

# PACTO SOCIAL

NOS PROCESSOS DE  
DEMOCRATIZAÇÃO:

A EXPERIÊNCIA  
LATINO-AMERICANA

Norbert Lechner

Tradução: Lúcia Nagib

## Apresentação

O debate latino-americano sobre negociação, pacto, compromisso é tão importante quanto confuso.

A confusão não é terminológica.

Pode-se distinguir nitidamente entre: *pacto social*: acordo bipartite entre empresariado e sindicatos, ou acordo tripartite com a participação do Estado, referentes a matérias sócio-econômicas;

*pacto político*: acordo entre dois ou mais partidos sobre a composição e o programa de governo, ou, pelo menos, determinada legislação;

*pacto constitucional*: acordo do conjunto dos partidos sobre as normas fundamentais que regem a convivência social e o sistema político.

Mas as coisas não são tão claras e distintas. Os diferentes aspectos podem se entrelaçar, como mostra o exemplo espanhol. A chamada "ruptura pactuada" consiste num processo que combina um pacto constitucional (Constituição de 1978), uma política de consenso e acordos político-econômicos (Pactos de Moncloa). Não se trata de um "grande acordo nacional" ou um "contrato social" programado *ex ante*, mas sim de um processo em que se desenvolvem estratégias de negociação que têm como resultado *ex post* uma nova ordem.

Com referência às estratégias de negociação no Cone Sul, quero ressaltar cinco aspectos problemáticos.

1. As estratégias de negociação respondem a uma dupla experiência de crise: a dos regimes militares e a dos regimes democráticos anteriores. No fundo, são a resposta a um diagnóstico de "crise integral". Mesmo sendo a mais visível, não se trata somente da crise econômica provocada pelas situações de recessão, desemprego, inflação e dívida externa. Está igualmente presente a crise das instituições democráticas — a polarização ideológica, o fracionamento partidário, os conflitos constitucionais, uma cultura política autoritária —, que deu lugar aos golpes militares. Mas a crise é ainda mais ampla; há uma perda ou, pelo menos, uma renovação do significado das identidades coletivas, uma erosão dos laços de arraigamento social e de participação coletiva, um questionamento das referências transcendentais, enfim, uma situação de desordem. Para isso contribui uma crise moral: anos de violência e mentira, de miséria e medo, que solaparam os critérios normativos para se julgar a realidade social.

2. Do exposto se depreende que não podemos conceber a "solução" da crise (o desdobramento da crise) senão como uma construção da ordem. As estratégias de negociação que se referem ao problema da ordem podem ser consideradas estratégias de democratização. Para esclarecer esta perspectiva, convém recordar, em primeiro lugar, uma distinção a que recentemente Norberto Bobbio (1985, 144)

deu novo destaque. Já em fins do século XIX, podia ser constatado, na Europa e nos Estados Unidos, um "processo de contratualização" (H. S. Maine), produto de uma industrialização, que organiza grandes forças sociais, e de uma divisão social do trabalho, que provoca uma diferenciação cada dia mais complexa. Estes processos históricos de contratualização das relações sociais não devem ser confundidos com o "contrato social" enquanto *raison d'être* do Estado moderno. Também hoje, o debate sobre o corporativismo supõe a existência de instituições democráticas. O específico do debate latino-americano é ter que responder ao mesmo tempo ao desenvolvimento de uma sociedade diferenciada e complexa e a ausência de um modelo regulador. Trata-se de dois planos distintos, mas que não podem ser separados. A negociação como *mecanismo histórico-concreto* de articulação de uma sociedade pluralista, com poderes parciais e difusos, remete a um *fundamento "metafísico"* que representa a identidade desta sociedade plural. A referência a uma nova fundamentação da democracia se faz ainda mais presente se a negociação se contrapõe explicitamente a dois questionamentos do princípio da soberania popular: as doutrinas da segurança nacional e o neoliberalismo.

3. O que caracteriza — e complica — o debate sobre a negociação nos países do Cone Sul é a vinculação de dois objetivos: *democratização política* e transformação social. Nossa história recente, tanto dos governos autoritários como dos governos democráticos, indica que as mudanças sociais não podem ser a imposição unilateral de um autor, se pretendem ser duradouras. Se o futuro não se encontra predeterminado, então é preciso elaborar as alternativas e tomar decisões — processo coletivo-conflitante, próprio da sociedade política. Entendo por negociação, primordialmente, estratégias de construção de um sistema político: a deliberação pública e racional dos objetivos da sociedade. Tal disposição democrática da sociedade sobre seu futuro supõe, porém, uma reorganização do corpo social, destruído pela ditadura. Portanto, a negociação não pode senão abordar — junto com a constituição de uma sociedade política — a recomposição da sociedade civil. Esta relação entre o político e o social não costuma ser considerada no debate estratégico.

4. A perspectiva da democratização implica, nas sociedades do Cone Sul, enfatizar a negociação das "regras do jogo". A lógica da guerra, imposta pelas ditaduras, deixou os conflitos sociais sem normas reguladoras. Não há regras ou rotinas, estabelecidas e reconhecidas por todos, que delimitem o quadro do possível. São situações de incerteza em que a ação partidária conjunta não tem critérios de cálculo racional. Para desbloquear a paralisia política, devem ser criadas novas regras e hábitos de luta política. O principal objetivo das estratégias de negociação é elaborar *normas constitutivas* da ordem política que sejam reconhecidas por todos. Trata-se, antes de tudo, de adequar os procedimentos formais à formulação da vontade coletiva. Pois bem, não se pode elaborar uma vontade coletiva, a não ser que exista uma representação do "coletivo" por meio da qual os diferentes negociadores se reconheçam constitutivos de uma comunidade. A negociação relativa às instituições formais se baseia, assim, na produção de um "sentido de ordem".

5. O debate latino-americano sobre a negociação tende a ser visualizado como um tipo de neocontratualismo. Julgo, ao contrário, que o pacto não pode ser concebido como contrato. A noção de contrato pressupõe a existência de *partners*, sejam eles indivíduos (na tradição liberal), ou interesses organizados (na discussão corporativista). Pois bem, um dos traços significativos da crise é, segundo me parece, a erosão das identidades coletivas. Pode-se falar de "negociadores" (individuais e coletivos) somente num sentido restrito e equívoco. Se entendemos por democracia *não apenas* um sistema formal e nos referimos, na perspectiva da soberania popular, à democratização como um processo de subjetivação, então poderíamos talvez ver na negociação um mecanismo de constituição de sujeitos. A negociação, vista assim, não é somente uma ação instrumental (destinada a obter determinado resultado), mas também uma ação expressiva de um reconhecimento recíproco. (Usando uma formulação de Luhmann, diria: mediante a negociação, Ego se reconhece por meio de Alter e é reconhecido por este como Alter Ego.)

Tenho consciência de estar conferindo às noções de negociação e pacto significados e problemas que o debate — muito pragmático — não considera. Talvez por

isto mesmo, as negociações no Cone Sul tenham dado resultados desiguais: conseguiram institucionalizar sistemas políticos na Argentina e no Uruguai, mas fracassaram na Bolívia e no Chile. Em nenhum país teve êxito a realização de um pacto social. Não podendo realizar uma avaliação detalhada, caso por caso, dos processos que além do mais estão ainda em curso, proponho traçar um "parâmetro" que permita esclarecer o debate e ressaltar alguns temas.

A exposição distingue: 1. entre projeto (referente a acordos substantivos) e pacto (referente a regras institucionais), e 2. no interior do pacto político, entre pacto fundacional (acordo para a transição) e pacto consociativo (co-responsabilidade governamental). Todas estas formas de negociação se inserem em processos de transição e consolidação democrática. E o pacto social deve ser situado igualmente neste contexto. Analisando: 3. os motivos do pacto social e 4. alguns dos problemas delineados, cabe duvidar se este "modelo" consegue dar conta da crise. 5. Ao dirigir o olhar para a crise de nossas sociedades, minha conclusão é que as concepções vigentes de pacto — político e/ou social — são insuficientes. Além das reflexões já adiantadas neste resumo, parece-me importante: 6. retornar a discussão sobre o Estado e situar as estratégias de negociação numa análise do Estado Democrático.

### Projeto e pacto

**N**uma primeira aproximação, podemos distinguir entre acordos substantivos, referentes ao conteúdo material de determinado plano, e acordos formais, referentes aos procedimentos segundo os quais se elaboram as opções e decisões políticas. No caso dos acordos substantivos relativos ao que fazer a respeito da crise, vou chamá-los de projeto. As noções de pacto privilegiam a formação de acordos relativos às regras de como responder. Trata-se de uma distinção analítica, mas que de fato assinala duas características diferentes.

