

A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Fernando Henrique Cardoso

O ciclo "paraguaio"?

Mil novecentos e oitenta e quatro. Faz vinte anos, ruína na América Latina o governo eleito do Brasil. Esta queda iniciou a série de golpes militares no continente. Pouco a pouco, como num jogo de dominó, foram caindo governos atrás governos: o de Illia, na Argentina, o de Belaunde, no Peru, o do Uruguai, o da Bolívia, até que — suprema humilhação para o regime que era a quintessência da democracia latino-americana — deu-se a tragédia de Allende, em 1973.

O Cone Sul inteiro, virava um grande Paraguai (onde Stroessner já comemora mais de trinta anos de ditadura militar).

Daí por diante, a literatura especiali-

zada em sociologia política foi pródiga na descrição dos regimes militares e no vaticínio sobre seu destino à durabilidade. Houve, sem dúvida, acertos razoáveis na análise. Dois foram os debates que apaixonaram: a relação entre desenvolvimento econômico e ditadura militar e a natureza propriamente política dos regimes recém-instalados.

Neste último aspecto, houve avanços consideráveis na análise. A surpresa dos primeiros golpes, unificou as perplexidades: caudilhos militares outra vez, foi a primeira reação dos analistas para qualificar as ditaduras. Stroessner teria vingado o Paraguai derrotado pela guerra da Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e

Uruguai) impondo, um século mais tarde, aos vencedores de antes, o modelo de dominação personalístico-militar. Durou pouco o engano. Se fora certa ver em Onganía a figura do chefe personalista e se no Brasil um marechal como Castello Branco — entre os muitos que temos — deixara sua marca no novo regime, os uruguaios mantiveram a aparência civil do regime e os brasileiros, apesar dos chefes, estavam subordinados antes às Forças Armadas como corporação, do que aos caprichos de um homem.

Na sinuosa história política latino-americana — e eu vou referir-me mais ao sul do continente do que às demais regiões — renascia das cinzas do caudilhismo outro fenômeno, talvez menos maléfico quanto às aparências, mas mais persistente em seus efeitos: a burocratização das Forças Armadas servindo de espinha dorsal para o autoritarismo do Estado.

Curioso processo este. Mais curioso ainda porque nasceu sob o incentivo de dois outros fenômenos — que acabaram por corresponder-se reciprocamente — e que não têm origens estritamente burocrático-autoritárias: o da profissionalização das Forças Armadas e o da guerrilha revolucionária. Ambos, por certo, assim atuaram por efeito do conflito leste-oeste, refletindo, com atraso, o calor da "guerra fria".

De fato, se o golpe de 1964 no Brasil fez-se "em nome da democracia", na luta contra o populismo e o esquerdismo, que propunham reformas de base nas estruturas sociais e eram acusados de violadores da Constituição, fez-se apoiado no setor do exército que, influenciado pelos ideais democrático-liberais reativados na luta contra o nazi-facismo na Itália durante a Segunda Guerra Mundial, tornara-se, também, o mais "profissionalizante". Tanto assim que no livro famoso de Alfred Stepan *The Military in Politics*, ainda se esperava dos militares profissionais aquilo que Samuel Huntington considerara sua "missão": ajudar a institucionalização da vida estatal e política.

Ledo engano. Não bastavam as proclamadas intenções "liberais" e "institucionalizadoras" para nortear o caminho do novo militarismo. Atormentados pela eventualidade da guerra revolucionária das místicas guerrilhas do "Che" — a imaginação militar-obscurantista operava verdadeira multiplicação dos pães, fazen-

do-os sentir os 1, 2, 3 muitos Vietnãs por toda parte —, os militares acentuaram a repressão, valorizaram a ordem e, se algo institucionalizaram foi o espírito corporativo. Ocuparam descaradamente as instituições estatais e fizeram do solo da burocracia campo próprio de manobras.

Nasciam assim, sob o incentivo do medo — por toda a parte sentiam a ameaça do comunismo — os regimes do terror. Não que inexistisse a ameaça. Os tupamaros, os montoneros, os guerrilheiros das cidades (mais do que dos campos) viviam sua saga, pagando com sangue o tributo à possibilidade, que acreditavam existente, de fundar na terra o paraíso sem males da igualdade social. Mas entre o visionarismo armado de uns e a bestialidade de repressão estatal de outros, a distância era enorme. A tortura ganhou dos quixotes modernos a batalha política. E tentou fazer das sociedades, sanchos-pança da ordem, quase sem progresso.

Mas que ordem era esta?

E foi neste ponto que houve avanço teórico significativo. Os novos regimes, de base militar, eram, na expressão consagrada de Guillermo O'Donnell, burocrático-autoritários.

Não se tratava mais — eu notara isto no caso brasileiro nos anos 60 — do caudilhismo tradicional. Mesmo Pinochet, que veio depois, expressava e estava submetido a um enquadramento da Corporação Armada. O ditador podia, como no Brasil, disfarçar-se em presidente eleito pelo Congresso; os partidos redefinidos pela nova ordem, funcionariam e o Congresso referendaria a escolha do presidente.

Por certo, a ambigüidade entre a forma democrática e a substância autoritária assegurada pela tropa e pela rigidez dos controles estatais, desapareceria na Argentina, porque nela a Junta Militar — os chefes das três armas — silenciara tudo mais. No Uruguai, mantinha-se ora um colegiado civil, ora um presidente civil. No Peru, militarizava-se mais ainda na aparência: as Forças Armadas assumiram a revolução e a queriam progressista. E na Bolívia, funcionava a gangorra permanente entre personalismo caudilhesco, controle corporativo do exército e generais democratizantes.

Mas, a despeito da forma do regime, o substrato comum era claro: ao invés da competição livre do poder entre par-

Quixotes contra Torquemadas: o nascimento dos regimes do terror.

A metamorfose do caudilhismo: burocratização das F.A. e autoritarismo.

tidos, o rígido controle dos comandos burocráticos militares; à ideologia esquerdista-progressista que era mobilizadora, contrapunha-se a rígida noção de que mais vale a apatia das massas e a clarividência dos líderes encastelados no Estado; à ideologia democrático-liberal, opunha-se a noção de um certo estatismo dirigista, baseado em Planos de Desenvolvimento e almejando a grandeza da pátria.

