

## A TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: PERSPECTIVAS PARA A DEMOCRACIA \*

Eli Diniz \*\*

Um dos aspectos que nos permitem diferenciar processos de transição de regimes autoritários para uma ordem democrática diz respeito à forma, à profundidade e ao *timing* da mudança política. O caso brasileiro tem sido tratado como típico da chamada “transição pelo alto”. Trata-se de um modelo caracterizado pelo lento ritmo das reformas desencadeadas, pelo papel decisivo desempenhado pelas elites do regime autoritário e pelo caráter moderado da mudança (Mainwaring e Share, 1984). Contrapondo-se às duas outras modalidades — “transição por colapso” e “transição por retirada” — a via da transição controlada não implica a ruptura da ordem política, nem o desmantelamento do antigo regime. Assim, no Brasil, desde que, sob o governo Geisel, em 1974, deslanchou-se o processo de “distensão lenta e gradual”, teve início um longo percurso, que culminou com a instauração da Nova República através da eleição de um presidente civil.

Esta caracterização, embora pertinente em seus aspectos mais gerais, torna-se insuficiente quando o objetivo da análise desloca-se da comparação entre tipos contrastantes para a interpretação em profundidade de casos específicos de liberalização política. Tal como já tivemos oportunidade de ressaltar (Diniz, 1985), a ênfase no controle das elites autoritárias sobre o processo de abertura tende a superestimar os aspectos voluntaristas envolvidos na mudança do regime, reforçando uma visão unilateral de seus principais mecanismos. Eis por que preferimos optar por um outro tipo de abordagem. Segundo esta linha alternativa, a explicação da abertura reside na confluência de duas dinâmicas básicas: uma dinâmica de negociação

---

\* Escrito em maio de 1986.

\*\* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professora, pesquisadora do IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro).

e de pacto conduzida pelas elites e uma dinâmica de pressões e demandas irradiadas da sociedade. Estas duas lógicas articulam-se através da atuação das organizações políticas e dos movimentos sociais. Desta forma, a análise deve contemplar tanto os esforços inovadores das elites dirigentes para a preservação de seu poder, quanto a capacidade de resistência da sociedade civil. Tendo em vista estas considerações, poderíamos ver os desdobramentos da transição brasileira como a resultante do choque entre o projeto de mudança concebido pelos mentores do regime autoritário e a vontade política das forças que lhe opuseram resistência. A partir deste confronto, a abertura caminharia por avanços e recuos, estes representados pelas sucessivas tentativas do regime de não perder a iniciativa da ação para os grupos oposicionistas, mantendo o processo de mudança sob estrito controle. Esta estratégia de concessões graduais às forças democratizantes dentro dos marcos da preservação do regime tornou-se, porém, crescentemente inviável. A partir de 1980, aguçou-se a instabilidade que lhe era inerente, culminando com a desintegração da ordem autoritária. Para esse desfecho, foi decisivo o papel das práticas eleitorais e dos partidos políticos. A preservação da arena eleitoral refletiu uma escolha das elites dirigentes do período pós-64. Como é sabido, uma das particularidades do regime autoritário brasileiro consistiu na ausência de uma ruptura drástica com a fase precedente, mantendo-se, embora sob controle, o funcionamento das instituições representativas e dos procedimentos eleitorais. No decorrer do tempo, o processo eleitoral evoluiu, porém, segundo uma dinâmica própria, transcendendo de fato os limites impostos pelo regime. Da mesma forma, os partidos, criados pelas elites autoritárias para fornecer-lhes uma base de sustentação e legitimar a ordem em vigor, escaparam-lhes do controle, terminando por desempenhar a contento suas funções de canalizar as preferências reais do eleitorado. Assim é que a insatisfação geral com o regime, a oposição ao governo militar e, enfim, o repúdio ao autoritarismo puderam expressar-se através do sistema partidário. Esta capacidade dos partidos de exprimir o protesto popular foi um dos fatores cruciais para a erosão do regime. Efetivamente, a capacidade de resistência da sociedade civil encontrou aí um espaço para manifestar-se e crescer até o ponto de colocar em xeque as forças situacionistas. Em outras palavras, a despeito de termos experimentado um processo de transição pelo alto, os grupos anti-sistema conseguiram apropriar-se dos partidos de oposição, transformando-os em instrumento de seu protesto. Apesar de sua debilidade congênita, as organizações partidárias fortaleceram-se, ganhando autonomia e viabilizando a transição.

Efetivamente, o que se observou entre fins de 1982 e início de 1985 — quando o Colégio Eleitoral, cuidadosamente preparado, através de toda a sorte de artifícios legais, para garantir a vitória do

candidato situacionista elege o nome apoiado pelas forças oposicionistas — foi o grande avanço da capacidade de contestação da sociedade civil. Aliás, desde 1974, os resultados eleitorais vinham revelando, como num jogo soma zero, os ganhos relativos do partido oposicionista, paralelamente às perdas do partido de sustentação do regime. A reforma de 1979 que instaurou o pluripartidarismo não trouxe para o governo os benefícios esperados. Entre fins de 1983 e início de 1984, o movimento da oposição a favor das eleições diretas para presidente adquiriu força crescente. Os partidos de oposição, sob a liderança do maior deles, o PMDB, conseguiram articular uma frente anti-regime, revelando grande capacidade de mobilizar apoio popular, tendo a campanha assumido proporções inesperadas. Desta forma, o movimento da sociedade impôs-se. Dotado de um potencial de autonomia que surpreendeu as elites dirigentes e revelando um teor inovador singular, transcendeu os estreitos limites do ordenamento legal definido pelo regime, contribuindo decisivamente para sua erosão.

É evidente que a transição não chega ao seu ponto terminal com a derrota do regime autoritário, senão que se inicia uma nova fase. A questão central passa a ser a de como instaurar efetivamente no país uma ordem democrática. Neste sentido, algumas perguntas se colocam. Terão os partidos, os sindicatos e os movimentos sociais condições de reforçar os ganhos alcançados, consolidando e ampliando o espaço conquistado? Saberão os partidos manter a autonomia, a vitalidade e o vigor revelados nos últimos anos de vigência do autoritarismo? Ou estarão os indícios desse primeiro ano de existência da Nova República apontando numa outra direção? Como estão se comportando alguns setores estratégicos como os militares e o empresariado? Estas são algumas das questões a que procuraremos responder.

## OS PARTIDOS E O CONGRESSO

Como vimos, nos anos que precederam a derrocada do regime autoritário, as organizações políticas, principalmente os partidos e o Congresso, transformaram-se progressivamente numa arena primordial para o desenvolvimento do processo de transição. Tal evolução ocorreu paralelamente ao fortalecimento da sociedade civil, que alcança níveis sempre maiores de complexidade e densidade organizacionais. Muito embora relativamente desvinculados, o movimento dos partidos e o da sociedade, a partir de um dado momento, passariam a convergir na crítica ao situacionismo. Para tanto, a flexibilidade e o desenraizamento social dos partidos parecem ter tido um peso considerável. Em outros termos, o relativo desarraigamento e a conseqüente falta de rigidez ideológica favoreceram-lhes

a função de expressar a dinâmica social fundamental calcada na aceitação ou, inversamente, na recusa do sistema político em vigor. O êxito da transição no Brasil foi, em grande parte, a resultante da conciliação entre diferentes forças políticas e distintas tendências ideológicas. A possibilidade de formar uma grande frente contra o autoritarismo foi decisiva. Portanto, a não-radicalização e a não-polarização das posições ao nível dos partidos permitiriam a criação de um espaço para exprimir as aspirações da sociedade a favor da mudança do regime político.