A estratégia de projeto se refere a um acordo substantivo num duplo plano. Por um lado, supõe um acordo sobre o diagnóstico da crise; por outro, aponta para um acordo sobre determinada solução. Supõe-se que, havendo um acordo sobre as causas e os efeitos da crise, também

haja um acordo sobre a solução adequada, pelo menos em linhas gerais. Quer dizer, presume-se a existência de uma racionalidade auto-evidente e, portanto, um quadro de possibilidades compartilhado por todos os negociadores. Sob esta perspectiva, a estratégia de projeto procura selecionar os princípios reguladores e programar os conteúdos materiais de uma reorganização global da sociedade. Uma proposição de tal consenso sobre os objetivos da sociedade é a seguinte formulação:

*Em situações de ruptura da convivência entre grupos, a viabilidade da comunidade nacional ou se mantém pela força, ou se sustenta na capacidade de acordo, acomodação e transação das principais facções. Caso se formule um acordo, este não deve ser transitório, nem puramente tático. Deve ser um pacto a longo prazo, revisado periodicamente, mas que comprometa as principais correntes políticas democráticas e as associações que representam os principais interesses corporativos em disputa* (Foxley, 1982).

O projeto pode apelar para uma espécie de "grande acordo nacional", ou, então, mais especificamente, buscar a formação de uma aliança político-cultural em torno de determinado projeto de desenvolvimento. No caso do Chile, alguns autores constataam: 1. um "atraso" da estrutura econômica com relação à democratização política, 2. atraso devido à ausência de uma maioria política estável; e propõem a constituição de um "bloco pelas mudanças" (Pinto, 1983). É enfatizado o caráter político do projeto: o estabelecimento de um tipo de "compromisso histórico" entre os principais partidos democrático-populares para orientar a transformação sócio-econômica do país.

A estratégia do projeto aponta alguns problemas, que nos introduzem nas dificuldades do tema. Em primeiro lugar, supõe a existência de "áreas de consenso" que apenas precisariam ser traduzidas em vontade política. Haveria, por assim dizer, "interesses objetivos" que dariam base à elaboração de um projeto racional. Existindo a possibilidade de tal solução racional-objetiva da crise, justifica-se sua imposição de acordo com os procedimentos democráticos. Isto é, atribui-se o lugar central ao Estado como expressão e instrumento da racionalidade. Cabe perguntar se, em situações de incerteza como as que reinam no Cone Sul, a obtenção de uma racionalidade cole-

tiva — formal e substantiva — não seria algo puramente aleatório.

Não existindo uma racionalidade única da qual se possa extrair um determinado projeto (determinado conteúdo) como solução *necessária*, então passa ao primeiro plano a pergunta sobre os procedimentos que permitam elaborar de maneira coletiva/conflitante as *possíveis* opções alternativas. As estratégias de pacto outorgam prioridade à construção de um sistema institucional. Desde já, cabe destacar que não se trata de uma antinomia projeto ou pacto. Enquanto o projeto remete aos mecanismos institucionais de negociação como premissa, o pacto aponta para um acordo substantivo que confira sentido ao processo institucional.

Um segundo problema da estratégia de projeto consiste em enfatizar a finalidade de se institucionalizar um acordo, seja corporativo ou político, mas sem perder de vista a pergunta relativa ao *por que* os negociadores deveriam estar interessados em realizar tal compromisso. Haveria uma suposição de que, uma vez demonstrada a racionalidade genérica de uma instituição, a vontade dos negociadores envolvidos não pudesse atuar senão em conformidade com tal racionalidade. Ou seja, supõe-se uma racionalidade perfeita, de modo que, uma vez reconhecida, só possa se realizar de maneira direta e unívoca. Um negociador que, convencido do caráter racional de uma ação, não a empreende, está atuando de má fé ou é simplesmente irracional. E esta suposta irracionalidade ou má vontade do Outro ficaria ausente da argumentação racional. Não obstante, ela existe. E, conseqüentemente, instala-se o cinismo. Por um lado, invoca-se a racionalidade para convencer o Outro de determinada ação e, por outro, suspeita-se sistematicamente de sua *bona fide*. Com relação ao cinismo, pode-se dizer que é uma falta de realismo supor que não haveria brecha entre racionalidade e vontade. Tal enfoque não considera situações como o "dilema do prisioneiro".

Flisfisch (1984 b, 18) nos mostra que cada negociador possui duas opções estratégicas: *utilizar pressão social no momento considerado propício, ou abster-se de utilizar pressão social. Se o conjunto dos negociadores utiliza pressão social, cria um conjunto de condições para um novo ciclo de militarização. Se o conjunto de negociadores se abstém de usar pressão*

*social, aumenta a probabilidade de uma recuperação econômica a médio prazo e de uma consolidação democrática. Se um setor se abstém, mas os outros não, esse negociador é sacrificado e seu sacrifício será perfeitamente inútil. Se todos se abstém menos um, o que não se abstém se beneficia às custas dos demais, realizando seu próprio interesse e desfrutando ao mesmo tempo da continuidade democrática e da recuperação econômica.*

Tais situações só podem ser abordadas satisfatoriamente se supomos uma *racionalidade imperfeita*, ou seja, uma relação ambígua e complexa entre racionalidade e vontade, que leve em conta o que se costuma chamar de debilidade da vontade. Sob esta perspectiva, Flisfisch propõe, apoiando-se nas reflexões de Elster (1979) sobre *Ulisses e o Canto das Sereias*, enfocar o pacto como um mecanismo de autolimitação e abdicação dos participantes. Através de um pacto institucional, os negociadores "se amarram" reciprocamente, de modo que nenhum sucumba ao canto das sereias: a tentação de perseguir seu interesse egoísta (pressão social) em detrimento dos demais.

Um terceiro problema que é importante delinear se refere ao caráter democrático tanto do projeto, como do pacto. Nem uma, nem outra estratégia de democratização, no entanto, implica a restauração da soberania popular, o respeito dos direitos do cidadão e o fomento dos direitos econômico-sociais. Ou seja, o caráter democrático se fundamentaria na realização dos objetivos universalistas do projeto. Pois bem, tal invocação dos Direitos Humanos mostra-se insatisfatória, à medida que estes — enquanto realidade histórico-concreta — são contraditórios entre si. Sua compatibilização exige uma hierarquização dos direitos humanos em torno de um princípio diretor (a soberania popular ou a propriedade privada etc.). Todo projeto pode ser entendido como uma hierarquização concreta dos direitos humanos de acordo com determinada norma fundamental, que funciona como o sentido constitutivo da ordem assim instituída. Aqueles que não reconhecem tal direito diretor atentam contra a ordem social e podem ser expulsos — em nome dos direitos humanos (Hinkelammert, 1984). Em outras palavras, há diferentes interpretações dos direitos humanos, cada qual excluindo

do as concepções divergentes. Estas exclusões não têm sido problematizadas. As estratégias de projeto privilegiam os aspectos de governabilidade e eficiência da ordem democrática, sem justificar os limites de inclusão/exclusão da comunidade democrática em questão.

Neste contexto, cabe recordar a reflexão de Przeworski (1984), que tematiza a incerteza como traço fundamental da democracia. Se levarmos a sério a democracia como disposição coletiva sobre um futuro aberto, não podemos nos apoiar num acordo substantivo (no sentido de um compromisso irrevogável). Na democracia, pelo mesmo princípio da soberania popular, todo acordo é revogável. Não há, além dos procedimentos instituídos, *garantia material que assegure a cada agente o respeito* a seus "interesses vitais". Dada esta incerteza, torna-se difícil um processo de democratização ou mesmo de "abertura", enquanto os membros do "bloco autoritário" não tenham tal presença institucional que lhes permita resguardar, *em termos democrático-formais*, seus interesses básicos. Equivale a dizer que a transição para a democracia na região depende de uma neutralização institucional da incerteza. Sobre este pano de fundo, pode-se compreender as vitórias de Alfonsín e Sanguinetti e, sobretudo, a difícil abertura para a incerteza da competência eleitoral no Brasil e, como caso extremo, no Chile. A direita chilena não se curva diante da oposição porque está incerta de sua força eleitoral e, portanto, de sua capacidade de controle institucional sobre as mudanças sociais. À falta de uma garantia formal através das instituições democráticas (predomínio político-eleitoral), os setores dominantes preferem submeter seus interesses à proteção do Estado Autoritário.