Regimes desmobilizadores, portanto. Frios quanto ao chamamento ideológico, mesmo para motivar os que os apoiavam. Repressivos até ao limite da tortura. Controladores até a supressão da liberdade de imprensa e de comunicação. Híbridos, muitas vezes, hesitando entre a profissionalização da tropa e a ocupação aberta e descarada das sinecuras e cargos públicos pelos militares.

Mais próximos estiveram estes regimes da situação espanhola pós-movimento propriamente fascista ou da portuguesa do salazarismo, do que do fascismo italiano ou alemão que fora mais civil, mais mobilizador e ávido pelo controle partidário. Na América Latina dos militares no poder, os partidos são mais ornamentos do regime do que peça de sua sustentação. Quando existem, vivem à míngua do poder, sequiosos por ele, subservientes, quase sempre, aos verdadeiros amos e senhores.

Mas quem seriam estes?

E é neste ponto que passo a falar sobre a relação entre a ditadura militar e o desenvolvimento econômico.

De início, como os golpes se opuseram ao progressismo latino-americano (fosse ele populista, como no caso de Goulart, desenvolvimentista, como no caso de Ilia, popular-desenvolvimentista, como com os peronistas ou com Belaunde, popular-socialista, como no caso de Allende) imaginou-se que teriam ocorrido para "impedir o desenvolvimento nacional". Não foram poucos os autores que viram no militarismo a marca do colonial-fascismo. A dependência econômica fazia renascer o fantasma da volta à agricultura e à exportação; da morte da industrialização; da minimização da idéia de Estado-nação e de política externa independente.

Fui dos que se opuseram, na época, a esta tese para analisar o caso brasileiro. Não que os militares propusessem incentivos ao "popular desenvolvimentismo". Mas ocorrera o que chamei de

"internacionalização do mercado interno". Em palavras diretas: as corporações multinacionais, desde meados dos anos 50, mais aceleradamente entre 1965/1975, investiram maciçamente em alguns países da região, Brasil especialmente. Quisessem ou não, os militares, neste caso, foram garantia de internacionalização da economia e com sua repressão ajudaram a conter os ímpetus redistributivistas, facilitando a acumulação de capitais e o crescimento econômico.

Entendamo-nos bem. Não foram os militares por sua ação, que investiram capitais e desenvolveram a base produtiva dos países. Foram as grandes empresas. Nem houve sequer (salvo em modestíssima escala no Peru) um esforço para dotar o Estado-nação de capacidade autônoma de produção. Ao contrário, aceitou-se a ideologia predominante de associação crescente entre o setor privado nacional, o setor estatal e as multinacionais, os quais constituiriam, em conjunto, o "tripé do desenvolvimento".

Mas, se é certo que em alguns países — especialmente nos que se militarizaram na década de 70, como a Argentina e o Chile — a "nova direita" e a "nova economia" já operavam para reforçar a divisão internacional do trabalho que manteria a diferença entre países industrializados e agro-exportadores, os regimes militares não pregavam o "imobilismo econômico", como se anunciara e temera na década de 1960.

Noutras palavras: a dinâmica da economia, mesmo nos países dependentes, não obedece as ideologias. Estas se mesclam àquela, redefine-a, às vezes dá-lhe maior ou menor velocidade. Mas a dinâmica da economia não se resume ao discurso dos que mandam. Na Argentina e no Chile, houve, por certo, uma desaceleração do crescimento, sem que deixasse de haver a internacionalização da economia. Mas no Peru e notadamente no Brasil, os militares conviveram com o crescimento econômico, sob a forma do que eu chamei de "desenvolvimento dependente-associado". Expandia-se a base produtiva do país, incentivavam-se as *joint-ventures* com as corporações multinacionais e aceitava-se o estilo de desenvolvimento que ligava umbilicalmente as economias locais às exteriores.

O ponto importante a assinalar diz respeito a que, sob este aspecto, a militarização do poder jogou um papel menor do que se imaginava. A análise

Os regimes burocrático-autoritários.

O "tripé" de quatro pernas: estatais, multinacionais, e nacionais e a ordem repressiva.

comparativa das políticas econômicas entre países com regimes militares e destes com as democracias remanescentes no continente mostra que o estilo do desenvolvimento deveu-se menos à forma do regime, do que ao tipo de Estado. Que quero dizer com isto? Apenas que se é verdade que os regimes se militarizaram, o novo poder não alterou as bases da dominação social. O Estado, enquanto síntese das relações de dominação, continuou respondendo às classes e não, estrito senso, ao estamento burocrático-militar. Assim, a resposta à pergunta "quem manda", é só parcialmente: os militares. Mandam, sim; controlam o Estado; mas não definem neste mandar e neste controlar as políticas centrais do governo.

Vê-se por aí a consequência imediata da inexistência de um "partido militar" ou de um partido reacionário estruturado. Desferido o golpe, alijadas do governo as forças políticas consideradas alvos preferenciais (os progressistas, esquerdistas, nacionalistas e democrata-populares) os militares chamam ao governo os conservadores-liberais e os tecnocratas ou são por eles cercados. E, paradoxalmente, no que diz respeito à política econômica, comportam-se como se fossem rainhas da Inglaterra: assistem à "liberalização da economia", às vezes com calafrios nacionalistas na espinha, e terminam por assumir, na prática, a posição de que "o que é bom para a General Motors é bom para o país".

Este aspecto híbrido dos regimes militares desconcertou a muitos analistas. Por um lado a repressão, a vontade de tudo ordenar para imprimir numa sociedade que eles consideram senão anárquica, amorfa, a marca de uma disciplina capaz de suportar os atropelos da reivindicação social. Por outro, uma condução político-econômica orientada pelos velhos ideais de *laissez-faire*, mas que, pouco a pouco, se transfigura em dirigismo e intervencionismo estatal para assegurar o crescimento a partir das grandes empresas oligopólicas. E à margem de tudo isso, pela voz dos conservadores, o eco do liberalismo político, tentando contrapor-se ao mesmo tempo ao corporativismo militar-estatal e aos traços mais abertamente fascistas que setores da sociedade e das Forças Armadas nunca deixam de propor.

