

CONFERÊNCIA, SEGUIDA DE DEBATES, NA ASSOCIAÇÃO DOS DIPLO-  
MADOS DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA - ADESG/SP, EM 22.10.79

"DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E O  
PROCESSO POLÍTICO BRASILEIRO"

Apontar os problemas da democracia contemporânea e analisar o processo político brasileiro perante um audiência qualificada como esse, certamente envolve o conferencista num grande risco. De um lado, honrado pelo convite formulado, ele se sente estimulado a continuar participando ativamente na tarefa de reconstrução democrática nacional. De outro, porém, ele tem de justificar as razões pelas quais a tribuna lhe foi oferecida, apresentando idéias articuladas e argumentos convincentes.

Permitam-me, pois, correr esse risco nos próximos cinquenta minutos. E mesmo depois, no decorrer do debate, que é sempre um exercício saudável. Uma discussão que já imagino animada e fecunda. Afinal, o espírito de tolerância e de conciliação que o governo federal vem demonstrando até agora, em relação ao aumento da liberdade de crítica e ao debate político nacional, revela que vivemos tempos novos. O momento atual é uma destas encruzilhadas frequentes na história da democracia, em que a participação política deixa de ser discriminada e se converte em direito de todos.

Embora a ênfase do tema que me foi sugerido recaia sobre a avaliação do processo político brasileiro, creio que o ponto de partida deva ser, necessariamente, conceitual. Mesmo porque as palavras muitas vezes não são claras, constituindo-se - como disse um filósofo da passagem do século XIX para o século XX, Henry Bergson - em verdadeiras prisões. Libertémo-nos, portanto. Que será mesmo a democracia? Estará ela condicionada ao desenvolvimento econômico? Será ela absoluta ou sempre relativa? Por que razão, no mundo contemporâneo, a democracia tem sido constantemente adjetivada? Por que se fala numa democracia cristã, numa democracia popular, numa democracia liberal, numa democracia social?

Por isso mesmo julgo necessário tornar explícito o conceito de democracia. Pois se os dias de hoje são dias de expectativa e de transição, eles também permitem reconhecer a possibilidade de um novo começo para a história da democracia brasileira. E se me fosse permitido partir de duas premissas, para nelas procurar nortear minha análise do processo político nacional, tentaria reduzi-las a este traçado essencial:

- a certeza de que a sobrevivência da liberdade no mundo atual e, por extensão, da própria democracia, está associada à nossa capacidade de estendermos a todos os benefícios da civilização industrial;
- a certeza de que a estabilidade social e a soberania econômica está vinculada à nossa capacidade de encontrar fórmulas institucionais que canalizem e legitimem o conflito

inerente a toda e qualquer sociedade industrial, nivelando as oportunidades e neutralizando as tensões irreprimíveis.

Diante destas duas premissas, imagino a democracia de um modo simples - aquele sistema político aberto e livre, no qual os homens podem libertar sua criatividade e participar permanentemente dos esforços em prol da fixação dos objetivos comuns. Concebo a democracia de uma forma que se singela - como aquela estrutura política cujo objeto é constituído pelos conflitos ideológicos, na qual os cidadãos e os grupos sociais procuram persuadir-se reciprocamente da relevância dos valores que informam suas reivindicações.

Somente a partir deste quadro conceitual é que poderemos, então, analisar nosso processo político. E as definições que propus, da maneira mais objetiva possível, despojada de arroubos retóricos e de escamoteações teóricas, devem ser entendidas não como um caminho. Mas, isto sim, como uma forma de caminhar.

Se fizermos uma avaliação serena da história brasileira, especialmente sobre as duas últimas décadas, chegaremos a conclusões importantes. No plano econômico, por exemplo, perceberemos que os anos 60 coincidem com o esgotamento das virtualidades do modelo de substituição de importações adotado sob a égide da Constituição de 46. Os mecanismos que garantiam tanto o sucesso quanto a viabilidade da ação estatal sobre a economia deixaram de ter eficácia. O que, como decorrência, tornou necessária a reformulação do rela-

cionamento entre Estado e Sociedade, aflorando aí a exigência de uma reforma administrativa e a reformulação dos mecanismos governamentais de regulamentação do processo econômico.