O fato de que em alguns casos a defesa dos interesses dominantes seja confiada aos procedimentos democrático-formais e que, em outros casos, se prefira uma "democracia protegida" contra a subversão pela competência política, indica o caráter instrumental das instituições. Estas não estão assentadas sobre si mesmas. As referências à incerteza, aos "interesses vitais", à confiança e ao recebimento de ameaças etc. esboçam um contexto que escapa ao enfoque jurídico-constitucionalista do pacto. Não basta uma "legitimidade pela legalidade". Situações de crise, como as que deram

lugar aos golpes militares na região, mostram uma legitimidade escalonada. Em tempos "normais", opera uma legitimidade formal, baseada na legalidade. Mas quando esta lesa interesses básicos de um setor importante da comunidade, imediatamente se invoca o direito inalienável à liberdade, à propriedade etc., ou seja, um direito anterior e superior à legalidade existente. Esta legitimidade material, geralmente não explicitada, remete à analogia de opiniões e sentimentos, àquela coesão espiritual e religiosa que já fora tematizada por Tocqueville como a premissa da democracia moderna. Uma vez que o princípio da soberania popular permite aos homens pensar tudo e a se atrever a tudo, o que/quem estabelece os limites do politicamente executável? Hoje desapareceu, se alguma vez existiu, a unidade religiosa. Persiste, contudo, a pergunta sobre as fronteiras do possível e do impossível. Trata-se de instituir uma "normalidade" em que as expectativas de todos os negociadores sejam comunicáveis e comensuráveis. Nisto reside a atualidade do problema do consenso. Já não podemos descrevê-lo como um acordo substantivo que determina os conteúdos da futura ordem, mas tampouco podemos reduzi-lo a um acordo formal sobre os procedimentos válidos. Esta tensão compõe a problemática do pacto.

### O pacto político

**A** estratégia mais usual de transição democrática pareceria ser a de um *pacto fundacional*, destinado a: 1. afirmar a democracia como alternativa ao regime militar e 2. convencionar as "regras do jogo" da participação na reorganização da sociedade e do Estado.

Com respeito ao primeiro ponto, a alternativa pode ser descrita como uma ruptura radical: renúncia do governo existente, governo provisório e eleições para uma Assembléia Constituinte. As reivindicações da Aliança Democrática no Chile (1983/4) apontaram para este tipo de ruptura. Ou então pode ser uma ruptura negociada, como na Argentina e, sobretudo, no Uruguai (acordos do Clube Naval). Com respeito ao segundo ponto, o pacto fundacional pode assumir a legislação vigente, prorrogando sua eventual modificação para uma futura Assembléia Constituinte (Peru, Espanha e agora Bra-

sil), ou simplesmente restaurar o antigo ordenamento constitucional (Argentina, Uruguai).

Como traços típicos deste tipo de negociação, mencionarei os assinalados por Carlos Filgueira (1984, 16 e segs.) para o caso uruguaio.

1. O pacto aparece mais como uma necessidade de dar resposta aos desafios de governabilidade da transição para a democracia, do que como tentativa de institucionalizar um novo princípio doutrinário ou modelo político.

2. É um acordo primordialmente defensivo diante dos riscos da crise econômica, da presença militar e da reiteração potencial de uma polarização ideológica.

3. Trata-se de uma negociação não formal e não avalizada pelo Estado.

4. O caráter flexível da definição dos mecanismos de negociação facilita um alto grau de inclusividade dos agentes e dos temas conciliáveis.

5. Finalmente, cabe destacar o caráter transitório do pacto fundacional. Não se busca uma "paz eterna", mas sim uma trégua. Trata-se de uma "negociação para a transição", em que nenhum participante renuncia a suas chances de impor, na futura competência política, seu próprio projeto.

Trabalha em favor de uma negociação transitória, limitada temática e temporalmente à instauração de um sistema político democrático, a continuidade do sistema de partidos. Por um lado, o papel central das organizações sociais (desde o movimento sindical e estudantil, as comunidades cristãs e os agrupamentos de direitos humanos, até as agremiações empresariais e profissionais), nas diversas fases da resistência antiautoritária, volta rapidamente para os partidos, enquanto se inicia, de fato, uma abertura ou liberalização mínima. Esta tendência, já visível no Brasil (onde o sistema de partidos foi criado "de cima para baixo", tendo a oposição adquirido uma imagem "oficialista") nas eleições de 1974, surpreende ainda menos em países como o Uruguai e o Chile, com um sistema partidário de longa trajetória. O sistema de partidos, uma vez estabelecido, fica relativamente congelado. Esta notável continuidade facilita as negociações "de cúpula" em torno de um pacto de transição e, simultaneamente, dificulta compromissos de cooperação que poderiam diminuir as oportunidades futuras de cada partido. Para isto contribui, por

outro lado, a existência de "subculturas" partidárias de raízes profundas no Chile e no Uruguai, mas também em sociedades de tradição mais populista, como a Argentina e mesmo a Bolívia. Graças a estas subculturas, os partidos sobreviveram à repressão ditatorial. Mas essa mesma estabilidade das fidelidades ideológicas e, sobretudo, das adesões afetivas que reforçam os partidos "por dentro", torna-os receosos e intransigentes "por fora". Dado o peso da tradição, as crivagens interpartidárias tendem a ser repetidas e só suspensas provisoriamente, em caso de emergência.

Visto assim, o pacto fundacional aparece como uma estratégia realista em países com um sistema de partidos estruturado. Mas não podemos silenciar os aspectos negativos. A constância do "panorama político" facilita a estruturação dos conflitos (em contraste com a volatilidade que caracteriza o desmoronamento da ditadura). Mas, ao mesmo tempo em que favorece os esforços de reorganização, tende a ocultar as mudanças culturais ocorridas sob o regime militar e a esquecer os problemas que afetaram anteriormente a democracia nesses países. Sabemos muito pouco a respeito da mudança de valores e do modo de vida nos últimos anos. E não será fácil para os discursos políticos assumir e interpretar essas mudanças (apenas verbalizadas numa sociedade "privatizada"). Ao contrário, dada a erosão das identidades coletivas nestes anos, cabe presumir que a ansiedade em reencontrar finalmente nos partidos um referencial conhecido conduza a uma recomposição meramente repetitiva das identidades políticas, reprimindo ou escamoteando as novas experiências sociais. Em situações de crise como as que vivemos no Cone Sul, a regressão a visões simplificadoras e extremamente empobrecidas da realidade é muito tentadora, já que faz com que esta pareça clara e, portanto, controlável. Também o pacto fundacional pode chegar a funcionar como um mecanismo de estabilização simbólica, apoiando-se mais no estereótipo e no ritualismo que na elaboração de novos significados. Com isso, não apenas se tornam politicamente indigestas as eventuais alterações do universo cultural, como também são arrastados para frente os problemas que fizeram

fracassar anteriormente a convivência democrática.

Circunscrever a negociação a uma fase de emergência, diz Filgueira (1984, 18), "equivale a sustentar erradamente que o sistema político antecedente gozava de boa saúde". O que não é o caso de nenhuma democracia da região. Pois bem, não é que os partidos não vejam *grosso modo* os problemas da institucionalidade anterior, mas, sim, que se sentem pressionados pela urgência, a tal ponto que preferem prorrogar qualquer decisão que possa provocar conflitos entre as forças democráticas e desencadear novos processos de polarização ideológica. Afora tais considerações táticas, pode-se acenar com outro argumento: a renovação do sistema democrático é um assunto demasiado sério para ser abordado no estreito limite de uma negociação de cúpula. Esta não pode ser senão uma medida de emergência, que entrega as decisões fundamentais à vontade do cidadão e, concretamente, à competência político-eleitoral. Já não se recorre a razões práticas (continuidade dos partidos, premência do tempo), mas aos fundamentos teóricos da democracia. Esta argumentação mais teórica não invalida as objeções assinaladas e nos serve melhor para enfocar uma outra concepção de pacto.