Não desejo discutir aqui, estes aspectos contraditórios da ideologia dos regimes burocrático-autoritários. Prefiro ater-me às consequências efetivas da relação entre este tipo de regime e a sociedade que o desenvolvimento dependente-associado criou.

Cabe, desde logo, fazer uma distinção entre países. No extremo sul do continente (Argentina, Chile e Uruguai) as políticas internacionalizadoras da economia operam sobre uma base social e produtiva que desde o século passado havia sido formada com duas características marcantes: exitosas economias primário-exportadoras e forte capacidade integradora da sociedade. Trata-se de países que transplantaram para a América Latina populações européias que dizimaram ou concentraram regionalmente as populações indígenas preexistentes e que, ao sopro da antiga divisão internacional do trabalho especializaram-se na complementação da economia da Europa. Socialmente, o capitalismo de velho estilo lançou raízes neste tipo de sociedade. As classes se formaram à européia, com uma burguesia competitiva, uma pequena burguesia imigrada, e uma massa de trabalhadores assalariados, tanto no campo como na cidade, sem sofrer a concorrência de ex-escravos, de indígenas desenraizados ou de bolsões de miseráveis e marginais.

Os golpes militares nestes países, destroçaram de fato, instituições democráticas: partidos arraigados na população e com longa história, parlamentos respeitados pela cidadania e, numa palavra, uma "sociedade civil" relativamente ativa. Encontraram estruturas estatais sólidas, com ampla capacidade de coordenação econômica, mas sem uma burocracia isolada dos partidos. Os militares tiveram, portanto, que coibir duramente a sociedade e encontraram terreno menos fértil na burocracia e no estilo de desenvolvimento econômico (menos marcado pela presença das grandes corporações oligopolísticas internacionais) para servir de patamar ao "salto para frente" das ideologias de grandeza nacional.

Outro é o panorama da sociedade brasileira e mesmo da peruana, como outro seria o da mexicana e da venezuelana se nelas tivesse ocorrido a militarização do Estado. Os traços patrimonialistas da sociedade são mais fortes, as classes menos nítidas à luz do figurino da Europa de antes da Segunda Guerra Mundial, os

Um Estado de dominação de classes menos que burocrático-militar

Relações diferenciadas entre golpes e cada base social

bolsões de "marginais" muito grandes não só regionalmente (como no Nordeste brasileiro ou no "Altiplano do Peru"), como também nas áreas mais desenvolvidas. Simultaneamente, o impacto da nova industrialização posterior a meados da década de 50, criara já nestes países um Estado-empresarial moderno e um empresariado internacionalizado.

Ocorreu com a estrutura social e produtiva destes países algo semelhante a um grande corte histórico. Passaram da economia agro-exportadora e dos bolsões da economia de subsistência que sufocavam o parque industrial relativamente modesto, orientado para o mercado interno e sustentado pelas "políticas de substituição de importações", para o estilo de desenvolvimento baseado nas grandes corporações privadas e estatais funcionando no quadro da atual internacionalização do processo produtivo. Correlatadamente, o antigo patrimonialismo refez-se no setor produtivo estatal, a burocracia modernizou-se, sem perder força, as classes trabalhadoras urbanas e as classes médias modernas (cujos componentes são empregados das grandes corporações privadas e públicas, ou exercem profissões de base técnica e no terciário moderno — educação, saúde, comunicação social, administração, etc.) passaram a viver ao compasso das "sociedades de massa". E mesmo no campo — onde permanecem quase intocados segmentos da antiga estrutura social — chegam os efeitos da capitalização e da modernização da sociedade.

Vê-se, portanto, que se em qualquer dos casos aqui mencionados o regime burocrático-militar, no aspecto político, se assemelhou, pelo menos quanto às ideologias, quanto à forma do regime e quanto à voracidade repressiva (embora com graus diferentes em cada país, conforme a diversa resistência das classes e de seu ímpeto de luta), outras foram as conseqüências das políticas econômicas adotadas e diferentes foram os efeitos do impacto do crescimento econômico dependente-associado sobre a sociedade.

Com efeito, no Chile e no Uruguai a "nova economia" mais não fez do que diminuir o ímpeto de crescimento, privatizar setores da atividade econômica e social sem dotá-los de recursos de expansão, manter, quando não ampliar, o desemprego e transformar em caricatura a inserção das economias locais na nova divisão internacional do trabalho.

Na Argentina, de igual modo, desorganizou-se a base produtiva assentada no velho capitalismo competitivo e, se progresso houve nas exportações (como eventualmente também ocorreu no Chile) deveu-se apenas aos incentivos que, na antiga ordem econômica teriam beneficiado alguns setores com os ventos da prosperidade: a exportação agrícola para um mundo — no caso o soviético, principalmente — faminto de grãos nobres e baratos. Quanto ao resto, foi só desmando; especulação financeira, evasão de divisas e retração, até mesmo numérica, da base produtiva e da classe trabalhadora.

Neste caso — no argentino — se dos militares no poder se esperava a grande transformação que, acumulando capitais, aprofundaria a divisão do trabalho e lançaria o país numa "etapa superior" de desenvolvimento econômico, teve-se apenas imobilismo e desacerto, como que dando razão às análises não dos argentinos que esperavam que lá ocorresse, como no Brasil, o "milagre econômico", mas aos sociólogos e economistas brasileiros, se estes, quando falavam em "pastorização" da economia se tivessem referido à Argentina e não à sua própria terra...

Outro foi o impacto das políticas econômicas dos regimes militares no Peru e no Brasil, pois nestes países não ocorreu uma adesão à histeria friedmaniana. Pelo contrário, os núcleos de racionalidade desenvolvimentista, assentados no setor produtivo estatal e na dinâmica da empresa privada, tolheram os efeitos das propostas ortodoxas. Se vez por outra, notadamente no caso brasileiro, a retórica era deste tipo, na prática os governos não deixaram de sustentar o setor público, de manter ativa política de expansão e de promover, desordenadamente, associações, como já disse, entre capitais locais, estatais e internacionais.