Instaurada a Nova República, um novo momento se inicia, marcado pela definição de uma institucionalidade política mais aberta e pluralista. Para alcançar esse objetivo, uma das condições essenciais é a estruturação de um sistema partidário capaz de representar os diferentes segmentos e de canalizar os conflitos e clivagens de uma sociedade com um alto grau de diferenciação econômica e social. Não se trata mais de expressar o sentimento de repúdio a um dado regime, mobilizando a opinião pública na luta contra o sistema dominante. Agora, o movimento é de afirmação de identidade e não de negação de um dado estado de coisas. A estratégia de frente, centrada na capacidade de articular amplas coalizões, conciliando tendências e atenuando as dissidências, já não basta. O desafio do momento decorre das pressões no sentido da organização de um espectro ideológico mais amplo e diversificado, caracterizado pela definição de posições mais precisas e pela procura de uma maior clareza e nitidez de orientação.

Observando-se, porém, o primeiro ano da Nova República, este não parece ter sido o caminho escolhido pelos partidos em vigor. O PMDB — partido majoritário e principal integrante da Aliança Democrática criada para garantir a sustentação parlamentar do governo — não tem desempenhado a contento esta função. Recusando-se a assumir sua nova condição de partido no governo, hesitou entre uma postura de omissões e de crítica aberta, evitando comprometer-se com as decisões do governo. Este padrão permaneceu relativamente constante, alterando-se apenas por ocasião do último pacote econômico que instituiu a nova moeda, o cruzado, com o chamado plano de inflação zero. A adoção de uma prática de omissão manifestou-se logo ao instaurar-se o novo governo, quando o presidente solicitou ao partido majoritário que assumisse a coordenação das atividades necessárias à articulação do pacto democrático. Ao recusar-se, o PMDB abriu mão do controle sobre uma importante arena de negociação, alheando-se de uma responsabilidade que poderia trazer-lhe alguns ganhos em termos de visibilidade política. O retraimento, o imobilismo e a perda da iniciativa da ação para o Executivo desencadearam um lento porém ininterrupto processo de esvaziamento, que culminaria com as perdas relativas do partido nas elei-

ções municipais de 1985. Como é sabido, se o grande perdedor destas eleições foi o antigo partido de apoio ao regime militar, o PDS, por outro lado, o PMDB não conseguiu prosseguir em sua marcha ascendente. Até 1979, este partido deteve o monopólio do voto oposicionista. Em 82, obteve a vitória na grande maioria das capitais. Já em 1985, embora o PMDB tenha vencido em 19 das 25 capitais (76%) e em 110 das 201 prefeituras (54,7%) não se pode esquecer que perdeu em capitais estratégicas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Fortaleza. Em outros termos, ganhou as eleições, mas perdeu espaço e com isso teve seu poder de barganha reduzido. Em grande parte, essa perda de espaço refletiu o avanço de partidos situados à sua esquerda, como o PDT e o PT, que conseguiram atrair o voto oposicionista, assumindo uma postura mais agressiva e uma retórica mais contundente. Por outro lado, o potencial de renovação representado por tais partidos está limitado por sua condição de partidos de base regional, que ainda não se projetaram nacionalmente.

O retraimento dos partidos revela-se de forma particularmente aguda, quando consideramos o debate em torno das grandes questões nacionais. Assim, por exemplo, na discussão sobre a Constituinte e a nova Constituição a ser elaborada no próximo ano observa-se uma lacuna quanto à posição de cada partido sobre o teor e o alcance das reformas pretendidas. Aliás, o debate sobre o tema fixou-se na forma da Constituinte, se congressual ou, ao contrário, exclusiva, relegando-se a segundo plano a questão não menos polêmica relativa ao conteúdo da Constituição. Da mesma forma, os primeiros debates em torno da reforma agrária mobilizaram os órgãos de classe patronais e as associações rurais, sem que os partidos assumissem uma posição clara. Esse absentismo situa-se num quadro mais amplo marcado pela ausência, ao nível dos partidos, de uma agenda de mudanças sociais substantivas. Não há uma definição programática capaz de permitir a diferenciação de posições quanto ao direito de greve, à reformulação da legislação sindical e trabalhista, à mudança da estrutura agrária, entre outras reformas que ocupam posição central na pauta das mudanças atualmente em discussão. Contrastando com a omissão e indefinição dos partidos, são as organizações e instituições da sociedade civil que têm se manifestado com maior vigor sobre a temática da reforma política e social. Assim, a OAB vem tendo uma participação significativa na discussão da diferenciação entre os poderes, na análise de uma nova engenharia político-institucional que contemple o reforço do poder legislativo ou a reformulação do judiciário. Igualmente expressivo tem sido o envolvimento da Igreja na defesa da reforma agrária. Finalmente, os sindicatos operários têm tido uma atuação destacada nos debates sobre direito de greve e reformulação da legislação trabalhista.

Em outras palavras, os partidos estão aquém das responsabilidades do momento político, vivendo uma crise de identidade, que os impede de dar uma resposta clara e inequívoca às questões mais controvertidas. Esta ambigüidade contrasta com a exigência de perfis nítidos e diferenciados por parte de eleitores pressionados pela premência de linhas e diretrizes, que lhes permitam orientar-se diante de uma grande diversidade de questões.

Diante da baixa capacidade de agregação dos partidos, crescem as incertezas quanto aos rumos das mudanças. Os partidos não detêm o controle dos grandes lances que vão redefinindo a situação política e delineando os contornos da nova ordem. Na verdade, ao invés de lhe darem o tom, submetem-se à transição, procurando adaptar-se às tendências que progressivamente adquirem visibilidade. Tais tendências refletem sobretudo as iniciativas do Executivo. As decisões são tomadas fora das arenas partidárias e parlamentar. Assim, contrastando com a imagem de um governo cada vez mais ativo e empreendedor, os partidos políticos emitem sinais negativos de paralisia e estagnação. Essa imagem desfavorável tem influenciado os eleitores. Não é sem razão que as pesquisas de opinião realizadas antes das eleições de 85 mostraram que, em todas as capitais, predominou a tendência ao voto nos candidatos e não no partido. Sob esse aspecto, houve uma reversão, já que até as eleições de 82 o peso da sigla partidária era determinante na orientação do voto. Os resultados das urnas confirmaram a importância do voto personalizado, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo. No decorrer deste ano, a crise de credibilidade dos partidos levou ao aguçamento de tais tendências. Assim é que, na campanha para as eleições de 86, a relevância de opções que vão definir o perfil da Constituinte esbarra nos efeitos desmobilizadores ligados ao crescimento do sentimento de ineficácia política. Sob tais circunstâncias, cresce entre os eleitores a descrença na prática eleitoral como instrumento de mudança ou como via eficaz e legítima para o exercício da influência política. Paralelamente ao desencanto, tendem a predominar o alheamento, a apatia e a indiferença, atitudes que se expressam na visão da política como uma atividade estéril, senão perversa. Desconfiança e hostilidade definem o espaço da política partidária como o domínio da incompetência e dos interesses particularistas. Desta forma, num momento crucial para a definição de uma nova institucionalidade para o país, ressurgem com novo ímpeto o antipartidarismo, traço marcante da cultura política brasileira, que sofrera relativo esvaziamento nos últimos anos do movimento contra o autoritarismo.

Se pensarmos que a instauração de uma ordem democrática exige, além da ampliação das liberdades civis, a revitalização do sistema partidário e a devolução das prerrogativas do Congresso, tornam-se evidentes as dificuldades com que nos deparamos. Em ou-

tros termos, como viabilizar a democracia na ausência de partidos fortes e dotados de um grau suficiente de enraizamento social, eis a pergunta que se coloca.