Considerando a fragmentação de nossas sociedades e, conseqüentemente, a ameaça sistemática de uma polarização da competência política, destacou-se a necessidade de "institucionalizar o consenso" mediante um *pacto consociativo* entre as principais forças. Exemplos de uma "democracia consociativa" seriam o sistema político holandês e a Grande Coalizão austríaca (Daalder, 1974, Lijphart, 1977). Na América Latina, o acordo da Frente Nacional entre conservadores e liberais na Colômbia (1958-74), e o Pacto de Ponto Fixo (1958) na Venezuela aproximam-se de um pacto consociativo. Nestas sociedades, transtornadas por crivagens religioso-políticas e pela guerra (Áustria, Holanda), ou convulsionadas pela violência civil e por longas ditaduras (Colômbia, Venezuela), conseguiu-se consolidar instituições democráticas com base num ou em vários dos seguintes mecanismos de consociação (Klaveren, 1984, 13 e segs.). Em primeiro lugar, a formação de *grandes coalizões*, outorgando a todas ou quase todas as forças políticas co-responsabilidade governamental. Isto minora os

custos políticos de decisões impopulares e neutraliza uma "inflação ideológica". Em segundo lugar, o direito a *veto* das minorias em matérias importantes. Isto provê a oposição de uma defesa eficaz de seus interesses vitais, diminuindo sua preocupação com ameaças. Em terceiro lugar, a extensão do princípio de *representação proporcional* do campo eleitoral ao aparato estatal e às grandes corporações de direito público (televisão, rádio). A participação de todas as correntes (segundo seu cabedal eleitoral ou de acordo com um esquema fixo) na administração pública oferece uma imagem de neutralidade do Estado em situações de alta sensibilidade. Em quarto lugar, o pacto consociativo se apóia na *autonomia segmentária*, que obriga cada grupo a respeitar a legitimidade e a identidade própria dos demais. Ou seja, os limites sociais existentes são aceitos e consolidados. Finalmente, inclui também *acordos setoriais* com o fim de regular os conflitos em áreas particularmente sensíveis (negociações coletivas).

**S**em dúvida, os mecanismos mencionados não somente trazem uma trégua, obrigando a uma negociação permanente, mas também fomentam uma cultura política mais propícia à democratização, de modo que, posteriormente, se possa restabelecer a competência sem chegar ao enfrentamento total. Basta recordar a estabilidade política da Venezuela. O ponto fraco do modelo consociativo consiste em não tematizar *por que* os partidos teriam que concordar com uma política de consenso. Vale aqui o mesmo que foi dito acima: não basta que os negociadores (individual e coletivamente) considerem boa e racional a cooperação, enquanto os eventuais benefícios de uma *vitória* forem tentadores. Especialmente em sociedades polarizadas como a chilena, as expectativas de se conseguir uma vitória que permita impor o próprio projeto constituem um eixo fundamental das identidades políticas.

Precisamente pela força auto-evidente que pode ter o modelo de democracia consociativa no Brasil e no Cone Sul, convém levar em conta certas desvantagens. Se num contexto pré-democrático o pacto consociativo facilita a elaboração de uma Constituição ideologicamente neutra, aberta à realização de

qualquer projeto de sociedade compatível com a democracia, posteriormente costuma produzir uma perda da capacidade inovadora. A ampliação da representação proporcional na administração pública e, em particular, no governo (sob a forma de grande coalizão) funciona como um fechamento do sistema político. Com um espaço fechado para novos competidores, os partidos — relativamente liberados da competência eleitoral — podem ser mais indiferentes às expressões sociais de descontentamento e protesto. Aos olhos do cidadão comum, as negociações parlamentares adquirem a imagem de "negociatas". Embora a transparência do poder seja um ideal democrático inalcançável, a ausência de um pólo opositor, fiscalizador do governo, fomenta a irresponsabilidade de todo "governo invisível" (Bobbio, 1985). A história da *Proporzdemokratie* austríaca mostra a crescente apatia dos cidadãos e, portanto, a progressiva deslegitimação do sistema político. A conquista da estabilidade institucional pode chegar a ser paga com uma crise de representação, tão desestabilizadora quanto a polarização anterior. Por isso a estratégia do consenso institucionalizado, que permitiu instaurar a democracia através de uma "mudança da ordem", tem que ser abandonada posteriormente em benefício da própria democracia. (Convém recordar, a este respeito, o processo espanhol, onde o PSOE — diferentemente do PCE — apóia o consenso sem abandonar seu papel de oposição e, portanto, sua pretensão de alternativa.) Dito de maneira simples: a consolidação da democracia não repousa na cooptação da oposição, mas na existência de uma *oposição fiel e eficaz*. O desenvolvimento de uma oposição ao mesmo tempo fiel e eficaz me parece ser uma das questões centrais em sociedades como as nossas, com desigualdades e distâncias sociais tão dramáticas.

### Por que um pacto social?

O atual interesse da democracia reside na construção conflitante da ordem social. Se o futuro não está predeterminado por alguma Providência, se a definição da melhor vida possível é uma tarefa constante da convivência humana, então o conflito relativo à ordem desejada é inevitável. Ve-

jo no conflito — e não no equilíbrio ou na harmonia — a condição existencial da democratização. Não obstante, sob o ponto de vista da "democracia real" em nossos países, seria ingênuo menosprezar a importância de uma limitação mais ou menos ampla da possibilidade de conflitos. Neste contexto se insere o debate sobre o pacto social. O objetivo é estabelecer uma "paz social" mediante um pacto tripartite entre empresariado, os sindicatos e o Estado (ou pacto bipartite, referendado pelo Estado) sobre um conjunto de questões econômicas, desde o incremento de preços e salários, até temas de política econômica e legislação social (Santos & Grossi, 1983; Córdova, 1985).

Na região, a idéia do pacto social surge numa situação de emergência econômica. Como herança dos regimes militares e seu modelo neoliberal, os países do Cone Sul têm uma situação de desemprego, de inflação, de concentração da riqueza e de dívida externa que não é somente sentida como moral e politicamente ilegítima, mas também como economicamente inadmissível. Basta ver as projeções dos banqueiros norte-americanos; no caso do Chile e do Peru, calcula-se que até o fim da década o montante da dívida externa triplicaria o valor das exportações, levando à declaração de estado de insolvência financeira. Estes países têm também a mais explosiva situação de desemprego; caso se mantenha a taxa de crescimento prevista de 3,6% anual até 1990, só poderiam ser absorvidos os que entrassem pela primeira vez no mercado de trabalho, mas não se criariam empregos para os atualmente desocupados.

A situação de desemprego, de inflação e de dívida externa, assim como o ressurgimento de velhas exigências sociais, longamente reprimidas pelos regimes militares, fez com que a dimensão política da economia fosse redescoberta. Começa a haver uma politização da crise econômica. E ela ocorre num duplo sentido. Por um lado, desencadeia a crise das ditaduras e abre processos de transição. Por outro, contudo, obsta a instauração de instituições democráticas na medida em que tende a "sobrecarregar" os procedimentos institucionais com matérias extremamente conflitantes. Cabe presumir que: 1. sob condições democráticas, há uma tendência ao uso de estratégias de pressão social e que 2. dadas as con-



dições de recessão, tais estratégias reivindicatórias reforçam e prolongam a estagnação; com isto, 3. geram uma desestabilização política que fomenta um novo "ciclo autoritário". Daí se conclui que, 4. para evitar tal desenlace, seria necessário substituir as estratégias de pressão social por estratégias de negociação. Um eventual mecanismo cooperativo de formação de decisões e políticas é o pacto social.

O pacto social pressupõe que: 1. o problema central se funda na contradição entre capital e força de trabalho assalariada; 2. o conflito de interesses é organizado socialmente através das corporações e 3. pode ser decidido de forma cooperativa, incorporando os interesses envolvidos no processo político como negociadores reconhecidos e indispensáveis, fazendo-os co-responsáveis (e, ocasionalmente, completamente responsáveis) pela implementação da política econômica.

Por que responder a uma *politização* da crise econômica com um pacto *social*? A idéia do pacto social não só assume a corporativização da sociedade capitalista como produto da crescente participação dos setores subalternos; além disso, apóia-se nela como alternativa para a escassa densidade do sistema de partidos (Argentina). O que torna tão atraente o mecanismo do pacto social em nossos países (com uma sociedade política fraca ou polarizada e um presidencialismo tradicionalmente forte) é que depende da iniciativa governamental. O Executivo pode se esquivar do conflito político "devolvendo" a elaboração, seleção e decisão da "questão social" à Sociedade Civil. O pacto social se apresenta, assim, como uma possibilidade de fazer *governo* sem esperar a consolidação de um *sistema político* (Portantiero, 1984).

Finalmente, outra razão, bem simples, concorre para o atual debate sobre o pacto social: a existência de um "modelo". O modelo social-democrata (desenvolvido inicialmente na Suécia e, posteriormente, na Áustria, Alemanha e Inglaterra) oferece um exemplo de Estado Social que compatibiliza a defesa das liberdades políticas com o desenvolvimento da igualdade social. Embora tal intento seja criticável ou simplesmente inviável em nossas circunstâncias, o modelo não deixa de funcionar como um referencial "realmente existente" para a compreensão de nossa realidade.