Só recentemente, sob pressão da crise mundial, do endividamento extraordinário da economia e da política monetária de Reagan tentando contornar o déficit público pela via do aumento e da flutuação da taxa de juros, viu-se o Brasil desistir de dizer uma coisa, em linguagem de ortodoxia econômica, e praticar outra, no mais puro desenvolvimentismo ao estilo latino-americano.

Vê-se, portanto, que não foram propriamente os militares ou os regimes burocrático-autoritários que deram o tom

**Do uso e
abuso das
"necessidade
s
históricas"**

às economias. E nem se pode atribuir a emergência das ditaduras à discutível "necessidade histórica" que as fases do crescimento econômico imporiam. Tampouco cabe imaginar que em sociedades estrutural e historicamente diversas, como as que estou analisando, políticas e ideologias a grosso modo semelhantes, tenham efeitos homogêneos.

Estas diferenças, por sua vez, não explicam, embora qualifiquem, o modo do renascimento do ideal e das práticas democráticas na América Latina. E, nesta altura da exposição, gostaria de reavaliar os caminhos e o significado da nova voga de democracia no continente.

A voga democrática

Faz pouco tempo, era de bom tom vaticinar a estabilidade e a durabilidade dos governos militares; predomina agora a tendência oposta. Vê-se, por todo lado, democratização. Convém indagar: até que ponto é isto verdadeiro e o que significa democracia em países da periferia do sistema capitalista mundial que, bem ou mal, se industrializaram e se modernizaram.

Quanto à tendência democratizadora, é preciso vê-la *cum grano salis*. Ela existe, e é geral, ao nível da sociedade. Encontra resistência, e em alguns países resistência vitoriosa, ao nível do Estado.

De fato, paradoxalmente, o conservadorismo desenvolvimentista sustentado por alguns governos militares e o caráter híbrido do autoritarismo antipartidário acabaram criando condições sociais adversas à duração dos regimes de exceção.

Em alguns casos, como notadamente no Brasil, a nova sociedade — de massas, aberta à influência do cosmopolitismo cultural, sincopada ao ritmo das televisões e dos mass-media — tão logo os regimes se liberalizaram, tornou-se uma sociedade reivindicante. Noutros casos, mesmo sob o guante militar — como no Chile e no Uruguai —, a própria internacionalização do sistema produtivo e a não fascistização completa do poder mantiveram quando não expandiram os núcleos da sociedade civil que resistem ao autoritarismo. Mais ainda, nos países em que existe a presença ativa das "novas classes" (o empresariado internacionalizado, os setores médios modernos e as lideranças operárias), tornou-se difícil que o ímpeto repressivo (em geral ema-

nado dos círculos militares e administrativos vinculados aos serviços de manutenção da ordem e de controle das informações) durasse mais do que os momentos de conflito político-social aberto ou que se dirigisse indiscriminadamente à sociedade toda, restringindo-se aos setores ditos "subversivos".

A própria dinâmica da economia internacionalizada leva à abertura de horizontes. Homens de negócio, técnicos, assessores, universitários e estudantes vão e vêm pelo mundo afora ao ritmo da expansão da produção, dos investimentos externos e do comércio. Não se atêm ao horizonte cultural estreito que, nos piores momentos, o militarismo tenta impor ao país.

A resistência democrática, até que ocorra a liberalização do regime, convive com o autoritarismo. Esta resistência finca raízes no plano social, mais do que no político. E no plano da própria luta burocrática, mais do que nos partidos, proscritos ou amesquinhados.

Com as prudentes ressalvas quanto à diversidade de situações de país para país e de momento para momento, é inegável que a Igreja Católica, por um lado, a pequena imprensa que foge ao controle dos meios de comunicação, de outro, os grêmios profissionais (dos advogados e dos escritores, sobretudo), as Universidades e algumas organizações científicas, bem como setores sindicais, acabaram por tomar em suas mãos, com força, o tema dos direitos humanos e, mais tarde, o da redemocratização.

É certo que a política de defesa dos direitos humanos do governo Carter contribuiu para legitimar estas lutas. E dúvida não cabe que a condução desastrosa da Guerra das Malvinas foi o fenômeno precipitador principal da retomada democrática da Argentina. Mas, ainda assim, os "fatores externos" apenas redefiniram e acentuaram um processo de luta democrática que já estava presente nas sociedades latino-americanas. E neste caminhar para a redemocratização creio que surgiram novas práticas e há em emergência novas idéias.

Quanto às novas práticas, o que chama mais atenção ao observador que conhece a dinâmica das sociedades latino-americanas (e elas ocorrem também em países que não foram vítimas de regimes militares), é a presença dos "movimentos sociais" no quadro preferencial da política. É óbvio que a mobilização de mas-

E o Josué militar não pode parar o Sol...

sas, as greves, o protesto urbano e o rural, não são fenômenos novos nestas sociedades. O que é novo é sua repercussão na percepção dos atores políticos e é o entrelaçamento entre eles, os partidos e o Estado, sobre o qual falarei adiante.

Entendamo-nos bem. Na resistência ao autoritarismo, inicialmente, os movimentos sociais não correram à frente. A resistência se deu a partir dos setores progressistas da "classe média": bispos e padres, professores e jornalistas, familiares de presos políticos. Tratava-se antes de uma ação de exemplaridade, de poucos, e em geral realizada por personalidades que por sua eminência social ou cultural estavam mais abrigadas da repressão. Mas o que tornou os regimes militares mais vulneráveis foi a junção dos efeitos liberalizadores desencadeados por estas lutas com a reivindicação social mais ampla.

Dáí que, na dinâmica política, antes de ocorrerem avanços propriamente redemocratizadores (eleições livres, regionais ou nacionais, limitação dos efeitos de leis repressivas, anistias, reconhecimento da vida partidária, etc.) houve a criação de um clima de diminuição do medo à repressão e de garantia de liberdades civis (*habeas corpus*, liberdade de imprensa, etc.).