No âmbito político, os anos 60 coincidiram com o esgotamento de quase todas as virtualidades das fórmulas institucionais que regulamentavam a competição eleitoral, canalizavam os conflitos sociais e equilibravam os poderes. O resultado dessa situação é conhecido: o processo decisório entrou em colapso. A falta de consistência ideológica do sistema partidário comprometeu o papel do Congresso, no sentido de contrabalançar o elenco de reformas estruturais propostas pelo Executivo. E este, sem um comando firme, não conseguiu evitar a utilização demagógica dos instrumentos governamentais.

Na metade dos anos 60, portanto, vivíamos uma situação de impasse. Uma situação de que os senhores certamente se lembram, expressa por uma incapacidade administrativa quase inédita em nossa história, responsável pela queda de eficiência em todos os aspectos da vida nacional. A superação desses problemas foi, deste modo, a grande preocupação dos grupos que decidiram construir uma nova ordem, a partir de 64.

Enquanto no campo econômico as atenções se voltaram para a tarefa tanto de reconstrução da economia quanto de modernização e racionalização administrativa, no plano político as instituições foram centralizadas. Visando o controle da inflação, a estabilização da moeda e a expansão acelerada,

o Executivo não apenas encampou uma grande soma de poderes, mas, além disso, qualificou-se tecnicamente para exercê-los. E o Legislativo, conscientizando-se somente mais tarde da necessidade de técnicas modernas, perdeu o poder de influir nas decisões governamentais finais.

Uma análise imparcial da ordem política e do modelo econômico pós-64 revelaria que, tecnicamente considerados, ambos funcionaram bem. Os mecanismos operacionais foram acionados de modo inteligente. A administração pública revelou-se eficaz. Os instrumentos decisórios tornaram-se mais ágeis. O esforço inicial de reconstrução econômica e a expansão acelerada, dimensionada pela diversificação das exportações, são dados que de forma alguma podem ser desprezados. E a posição hierárquica do Brasil no conjunto das nações mudou, avançando da periferia para o centro.

Os indicadores econômicos demonstram que, ao longo de todo esse período, o desempenho global nacional foi bastante satisfatório. Vejamos alguns exemplos expressivos, entre outros. Entre 1949 a 1965, o PNB cresceu a uma taxa cumulativa equivalente a 6,1% ao ano, a preços constantes. Entre 1965 a 1976, essa taxa subiu para 9,2%. A preços de 1970, enquanto em 1965 o PNB somava 142 bilhões de cruzeiros, em 1976 ele já atingia 375 bilhões. Ainda a preços de 1970, entre 1949 a 1965 o PIB per capita cresceu a 3,1% ao ano. Entre 1965 a 1976, essa mesma taxa chegou a 6,2%.

Todavia, se esses números nos revelam um comportamento satisfatório, por que motivo assistimos, nos dias de hoje, a um polêmica tão intensa sobre os resultados da política econômica governamental? Por que razão os trabalhadores estão descontentes, políticos insistem na reformulação do sistema partidário e até mesmo as autoridades promovem uma reforma gradativa, porém inteligente, das instituições? Responder a essas indagações não é, reconhecamos com realismo, uma tarefa das mais fáceis.

Mas se a dimensão exata dessas perguntas é expressa cotidianamente pelo noticiário dos jornais, retratando greves, movimentações, polêmicas e conflitos ideológicos, uma coisa é certa: a performance do sistema institucional pós-64 foi boa, porém, ao longo do tempo, obtida com custos. Custos sociais, em termos de um perfil inequalitário de distribuição de renda. Custos políticos, em termos de uma redução das liberdades públicas. Custos até mesmo culturais, em termos de falta de estímulo à criatividade.

Não bastasse isso, os três elementos básicos que configuram o estágio de desenvolvimento do país foram alterados por fatores externos e internos. A crise energética mundial nos envolveu, justamente, no momento em que o governo procurava reformular o perfil industrial nacional. Se, antes, já procurávamos ampliar e diversificar nossas exportações para compensar nossas importações de insumos básicos, equipamentos pesados e bens de capital, a partir da elevação desenfreada do preço do petróleo nossos esforços em termos de comércio internacional tiveram de ser redobrados.

O que não foi fácil, dado o estágio tecnológico em que nos encontramos. A crise coincidiu, igualmente, quando aos poucos deixávamos de importar toda a tecnologia que consumíamos, para aperfeiçoá-la tendo em vista as peculiaridades do país. A exigência de maior velocidade do ritmo de desenvolvimento tecnológico, por sua vez, acabou criando problemas até agora parcialmente controlados, como o da poluição, o de esgotamento de recursos não renováveis, o da destruição ecológica e o da deterioração urbana.

