ficam igualmente prejudicadas as informações sobre outros partidos.

“Em todas as Federações tem o mínimo de ponderação federativa, até no modelo americano... [...] Então tem que ver que tem os maiores e os menores; tem que ter critérios de ponderação federativa, porque do contrário se concentra muito no interior. Sempre alguém vai dizer que a casa dos estados é o Senado, tudo bem, mas o Congresso Nacional são as duas casas. O Senado todos são iguais, há uma eqüidade, uma igualdade de representação dos estados. Não estou defendendo isso na Câmara. Na Câmara, São Paulo tem setenta (deputados), Acre tem oito, então, não há essa identidade... há uma ponderação!” (Marco Maciel, p. 576/77).

“Há necessidade de cláusulas de barreira [...] esta questão merece uma adequação melhor, com vistas a conciliar tanto os direitos dos estados com menor população de terem presença no parlamento e ao mesmo tempo conciliar uma representação mais adequada no que diz respeito ao tamanho da população. [...] Eu entendo que, politicamente, a representação de um estado não está somente no parlamento. Se você verificar, por exemplo, o eixo Rio-São Paulo no Brasil, este eixo não tem uma influência política apenas pelos representantes que ele tenha no parlamento; ele tem presença política em primeiro lugar, porque o centro da comunicação está nesse eixo, o centro do poder econômico está nesse eixo” (Jader Barbalho, p. 423).

C) em relação ao papel do Estado, um grupo mais caracteristicamente liberal defende a retirada do Estado como empresário, afirmando que este só deve atuar nos setores em que o capital privado não tenha interesse em investir:

“O Governo deve se retirar onde a iniciativa privada tenha, efetivamente, ocupado, ao nível econômico, aquele segmento, e ao mesmo tempo tenha dado resposta social. Mas, onde a iniciativa privada não tenha se interessado ou não tenha conseguido dar resposta social para aquele setor, o Governo deve estar presente” (Jader Barbalho, p. 420/21).

“Hoje em dia, exceto na área de segurança pública, a Folha (de São Paulo) não reconhece mais nenhum destes setores como setor estratégico, no sentido de que deveriam continuar sendo monopólio estatal. A realidade mudou, a conjuntura internacional mudou, a gente está em uma outra fase da economia internacional e houve evolução neste sentido” (Otávio Frias, p. 634).

“O Estado deve ser o controlador e deve ter um papel complementar. Por exemplo, há uma riqueza que precisa ser explorada mas a iniciativa privada não pode explorá-la porque não tem capital. O Estado deve dar início à exploração e em seguida repassá-la à iniciativa particular” (Mário Amato, p. 555).

Contudo, ainda é forte o sentimento no Brasil de que alguns setores estratégicos devem permanecer sob propriedade do Estado. De fato, o pensamento de esquerda permanece mais estatizante, mas os depoimentos abaixo demonstram que se trata de um tema ainda bastante polêmico. São divergências que denotam posições políticas muito diferenciadas a respeito do que vem a ser setor estratégico do Estado e em que medida esses recém-criados órgãos públicos reguladores serão capazes de substituir com vantagens a intervenção tradicional do Estado em vários setores da economia.

“Acabou esse tempo de que a solução dos problemas sociais era a estatização [...] O Estado tem os seguintes papéis: primeiro, se preocupar com a estratégia de longo prazo.

e aí é capaz de ter algumas empresas estatais, eu acho que a Petrobrás a gente precisa, eu acho que o Banco do Brasil a gente precisa, por razão estratégica; segundo, o papel do Estado é conduzir a sociedade para que ela aumente sua justiça, o papel do Estado é dar o choque de ética no capitalismo, o papel do Estado é de fazer o circuito funcionar no choque que a sociedade tem” (Cristóvão Buarque, p. 279).

“O fato do Estado nas sociedades contemporâneas ter um papel cada vez mais retraído, de forma direta, em certos tipos de investimento, não quer dizer que ele não tenha um papel regulador mesmo nesses tipos de investimentos. Aliás, aqui nós temos tido uma preocupação muito grande de criar as instâncias regulatórias, a ANATEL, ANEEL, Agência Nacional de Petróleo, amanhã Agência de Transporte, Agência da Previdência Social, porque aí você cria instrumentos de regulação que vão permitir que o cliente, o consumidor, a sociedade tenha não só um guarda-chuva, mas um canal de penetração e que regule o investimento privado. [...] ...tendo em vista as questões sociais, obviamente, tem que ter um Estado cada vez mais ativo, o mercado não regula essas coisas” (Fernando Henrique Cardoso, p. 343).

