

Capítulo 5

A dialética da redemocratização e da “abertura”*

A Revolução de 1964, ao instalar no Brasil um regime militar, consolidou no país o capitalismo tecnoburocrático, ou seja, uma formação social predominantemente capitalista mas crescentemente estatal, baseada na aliança da burguesia com a tecnoburocracia estatal. Dez anos mais tarde, em 1974, inicia-se um processo que será inicialmente chamado pelo governo de “distensão”, depois, de “abertura”. Para entendermos esse lento e contraditório processo político, através do qual, durante os anos setenta, vai ser restabelecido parcialmente o regime democrático no Brasil, é preciso que tenhamos uma clara consciência do regime político instalado e da formação social consolidada pela Revolução de 1964.

Cabe entretanto, desde já, assinalar que desde 1974 até o presente o processo político irá se caracterizar pela dialética entre o processo de “abertura” comandado pelo governo e o processo de redemocratização exigido pela sociedade civil. Esses dois processos não são radicalmente contraditórios, mas têm objetivos diversos. Redemocratização, restabelecimento do Estado de direito, é não apenas o processo real do restabelecimento dos direitos individuais e do processo eleitoral, mas também a própria luta democrática da sociedade. “Abertura”, por sua vez, é o processo através do qual o regime militar controla, cedendo e ao mesmo tempo postergando o

(*) Capítulo IX do livro *Development and Crisis in Brazil: 1930-1983*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984.

mais possível o processo de redemocratização, com o objetivo último de perpetuar-se no poder.

A especificidade do novo militarismo brasileiro

Depois de o regime militar autoritário e modernizante ter sido implantado no Brasil em 1964, em vários outros países latino-americanos estabeleceram-se (e em alguns deles ainda perduram) regimes militares que procuraram copiar o “modelo” brasileiro. Isto levou muitos analistas a colocar no mesmo nível do regime militar brasileiro, de um lado, regimes militares como os da Argentina e do Chile, e de outro, como os do Peru (do general Alvarado) ou do Panamá (do general Torrijos).

De fato, existem alguns pontos em comum entre esses regimes. A característica comum mais importante reside no fato de serem produto do “novo militarismo”, tecnoburocrático e modernizante, latino-americano. Esse novo militarismo opõe-se ao clássico militarismo dos caudilhos, na medida em que é o produto de forças armadas constituídas na forma de organizações burocráticas, e portanto comprometidas com o projeto de racionalidade autoritária e desenvolvimentista. O “novo militar” latino-americano, que começa a se tornar dominante no pós-guerra nos países mais avançados da região, é um tecnocrata estatal fardado, que alia à racionalidade desenvolvimentista o autoritarismo baseado no conceito de segurança nacional. Nesses termos, ele distingue-se claramente dos velhos caudilhos latino-americanos, orientados exclusivamente para a manutenção das oligarquias agrário-mercantis (das quais são parte) no poder.¹

Apesar dessa semelhança básica, não há dúvida de que, enquanto o regime militar brasileiro alcançou um certo “êxito” (afinal, mantém-se no poder há mais de 18 anos e, embora tenha, por fim, desembocado em uma grande crise, logrou nesse período alcançar elevadas taxas de crescimento econômico), o regime militar peruano já fracassou e foi liquidado, e o argentino e o chileno estão levando seus respectivos países a uma situação gravíssima de desindustrialização e retrocesso econômico.

(1) Examinei o caráter tecnoburocrático do novo militarismo latino-americano em 1972 em “A Emergência da Tecnoburocracia” (ensaio reproduzido em Bresser Pereira (1981c) e depois em Bresser Pereira (1977a).

O fracasso desses regimes, quando comparado com o brasileiro, pode ser explicado de várias maneiras. No caso da Argentina e do Chile, é sem dúvida importante salientar que a existência de um grande exército industrial de reserva constituído de subempregados dificultava o processo de concentração de renda e acumulação de capital. No caso do Peru, o regime militar assumiu o poder quando o país contava com uma base industrial ainda muito débil.

Mas a diferença fundamental reside nas alianças de classe estabelecidas em cada país. Enquanto no Peru a tecnoburocracia militar tenta um projeto autônomo (e um pouco mais tarde, através do SINAMOS, busca infrutiferamente apoiar-se nas massas populares), e na Argentina e no Chile alia-se a suas velhas burguesias agrário-mercantis ligeiramente modernizadas pelo lado do capital financeiro, no Brasil a tecnoburocracia militar vai buscar apoio diretamente no moderno capital industrial e bancário.