## Problemas do pacto social

O presidente Alfonsín é um dos que mais se preocupam em conseguir um pacto social que reative o processo econômico e — através de tal "normalização" — estabeleça o processo de democratização. A este respeito, convém recordar o Pacto Social de junho de 1973, celebrado por insistência de Perón entre a CGT e a CGE. O acordo firmado consistiu num aumento salarial que devia ser absorvido sem se recorrer a um aumento de preços, e num compromisso mútuo em não se exigir novos aumentos de salários e preços durante dois anos. Em compensação, as empresas industriais receberam subvenções para a exportação e créditos a curto prazo. Após uma forte fredda inicial, a inflação tornou a disparar e com ela resurgiu a pressão da mobilização sindical. Um ano depois, quando Perón morreu, o Pacto Social era uma mera formalidade. Da experiência argentina se depreendem várias conclusões (Canitrot, 1984):

1. Um pacto entendido como simples acordo sobre salários e preços não pode eliminar a inflação, se o restante da política econômica está dirigida para produzir excessos de demanda. 2. A política econômica é um assunto político que ultrapassa as representações setoriais. Mal conseguem as organizações corporativas renunciar à defesa dos interesses de seus representados em favor de proposições gerais de política, sobre cujos resultados não há garantias. Portanto, não assumirão como próprio, mesmo que o proclamem em público, um pacto imposto em nome do interesse geral. 3. Os lucros do acordo são hipotéticos, enquanto os custos são concretos e mensuráveis. Julgados de acordo com os interesses setoriais, as diretrizes corporativas perdem sua representatividade, a menos que a assinatura do pacto tenha visivelmente evitado males maiores. O fracasso do pacto intercorporativo colabora com o descrédito da representação intracorporativa.

Sobre este fundo concreto, quero esboçar em termos mais gerais alguns problemas que enfrenta um pacto social.

1. Uma primeira interrogação se refere à representatividade, pergunta que se coloca em dois planos: o dos negociadores e o dos objetivos do pacto. Um dos principais obstáculos, reconhecido

por todos, é a falta de uma agremiação empresarial única e de uma central sindical única. Mesmo onde existem grandes confederações, estas costumam ter um *status de fato*. O problema não é tanto legal, nem consiste somente na ampliação do número de negociadores e (pela competência intra-setorial) na maior complexidade da negociação. A dificuldade principal me parece ser o fato de as corporações sociais terem uma dimensão política. Principalmente no movimento sindical, as divisões são do tipo político-ideológico e estreitamente vinculadas às crivagens interpartidárias. Como incorporar ao pacto social uma central sindical controlada pelos comunistas, se o PC não está legalizado ou encontra-se marginalizado de fato? Não se trata somente de considerações táticas; estão em jogo os limites de inclusão/exclusão que configuram a comunidade. Em sociedades polarizadas, inclinadas a visões sociais do tipo amigo/inimigo (Chile, Peru), não há certeza de que o outro *partner* seja membro da comunidade ou "inimigo da ordem". Mas não somente em termos de imagens e sensações cabe perguntar se um pacto entre empresariado e sindicatos representa realmente um compromisso entre as "classes fundamentais" de nossas sociedades. A referência às classes fundamentais, implícita na estratégia do pacto social nas sociedades capitalistas desenvolvidas, é duvidosa em nossa região, tanto pelo peso dos setores rurais e das crivagens étnicas, como pelos recentes processos de desindustrialização. No Chile, por exemplo, a diminuição do volume numérico ou do peso estratégico do proletariado afetou (em termos ainda desconhecidos) o movimento sindical, parecendo ter se deslocado a ênfase anterior no "operário" para o "popular". Sendo assim, poderá o movimento sindical, assentado na esfera da produção, representar o movimento popular, fundamentado no âmbito da reprodução?

Num outro plano, cabe perguntar se um acordo sobre preços e salários (que costuma ser o objetivo central dos pactos sociais) "representa" o problema central da crise. Considerando exclusivamente a economia, ninguém discute a influência de um convênio sobre preços e salários numa política antiinflacionária, pelo menos a curto prazo. Mais duvidosos são os efeitos que diriam respeito a duas outras áreas prioritárias: o desem-

prego e a dívida externa. Nestes casos, o pacto deveria abarcar melhor a política de investimentos (públicos e privados), que tornaria muito mais complexas as negociações (pois condiciona o direito de propriedade, força critérios de emprego e de produtividade, e exige maiores prazos para a reflexão).

Qualquer que seja o tipo de objetivos convencionados, não podemos deixar de nos perguntar sobre o valor de um pacto "nacional" em face do processo de transnacionalização. A recente experiência argentina ilustra bem a imposição do condicionamento das possibilidades de um acordo operário-empresarial a uma conflitante e prolongada negociação com o FMI. Este acordo deixa de ser vinculador para os próprios signatários e perde todo "efeito de demonstração" para outros setores, na medida em que não se ajusta às condições internacionais (negociadas ou de fato) da economia nacional. Isto me leva a retomar o exposto sob um outro ângulo: o das exclusões.

2. Um dos atrativos do pacto social é que — diferentemente do modelo neoliberal — ele parte da existência de interesses organizados. Se a idéia liberal do mercado como intercâmbio entre indivíduos livres e iguais sempre foi uma má utopia (Polanyi), hoje é evidente a estruturação do processo econômico através de uma "corporativização". Sem desconhecer sua relevância também em nossa região, o nível de organização é comparativamente baixo. No âmbito do trabalho assalariado, a maioria dos operários não se encontra sindicalizada. Para isto contribuem o alto número de empresas pequenas (geralmente excluídas da legislação sindical), o caráter recentemente mais precário do trabalho assalariado no campo e o incremento das taxas de desemprego e subemprego. Se o movimento sindical não pôde incorporar estes setores, tanto mais difícil será a sua articulação com os movimentos sociais como, por exemplo, os invasores de terra, os "sem casa" etc. As reivindicações destes não são negociáveis, no sentido de que têm um significado constitutivo da identidade coletiva do grupo (Durham, 1984).

No âmbito do capital, as exclusões não são menores. As corporações empresariais não costumam incluir os pequenos empresários e o sem-número de "trabalhadores por conta própria". Tanto os sindicatos como as agremiações

empresariais excluem o chamado "setor informal" do peso estrutural crescente de nossas economias. E, mesmo quando são incluídas as empresas públicas ou semifiscais, torna-se difícil incluir o capital estrangeiro, freqüentemente regulamentado por estatutos específicos.

As exclusões arroladas fazem duvidar da capacidade "apaziguadora" dos acordos tripartites e fazem temer pela "externalização" dos custos do pacto para os ombros dos excluídos.

**E**ste breve relato, indicando a amplitude dos setores não representados pelas organizações empresariais e sindicais e, portanto, excluídos de um pacto social, somente pretende insinuar as estreitas margens da base social e, sobretudo, política para tal estratégia. Talvez as sociedades latino-americanas, mais que corporativizadas, sejam sociedades fragmentadas. Enquanto o corporativismo supõe uma visão de "interdependência de interesses", as sociedades do Cone Sul tendem a um "fracionamento" particularizador. Ilustrativas disto seriam as situações de impedimento de veto mútuo e de bloqueio que encontramos na Argentina e na Bolívia, mas também no Chile, Peru e Uruguai. Paradoxalmente, o "Estado forte" dos regimes militares, procurando encarnar a unidade orgânica, a totalidade do corpo social, acabou por fortalecer o particularismo. O *corpus* societário se assemelha a um arquipélago, onde a identidade de cada "ilha" não reside no reconhecimento do Outro ou pelo Outro. Pois bem, mesmo que este diagnóstico seja correto, não anula a idéia do pacto. Quanto mais fragmentada a sociedade, mais urgentes são as estratégias de negociação — e mais difíceis. A questão é saber se o pacto *social* seria o tipo adequado de negociação.

A propósito, quero ressaltar outros tipos de exclusão. O pacto social não contempla duas corporações que nos processos de democratização desempenham um papel decisivo: os partidos políticos e as forças armadas.