## O EMPRESARIADO

Como já tivemos oportunidade de ressaltar, um aspecto essencial do processo que levaria ao fim do regime autoritário no Brasil foi a formação de uma ampla coalização integrada por diferentes setores da sociedade, cuja unidade seria assegurada pela aspiração comum de instauração de uma ordem democrática. Entre os grupos que progressivamente se incorporariam a esta frente, o empresariado viria a destacar-se como um dos principais críticos da experiência autoritária. O tom incisivo de tais críticas, sobretudo a partir de 1978, levou a que se atribuisse ao inconformismo empresarial um peso decisivo no desencadeamento da transição. Assim é que, nos meios jornalísticos e acadêmicos, difundiu-se a idéia de que a ruptura da aliança deste setor com o Estado autoritário teria determinado o esgotamento das condições de legitimidade do regime, minando suas bases de sustentação e ameaçando sua sobrevivência. Entre os principais formuladores desse tipo de interpretação, destaca-se Bresser Pereira, autor de inúmeros trabalhos sustentando este argumento. Segundo este ponto de vista, o protesto do empresariado — que se manifestou, num primeiro momento, através da campanha contra a estatização da economia e, posteriormente, através do movimento pela redemocratização do país — expressaria um projeto da burguesia em busca de um regime político mais adequado à satisfação de seus interesses, que já não podiam ser atendidos uma vez cessada a prosperidade econômica típica do período conhecido por milagre econômico. Além disso, o desencanto com o autoritarismo não seria apenas circunstancial. Refletindo o amadurecimento ideológico da burguesia, fruto do grande avanço do capitalismo ao longo dos últimos vinte anos, teria raízes mais profundas, expressando efetivamente um grau mais avançado de consciência política e a formulação de um projeto de hegemonia burguesa<sup>1</sup>.

Em inúmeras ocasiões, já tivemos oportunidade de discordar deste tipo de explicação (Diniz 1984 e 1986). Segundo nosso pon-

---

1. Em vários de seus trabalhos Bresser Pereira desenvolve esse tipo de argumentação. Ver principalmente, Pereira, Luiz Carlos Bresser. *O Colapso de Uma Aliança de Classe*, Rio de Janeiro, Editora Brasiliense, 1978; Seis interpretações sobre o Brasil, *DADOS*, vol. 25, nº 3, 1982, pp. 269-306; *Development and crisis in Brazil, 1930-1983*, Boulder, Co., Westview Press, 1984, principalmente cap. 9; "Os Pactos Políticos Possíveis Depois da Redemocratização", 1985, mimeo.

to de vista, as atitudes de protesto da classe empresarial, que têm início no governo Geisel e se intensificam a partir de fins dos anos 70, não podem ser interpretadas em termos de uma ruptura radical com o regime, embora tenham contribuído para aprofundar sua crise de legitimidade e reforçar o movimento oposicionista. Inicialmente, seriam preponderante as críticas ao governo, procurando-se paralelamente manter a possibilidade de recomposição com o regime. A tônica da atuação do grupo consistiria em procurar preservar sua posição de aliado potencial, muito embora reivindicando mais espaço para a expressão política de seus interesses através da institucionalização de novo tipo de relacionamento e de novas formas de convivência entre os setores público e privado. Posteriormente, as divergências seriam acirradas, porém tolhidas em seu ímpeto renovador, dada a heterogeneidade do setor e a ausência de uma plataforma comum entre os vários grupos empresariais. Desta forma, a relativa unidade do empresariado industrial, sob a égide do capital monopolista, em torno da bandeira da liberalização política, teria um significado restrito, na medida em que não expressou um consenso em torno da redefinição das regras do jogo político. Na verdade, os industriais, através de suas lideranças mais expressivas, não chegariam a formular um projeto alternativo de transição para uma nova ordem política.

Esse tipo de limitação não tem uma natureza conjuntural. Ao longo dos principais surtos industriais do país, o empresariado chegaria a alcançar considerável grau de autonomia ideológica face às demais frações dominantes. Não obstante, a definição de um perfil próprio ou de uma identidade grupal não significa a formulação de um projeto de dominação política. As diferentes frações empresariais evoluiriam para um padrão altamente diferenciado e setorializado de demandas, sem a explicitação de um programa global capaz de integrar os vários segmentos da classe em torno de uma proposta unificada. Historicamente, a ação unitária em torno de objetivos políticos teria sempre uma significação conjuntural, rompendo-se a unidade uma vez cessadas suas causas mais imediatas. Tal instabilidade está em grande parte associada à falta de consenso em torno da forma de ordenação da sociedade burguesa no país. Posições liberais quanto à gestão da economia coexistiriam com o apego à herança autoritária-corporativa da legislação sindical. A condenação do gigantismo estatal conviveria com a aceitação e valorização da intervenção do Estado como fator de contenção do conflito, sempre que o confronto capital-trabalho, adquirindo uma dinâmica própria, ameaçava transgredir os princípios e regras consagrados pela ordenação corporativa.

A observação do comportamento do empresariado face à atual conjuntura, em que os contornos da nova ordem política começam

a se esboçar, não fornece evidências de uma mudança radical de atitude face às reformas em andamento.

A integração do empresariado à frente democrática expressou sem dúvida sua adesão ao objetivo comum representado pelo fim do autoritarismo. Em nome desta meta, aliou-se aos demais setores interessados na instauração de um novo regime. Naquele momento, as diferenças foram colocadas em segundo plano, diluindo-se na aspiração coletiva pela mudança do sistema. Tratava-se, então, de combater um inimigo comum, o que invariavelmente leva ao predomínio dos fatores de convergência. A fase de destruição de um dado estado de coisas obedece a uma lógica centrípeta. A unidade de propósitos estava, porém, restrita ao repúdio ao passado. Se havia acordo quanto à recusa do autoritarismo, o mesmo não ocorria em relação à sociedade a ser construída. Quanto a este ponto, não se poderia mesmo obter consenso. Como administrar as transformações por todos desejadas? Qual a direção, o ritmo, o conteúdo e o alcance das mudanças a serem implementadas? Eis algumas das questões mais controvertidas, em torno das quais se explicitariam as principais divergência entre os vários integrantes da coalização antiautoritária. Estamos num momento em que as forças centrífugas começam a ser preponderantes. É então que se coloca o problema relativo ao grau de dissenso compatível com a tarefa de negociação em torno das reformas prioritárias.

No que diz respeito aos empresários, sua inserção nesse debate deixa a descoberto sua ambigüidade básica. Entre a retórica francamente progressista — quando o movimento democratizante tornou-se irreversível — e a recente reação conservadora, um dos elementos de continuidade está representado pela postura do setor diante da questão operária. O que se observa é a persistência de uma visão que tende a afastar-se dos padrões pluralistas e liberais, quando o que está em pauta são as mudanças que mais diretamente afetam seus interesses, tais como as reformas da legislação trabalhista e sindical ou ainda a reformulação da atual lei de greve. Contrastando, porém, com o predomínio de uma atitude conservadora quanto a tais reformas, no que diz respeito às negociações salariais, o comportamento dos empresários durante as greves desencadeadas pelos sindicatos operários, a partir de 1978, revela certa abertura às demandas dos trabalhadores.