E foram complexidades como essas que envolveram o terceiro elemento condicionante de nosso desenvolvimento: o modelo brasileiro de consumo. Como símbolo, a propriedade do automóvel não apenas expressou a preferência de significativas parcelas da população por eletrodomésticos e alimentação industrializada, como, também, as situações de injustiça social decorrentes da impossibilidade de todos terem a mesma oportunidade de acesso a esses bens. Não fosse assim, estaríamos hoje diante de altas taxas de criminalidade, da ampliação do número de menores abandonados e da intensificação das migrações regionais?

Vemos, pois, que o Brasil cresceu e se desenvolveu. No entanto, não podemos deixar de reconhecer que ainda estamos à procura de um novo pacto político e social que possibilite uma ordem estável e legítima. Uma ordem que atenda àquele tipo de democracia a que me referi no início desta conferência. Sejamos realistas. E reconheçamos, deste modo, que a sociedade brasileira - diferente, mais ampla, instruída e

com maior possibilidade de comunicação e integração - se inquieta e reivindica reformas institucionais que lhe permita libertar-se, em termos de criatividade, e influir nos rumos do país.

O governo do presidente Geisel tentou, sem dúvida, enfrentar esses problemas. No entanto, esbarrou com uma conjuntura altamente desfavorável. Ele teve a percepção de que o sistema político deveria passar por uma série de mudanças e adaptações, com o objetivo de não comprometer os valores do regime pós-64. Foi por isso que, em sua gestão, passou-se a falar em máximo de desenvolvimento e um mínimo de segurança indispensável. A colocação dessas metas acarretou inúmeras providências destinadas a expandir os segmentos do mercado interno, mediante uma nova política de preços que dividia os ganhos de produtividade entre o produtor e o consumidor, bem como pela elevação dos salários reais, permitindo melhor distribuição de riquezas. Além disso, o governo Geisel não apenas promoveu um amplo debate dos temas nacionais, como, igualmente, presidiu eleições mais abertas, especialmente a de 1974.

Foi nesse momento, entretanto, que as dificuldades decorrentes daqueles custos sociais, políticos e culturais a que me referi, há pouco, afluíram. Afinal, a formulação e execução da política econômica, sem ter à disposição um instrumental que possibilitasse o debate interno e diminuisse a quota de responsabilidade exclusiva da presidência, gradativamente tornou-se imprevisível. Por isso mesmo, as grandes questões nacionais tornaram-se "políticas" num sentido mais amplo, na medida em que o problema da participação na formulação das



grandes decisões é fundamental à sobrevivência dos regimes que procuram legitimar as relações entre governantes e governados.

A redemocratização, como os senhores podem ver, não tem como escapar de dois pilares cuja validade nos foi demonstrada pela história. De um lado, a noção de representação dos governados pelos governantes. De outro, a noção de comunhão de idéias. Representação, na tradição ocidental é a participação mediata e institucionalizada através de instrumentos políticos conhecidos, como a liberdade de expressão e o pluralismo partidário. A eles se acrescentam, nos nos dias, os instrumentos técnicos da moderna tecnocracia, como os conselhos econômicos, nos quais a presença autêntica dos governados não pode ser desprezada. A noção de comunhão de idéias, conseqüentemente, representa a participação consciente e a politização aberta dos governados na direção de seu destino.

Entretanto, vincular a participação isenta de vícios e manipulações com uma autêntica comunhão de idéias não é uma tarefa fácil. Unificar a reivindicação de liberdade, no plano político, com a reivindicação de igualdade, no âmbito social, não é uma tarefa fácil de ser executada. E notem os senhores que a tentativa de se encontrar uma fórmula político-institucional que unifique o liberalismo com a democracia não é um problema peculiar ao Brasil, mas a todo mundo ocidental. Mesmo porque não existem modelos prontos e acabados que devolvam ao povo a possibilidade formalmente irrestrita de escolher seus governantes.