“Algumas empresas, dependendo da circunstância, do tempo, podem ter um caráter estratégico... Por exemplo, quando se fez a venda da Vale do Rio Doce, eu fiquei em dúvida por causa da notícia de possibilidade de descoberta de urânio naquela área. O urânio é considerado mineral estratégico e só o Estado deve tê-lo” (Jarbas Passarinho, p. 473).

Portanto, vê-se que nas três questões abordadas – desigualdade social, reforma política e grau de intervenção do Estado na economia – são perceptíveis os avanços em direção aos valores democráticos. Primeiro, porque a instância político-institucional ganhou uma nova dimensão na reflexão dos atores, sendo hoje plenamente reconhecido que as instituições importam; segundo, porque houve uma trajetória de rumo ao centro, uma limitação da divergência ideológica, no sentido que Giovanni Sartori (1982) dá ao termo; e terceiro, porque a incerteza vem sendo garantida, graças à continuidade de propostas alternativas dentro do espectro ideológico.

Conclusão

Esta análise não tem a pretensão de apresentar uma visão ampla e minuciosa do pensamento político do Brasil durante a última década, até porque o universo de entrevistados limitou-se a um reduzido setor da elite política, impedindo a compreensão mais abrangente do quadro partidário e de como opera a diversidade de opiniões no contexto mais amplo da política nacional. Entretanto, como apareceram aqui algumas das figuras mais expressivas do processo de democratização no Brasil, e como houve uma preocupação entre os entrevistadores do CEDEC em apresentar tanto o ponto de vista governista quanto o pensamento da oposição, tanto o pensamento de direita quanto as várias tendências do pensamento de esquerda, creio que esse exercício comparativo poderá contribuir com algumas indicações sobre as visões da democracia e o amadurecimento do processo democrático desde a Constituinte de 1988.

Observando-se os dois momentos (1988-1999), é possível verificar avanços significativos. Em 1988, predominava a divergência extremada de opiniões e a desconfiança recíproca entre os atores políticos. Em posições opostas, a esquerda apostava na mobilização popular e a direita se mostrava receosa, temendo um confronto social direto. Em comum, direita e esquerda não davam o necessário crédito às instituições políticas que estavam sendo construídas na Assembleia Nacional Constituinte e encaravam seus opositores políticos com muita desconfiança. Onze anos depois, as mudanças são perceptíveis.

Em 1999, prevaleceu nas entrevistas uma avaliação positiva desta década de democratização. A opinião de que houve um amadurecimento político da sociedade (no sentido de construção do diálogo e da tolerância)

e um avanço na organização político-institucional (como a garantia das liberdades democráticas e o crescimento das organizações da sociedade civil) apareceu na fala da maior parte dos entrevistados, incluindo entre estes, muitos militantes da oposição ao governo. Analisando-se o conteúdo desses depoimentos, observa-se que ocorreu uma diminuição da distância ideológica, ao mesmo tempo em que se mantiveram alternativas programáticas diferenciadas. Além disso, vê-se uma disposição maior para discutir temas político-institucionais e uma percepção mais clara de que as regras políticas interferem na composição de forças. Esses dados indicam avanços do processo democrático no Brasil.

Entretanto, um sentimento generalizado entre os entrevistados é que a democratização continua incompleta, pois os níveis de desigualdade social e os desequilíbrios do sistema político permanecem os mesmos há décadas. Em relação a esses temas caberia tecer algumas considerações finais.

Vejamos as sugestões para a reforma política. Segundo Jader Barbalho (PMDB) e Marco Maciel (PFL), dois dos mais destacados líderes governistas durante o período, as distorções da representação federativa na Câmara Federal devem ser mantidas, sob a justificativa de que os estados economicamente menos desenvolvidos precisam receber uma compensação política tendo em vista suas desvantagens econômicas. Mas esta proposta, combinada a outras, como a regulamentação da cláusula de desempenho sem modificação na fórmula eleitoral, tem como efeito prático preservar a super-representação dos partidos conservadores no Congresso Nacional²². Como se viu aqui, a oposição petista não concorda com essas reformas, sugerindo mudanças de outro tipo, como as que levariam ao fortalecimento das siglas partidárias (pelo voto de legenda) e possibilitariam o equilíbrio federativo. Além disso, os petistas entrevistados se mostraram contrários à regulamentação de cláusula de barreira. Essa divergência de opiniões dificulta a perspectiva de mudança.

Vejamos também a questão da desigualdade social. A maior parte dos entrevistados demonstrou preocupação com os níveis de desigualdade do Brasil, afirmando que este é um dos entraves para a democratização brasileira.

²² Refiro-me ao problema apontado pelos já clássicos Soares (1973) e Souza (1976), sobre as distorções federativa e partidária. Ver também Nicolau (1991).