Considerando-se os setores industriais mais modernos, representados pelas indústrias automobilística, siderúrgica, eletroeletrônica e

a de bens de capital, verificaremos a generalização da prática de negociações diretas, superando, freqüentemente, os estreitos limites impostos pela legislação em vigor. Quanto à política salarial, podemos detectar três momentos. O primeiro, que se estende de 1979 a 1981, caracteriza-se pelo apoio do empresariado a uma política salarial mais flexível. O segundo, que se desdobra entre 1981 e 1983, apresenta-se marcado por sua adesão a uma política mais restritiva de arrocho salarial. Finalmente, a partir de 1984, observa-se a evolução no sentido de uma prática mais liberal quanto aos conflitos salariais. Como salienta Wilma Keller, a observação das cláusulas salariais fixadas nas negociações ocorridas entre os anos de 1983 e 1984 revela que os limites estipulados pela legislação recessiva foram sempre ultrapassados, quer através da concessão de "abonos de emergência", quer através de reajustes correspondentes a 100% do INPC para as faixas até 10 salários mínimos, ou ainda através da concessão de antecipações trimestrais. Estas terminaram por instituir, na prática, apesar da proibição legal, a trimestralidade. Em alguns casos, houve choques entre a direção da FIESP e o Ministério do Trabalho, este preocupado em conter as reivindicações trabalhistas. (Keller, 1985: 32). Quando se observa a evolução das negociações coletivas nos setores automobilístico e metal-mecânico paulista, verifica-se a diversificação das pautas de reivindicações operárias, paralelamente ao constante aumento do número de demandas total ou parcialmente atendidas, nas convenções coletivas fixadas no setor. (Keller, 1985: 34). Nota-se ainda um expressivo processo de descentralização das negociações, através da difusão dos acordos estabelecidos ao nível de cada empresa.

Nas greves deflagradas pelo setor metalúrgico paulista em 1985, esse padrão foi mantido, acentuando-se, porém, os choques entre a cúpula do movimento empresarial e suas bases, ou seja, as empresas consideradas individualmente<sup>2</sup>. A FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e as indústrias do setor metalúrgico, sobretudo as dos ramos de autopeças e indústria automobilística, firmaram posição em torno da exigência de só negociar através do Grupo 14 da FIESP. Este grupo reúne os 22 sindicatos empresariais dos setores automobilístico, siderúrgico, metal-mecânico e eletro-eletrônico tendo sido criado com o objetivo de coordenar as negociações

---

2. Esta e as demais observações sobre a atuação do empresariado diante das greves de 1985 baseiam-se em estudo que realizamos naquele ano. Ver Diniz, Eli, O Empresariado e o Momento Político: Entre a Nostalgia do Passado e o Temor do Futuro, *Ciências Sociais Hoje* — 1986.

entre industriais e operários dos setores nele representados<sup>3</sup>. Os trabalhadores, por outro lado, defenderam a negociação direta entre os sindicatos patronais e operários de cada categoria industrial. O argumento utilizado chamava a atenção para a heterogeneidade excessiva do Grupo 14. Este, englobando desde as microempresas até as grandes multinacionais, seria incapaz de chegar a soluções realistas. Os acordos acabavam sendo nivelados por baixo, tomando por base os menores índices de aumento. Desta forma, tornavam-se incapazes de acomodar os conflitos pelo prazo estabelecido nas negociações coletivas, já que os ajustes eram artificiais para as grandes empresas. Estas teriam condições de conceder salários superiores e vantagens adicionais, o que levava os operários destas empresas a novas greves isoladas para conseguir aumentos mais realistas. Os dirigentes empresariais recusaram-se a recuar de suas posições, insistindo na necessidade de negociar em bloco. A intransigência da cúpula empresarial teve, porém, que enfrentar a resistência de inúmeros empresários, que progressivamente viriam a adotar a prática dos acordos em separado. Este tipo de acordo acabou por se generalizar, tendo sido adotado tanto pelas pequenas, quanto pelas grandes empresas do setor metalúrgico. Assim é que um líder de projeção como Antônio Ermírio de Moraes, diretor superintendente do Grupo Votorantim, o maior grupo privado do país, veio a público para defender a descentralização das negociações salariais, sem qualquer tipo de intervenção quer do governo, quer das entidades patronais. Além dos reajustes solicitados, muitas empresas aceitaram reduzir a jorna-

---

3. É a seguinte a relação dos sindicatos integrantes do Grupo 14 da FIESP. Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo; S.I. de Artefatos de Ferro, Metais e Ferramentas em Geral no Estado de São Paulo; S.I. de Artefatos de Metais não-Ferrosos de São Paulo; S.I. de Artigos e Equipamentos Odontológicos, Médicos e Hospitalares do Estado de São Paulo; S.I. de Balanças, Pesos e Medidas de São Paulo; S.I. de Condutores Elétricos, Trefilação e Laminação de Metais não-Ferrosos do Estado de São Paulo; S.I. de Estamparia de Metais do Estado de São Paulo; S.I. de Forjaria no Estado de São Paulo; S.I. de Fundição do Estado de São Paulo; S.I. de Funilaria e Móveis de Metal do Estado de São Paulo; S.I. de Materiais de Iluminação no Estado de São Paulo; S.I. de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários no Estado de São Paulo; S.I. de Mecânica do Estado de São Paulo; S.I. de Parafusos, Porcas, Rebites e Similares do Estado de São Paulo; S.I. de Proteção, Tratamento e Transformação de Superfície do Estado de São Paulo; S.I. de Refrigeração, Aquecimento e Tratamento de Ar no Estado de São Paulo; S.I. de Reparação de Veículos e Acessórios do Estado de São Paulo; S.I. de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos de São Paulo; Sindicato Interestadual da Indústria de Máquinas (Sindimaq); Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças); Sindicato Nacional da Indústria de Tratores, Caminhões, Automóveis e Veículos Similares (Sinfavea). Keller, Wilma, *ob. cit.*, p. 22.

da de trabalho, uma das mais controvertidas reivindicações dos operários.

Desta forma, do ponto de vista da sistemática das negociações salariais, os empresários dos setores de ponta do parque industrial paulista já vêm, há mais de 5 anos, afastando-se dos rígidos preceitos da legislação trabalhista, implantada nos anos 30 e 40 e até hoje em vigor<sup>4</sup>.

Quando, porém, se considera a posição da liderança industrial face a certos itens da pauta de reformas do novo governo, como a reformulação da lei de greve, herdada do período autoritário ou a reestruturação da organização sindical, implantada durante o primeiro governo Vargas, vem à tona uma postura mais conservadora da resistência à mudança.

Tais questões foram amplamente discutidas durante as já referidas greves de 85. Durante os debates, a classe empresarial defendeu o argumento de que o direito de greve não deveria ser absoluto e irrestrito. Nesse sentido, a greve política não se enquadraria nos princípios da liberdade sindical. Em contraposição, para os líderes operários o direito de greve deveria ser assegurado sem restrições. Desta forma, seria incabível questionar a legitimidade e a legalidade de uma greve, sob a alegação de tratar-se de uma greve política. Segundo o líder sindical e presidente do PT (Partido dos Trabalhadores), Luiz Inácio Lula da Silva, para os trabalhadores, toda greve é política, pois, quando vitoriosa, reforça a combatividade da classe operária e seu poder de barganha. A lei não deve institucionalizar um tratamento diferenciado, caracterizando um dado tipo de greve como ilegítima ou ilegal e, portanto, como um caso de polícia. Sendo um direito reconhecido por lei, a greve deve ser exercida sem limitações de natureza conceitual, como a distinção entre demandas legítimas e não-legítimas, colocando-se a legitimidade na dependência do conteúdo estritamente econômico das reivindicações, como sustentavam os empresários.