Surpreende que — depois de reconhecido o caráter político da crise — se pretenda solucioná-la numa negociação técnico-funcional. Com efeito, podemos caracterizar o pacto social como uma mediação de interesses através de uma representação funcional. A ênfase neste

tipo de representação levanta duas objeções. Por um lado, o perigo do "corporativismo". Diferentemente do mundo anglo-saxão, no mundo latino as corporações foram criadas pelo Estado ou, pelo menos, requerem o reconhecimento deste. Esta tradição é notoriamente *anti-parlamentar*. Geralmente, tem-se exaltado a representação congressista, expressão da "organicidade" da sociedade, para denegrir o Parlamento como um "fenômeno de massas". Não espanta que a tecnocracia, interessada em soluções técnicas, prefira uma negociação entre especialistas a uma deliberação pública. Por outro lado, se a representação democrático-igualitária não é abolida, então a exclusão dos partidos é inviável. Queiramos ou não, os partidos modernos são (também) representantes de interesses. Conseqüentemente, toda proposta derrotada na celebração de um pacto social reaparecerá através de um outro partido no debate político-parlamentar. Para evitar isto, não basta garantir a participação do Estado num acordo tripartite. Sua (confusa) presença no pacto social é a de governo, fiscalização, administração pública, enfim, de árbitro e contemporizador, mas não em sua característica decisiva para a democratização: como Estado dos cidadãos, como sociedade política. Em suma, não se trata de subestimar a importância da representação funcional, mas sim de ressaltar a ausência de uma articulação entre tal representação funcional e a representação democrático-igualitária.

Não menos problemática é a exclusão da corporação castrense. A democratização implica duas tarefas simultâneas, com relação à desmilitarização do Estado e à inserção social das forças armadas. Os recentes acontecimentos na Argentina indicam as dificuldades. Nos últimos anos, teve lugar uma progressiva autonomização institucional das forças armadas através do desenvolvimento de ideologias e doutrinas corporativas próprias, um contínuo aumento do pessoal, um impressionante incremento da indústria armamentista e, logo depois, um aumento mais que proporcional do orçamento militar (Varas, 1984). Se este processo de autonomização militar não é revertido, as forças armadas acabam por impor ao governo civil a definição do "interesse nacional". Mas além disso (e por esta razão incluo o ponto aqui), a pressão castrense pelos recursos fiscais é uma

"pressão social" particularmente eficaz e anulará qualquer política redistributiva. É, pois, inclusive por razões econômicas que uma negociação sobre a ordem democrática não pode se limitar a um acordo entre civis. Apenas inserindo novamente a defesa nacional no sistema político nossos países conseguem avançar na desmilitarização tanto do Estado, como da própria Sociedade Civil.

Finalmente, gostaria ao menos de mencionar uma outra corporação a considerar: os meios de comunicação de massa. O impacto da televisão, do rádio e da imprensa na formação da "opinião pública" é tal, que uma negociação depende em alto grau da cobertura (visibilidade) e da interpretação (mensagem) de que são objeto os problemas econômicos por parte dos *mass media*.

3. Todo pacto supõe certas condições gerais de negociação (Santos, 1984). Uma dessas premissas é que cada participante acredite que, mesmo no pior dos acordos possível, as concessões realizadas sejam mais benéficas que um não-acordo. Para que todos os agentes prefiram um acordo ao não-acordo, é indispensável uma compatibilidade de interesses.

**N**o caso típico de um pacto social (enquanto acordo sobre preços e salários), o setor empresarial sabe que o congelamento de seus preços será compensado pelo Estado via subsídios diretos e créditos baratos. O setor assalariado, em compensação, tem muito menos garantias de que sua renúncia de hoje será gratificada no dia de amanhã. Mesmo quando o congelamento dos salários é indexado sobre a inflação, resta o problema do desemprego. É improvável que o empresário tenha uma compreensão e um enfoque do desemprego que seja simétrico ao do operário. A urgência deste problema no Chile e no Peru é muito superior à que existe na Argentina e no Brasil. Mas, mesmo nestes países, pode-se visualizar a inoperância do enfoque ortodoxo de que "os ganhos significam mais investimentos, e os investimentos geram mais empregos". O desemprego aparece como um traço estrutural da economia capitalista. Que garantia pode esperar o operário a este respeito, por parte dos empresários ou mesmo do Estado? Em tais condições, um pacto aparece como uma

conciliação; ou seja, como uma renúncia a direitos legítimos. A renúncia dos sindicatos uruguaios ao pacto solicitado por Sanguinetti indica as dificuldades de um "cálculo racional". Paralelamente, cabe assinalar o caso dos empresários chilenos. Procurando uma negociação de todas as forças democráticas, um setor sindical propôs ao empresariado o estabelecimento de um pacto social para lhes assegurar a "paz social". Aqui, foram os empresários que desacreditaram das garantias oferecidas. As ameaças governamentais a curto prazo (via controle estatal do sistema bancário) predominam sobre as promessas sindicais a longo prazo.

Não proponho enfocar o conflito como uma luta de classes com interesses antagônicos e, portanto, incompatíveis. Há compromissos de classes na medida em que a negociação de benefícios mútuos ofereça maior segurança que as expectativas de uma vitória no embate frontal (Przeworski, 1981). Um exemplo é a Espanha, onde, apesar ou precisamente por causa da recessão, uma UGT propensa à negociação ganhou as últimas eleições sindicais, na frente das Comissões Operárias, propícias à confrontação. O que me interessa assinalar com estes exemplos é a força da imagem, do sentimento de ameaça. Exigir dos agentes um cálculo de custos/benefícios estritamente econômico-racional não é realista. Assim como em eleições políticas, na negociação de um pacto social o cálculo de preferências é guiado tanto por motivos locais, quanto por representações globais. Já Maquiavel sabia que a política se faz com ilusões. Pode o pacto social se apoiar em "ilusões" compartilhadas/compartilháveis?

Isto nos leva a um quarto problema.

4. São ainda válidos os pressupostos em que se baseava o modelo social-democrata do pacto social? Tais pressupostos eram, no fim das contas, dois. Por um lado, uma idéia da economia como único fator determinante do desenvolvimento social e, por outro, uma idéia da política como programação racional-centralizada do desenvolvimento. Havia um consenso em torno da possibilidade de se conseguir a integração social de todos através do crescimento econômico e da redistribuição da renda; consenso que se expressa materialmente no Welfare State keynesiano. Com base neste consenso, delineia-se o pacto social como um controle

do ciclo econômico e um ajuste das disfuncionalidades do mercado capitalista. Poderia parecer que aquele consenso já não existe. Por um lado, acham-se em questão a centralidade da produção e o crescimento econômico. Duvida-se da economia como fator determinante de um progressivo bem-estar e, em consequência, da própria noção de progresso. Junto com a procura de valores materiais, coexiste a preocupação com valores pós-materiais (Inglehart). Não se trata de um fenômeno restrito ao capitalismo metropolitano. No Cone Sul, os regimes militares conquistaram durante certo período o consentimento dos cidadãos com base num "milagre econômico"; contudo, seu posterior fracasso e a consequente queda das crescentes expectativas de consumo fizeram com que a preocupação com a segurança (jurídica, trabalhista, policial, moral) viesse a ocupar um lugar prioritário. Reescalamento semelhante ocorreu com valores como a dignidade humana e a liberdade política, que são os que orientam as lutas pela democracia em nossos países. Este fenômeno não anula a exigência do desenvolvimento econômico como um elemento indispensável para a própria democratização. Mas já não se trata de um valor fixo e unívoco. Por abstrata que seja a invocação do desenvolvimento econômico, há experiências concretas dos significados diferentes e mesmo opostos que podem ter. Pensemos no Chile e nas sucessivas versões desenvolvimentistas, a socialista e a neoliberal, do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, e ampliando o que foi dito acima, há uma crise de consenso devido ao progressivo e até explosivo processo de diferenciação social. A democratização produz e fomenta uma extrema variedade de interesses e necessidades, mas tem dificuldades em expressar os valores e objetivos de cada grupo social. Desmorona a idéia do Estado como síntese moral-cultural do conjunto da sociedade. Ao mesmo tempo em que o Estado ganha legitimidade, incorporando novos setores à cidadania ativa, ele a perde ao deixar de encarnar a racionalidade coletiva. Também no Cone Sul o centralismo do Estado se vê questionado. A própria tentativa do Estado de revigorar a unidade nacional acentuou as distâncias. Os homens e mulheres destas sociedades não se reconhecem a si mesmos enquanto coletividade por meio do

Estado; o Estado Autoritário não é representativo. Mas a Argentina, a Bolívia ou o Peru sugerem as graves dificuldades que um Estado Democrático igualmente enfrenta.

Em suma, o pacto social tem como premissa um "consenso" que dê sentido a tal acordo. Isto não parecia existir.

### Sobre a crise

**M**inhas reservas frente ao pacto social provêm da suspeita, certamente vaga e confusa, quanto ao caráter da crise atual. O extenso uso e abuso da noção de crise inibem seu emprego. Não obstante, tentarei explicitar minhas suposições na medida em que todo o debate sobre o pacto social pressupõe um diagnóstico da crise. Qual crise? O pacto social responde, conforme vimos, a uma crise cíclica da economia. Esta existe, mas não me parece ser o ponto fundamental. Na Argentina e no Chile, a crise econômica tornou visível uma crise política e, conseqüentemente, o pacto social é analisado "em função de" um pacto político. A inserção do pacto no processo de democratização é correta, mas insuficiente; falta explicar a relação da democratização com a crise. Trata-se realmente de uma antinomia "democracia versus ditadura" ou existe um questionamento generalizado de todo ordenamento?