A tal ponto valeu como força política este ganho paulatino de espaços de liberdade que em teorização recente sobre o modelo da transição à democracia, O' Donnell e Philippe Schmitter, fazem-na repousar primordialmente no conflito interno ao regime, entre "duros" e "brandos", definidos os últimos como os que advogam a liberalização política. Pouco a pouco, na crença destes autores, passar-se-ia à efetiva redemocratização. É tal o cuidado para evitar que no caminho se perca a chance de um horizonte democrático, e são tão tenras e instáveis as forças realmente redemocratizadoras em jogo que, para eles:

Our factual conclusion — stated above as a normative preference — is that for such countries the only route to political democracy is a pacific and negotiated one, based on initial liberalization and the introduction of institutions of electoral competition, interest representation and executive accountability, with the costs, trade-offs and uncertainties such a course, entails (Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter, "Po-

litical life after authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain positions, p. 94).

Não subscrevo, totalmente, esta afirmação como já veremos. Mas é inegável que a contenção das práticas repressivas e a aceitação da liberalização do regime por parte de setores das Forças Armadas e do governo foi e é, condição importante para a superação do autoritarismo. Mas por que se reforçam os "brandos"?

É neste ponto que se dá o entrecruzamento da luta no plano da sociedade com o jogo propriamente político. Não ocorre, necessariamente, a conversão íntima de alguns donos do poder (aliás, quem disto pode saber com certeza, senão o psicanalista ou o padre confessor?). O processo político requer outro tipo de explicação: na luta interna pelo poder — especialmente diante de algum fracasso econômico ou militar dos generais de turno ou quando se aproxima o período de sucessão normal da chefia — as bandeiras disponíveis para a apresentação de plataformas de ação não são ilimitadas. A existência, na sociedade, de focos liberalizantes e a necessidade de ampliar a base de apoio para reforçarem-se no poder faz com que alguns setores militares ultrapassem o círculo dos que mandam e emitam sinais liberalizantes *hacia afuera*. O general repressivo de ontem, traveste-se, assim, com as roupas mais suportáveis do liberalismo de amanhã.

Estabelecida esta dinâmica, depois de tateios, dificuldades e rejeições entre os grupos de resistentes para que sejam estabelecidas pontes com os setores do regime que se propõe a uma "abertura", ou o processo de transição se estiola em umas poucas concessões ou entram em cena novos atores, menos motivados pelo abrandamento da ordem política e mais exigentes quanto à ordem social e quanto à agenda efetivamente redemocratizadora.

Por isso, faço reservas às conclusões de O' Donnell e Schmitter. Não se trata de andar devagar, negociando cada passo, para evitar o retrocesso, mas de ter cativeiro para, desatada a dinâmica liberalizadora, forçar situações políticas que transformem o regime. Aplica-se aqui o aforisma: em política ou se deslocam os limites do possível, ampliando os horizontes de alternativas, ou se aceita que a forma atual da ordem é a conveniente. É neste sentido dinâmico que eu inter-

Por que se reforçam os "brandos"?

Devagar com o andor que o santo é de barro ou alimentar a paixão pelo possível?

preto a frase de Kierkegaard, tão do agrado de Albert Hirschman: convém alimentar a paixão pelo possível. Mas como toda paixão, esta também idealiza seu limite e o vê em expansão contínua.

Na tarefa de Sísifo de expandir as fronteiras do que pode ou não ser feito num regime autoritário é que contou decisivamente a ação de exemplaridade de pessoas e grupos ligados ao que, na América Latina, se convencionou chamar de "sociedade civil". A própria ambigüidade vocabular — sociedade *civil* — que distorce a interpretação correta do conceito, ajudou a formar um clima de oposição aos *militares*. Na prática, todo embrião de organização da sociedade e toda personalidade que se destaca na luta contra o autoritarismo passa a fazer parte deste partido dos sem partido: a sociedade civil. A tal ponto materializou-se a corrente antigoverno e anti-regime assim considerada que, ingenuamente, um dos principais jornais brasileiros publicou o governador de oposição de um Estado numa fotografia em que aparecia a "sociedade civil", isto é, os presidentes das associações profissionais e voluntários e as personalidades ativas que mantêm a chama da luta pelos direitos civis e políticos. . .

Apesar dos exageros, ocorre, efetivamente, nos países que sacodem a poeira do autoritarismo uma espécie de "invenção dos atores". Esta invenção desdobra-se em dois tempos. No primeiro criam-se as entidades de resistência: as Comissões de Justiça e Paz da Igreja, as "Mães dos desaparecidos", os Comitês pela Anistia, etc. É normal, em qualquer situação histórica, que haja uma articulação deste tipo, tão logo os regimes, por suas contradições internas ou por fenômenos externos aos países, são incapazes ou não mais desejam congelar a sociedade. O que foi peculiar no caso latino-americano foi a institucionalização prática de instâncias reivindicativas, de canais de negociação entre a sociedade e o regime e mesmo de lideranças a partir de círculos muito limitados de pessoas, mas com alta capacidade — pelas características das sociedades de massa contemporâneas — de criar fatos novos.

Explico-me. Em pleno regime autoritário, antes da liberalização (quando se falava de "descompressão") a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência,

no Brasil, viu sua Reunião Anual transformada em uma quase "Convenção do Terceiro Estado". Só que os porta-vozes não eram propriamente membros do Terceiro Estado: eram eminentes cientistas ou homens de cultura que por esta característica "chamavam a atenção" e tinham os meios de comunicação de massa dispostos a dar-lhes certa cobertura. Na Argentina não foram os cientistas que cumpriram este papel, mas um Prêmio Nobel da Paz ou um jornalista anglo-argentino que, publicando em inglês, em Buenos Aires, denunciava as violências.

Mais tarde, quando os ventos liberalizantes sopraram mais forte, os meios de comunicação, e notadamente a imprensa, atuaram decididamente para dar maior nitidez, não apenas à reivindicação democrática, mas à reivindicação social.