---

4. São as seguintes as características básicas do sistema trabalhista brasileiro, consubstanciado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1942: 1) uma estrutura sindical vertical de caráter corporativista, constituída pelos sindicatos municipais, federais, estaduais e confederações nacionais, desvinculada dos locais de trabalho e submetida ao controle do Ministério do Trabalho; 2) um amplo conjunto de direitos legais (e portanto fora do campo das negociações coletivas) que abrangem o salário mínimo, a regulamentação do trabalho da mulher, entre outros; 3) um relacionamento institucionalizado entre empregados e empregadores que submete as disputas à mediação do Ministério do Trabalho e à decisão da Justiça do Trabalho, impedindo dessa forma a negociação direta. Maria Hermínia Tavares de Almeida. "Novas Tendências do Movimento Sindical", em Héglio Trindade (org.), *Brasil em perspectivas: Dilema da Abertura Política*, Porto Alegre, Sulina, 1982.

O governo interveio neste debate elaborando um anteprojeto, encaminhado pelo ministro do Trabalho ao presidente da República, no dia 28 de maio. O anteprojeto propunha uma nova forma de regular as negociações coletivas de trabalho e o direito de greve, revogando os artigos 611 a 625 da CLT, a Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, o Decreto-Lei nº 1.632, de 04 de agosto de 1978 e demais disposições em contrário. Segundo o ministro, a lei proposta deveria ser entendida como um instrumento de mudança parcial e de caráter transitório, que procurava antes de tudo estimular as negociações, devendo a greve ser utilizada como último recurso, depois de esgotadas todas as possibilidades de acordo. Mudanças mais profundas só poderiam ser introduzidas pela Assembléia Nacional Constituinte, já que implicariam alterações na Constituição.

A análise do anteprojeto revela que ele consagra uma presença ainda excessiva do Estado e do Poder Judiciário na resolução dos conflitos trabalhistas, assegurando um espaço para a negociação direta entre patrões e empregados inferior ao espaço de fato conquistado pelas entidades de classe, nos últimos anos. No que diz respeito à greve, considera-a um direito legítimo do trabalhador, desde que observadas certas condições, tais como a ocorrência de impasse nas negociações, o respeito à propriedade ou ainda o caráter pacífico da mobilização operária. É interessante ressaltar que o anteprojeto abandona o conceito de greve legal ou ilegal, mas introduz a classificação das greves em procedentes e improcedentes. A caracterização de improcedente aplica-se se os grevistas praticarem atos de violência, se as greves forem deflagradas por motivos alheios a reivindicações de natureza trabalhista, se forem deflagradas nos serviços públicos e nas atividades essenciais descritas na lei, ou ainda se tiverem por objetivo alterar condições constantes de cláusulas de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho. Este aspecto despertou imediatamente uma ampla controvérsia, pois introduz um componente de subjetividade e ambigüidade na interpretação da lei, quanto à identificação de uma greve deflagrada "por motivos alheios a reivindicações de natureza trabalhista". As dificuldades para estabelecer a diferenciação entre greve "política" e "trabalhista" podem dar margem a toda a sorte de arbitrariedade. Além disso, sendo uma distinção que reflete a influência do legado autoritário-corporativista, pressupõe a possibilidade de se estabelecer uma separação rígida entre as arenas política e sindical, devendo os conflitos trabalhistas ficar confinados ao mundo dos sindicatos. Finalmente, o anteprojeto, ao definir os setores essenciais, nos quais a greve não é permitida, engloba um número muito grande de atividades, incluindo serviços bancários, transportes, comunicações, hospitais, entre outros.

O anúncio do anteprojeto da lei de greve gerou uma ampla controvérsia<sup>5</sup>, tendo sido a proposta do governo criticada, embora por motivos diversos, tanto pelos empresários, quanto pelos operários. Quanto aos primeiros, expressariam sua posição através de um substitutivo ao anteprojeto do governo, encaminhado ao ministro do Trabalho pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), entidade máxima dos industriais. Bastante mais restritiva do que a formulação do Ministério, a proposta da CNI manteria uma série de aspectos da legislação em vigor. Desta forma, reafirma o conceito de greve ilegal, no qual se enquadrariam, entre outras, as greves nos serviços públicos, em atividades essenciais e as que fossem deflagradas por “motivos alheios a reivindicações de natureza trabalhista, tais como: motivos políticos, partidários, religiosos, sociais, de apoio ou solidariedade, sem quaisquer reivindicações que interessem, direta ou legitimamente, à categoria profissional”. Propõe a intervenção, pelo prazo de seis meses, nos sindicatos responsáveis por greves ilegais, além de prever rescisão do contrato dos empregados que participarem de greve declarada ilegal. Propõe a volta das punições previstas na Lei 1.632 para os empregados que fizerem greve nos serviços públicos ou atividades essenciais, especificando desde a advertência, até a suspensão por 30 dias e a demissão por justa causa. Proíbe a formação de comissões de fábrica. Contendo 42 artigos, 12 a mais do que o anteprojeto do Ministério, o substitutivo sugerido pelos industriais burocratiza os procedimentos e dificulta a eclosão das greves. Finalmente, estabelece que os benefícios concedidos pela Convenção Coletiva, uma vez terminado seu prazo de vigência, não deveriam ser automaticamente incorporados aos contratos de trabalho. Em outros termos, os ganhos dos acordos não deveriam constituir direito adquirido.

A proposta encaminhada pela CNI foi amplamente questionada pelas lideranças sindicais. Os presidentes das principais entidades — Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Coordenação Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), bem como dirigentes de diversos sindicatos — manifestaram-se publicamente contrários ao que consideravam um retrocesso na discussão da reforma da legislação trabalhista. O ministro do Trabalho, por sua vez, reafirmou sua discordância em relação à intervenção em sindicatos, considerada pelo Ministério como herança autoritária, que deveria ser banida da nova legislação. Esta deveria consagrar a autonomia sindical, através da negociação direta, cabendo ao Ministério do Trabalho atuar apenas

---

5. Os debates em torno da lei de greve encontram-se em Diniz, Eli, *O Empresariado e o Momento político...*, ob cit., pp. 217, 229.

como mediador nas disputas entre patrões e empregados, quando chamado por uma das partes.

Paralelamente, viria à tona o debate em torno da reformulação da organização sindical. Os empresários, em documento entregue no dia 19 de junho pelo presidente da CNI, senador Albano Franco, ao ministro do Trabalho, formalizariam suas sugestões no tocante à organização sindical brasileira. Entre suas principais demandas, destacavam-se a proibição das centrais sindicais, a preservação do princípio da unicidade sindical e a manutenção do imposto sindical. Segundo a CNI, a autonomia dos sindicatos deveria ser garantida com a criação de órgãos independentes dos interesses governamentais para registrar os sindicatos e julgar as questões relacionadas com o seu funcionamento. Assim, a comissão de enquadramento sindical, responsável pela autorização de funcionamento dos sindicatos, deveria ser mantida. Composta por igual número de representantes do governo, dos empregadores e dos empregados, caberia a esta comissão zelar pela proibição das centrais sindicais de trabalhadores. Portanto para a entidade máxima do empresariado industrial, a unidade compulsória e a obrigatoriedade da contribuição dos associados, peças essenciais da legislação corporativa, deveriam ser preservadas. Cabe lembrar que, durante todo esse período, os industriais persistiriam em seu combate incessante à intervenção do Estado na economia, muito embora, como vimos, lhe fossem favoráveis no tocante à organização sindical.

Diante do clima de pressões que se criou o ministro do Trabalho, Almir Pazzianotto, esclareceu a importância de se prosseguir o debate em torno destas questões antes de tomar uma decisão. Esta foi transferida para o ano seguinte, aguardando até o momento que o Executivo envie o anteprojeto ao Congresso. Assim é que a onda de protestos contra a lei de greve e outras medidas estudadas pelo governo contribuiu para sustar as reformas que se pretendia implantar nas áreas da legislação trabalhista e sindical.