Contudo, José Rainha, com seus argumentos tipicamente anti-sistema, aborda um ponto delicado do problema. Para ele, a vida partidário parlamentar afasta o político da sociedade, fazendo com que os verdadeiros problemas permaneçam sem solução. Ele não vê sentido na atividade institucionalizada dos sindicatos, dos partidos e dos poderes do Estado, pois estas atividades não estão conseguindo atingir o ponto essencial:

"Eu só vejo este caminho. Todos os dirigentes sindicais deste país, os dirigentes políticos, saírem de cima e virem para baixo. Vir e organizar o povo, na porta de fábrica, na comissão de fábrica, nos núcleos de fábrica, no núcleo urbano, dos sem teto, dos sem terra, dos desempregados [...] Que o partido de esquerda com a concepção e também com as fábricas, com os movimentos sociais fossem essa base de discussão. Ao invés de ficar ouvindo intelectual e parlamentar numa reunião, que viesse ouvir as lideranças dos bairros, sem terra, sem teto, igreja, enfim, esses núcleos que são base dos partidos fossem o movimento social organizado, o representante do povo e a gente fazer aqui a luta concreta" (José Rainha, p. 531/32).

Trata-se de uma visão negativa sobre a democratização brasileira que, embora minoritária, não aparece de forma isolada. Conforme foi visto páginas atrás, outros políticos da oposição, como Lula, Waldir Pires, Ciro Gomes, Orestes Quêrcia e Miro Teixeira, não foram capazes de apontar algo que considerassem positivo na experiência política do país no período considerado. Uma indagação pertinente, portanto, é em que medida o problema social poderá desencadear a desestabilização da democracia, caso não seja satisfatoriamente equacionado no futuro próximo.

A reforma política e a desigualdade social são duas questões que permanecem em aberto, sem solução visível. Se as opiniões emitidas pelos entrevistados nos levam a crer que o debate político atingiu um grau de convergência muito grande em relação a temas centrais,

como o nível de intervenção do Estado na economia e a importância das instituições políticas, elas mostram também a dúvida sobre a viabilidade e a eficácia da democracia institucional em resolver nossos seculares desequilíbrios sociais e políticos. O que se questiona, é a capacidade da democracia brasileira se tornar socialmente mais inclusiva e com regras políticas mais consensuais. Em última análise, no limite, o que se questiona é a própria possibilidade do país se tornar uma democracia consolidada.

Referência bibliográficas

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.1, n. 31, 1988, p. 5-34.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- CEDEC – FAPESP. *Visões da transição*. São Paulo, 2001. CD-ROM.
- DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997.
- DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- HUNTINGTON, S. *Ordem política em sociedade em mudança*. São Paulo: Forense Universitária/EDUSP, 1975.
- LAMOUNIER, B. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989.
- LAMOUNIER, B. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. Série Pesquisas n. 5, 1996.
- LINZ, J. & STEPAN, A. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- MENDEZ, J. E; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (Org.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

NICOLAU, J. *Sistemas eleitorais: exame da proporcionalidade da representação e seus determinantes*. Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), IUPERJ.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. In: DIAMOND, L. and PLATTNER, M. F. (ed). *The global resurgence of democracy*. 2. ed. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996.

OLIVEIRA, L. H. H. de *Ampliação dos direitos políticos no Brasil: da Revolução de 30 à Constituinte de 34*. São Paulo, 1988. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Curso de Pós- Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PADOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M. de; CARNEIRO, L. P.; GRZYNSZPAN, M. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1999.

PARAMIO, L. Agonia e morte de duas ditaduras: Brasil e Espanha. In: MOISÉS, J. A. & ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *Dilemas da consolidação democrática*. São Paulo: Paz e Terra. 1989.

PINHEIRO, P. S. Introdução: o estado de direito e os não-privilegiados na América Latina. In: MENDEZ, J. E; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (Org.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras. 1989.

REIS, F. W. Brasil ao quadrado? Democracia, subversão e reforma. *XIII Fórum Nacional*, Rio de Janeiro, maio 2001. Disponível em <http://forumnacional.org.br>.

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1982.

SHARE, D. & MAINWARING, S. Transição pela transação: democratização no Brasil e Espanha. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986, p. 207-236.

SCHMITTER, P. C. and KARL, T. L. What democracy is... and is not. In: DIAMOND, L. and PLATTNER, M. F. (Ed.). *The global resurgence of democracy*. 2. ed. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996.

SOARES, G. A. D. *Estado e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1973.

SOUZA, M. C. C. de. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

(Recebido em maio de 2002 e aceito para
publicação em setembro de 2002)