Primeiro foi a vez dos empresários. Lideranças foram constituídas não tanto por delegação das bases empresariais, mas através do processo ao qual já me referi, que vincula imprensa, intelectuais capazes de formular propostas alternativas para a política econômica e modelos de conduta democrático-reivindicante com personalidades empresariais que "vestiam o figurino". A tal ponto que a reivindicação pública do "direito de greve" foi posta na boca de um líder empresarial antes do que na de um dirigente sindical... E houve um jornal, especializado em *business*, a *Gazeta Mercantil*, que praticamente formalizou a existência de lideranças antigoverno e anti-sistema, através da criação de um fórum anual de empresários que elegia previamente os "dez mais" da categoria e os fazia aprovar uma declaração, quase sempre reivindicando democracia e livre iniciativa.

É este aspecto de ressurgimento da política fora dos tentáculos do Estado — ao nível da sociedade —, mas por mecanismos próprios das "sociedades de massa", que chama a atenção. Há sempre algo de espalhafatoso, de capaz de ser consumido pelo grande público, de quase-publicidade, mesmo no mais autêntico movimento liberador.

Não foi diferente, neste aspecto, com os sindicatos. O mesmo desdém dos regimes militares pela mobilização popular e por sua sustentação organizada na sociedade — baseada na crença de que o Estado tudo pode — deixou brechas inesperadas na organização sindical. Na

A eficácia do espalhafatoso na política

Argentina seria quase natural que assim fosse, dada a tradição sindicalista-burocrática. Os militares poderiam confiar na inércia dos aparatos. Mas no Chile, onde houve tantos expurgos, foi inesperada a reação recente da liderança sindical nova. E no Brasil os militares de tal forma "despolitizaram" o movimento operário, pela repressão e pelo pouco caso à base sindical, que sem o querer permitiram a criação de novas lideranças e de um germe de sindicalismo reivindicante.

Com efeito, durante os largos anos do regime puramente arbitrário, os sindicatos, à sombra do grande público, foram-se reforçando com aparatos corporativos. Engajaram advogados, construíram prédios, criaram jornais. E lutaram por vantagens materiais para suas categorias. No instante em que se dá o início da liberalização, há uma metamorfose: greves bem organizadas e lideranças ativas, cujo prestígio firmou-se no período reivindicativo e "apolítico" anterior. Mas viu-se mais ainda, o mesmo processo de fusão entre os aspectos reivindicantes, a vontade democrática e o estilo *mass-consumption* da sociedade da propaganda: "Lula" foi capa de revista, entre 1979 e 1982, em maior proporção do que qualquer outro líder, em qualquer época da história do Brasil.

Ocorreu algo assim como a invenção necessária de novas lideranças a partir de um movimento de pinças: a penosa reivindicação da base — autêntica — e o espalhafatoso lançamento público de um produto de mercado.

Alguns se assustam com este aspecto da política, porque crêem que a luta democrática, por estes meios, estiola o conflito social e corta o ímpeto para transformações mais profundas. Outros temem que tudo vire manipulação não dos "donos do poder", mas dos "patrões da nova sociedade" ou no plano oposto de movimentos sociais que se isolam dos partidos.

De fato, se é certo que ambas tendências ocorrem, é esta, ao mesmo tempo, a forma concreta pela qual se dá a mobilização nas sociedades contemporâneas e, a despeito dos riscos de alienação — e que processo político não padece deles? — é por esta forma também que se rearticula a política de massas.

Esta peculiaridade do renascimento da política, ou melhor, do reengajamento da sociedade na política, desconcerta aos observadores. Não faltou, nem falta,

quem veja o risco de um novo populismo na fusão entre a exemplaridade da ação de uns poucos, com o borbulhar efetivo da reivindicação das bases, filtrada pelo estilo pasteurizado de institucionalização do novo pela via da TV.

Terrível engano. A nova sociedade, ao mesmo tempo em que gera a "cultura do espetáculo", que penetra na política, gera também dois fenômenos específicos: a segmentação do social e a busca de um novo espírito de comunidade. Não me cabe neste momento descrever os efeitos — muitos dos quais perversos — da nova sociedade ("programada", de serviços, "de massa" ou que apelido tenha) sobre a integração das classes. Mas não é difícil perceber que o transplante das formas de produzir e de viver das sociedades de capitalismo avançado para os países da periferia, aumentou a chamada heterogeneidade estrutural. Entre o trabalhador do ABC de São Paulo, coração da industrialização, e os bóias-frias (os trabalhadores rurais volantes) do mesmo Estado, para não falar dos trabalhadores e dos sem emprego do Nordeste, existe um abismo maior do que entre os trabalhadores do ABC e os operários franceses.

Segmentou-se, mais ainda, uma sociedade já muito segmentada. E, ao mesmo tempo, aumentou a ânsia de participar do "mundo desenvolvido". De novo, a TV e o rádio, tornaram realidade visual para o desempregado crônico, para o trabalhador do campo e para o trabalhador dos setores tradicionais, o mundo da abundância. Abundância, é certo, mais da publicidade do que real. Mas ainda assim, símbolo de um novo horizonte humano e cultural. E este processo vale também para as classes médias, segmentadas, desiguais, mas sequiosas de fruir o novo mundo.

Sociedade segmentada, permeada ao mesmo tempo pela expectativa de êxito e da obtenção de algo melhor na vida, gera, também, um estilo de reivindicação que se apóia na parte mais do que no todo: na categoria profissional mais do que na idéia de classe; no bairro e na vizinhança mais do que no Estado e no país; no líder local mais do que no nacional; na paróquia mais do que no partido. Mas cada segmento deseja obter o que supõe já ter sido alcançado pelo "outro". Exige, com força, a reivindicação específica, porém, almeja alcançar o geral que lhe é dado conhecer através da diferença.

O papel da utopia eletrônica

Neste ponto, o jogo cênico da projeção de desejos e de valores pelos meios típicos da sociedade de consumo e das grandes massas e a reivindicação direta de uma vontade social que se tece no reconhecimento da identidade de quem está próximo e da exterioridade de um outro que é, ao mesmo tempo, adversário — inimigo mesmo — e padrão de referência, torna clara a complexa relação política em emergência.

Movimento social, espírito de comunidade, concreção de relações primárias entre a base e a liderança (*um* padre, *um* vizinho, *um* líder sindical definidos) são ingredientes muito fortes no processo reivindicante.