Desta forma, apesar do fortalecimento da capacidade organizacional do empresariado e de seus avanços quanto à sistemática das negociações salariais, persistem suas ambigüidades, hesitando entre o apego às fórmulas do passado e a flexibilidade diante da força do novo movimento operário. Tais vacilações impedem que a classe se credencie a exercer a liderança do pacto social que poderia viabilizar as mudanças que a sociedade exige do governo da Nova República. Para tanto, seria necessário que o setor fosse capaz de definir um programa comum que, transcendendo a ótica corporativa, pudesse ser aceito como base de negociação. Um segundo requisito seria a sintonia do setor com as mudanças inseridas na pauta da transição. Os dados por nós levantados sugerem, ao contrário, uma grande dificuldade do empresariado de desprender-se da herança corporativo-

autoritária no que tange a legislação sindical e trabalhista. Em outros termos, não se observa uma disposição para abrir mão dos instrumentos legais de controle sobre a classe operária. O que se constata é a rejeição do conflito e do confronto, em nome do princípio da colaboração entre grupos funcionalmente diferenciados, bem como a defesa do princípio da legitimidade da intervenção do Estado. A interferência estatal é percebida como um recurso necessário para manter o escopo do conflito circunscrito à esfera sindical. Nesse sentido, as greves políticas devem ser proscritas, devendo-se igualmente impedir a politização das demandas. A negociação deve processar-se no âmbito estrito das partes interessadas, sem extravasar os limites da competência de cada categoria social. No que diz respeito à organização sindical, observa-se a rejeição do pluralismo e da autonomia sindical, verificando-se, ao contrário, a defesa do princípio da unidade e do imposto sindical. Em síntese, a ordenação legal proposta pela liderança empresarial está, até mesmo, aquém de sua prática política, pois que esta já não obedece aos rígidos parâmetros corporativos e aos regulamentos mais restritivos da legislação autoritária. Quanto a este ponto, aliás, os próprios operários não avançaram muito, pois questionam a regulação estatal, mas não abrem mão do imposto sindical e do monopólio da representação, que não só derivam sua viabilidade da regulação estatal, como constituem traços historicamente associados à heteronomia sindical.

Um outro ponto merece destaque. No que se refere à percepção das relações Estado-Sociedade, os empresários não parecem afinados com um modelo que dê primazia aos partidos como estruturas primordiais de mediação. Em primeiro lugar, o padrão histórico foi o privilegiamento do Executivo como arena de negociação entre autoridades governamentais e representantes do setor privado. Como é sabido, com a instauração do corporativismo estatal<sup>6</sup> nos anos 30, inaugurou-se a prática da negociação compartimentalizada entre os grupos econômicos e o Estado. Tal tendência acentuou-se com a evolução do regime para um formato francamente autoritário, após a decretação do Estado Novo (1937-1945), quando os partidos e o Con-

---

6. Segundo a definição clássica de Schmitter, o corporativismo pode ser entendido como: "(...) um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas respectivas categorias, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios". Ver Schmitter, Phillipe, "Still the Century of Corporatism?", in Lembruch, Gerhard e Schmitter, Phillipe, eds. *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.

gresso foram proscritos. Com a redemocratização e a instauração da chamada República Populista (1945-1964), o sistema partidário e o legislativo voltaram a funcionar, mas o poder de decisão continuou bastante concentrado no Executivo. Assim o desenvolvimento econômico e o aprofundamento do processo de industrialização, mesmo durante o período democrático de 1945-1964, seriam conduzidos basicamente pelas elites tecnoburocráticas, que procurariam preservar sua primazia, mantendo as negociações fora da arena político-partidária. Os partidos políticos não tinham acesso nem condições de exercer influência sobre os órgãos técnicos que, no interior do aparelho estatal, foram sendo progressivamente criados para modernizar a estrutura produtiva do país. Acompanhando este processo, ganhou terreno uma ideologia deslegitimadora da atividade político-partidária. Seriedade e competência deixariam crescentemente de ser atributos associados ao Congresso e aos políticos, passando a ser considerados apanágio dos altos escalões administrativos. Esta percepção, dominante nos anos 30, persistiu, ainda que de forma atenuada, na década de 50, acentuando-se mais uma vez no período pós-64. Desta forma, a socialização política da classe empresarial que, num primeiro momento, desenvolveu-se sob a tutela de um regime autoritário, tem seqüência num regime democrático, influenciado, porém, por fortes preconceitos contra os políticos e a atividade partidária, considerados fonte de ineficácia e de pressões ditadas por interesses restritos e particularistas. A prática do *lobby* não encontrava, portanto, solo fértil para desenvolver-se. Em primeiro lugar, porque a instância parlamentar seria percebida como arena irrelevante do ponto de vista da política econômica. Em segundo lugar, porque a pressão aberta em defesa de interesses econômicos específicos não era considerada uma prática legítima. Após 1964, com a instauração de uma nova fase de autoritarismo tais tendências seriam aprofundadas. A articulação entre os setores público e privado, no interior de agências estatais específicas, assumiria várias formas. Entre estas, podemos mencionar a utilização das estruturas corporativa e extracorporativa de representação de interesses, bem como o acionamento de procedimentos menos convencionais como os anéis burocráticos<sup>7</sup>, as redes clientelistas e os contatos informais. Assim, as diferentes frações empresariais evoluiriam para um padrão altamente diferenciado e setoria-

---

7. Anéis burocráticos representam as formas de articulação entre elites tecnocráticas e empresariais no interior de agências governamentais específicas, baseadas no princípio da cooptação, estando geralmente sob a liderança de um alto funcionário estatal. Ver Cardoso, Fernando Henrique, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", in Collier, David, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, New Jersey, Princeton University, 1979, pp. 43-44.

lizado de demandas, sem a formulação de um programa de ação integrado, capaz de unificar os vários setores em torno de uma plataforma. Paralelamente à diferenciação e expansão do Estado, multiplicar-se-iam as vias de acesso do setor privado às várias agências que, no interior do aparelho estatal, exerciam funções relacionadas aos seus interesses. Com a derrocada do regime autoritário e a instauração de um novo governo comprometido com a democratização das instituições, o regime tornou-se mais aberto e foram restauradas as liberdades políticas básicas. Não obstante, não foram superados os entraves ao pleno funcionamento das instituições representativas. No que diz respeito ao empresariado, persistiria a tendência ao privilegiamento do Executivo como a instância apropriada à tramitação e defesa de demandas relacionadas aos interesses do setor.

Recentemente, a forma pela qual se deu o lançamento da candidatura do empresário Antônio Ermírio de Moraes ao governo de São Paulo, o maior e mais rico estado da federação, reforçou a tendência ao isolamento dos partidos como arena, por excelência, para o exercício da política. Tal candidatura, articulada acima dos partidos, contribuiu para aprofundar o esvaziamento e desprestígio das organizações partidárias, acentuando-lhes a falta de credibilidade. O comportamento do candidato durante a campanha só vem agravando esta atitude de preconceito antipartidário.

Se acrescentarmos a este quadro, a visão corporativa que a classe empresarial tende a ter da relação Estado-Sociedade podemos antever ao invés da alternativa de construção de uma ordem democrática baseada na vitalidade das instituições representativas uma certa propensão a um processo de "balcanização do Estado" (Santos, 1985).