A aliança da tecnoburocracia militar com o capital industrial foi o fator fundamental a dar especificidade (e força política) ao regime militar brasileiro, diferenciando-o dos demais regimes militares latino-americanos. Esta aliança não se torna bem definida até aproximadamente 1967. Os militares, sob a influência da UDN, procuram inicialmente, de um lado, aliar-se à tecnoburocracia civil estatal, e, de outro, encontrar apoio nas classes médias pequeno-burguesas (tradicionais) e na burguesia agrário-mercantil. Mas logo percebem que a força estava com o capital industrial e com o capital bancário, e a ambos se aliam de forma decisiva.

Na verdade, a tecnoburocracia militar não tem condições de apoiar-se apenas em si mesma ou mesmo nas novas classes médias assalariadas.² Para manter-se no poder não lhe resta outra alternativa senão aliar-se às classes dominantes burguesas. Quando ela deixa de fazê-lo, como foi o caso do Peru, fracassa em prazo relativamente curto. Mas é importante saber com que fração da burguesia e tecnoburocracia se alia. Quando ela se alia à burguesia agrário-mercantil, ou seja, a uma fração de classe retrógrada,

(2) A expressão classe média "assalariada" como sinônimo de classe média tecnoburocrática constitui uma imprecisão, já que seus membros recebem ordenados em vez de salários. A inexistência de um adjetivo relativo a ordenados, e a inconveniência de sempre usar a expressão tecnoburocracia (que tem uma conotação depreciativa desnecessária) levaram-me a decidir usar a expressão classes médias assalariadas. Convém lembrar que, além da classe média assalariada ou tecnoburocrática, empregada em organizações públicas ou privadas, temos a classe média burguesa e pequeno-burguesa.

como aconteceu na Argentina e no Chile, pode manter-se por mais tempo no poder, mas não logra promover um verdadeiro processo de acumulação de capital e desenvolvimento.

Força e fraqueza do “tripé”

A aliança da tecnoburocracia militar com o capital industrial e bancário nacional e multinacional, ao mesmo tempo em que define a natureza do regime militar brasileiro, foi a principal causa de seu relativo êxito econômico e político. O Brasil, em 1964, já dispunha de uma burguesia industrial poderosa, responsável pela implantação de um parque industrial integrado. Por outro lado, as empresas multinacionais industriais já estavam solidamente instaladas no Brasil desde os anos cinqüenta. E o capital bancário, que no Brasil serviu de ponte entre o capital mercantil e o industrial, modernizava-se e integrava-se no processo de acumulação.³

Essa classe dominante burguesa e multinacional, entretanto, não tem condições de comandar o processo de acumulação no país através dos mecanismos clássicos do mercado e da democracia liberal. A tecnoburocracia estatal, civil e militar, surge assim em 1964 como a força racionalizadora e ordenadora para, perfeitamente aliada àquela burguesia, consolidar o capitalismo estatal⁴ no Brasil.

Forma-se assim, entre 1964 e 1968, o pacto político autoritário e excludente do “tripé”, baseado na aliança da tecnoburocracia estatal com a burguesia local e as empresas multinacionais. A força desse pacto reside na circunstância de, sendo tanto o capital local quanto o multinacional já predominantemente industriais, ter a tecnoburocracia militar no poder sabido reconhecer esse fato. Seu caráter excludente traduz-se na exclusão radical, de caráter econômico e político, dos trabalhadores e de amplos setores da classe média assalariada e da pequena burguesia.⁵

(3) Não chamamos o capital bancário de capital financeiro, como é comum fazer, porque entendemos por capital financeiro a fusão do capital bancário com o industrial sob a liderança do primeiro. Ora, isto jamais ocorreu no Brasil.

(4) Entendemos por “capitalismo estatal” ou por “capitalismo de Estado” ou por “capitalismo tecnoburocrático” uma formação social predominantemente capitalista mas crescentemente tecnoburocrática, que se vem generalizando em todos os países capitalistas industrializados.

(5) Já analisávamos criticamente essa aliança do tripé no começo dos anos setenta, juntamente com outros críticos do regime militar. É significativo, entretanto, que seus defensores, como Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen,

Por outro lado, como ficaria patente a partir de 1974, a fraqueza desse pacto reside em dois fatores: de um lado, no seu caráter excludente, já referido, que lhe subtrai representatividade popular; de outro, no fato de que o comando econômico e político cabe à tecnoburocracia estatal (civil e militar) e não à burguesia.