Diante deles os partidos podem parecer débeis para expressar o momento de globalidade; o Estado, que sem dúvida expressa o UNO, como diria Touraine, passa a ser alvo e esperança. É comum, neste contexto, esboroar-se a força reivindicante do movimento social no escritório do funcionário do Estado, seja concedendo a demanda, seja interpondo entre ela e a massa a barreira da violência que corta expectativas.

E muita tinta tem sido gasta para entender a "novidade" do movimento social e da constituição de novos atores políticos. Não faltou mesmo quem passasse do temor de um novo populismo (quando o funcionário se casaria com o líder social) para o extremo oposto: mortos os partidos, nasceriam os novos atores da liberação social, capazes de organizar a sociedade autoprogramada.

Duplo engano. Amíúde a retórica forte dos movimentos de base, os da Igreja Católica sobretudo, esconde por trás da teologia da libertação e de uma nunca completamente enunciada teoria da nova revolução, uma profunda consciência de direitos e de reivindicação de participação democrática. Dá-se uma releitura de Marshall, com a Igreja a jogar o papel, a despeito da linguagem, de grande propulsora da cidadania. Fenômeno não surpreendente para quem sabe que, em nome de Deus, de seu chamamento e de uma ética de restrições e de trabalho, o protestantismo ajudou à formação do capitalismo. Nesta ótica, a doutrina social da Igreja, a revalorização dos pobres e a reivindicação social mais forte, estariam contribuindo para o surgimento da democracia na América Latina e para a ampliação da cidadania. Cidadania esta que, nas condições do

continente, é sempre regulada por uma instância social do Estado.

Mas seria um equívoco pensar que assim se consolida o liberalismo. Não se trata aqui do individualismo possessivo, nem existe a crença segundo a qual o cidadão é o proprietário.

Já disse que a reivindicação nasce com o espírito da *communitas*; menos do que o êxito individual na competição regida pelo mercado (da economia ou da política) dá-se o encontro entre uma motivação solidarista, fortemente associativa, e o reconhecimento pelo *estado* do "direito da categoria", do bairro ou do grupo.

Este seria o segundo engano: o de crer que o espírito democrático latino-americano dispensa o estado e os partidos. A leitura anarquista e libertária na análise de alguns destes movimentos sociais tem induzido uma teorização da "sociedade pura", como se, de repente, abolíssemos não só os regimes militares, mas o capitalismo oligopólico e suas instituições, à frente das quais o Estado Providência (hoje o Estado Endividado).

Não é o que ocorre, não obstante. É esta fusão entre a consciência da diferença — do específico —, que constitui novos atores, e o reconhecimento do Estado como instância reguladora necessária da nova sociedade, que faz emergir um paradigma de democracia distante dos moldes clássicos. Nele, por certo, o Estado representa a dominação de classes. Mas não se resume a ela. E isto por várias razões: porque ao tornar-se Estado-produtor e ao dar abrigo a uma burocracia empresarial a luta reivindicativa "da sociedade" passa a ser, *ipso facto*, uma luta "dentro do Estado"; porque em suas funções reguladoras o Estado intervém na competição entre capitais e na formação deles; porque a regulamentação da cidadania, como disse, não se resume à definição da condição de eleitor, mas implica na concessão pelo Estado de direitos sociais publicamente reconhecidos; e assim por diante.

O Estado passa a existir entrelaçado com a sociedade, refazendo, de outro modo, a distinção clássica entre a sociedade civil e a sociedade política. Dá-se a panpolitização do social e, nesta acepção restrita, a socialização do estatal. Emerge, no horizonte valorativo das crenças democráticas a noção do *público*: mais do que restringir a ação do Estado e dar força ao setor privado a luta anti-

Cidadania contemporânea: para além do individualismo possessivo.

estatal torna-se uma luta pela transparência da ação governamental e para o aumento do controle social (público) das políticas oficiais e da gestão estatal.

É neste quadro valorativo, no qual o fundamento social da reivindicação democrática e a identidade e autonomia dos atores sempre referidas ao todo se fazem presentes, que emerge a ação partidária nova. É indiscutível que, a despeito da força das associações civis, os anos de autoritarismo não têm sido capazes de deslegitimar a ação dos partidos. No Chile e no Uruguai, a despeito da proscrição, os velhos partidos continuam subjacentes à luta. No Peru e na Argentina, desvencilhada a sociedade do jugo militar, voltam à cena os apristas, os peronistas, os radicais e os partidos de esquerda. E no Brasil, proscritos os antigos partidos, criados outros pelo próprio autoritarismo, a sociedade reagiu e reocupou-os, dando-lhes feições inesperadas para o regime.

Não está em discussão o fenômeno histórico "partido". Cabe, entretanto, a pergunta sociológica: e a que correspondem eles na nova sociedade pós-autoritária?

A resposta, novamente, não pode ser buscada no quadro exclusivamente político. Neste, com maiores ou menores alterações, os partidos cumprem funções similares às de antes do autoritarismo. E os militares, como disse no início, não criaram partidos próprios, não tiveram força ideológica suficiente para, no ocaso do poder, permanecerem vivos com uma proposta para a nova sociedade.

Mas isto não quer dizer que os partidos de hoje sejam os mesmos de antigamente. E numa dupla direção: nem a anterior estrutura partidária, do período das sociedades formadas à européia pela economia agro-exportadora mantém-se intocada, nem as formas populistas, caudilhescas e clientelísticas que conviveram com os partidos mais clássicos servem de base para a organização partidária emergente na nova situação democrática.

Com efeito, por virtude das formas sociais emergentes já descritas e da força do capitalismo da grande empresa, tornou-se difícil a cristalização de partidos de massa capazes de corresponder à definição de Cerroni, inspirada nos modelos de partidos socialistas e comunistas da Europa: uma organização, apoiada em setores sociais mais ou menos homogêneos, e portadora de uma filosofia ins-

piradora de um ideal de organização da boa sociedade. No passado uruguaio ou chileno assim era; na Argentina, mesmo com o viés peronista, também; no Peru, pelo menos o Apra e os democrata-cristãos seguiram o figurino; no Brasil o patrimonialismo tradicional restringia mais os partidos ao modelo do "círculo de notáveis".