Como as visões apocalípticas são tentadoras, impõe-se a cautela. E, contudo, tem-se a impressão de que o que está afinal em crise são os valores e as medidas com que qualificamos e classificamos o real: uma "crise de sentido". Talvez seja um preconceito pessoal, mas vejo na incerteza (acentuada pela erosão das rotinas sob o autoritarismo) a característica mais acentuada nas sociedades do Cone Sul. Tanto na Argentina e no Uruguai, como no Chile e no Peru, para não falar da Bolívia, tornou-se extremamente difícil não só prever o futuro, mas inclusive imaginar as alternativas à situação presente. A incerteza e o desconcerto não são uma especificidade determinante. Já em 1938, Antonin Artaud escrevia: *Se o signo da época é a confusão, vejo na base desta confusão uma ruptura entre as coisas e as palavras, as idéias e os signos que são sua representação* (cit. Béjin, 1979, 115). Se este desmoronamento das representações

caracteriza nossa situação, não será esta mesma confusão que impede de se especificar a crise?

André Béjin fala de um desmoronamento do fundamento fiduciário dos signos de valores. Em todos os campos de atividade, os intercâmbios, que até então pareciam fluidos, transparentes e previsíveis, aparecem caracterizados pela viscosidade, a opacidade, a imprevisibilidade. O resultado é uma contração autárquica; a sociedade tende a se retrair e atomizar num conglomado de ilhas. Por um lado, ilhas de agentes que transformam as diferenças sociais em fronteiras protetoras e se encerram numa sociedade auto-referenciada. Por outro, ilhas de atividades que já não são comensuráveis. Em tal situação de incerteza e dissociação, ocorre, segundo Béjin, uma regressão aos "respaldos" fiduciários dos valores: o ouro (em economia), o carisma (em política), as revelações fundamentalistas (em religião), as evidências básicas (na ciência).

A situação política de nossas sociedades está cheia de tais regressões: procura se defender da confusão através da férrea afirmação de "algo" eterno e inquestionável. Mas como afinal não existe esse *hard core* firme e imutável, a regressão desemboca no desencanto.

Parece-me interessante, a esse respeito, a análise que faz Paramio (1984) de um processo aparentemente expansivo e inovador: a experiência do governo socialista na Espanha. A crise dos anos 70 marca o limite histórico da ideologia de esquerda, fundamentada numa idéia keynesiana de controle do ciclo e da redistribuição da riqueza. Já não parece possível controlar o ciclo econômico através da criação de uma demanda solvente. E a partir desse momento, já não é possível dar por efetivado qualquer progresso irreversível, até que se igualem as oportunidades. O principal problema passa a ser um déficit orçamentário incontrolável, para o qual Keynes não oferece soluções. Não pareceria haver outra alternativa a não ser uma política de austeridade para controlar déficit e inflação. Segundo Paramio, a esquerda deve admitir que a crise ocorre na parte da oferta (*supply side*), ou seja, sua origem reside na redução da participação dos ganhos do capital na renda (*profit squeeze*) em consequência de um crescimento dos salários superior ao da produtividade. Portanto, não basta reativar a demanda

interna; é preciso elevar a produtividade. Isto tem um aspecto negativo: o fechamento de empresas não rentáveis e a redução do emprego. E um aspecto positivo, mas não necessariamente a curto prazo: o investimento em bens de capital capazes de aumentar a produtividade. Inicialmente predominarão os efeitos negativos; a reconversão industrial implica demissão de mão-de-obra. Além disso, a queda dos ganhos diminui os investimentos necessários para reestimar, a médio prazo, o emprego. Por isso, a reativação econômica exige pactos sociais destinados a fixar os limites de crescimento de salários com relação à inflação.

Afora o interesse que, por si só, a experiência espanhola tem para nós, o que me interessa ressaltar neste contexto é que — precisamente por seu relativo êxito na gestão governamental — o PSOE atravessa uma crise de identidade sem precedentes. Não tem uma estratégia a longo prazo, com um modelo de sociedade definido e alguns princípios éticos claros (Paramio, 1984, 127). A esquerda socialista parece ser obrigada a fazer o que está fazendo, incapaz de imaginar uma opção alternativa. E esta "crise de projeto", constatada na esquerda européia, é vivida por nós ainda mais dramaticamente em nossas sociedades.

Se é que minhas reflexões apontam na direção correta, delinea-se um tema decisivo para nosso debate: a crise de identidade. Não conseguimos articular os diferentes aspectos da vida num contexto coletivo. O efeito mais visível disso nas sociedades do Cone Sul é a perda de raízes sociais e de participação coletiva. O próprio desejo de comunidade (mesmo sob a forma de uma fuga para a intimidade e a autenticidade, não contaminadas pela "loucura" do mundo social) põe em evidência a diluição da vida coletiva. Sob esta perspectiva, a desagregação do movimento sindical e dos partidos no Cone Sul não é uma simples "questão de organização", uma inevitável reacomodação pós-autoritária. Os apelos à unidade não encontram eco porque não conseguem invocar um sentimento do coletivo no qual um "nós" possa se reconhecer e afirmar.

A própria crise fomenta — pela urgência das tarefas imediatas — um pragmatismo cru, que não consegue captar as *raízes*, invisíveis da crise.

## Crise e construção da ordem

A importância do debate sobre a conciliação reside na força da auto-evidência que consegue invocar a idéia do pacto como solução da crise. Diante da crise econômica, o pacto social aparece como a implementação de uma inevitável política de austeridade. Diante da crise institucional, o pacto restabelece as normas gerais que regem a vida social e os procedimentos que orientam a deliberação pública e as decisões de autoridade. Diante das crises do regime democrático anterior, o pacto promete uma mudança de estilo político, que evitaria processos de polarização ideológica e de bloqueio institucional. Em tudo isso, a idéia do pacto reúne com sensibilidade as dramáticas experiências dos últimos anos e outorga ao período de transição democrática um significado expressivo.

A noção de pacto (político e social) expressa um anseio, mas não o elabora. Contrapõe a democratização à crise, mas não articula a relação. Talvez o grande eco do debate provenha justamente do fato de a ilusão de poder se esquivar (*bypassing*) dos problemas da democracia. Não vem ao caso aqui discutir as teorias da democracia. Não obstante, parece-me ingênuo discutir as estratégias de negociação fingindo que não estamos tratando de problemas da teoria democrática. De fato, o debate se insere numa espécie de "renascimento liberal"; alude-se ao intercâmbio e ao mercado político, prefere-se um Estado mínimo, mero garantidor das regras do jogo, mas solicitando-se, simultaneamente, um Estado intervencionista, tudo isto sob a imagem de um equilíbrio harmonioso. Esta recuperação do liberalismo seria muito benéfica numa região que não o conheceu, desde que impulsione uma reflexão aprofundada sobre a política democrática. Como avaliar *ex parte populi* e não somente *ex parte principis* (governabilidade) se as estratégias de conciliação são *efetivas* e *desejáveis*, sem refletir sobre as relações entre democracia e pluralismo, entre política e sociedade, entre participação e representação? Em outras palavras: pergunto-me em que medida o debate não é uma tentativa mais ou menos consciente — sob a pressão da urgência — de abordar uma discussão sobre a democratização mediante um método instrumental *ad hoc*.

As estratégias de "pacto social", em particular, costumam-se concentrar na gestão da crise (ou, melhor dizendo, gestão da saída da crise), tendo por premissa a existência de regras institucionais para a formação de uma vontade coletiva. Isto é, supõe-se uma racionalidade relativamente unitária e aplicada continuamente no tempo pelo Estado, e um conjunto de agentes que cooperam entre si com facilidade. Esta premissa me parece errada. Predomina, antes, uma dinâmica cega, produto de diferentes intencionalidades parciais sem código comum. Com alta probabilidade, a decisão daí resultante não será uma intencionalidade ou racionalidade de ordem superior, elaborada pelo conjunto dos agentes, mas sim um mero efeito aleatório, nem previsto, nem desejado, da ação conjunta. Nestes casos, não se pode falar de uma "estratégia" propriamente dita. Para que exista uma estratégia, não se pode separar o conteúdo material da proposta das formas de elaboração. Em outras palavras: em nossos países, a resolução da crise e a construção da ordem política são processos simultâneos (Flisfisch, 1984 c, 7).