## MILITARES

Se é inegável que estamos assistindo a uma redução do papel político das forças armadas, também é verdade, por outro lado, que grande parte de seu potencial para a intervenção nos assuntos do Estado foi resguardada. Embora nos pareça afastada a hipótese de um retrocesso com a volta dos militares ao poder, o retraimento do setor é apenas relativo.

Em primeiro lugar, como ressalta Walder de Góes, os aparelhos do regime militar estão intactos, preservando-se, desta forma, sua capacidade de agir. Nas palavras do autor, não foram reduzidos o poder do SNI, nem desativados os mecanismos que institucionalizaram a participação dos militares no processo decisório governamental: (...) "o estado brasileiro assumiu uma natureza híbrida, civil-militar, de caráter duradouro, pois as conjunturas militarizantes da vida

política, ao longo dos últimos vinte anos, criaram realidades estruturais” (Góes, 1985:3). O SNI (Serviço Nacional de Informações) sofreu apenas pequenas alterações, como a que limitou a dois anos o tempo de permanência de oficiais do Exército da ativa em seus quadros (idem, ibidem). Assim é que não foram extintas as Divisões de Segurança e Informação (DSI) dos ministérios, nem as Assessorias de Segurança e Informação (ASI) das autarquias e empresas estatais. Os centros de informação das três armas, Exército, Marinha e Aeronáutica, continuam subordinados ao SNI. Também não foi alterada a agenda tradicional do órgão, que continua a elaborar análises para orientar as decisões presidenciais, fornecendo ainda as informações sobre os candidatos a cargos nos órgãos públicos. Além de suas funções rotineiras, o SNI vem se ocupando de outras questões como a investigação sobre casos de corrupção administrativa, a intervenção em conflitos interburocráticos, participando ainda de reuniões do presidente com representantes da sociedade civil, sobretudo em conjunturas de crise. Em dois momentos pelo menos sua intervenção adquiriu bastante visibilidade. O primeiro deles ocorreu quando as negociações entre empresários e operários durante as greves dos metalúrgicos, entre abril e junho de 1985, atingiram níveis críticos, chegando a situação de impasse. O SNI entrou em ação, participando da coordenação das iniciativas governamentais, para que o movimento não escapasse do controle. O segundo momento verificou-se quando se acentuaram os choques entre fazendeiros e trabalhadores sem terra, em seguida ao anúncio pelo governo das primeiras propostas de reforma agrária. Circularam informações de que ao SNI caberia a realização de estudos para desarmar proprietários rurais e desmontar milícias privadas criadas para prevenir invasões de terras, prática bastante difundida sobretudo em certas regiões do país.

Outro aspecto revelador da ampliação do espaço político ocupado pela agência militar de informações refere-se ao seu poder de veto face a importantes itens da pauta de reformas do governo da transição. Existem indícios claros de que o SNI liderou, no governo, expressando a posição dos setores mais conservadores do empresariado, a resistência à proposta do Ministério do Trabalho, que atenuava a legislação sobre o direito de greve herdada do regime autoritário<sup>8</sup>. Como ressaltamos anteriormente, o projeto de lei foi retirado da pauta de discussões, no segundo semestre de 1985, não tendo sido remetido ao Congresso para votação como era intenção do ministro. Posteriormente, o titular da pasta do Trabalho retomaria a questão,

---

8. Ver, por exemplo, análise da revista *Senhor*, nº 270, de 20 de maio de 1986, p. 24.

procurando negociar com o presidente uma forma de viabilizar sua proposta, sabendo, porém, que um dos interlocutores será certamente o chefe do SNI, general Ivan de Souza Mendes, de quem dependerá em última instância o aval à decisão governamental (*Senhor*, 20-5-86: 24). Há sinais de que o SNI, um dos principais responsáveis pela paralisação da tramitação do projeto revela-se, nessa segunda rodada das discussões, mais aberto e flexível.

Um segundo indicador do poder do SNI de bloquear decisões importantes foi a rejeição da proposta de anistia ampla, que veio à tona entre agosto e setembro de 1985, por ocasião da apreciação pelo Congresso da emenda do Presidente da República convocando a Constituinte. No decorrer dos debates da comissão mista formada para apreciar a matéria, foi apresentado um projeto propondo a extensão da anistia a todas as pessoas atingidas por atos institucionais que ainda não tinham sido reintegradas a seus cargos. O tema da anistia ofereceu aos militares uma nova oportunidade de exercer seu poder de veto. Os ministros das três armas, liderados pelo chefe da pasta do Exército, revelaram sua disposição de não aceitar a medida nos termos propostos. Dois pontos foram considerados inegociáveis: a reintegração de militares cassados ao serviço ativo e o pagamento dos atrasados. A proposta que acabou sendo aprovada consagra a anistia restrita, determinando a reintegração a critério do poder público (Lessa, 1986).

Outro importante componente da força da corporação militar está representado pelo peso de outra de suas agências, a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Trata-se de um vasto complexo burocrático, que tem duas finalidades básicas. Uma delas é a realização de estudos e elaboração de pareceres que informam o processo decisório governamental quanto a questões estratégicas. É o caso de certos itens de política externa e interna, como política energética, política fundiária, entre outras. A agência não sofreu alterações substanciais em sua estrutura organizacional, persistindo sua influência em inúmeros assuntos. Assim, por exemplo, veio a público a notícia de que a secretaria do conselho estava realizando os estudos com vistas à decisão relativa ao reatamento das relações do Brasil com Cuba, ao lado do Ministério das Relações Exteriores (Goés, 1985:6). Além disso, participou decisivamente da reformulação do plano governamental de aplicação do Estatuto da Terra, mediante o qual o governo pensava em dar os primeiros passos na direção da reforma agrária. Mais recentemente, técnicos do CSN e do Gabinete Civil da Presidência da República elaboraram a proposta do Plano Mestre para a Reforma Agrária, documento que se encontra em circulação em alguns gabinetes da cúpula governamental. Segundo noticiário da imprensa trata-se de uma tentativa de contornar alguns pontos contidos na proposta do Ministério da

Reforma e do Desenvolvimento Agrário, considerados menos negociáveis pelos fazendeiros. O Plano Mestre enfatiza a colonização, favorecendo os assentamentos em terras públicas e propõe a regularização dos títulos de posse em vez da desapropriação dos latifúndios, o que inviabiliza a meta governamental de desapropriar 43 milhões de hectares em quatro anos, como prevê o Plano Nacional de Reforma Agrária (*Jornal do Brasil*, 18-5-1986).

No tocante à Constituinte, os ministros militares já se manifestaram contrários a qualquer mudança no capítulo da futura Constituição referente ao papel das forças armadas. Desta forma, o ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, em visita ao Congresso Nacional, em maio de 1985, salientou que "o papel dos militares a ser definido pela próxima Constituição deve ser o mesmo que vem sendo mantido pela Carta Magna desde 1891, a defesa da pátria, a manutenção da ordem e da lei" (Goés, 1985:8). Além disso, observa-se, entre as altas patentes militares, setores que defendem o conceito de segurança nacional em vigor, cuja amplitude e abrangência ninguém ignora.

Finalmente, as alianças das forças armadas com grupos externos envolvem os dois lados do poder econômico: grandes fazendeiros e industriais. Neste último caso, persiste um alto grau de entrelaçamento de interesses com base na expansão do complexo industrial-militar, implicando o fortalecimento da indústria bélica, a modernização das forças armadas e o desenvolvimento das indústrias de interesse estratégico. Um número expressivo de empresas — estatais, privadas nacionais e multinacionais — integram esse complexo. Mais precisamente, são cerca de 350 empresas, empregando 100 mil pessoas, que, em 1984, exportaram 3 bilhões de dólares. Segundo dados oficiais, o Brasil figurava como o 5º exportador de armas convencionais do mundo e o maior do terceiro mundo, em 1984 (Diniz, 1984:15 e Goés, 1985:9).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise até aqui empreendida leva-nos a retomar a questão inicialmente colocada quanto às relações Estado-Sociedade no Brasil. O primeiro ano de existência da Nova República levaria ao retorno de um Estado forte e cioso de suas prerrogativas. Assim, o aparelho tecnoburocrático voltaria a impor-se, observando-se a retomada do padrão histórico marcado pela forte presença estatal e primazia do Executivo na política brasileira.