Hoje, ainda que persistam as antigas denominações, como no caso do radicalismo argentino, a nova sociedade refaz o molde partidário. Ao mesmo tempo limita o caudilhismo, o clientelismo e o populismo graças à forma autônoma e reivindicante da sociedade diante do Estado, que dispensa relação de subserviência ou de favor para com quem concede e restringe os efeitos unificadores das ideologias partidárias. Na medida em que os partidos, para crescerem nas sociedades segmentadas, têm que agregar setores sociais com interesses muito distintos, a unidade ideológica torna-se problemática.

Esta última característica, somada à valorização dos *grass root movements* tem levado alguns observadores a engano. Crêem que o futuro partidário dos países latino-americanos há de aproximá-los da situação norte-americana. Nos EUA os partidos são máquinas de produzir votos. Para isto, abrigam em seu seio interesses distintos, enraizados em situações de classe muitas vezes conflitantes, buscam com voracidade a vitória para, sem distinções ideológicas maiores, lançarem-se, com empenho, no *spoils system*, dividindo cargos e vantagens entre os seguidores.

Se as novas situações partidárias na América Latina apresentam algo disto, substituindo o antigo clientelismo por técnicas mais aperfeiçoadas de dividir o butim do Estado, não deixam, entretanto, de conter núcleos ideológicos mais "duros". Ao mesmo tempo em que agregam interesses e se apresentam à pugna como grandes "frentes" mais do que como partidos, dividem o espectro das opções políticas entre os que desejam mudar (a "esquerda") e os mais imobilistas (a "direita"). Serão imperfeitos os cortes ideológicos, confusas as fronteiras entre setores do radicalismo e do peronismo, do PMDB e do PDS no Brasil e mesmo entre a nova esquerda chilena e a esquerda da democracia cristã, mas são reais.

**O paradoxo da
imperfeição
versus precisão
pragmática dos
novos partidos**

Por quê?

Porque nas condições latino-americanas a desigualdade social, agravada pelos regimes militares, não permite a operação ideológica do consenso, que faz da alternância do poder nos Estados Unidos apenas uma acentuação de tendências ao redor do eixo dado pela Constituição. Se os cortes ideológicos na América Latina não são tão pronunciados como entre os socialistas espanhóis e os homens do antigo regime, ou entre socialistas e comunistas e o anterior governo francês, eles existem. São fortes especialmente na questão das reformas sociais necessárias e no tratamento a ser dado à questão nacional, vista hoje fundamentalmente como a questão de não pagar ou de como pagar a dívida externa e seus juros.

Assim, neste aspecto, os partidos pós-autoritarismo se reconstróem de outra maneira. Não apenas quanto à menor diferenciação entre eles no plano ideológico e quanto à base de sua sustentação, mas também na agudização, a despeito desta homogeneização, da pugna sobre as reformas sociais e sobre a questão nacional. E, ao lado disto, no seu relacionamento com os movimentos sociais e com o Estado.

Neste último aspecto houve também um redirecionamento. Tornaram-se partidos mais enraizados na sociedade do que na burocracia (como já o eram no Chile, e, em menor proporção, no Uruguai) e ao mesmo tempo mais próximos dos movimentos sociais e menos sequiosos de controlá-los. Compreende-se o primeiro movimento: o autoritarismo tornou o Estado objeto de desconfiança; para obter votos mais vale o apoio reiterado da opinião pública do que o controle de algum ministério. E se compreende também a perda de força dos partidos da esquerda organizada que têm ambição de serem a semente de toda a sociedade e forma estatal futura. Esta última perda ocorreu da desvalorização do Estado como pólo de aglutinação valorativa; e a idéia de que os partidos devem ser o molde da sociedade futura perdeu o atrativo por causa da já vista vocação de autonomia do social. Mas não foram só os partidos de esquerda que perderam força ao persistir nestes objetivos. No conjunto, reorganizou-se a relação de todos os partidos com os movimentos sociais e com o Estado.

E neste ponto, para concluir tão longa

exposição, creio que, de novo, há uma visão distinta do jogo democrático. A democracia, pós-autoritarismo militar, ganha a força de um valor em si. Existe, é certo, a reivindicação da autonomia do social como componente indispensável no novo horizonte político latino-americano; existe, inequivocamente, o sentimento da desigualdade social e a convicção de que sem reformas efetivas do sistema produtivo e das formas de distribuição e de apropriação de riquezas não haverá Constituição nem estado de direito capazes de eliminar o odor de farsa da política democrática. Mas existe também a crença de que o sistema político, seja no aspecto partidário, seja no estatal, não absorve a dinâmica do social e não deve absorvê-la. E correlatamente, sente-se que a panpolitização inespecífica do social, por si só, não refaz instituições, nem assegura o equilíbrio necessário entre os distintos níveis da sociedade. A nova democratização inclui um reequilíbrio de poderes entre Estado, movimentos da sociedade civil e partidos.

Sucede, portanto, nestes países da América Latina, algo assim como uma releitura simultânea de Rousseau e de Montesquieu, à luz de um pós-marxismo que não renega a preeminência do conflito de classes. A fundamentação do Estado brota de um neo-hobbesianismo que não justifica a onipresença estatal na necessidade de garantir a liberdade do indivíduo-proprietário, usurpando deles os direitos. Ainda mais, a nova democracia descê da teoria das "duas liberdades", a política e a econômica, do Tratado de Locke e não se enraiza exclusivamente nas instituições locais ou nas associações voluntárias animadas pelo espírito de religião, como Tocqueville mostrou que ocorria na América.

As práticas desta democratização, brotada numa sociedade dinâmica, a despeito do autoritarismo militar e desigual, a despeito do êxito econômico estão, *in status nascendi*. Falta quem as teorize. Mas, mais falta ainda, que novos passos sejam dados para ver se, de fato, pode-se falar de uma nova democracia, ou se, na próxima curva da história, com farda ou sem ela, morrerão as esperanças no nascedouro.

Fernando Henrique Cardoso é sociólogo. Senador da República pelo PMDB.

Novos Estudos Cebrap, São Paulo
n.º 10, pp. 45-56, out. 84

**Relendo
Rousseau,
Montesquieu,
Marx abaixo do
Equador**