A construção da ordem costuma ser concebida principalmente sob o ponto de vista da instauração de instâncias e de procedimentos para a elaboração das opções e da tomada de decisões. Esta perspectiva é importante e até prioritária, desde que se leve em conta algumas implicações. Trata-se de uma *reforma institucional*; isto significa repensar a institucionalidade, evitando-se a atual cisão entre uma teoria de sistema, incapaz de dar conta da decomposição e da recomposição dos sujeitos, e uma teoria da ação, incapaz de tratar, a partir da constituição dos sujeitos, da institucionalização da vida social.

A institucionalização do conflito implica, nos países do Cone Sul, a *elaboração de normas constitutivas*. O autoritarismo destruiu as normas reguladoras que governavam a luta política; esta não está demarcada por limites que, aceitos e compreendidos por todos, se coloquem no horizonte do politicamente possível. Devem ser criadas novas regras e rotinas, uma nova "gramática" da ação política. Quer dizer, é preciso redefinir o quadro de possibilidades dentro do qual a política ("a arte do possível") é racional.

A determinação do possível resulta da ação conjunta de diferentes utopias, pro-

## Bibliografia

- Béjin, André. *Crisis de valores, crisis de medidas*, em AA.VV.: *El concepto de crisis*. Buenos Aires, Megalopolis, 1979.  
Bobbio, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Einaudi, 1985.  
Canitrot, Adolfo. *Conflicto y acuerdo social en la Argen-*

rina, en Canitrot, Foxley, Lagos: *Orden económico y democracia*. Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, 1984. Córdova, Efrén. *Pactos sociales. Experiencia internacional, tipología e modelos*. São Paulo, Ministério do Trabalho/IBRT, 1985.

Durham, Eunice Ribeiro. *Movimentos sociais, a construção da cidadania*, em Novos Estudos CEBRAP, n.º 10, São Paulo, 1984.

Filgueira, Carlos. *Mediación política y apertura democrática en el Uruguay*. Montevideo, Documento Trabajo CIESU, 1984.

Flisfisch, Angel. *Consenso, pacto, proyecto y estabilidad democrática*. Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, 1984 a.

Flisfisch, Angel. *Reflexiones algo oblicuas sobre el tema de la concertación*. Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, 1984 b.

Flisfisch, Angel. *Crisis, Estado y Sociedad Política — la primacía de la sociedad política*. Santiago, FLACSO, 1984 c.

Foxley, Alejandro. *Algunas condiciones para una democracia estable: el caso de Chile*. Santiago, CIEPLAN, 1982.

Grossi, Maria e Santos, Mario dos. *La concertación social. Una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización*, em Crítica & Utopia, n.º 9, Buenos Aires.

Hinkelammert, Franz. *Democracia y Derechos Humanos* (manuscrito). Costa Rica, Depto. Ecuménico de Investigaciones, 1984.

Offe, Claus. Interview by J. Keane and D. Held, em *Teles*, n.º 58. Winter, 1983.

Offe, Claus. *Societal preconditions of corporatism and some current dilemmas of democratic theory*. Notre Dame, Kellogg Institute, 1984.

Paramio, Ludolfo. *La izquierda y la crisis económica*, em *Leviatan*, 16, Madrid, 1984.

Pinto, Anibal. *Consensos, disensos y conflictos en el espacio democrático-popular*, em Mensaje, 319, Santiago, 1983.

Portantiero, Juan Carlos. *La consolidación de la democracia en sociedades conflictivas* (manuscrito). Buenos Aires, 1984.

Przeworski, Adam. *Estado y compromiso de clases*, em Lechner (ed.): *Estado y política en América Latina*. México, 1981.

Przeworski, Adam. *Ama a incerteza e serás democrático*, em Novos Estudos CEBRAP, n.º 9, São Paulo, 1984.

Rosanvallón, Pierre. *Misère de l'économie*. Paris, Seuil, 1983.

Santos, Wanderley Guilherme dos. *A "negociação" que não houve*, em Novos Estudos CEBRAP, n.º 10, São Paulo, 1984.

Tironi, Eugenio. *Clases sociales y acuerdo democrático*. Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, 1984.

Van Klaveren, Alberto. *Instituciones consociativas. Alternativa para la estabilidad democrática en Chile?* Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, 1984.

Varas, Augusto. *Automatización castrense y democracia en América Latina*. Santiago, FLACSO, 1984.

jetos históricos e expectativas, diferentes concepções de tempo e espaço, diferentes conhecimentos práticos da realidade e diferentes reações emocionais diante do que é e do que poderia ser. Isto é, através da produção das normas constitutivas, são redefinidos os códigos interpretativos do real. E isto implica uma *recomposição das identidades políticas*.

A construção da ordem não se reduz, pois, a uma institucionalização formal. Os procedimentos formais adquirem valor vinculador na medida em que repousam numa norma fundamental. Isto remete ao *espírito das instituições*, ou seja, aquele referencial transcendental ou imaginário coletivo do qual se depreende o significado de determinada instituição como um valor coletivo.

Em suma, presumo que as estratégias de conciliação fracassam se supõem a existência de normas reguladoras, de identidades políticas estáveis, de representações coletivas instituídas. Em compensação, podem chegar a ser um *estilo* eficaz na medida em que buscam articular a dinâmica propriamente institucional com estes outros "momentos" da construção da ordem.

**P**or último, devo chamar a atenção para um ponto que, de certa maneira, resume os anteriores: o papel obscuro e confuso do Estado. Os debates sobre a negociação e o pacto consideram o Estado enquanto espaço de negociação, árbitro das partes, fiscalização compensadora das diversas concessões, executor dos acordos pactuados. Por um lado, apóiam-se no Estado, já que a negociação se opõe justamente à idéia de uma auto-regulamentação societária via mercado. Por outro, contudo, desconfiavam do Estado enquanto "ordenamento napoleônico" do processo social. A ambivalência reflete a ausência de uma concepção de Estado democrático.

O dilema reside no fato de o capitalismo não poder viver nem *com*, nem *sem* Welfare State (Offe, 1983, 169). Por um lado as intervenções do Estado são indispensáveis para que a mercantilização da força de trabalho possa funcionar. Basta ver o incremento das imposições obrigatórias (impostos e previdência social) em sociedades capitalistas desenvolvidas como, por exemplo, a França. Em dez anos, entre 1973 e 1983, estas imposições subiram de 35% para 45% do PNB, mais que nos trinta anos

anteriores. O que significa que *o nível de vida não depende senão parcialmente do salário. A importância social da negociação coletiva sobre os salários tende a decrescer. Isto faz com que hoje as variações mais sensíveis do nível de vida não provenham tanto do poder de compra do salário bruto, como das modificações no regime de prestações de serviços sociais, das variações na taxa de imposto e das cotizações sociais.* (. . .) *Em tais condições, já não é tanto a negociação sindical-patronal, mas a política fiscal e social do governo que constitui o lugar decisivo da arbitragem social* (Rosanvallón, 1983, 58). Esta tendência à socialização encontra resistência, por outro lado, na crise do Welfare State (seja por uma sobrecarga de reivindicações sociais, seja por um questionamento da legitimidade e racionalidade da intervenção estatal). As dificuldades do intervencionismo estatal não se resolvem mediante um pacto social. Podem ser, ao contrário, uma consequência dele. Como assinala Offe (1984, 17): *Quanto mais o governo tenta dirigir e controlar a produção e a distribuição, na perseguição dos objetivos determinados pelas políticas democráticas, mais depende de forças cuja elaboração é indispensável para a implementação de tais programas e que, portanto, podem obstruir tal implementação*. Seria justamente a intervenção estatal na economia, restringindo o poder e o campo de ação dos interesses corporativos, que incrementa a capacidade dos interesses econômicos de influenciar — por *voice* ou por *exit* (Hirshman) — na política estatal.

No Cone Sul, sob o modelo neoliberal de um Estado ao mesmo tempo forte (dominação) e mínimo (economia), o estudo da intervenção estatal tem decaído. É certo que o Estado já não representa a unidade orgânica, a totalidade sintetizadora da sociedade. O próprio fracasso do Estado Autoritário o confirma. Mas isto não significa que o Estado seja somente uma corporação a mais, semelhante às outras, num "mercado político". Creio que o debate sobre a negociação e o pacto só terá um valor expressivo dos anseios pós-autoritários se não retomar a discussão latino-americana anterior sobre o Estado, na abordagem do estudo do Estado Democrático.

Norbert Lechner é membro da FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

**Novos Estudos CEBRAP, São Paulo  
n.º 13, pp. 29-44, out. 85**