Em contraposição, podemos constatar um refluxo dos partidos e das instituições representativas em geral. Estes encontram-se numa fase de retraimento, que agravou-se após as eleições de 1985. Em consequência da baixa capacidade de agregação do sistema partidário

observa-se uma dispersão das demandas dos diferentes grupos sociais. Nos últimos anos, houve uma expansão acelerada dos movimentos sociais, que ganharam em visibilidade e capacidade de mobilização. Entretanto, sua presença política seria relativamente reduzida, dada sua incapacidade de expressar-se na arena propriamente política, constituindo-se como força capaz de pesar no jogo político. As pressões irradiadas da sociedade tendem a alcançar o sistema político sob a forma de demandas corporativas, na falta de uma instância que as integrem em plataformas mais abrangentes. Contrastando com o imobilismo partidário, coube ao governo a iniciativa dos principais lances do processo de transição, bem como o controle da pauta de mudanças.

Dentro deste quadro, a atuação de alguns atores estratégicos, como os setores empresariais e os militares vêm contribuindo para acentuar a tendência ao esvaziamento dos partidos como instância privilegiada para o exercício da mediação política. No que diz respeito aos primeiros, o padrão histórico de representação de seus interesses no aparato estatal foi o acesso direto de grupos, associações e empresas individuais a segmentos desse aparato. No que se refere aos segundos, cabe ressaltar a persistência dos mecanismos e organizações em que se tem sustentado sua tradição intervencionista. Um dos desafios que se colocam para o atual processo de consolidação democrática refere-se à possibilidade de que as instituições representativas venham a converter-se em canais efetivos de articulação e de generalização de interesses corporativo-setoriais.

Finalmente, a arrogância do Executivo e o retraimento dos partidos reforçam-se mutuamente. A estratégia do Executivo de privilegiar um estilo de decisão fechado, sem transparência, que se processa no interior de um círculo burocrático restrito e sem consulta aos partidos, conduz ao enfraquecimento das instituições representativas. Por outro lado, a estratégia dos partidos de sustentação do governo de adotar uma linha de aproximação ou afastamento, em função das oscilações conjunturais, reforça aquela tendência. Em outros termos, tende ao distanciamento quando o governo toma medidas de impacto negativo e à aproximação quando as repercussões são positivas, instaurando-se uma prática de ação reativa, o que, por sua vez, abre espaço para a onipotência do Executivo. Desta forma, acentua-se a perda da capacidade de iniciativa dos partidos, impulsionados crescentemente para a periferia do sistema político, ao mesmo tempo em que o Estado reafirma sua centralidade.

## BIBLIOGRAFIA

- DINIZ, Eli. Empresariado e Transição Política no Brasil: Problemas e Perspectivas, IUPERJ, série *Estudos*, fevereiro de 1984; A Transição Política no Brasil: Uma Reavaliação da Dinâmica da Abertura, *DADOS*, vol. 28, nº 3,

- 1985, pp. 29-346; O Empresariado e o Momento Político: Entre a Nostalgia do Passado e o Tempo do Futuro, *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Cortez, ANPOCS, 1986.
- GÓES, Walder de. "Os Militares e a Transição Política", trabalho apresentado no GT Elites Políticas, durante reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Ciências Sociais. Aguas de São Pedro, São Paulo, outubro de 1985, p. 3.
- LESSA, Renato. Dilemas da Institucionalização Brasileira: Os Primeiros Passos Rumo à Constituinte, IUPERJ, série *Estudos*, nº 46, abril, 1986.
- MAINWARING, Scott e SHARE, Donald. "Transitions from Above: Democratization in Brazil and Spain", agosto de 1984, mimeo.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O Século de Michels: Competição Oligopólica, Lógica Autoritária e Transição na América Latina, *DADOS*, vol. 28, nº 3, 1985, pp. 283-310.

## RESUMO

### A TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: PERSPECTIVAS PARA A DEMOCRACIA

Partindo de uma crítica à abordagem que explica a abertura política brasileira em termos de "transição pelo alto", o artigo propõe outro tipo de análise, que interprete em profundidade os casos específicos de liberalização política. Segundo esta abordagem, a explicação da abertura reside na confluência de duas dinâmicas básicas: uma dinâmica de negociação e de pacto conduzida pelas elites e uma dinâmica de pressões e demandas irradiadas da sociedade. A transição brasileira seria, assim, a resultante do choque entre o projeto de mudança concebido pelos mentores do regime autoritário e a vontade política das forças que lhe opuseram resistência.

Colocando-se a partir daí a questão central de como instaurar efetivamente no país uma ordem democrática, constata-se, por um lado, uma retomada do padrão histórico brasileiro marcado pela forte presença estatal e primazia do executivo na política e, por outro, o refluxo dos partidos e das instituições representativas em geral, em fase de retraimento agravado depois das eleições de 1985.

A autora conclui então que um dos desafios que se colocam para o atual processo de consolidação democrática refere-se à possibilidade de que as instituições representativas venham a converter-se em canais efetivos de articulação e de generalização de interesses corporativo-setoriais.

## ABSTRACT

### POLITICAL TRANSITION IN BRAZIL: PERSPECTIVES FOR DEMOCRACY

Criticizing the simplistic approach which defines the political transition in Brazil as "transition from above", the author proposes an analysis which explains the liberalization process through the confluence of two dynamics: that of nego-

tiation and pact conducted by the elites and another of pressures and demands emanating from society.

The central question which emerges in the present context is how to effectively establish in the country a democratic order. The analysis indicates, on the one hand, a return of the historical pattern marked by a strong presence of the State and the importance of the executive in Brazilian politics and, on the other, the reflux of representative institutions in general, aggravated after the 1985 elections.

The conclusion shows that the main challenge to democratic consolidation now lies in the possibility that representative institutions become effective channels of articulation and generalization of corporative-sectorial interests.

## RESUME

### LA TRANSITION POLITIQUE AU BRÉSIL: LES PERSPECTIVES POUR UNE DÉMOCRACIE

Après une critique au courant qui cherche à expliquer l'ouverture politique brésilienne comme une "transition par le haut", l'article propose une interprétation en profondeur qui explique l'ouverture par une confluence de deux dynamiques: celle de la négociation et du pacte conduite par les élites et celle des pressions et demandes venues de la société. La transition brésilienne serait, ainsi, le résultat d'un choc entre le projet de changement conçu par les 'mentors' du régime autoritaire et la volonté politique des forces qui lui opposaient une résistance.

Ceci dit, la question centrale est celle de savoir comment peut s'instaurer effectivement au Brésil un ordre démocratique. Dans ce sens l'article constate, d'un côté, une reprise du modèle historique brésilien marqué par la forte présence étatique et la primauté de l'exécutif dans la politique et, de l'autre, le reflux des partis et des institutions représentatives en général, aggravé depuis les élections de 1985.

La conclusion pose comme défi au processus actuel de consolidation démocratique la possibilité que les institutions représentatives puissent se convertir en canaux effectifs d'articulation et de généralization d'intérêts corporatifs-sectorials.