É claro que isso é desejável. Mas também é preciso, simultaneamente, estimular a lealdade. O exercício de uma democracia, de acordo com as premissas a que me referi no início desta conferência, exige o fortalecimento das instituições e não somente sua regulamentação formal. Devemos evitar, por isso mesmo, que o pilar da representação continue viciado pelo descrédito nos seus instrumentos, minimizando-se o papel do Legislativo, mantendo artificial o sistema partidário e restringindo o diálogo nos círculos fechados da tecnocracia. Por extensão, também não podemos deixar que o pilar da comunhão de idéias também seja abalado, identificando-se a adesão como consenso e o debate como contestação.

Não tenham dúvidas os senhores de que, atualmente, a democratização tornou-se um processo irreversível. Nosso problema, hoje, não é mais o de discutir qual o grau ideal de abertura. Pelo contrário, a questão é outra: ela diz respeito às formas de legitimação dos esforços democratizantes. Os partidos talvez não sejam tudo numa democracia. Mas, certamente, são, o mais importante ponto de partida para a consecução de um regime livre e aberto. Graças a eles, os cidadãos, embora impossibilitados de participar diretamente de um governo durante todo o tempo, ao menos têm a possibilidade de fazer com que suas aspirações sejam sentidas em intervalos regulares.

A sociedade brasileira tem consciência disso. Ela sabe que o bipartidarismo não atende seus anseios. Já aprendeu que não chegará à democracia desvinvolvendo o pilar da representação do pilar da comunhão de idéias. E conhece as

lições da história, de que as instituições estáveis foram geradas pela competição aberta e de que a estabilidade democrática está associada a formas mais densas de participação política. Daí a necessidade de um sistema pluripartidário, formulado a partir da articulação das bases e em condições quer de converter representatividade em poder, quer de formular em termos válidos e inteligíveis um programa de reforma social.

Todo sistema social é necessariamente plural. E, assim sendo, a sociedade pluralista precisa de um Estado autenticamente democrático, nos quais os órgãos dirigentes sejam legitimados por eleições livres, sendo decorrência desses princípios a necessária existência de oposições livremente formadas. Oposições que possam expressar-se sem constrangimento, pleiteando o voto popular em igualdade de condições e direitos com a maioria, desde que respeitada a lei comum das instituições. É na estrutura pluralista do poder político que encontramos o grande desafio que hoje vivemos no Brasil, pois precisamos melhorar a representatividade e a organização das nossas instituições políticas a fim de que nossa sociedade possa, finalmente, ordenar-se com liberdade. Somente desta maneira, não tenham dúvidas, conseguiremos suprir um vácuo de lideranças políticas.

Nem a fidelidade formal aos princípios da legalidade nem o crescimento da riqueza são suficientes para conquistar e preservar uma estrutura pluralística nas relações entre Estado e Sociedade. Ambos os elementos revelam-se ineficazes sem qualquer preocupação com a reforma social. E é sobre as características, o alcance e os instrumentos de implementação

dessa reforma que o pensamento democrático brasileiro deve concentrar-se. Esta é uma lição do liberalismo que só os tolos não querem ver. Lembremo-nos novamente da história: todas as tentativas de democratizar o poder à deriva das instituições liberais foram mal sucedidas. E, invariavelmente, terminaram por ceder terreno a variados exemplos de autoritarismo.

Não obstante as críticas que o liberalismo clássico sofreu, especialmente quanto ao excesso de formalismo que o contamina, é difícil imaginar a redemocratização por outro caminho que não o do reconhecimento do pilar da representação e do pilar da comunhão de idéias. Se, talvez, não se possa dizer que as instituições liberais alcançaram o ideal democrático de colocar o poder político sob controle social, certamente é possível afirmar que elas foram as que menos dele se afastaram. E a experiência brasileira nos mostra, nesse sentido, que a democracia não pode ser alcançada nem pela via autoritária, cujos mecanismos centralizadores conduzem à injustiça social, nem pela exacerbação populista, que oculta distorções sob uma fachada de participação difusa.

Não nos iludamos, meus senhores, com o clima de excitação política que o país hoje atravessa. Esse debate é saudável e construtivo. O momento em que vivemos, repito, é uma destas encruzilhadas frequentes na história da democracia, em que a participação deixa de ser discriminada e se converte no direito efetivo de todos. A democracia liberal, no sentido moderno e conseqüente da palavra, ainda não foi superada como forma de proteção do homem na sua confronta-

tação cotidiana com o poder. Entendamos, juntos, que a preservação dos regimes abertos e representativos constitui um objetivo inalienável de nossa civilização.

Muito obrigado.