Verificava-se, assim, uma falta de correspondência fundamental entre a formação social, predominantemente capitalista, e o caráter do regime político, predominantemente militar e portanto predominantemente tecnoburocrático. Não obstante a tecnoburocracia militar tenha sabido se aliar ao capital industrial e bancário dominantes, e transformá-los nos grandes beneficiários do sistema, manteve-se politicamente como grupo dirigente inclusive em matéria de política econômica. Essa tutela política dos militares sobre a burguesia constituía-se, assim, em uma contradição essencial que, aliada à sua falta de bases populares mais sólidas, devido a seu caráter excludente, irá desencadear, a partir de 1974, um processo de crise institucional e de parcial redemocratização do país.

Os avanços e retrocessos da “abertura”: 1974-1978

A partir de 1974 inicia-se o processo de transição para a democracia no Brasil, mas em meados de 1982 esse processo estava longe de estar terminado. Nesse sentido, a “abertura” brasileira é um processo político *sui generis*. Os cientistas políticos que estudam a América Latina têm procurado estabelecer relações e analogias entre a transição democrática ocorrida em países como Portugal, Espanha, Grécia, Peru e Brasil. Como no início dos anos setenta estudava-se a natureza dos regimes autoritários, recentemente tornou-se comum entre os cientistas políticos liberais estudar a natureza da transição para a democracia. E procurou-se estabelecer as similitudes. Acontece, entretanto, que a transição brasileira, embora venha ocorrendo, pouco tem a ver com a daqueles países.

Muitas são as razões para a especificidade do caso brasileiro, a começar pelo fato de que naqueles países a transição foi rápida, enquanto no Brasil vem sendo extremamente demorada e contraditória. No caso de Portugal e da Grécia, a transição implicou

não hesitavam em também falar explicitamente do tripé, reconhecendo a sua importância para a sustentação do regime.

ruptura da ordem constitucional, no caso da Espanha e do Peru, o processo ocorreu planejadamente, aliás como se pretende no Brasil. Mas nos quatro casos a transição foi relativamente rápida e completa, enquanto no Brasil já dura mais de oito anos.

Na verdade, a “abertura” brasileira, ao mesmo tempo em que é um real processo de transição para a democracia, é uma estratégia de sobrevivência do regime militar autoritário. É um processo contraditório, uma dialética entre as demandas de redemocratização da sociedade civil e a estratégia procrastinatória da “abertura”.

Nesse processo, que decorre através de fases de “abertura” e momentos de fechamento, o regime militar procura sempre atribuir ao processo de redemocratização a característica de uma dádiva. Por outro lado, jogando com o conservadorismo da burguesia, lembra sempre que a abertura tem necessariamente que ser “lenta e gradual”. Caso contrário haverá a ameaça do retrocesso, já que entre os próprios militares seria preciso distinguir entre os “democratas”, geralmente chamados de “castellistas” (em função do primeiro presidente militar, o marechal Castello Branco), e os “duros”. O curioso, entretanto, é que nesse jogo entre “castellistas” e “duros” nunca é possível perceber com clareza quem joga em que time, porque a unidade burocrática do Exército, embora possa sofrer uma ou outra fissura, tem permanecido intocada desde 1964.

Na verdade, essa contradição entre “castellistas” e “duros” é muito mais uma ficção criada pelo próprio regime e sustentada por analistas apressados, do que uma realidade. Os “duros” são sistematicamente usados pelos “democratas” para ameaçar a sociedade civil e manter o regime autoritário. A “abertura” deve ser “lenta e gradual” porque a ameaça do retrocesso parte dos próprios militares que a propõem.

De qualquer forma, depois do período de institucionalização do regime autoritário, entre 1964 e 1968, e do período de rigorosa ditadura militar, entre dezembro de 1968 (quando é promulgado o Ato Institucional nº 5) e o início de 1974 (quando sai da presidência o general Garrastazu Médici), temos, a partir de 1974, o início da “abertura”.⁶ Temos então uma primeira fase, ainda em 1974, em que o presidente Geisel fala e faz promessas de “distensão”. Com a

(6) Para uma história do processo de redemocratização, ver o livro pioneiro de Bernardo Kucinski (1982).

derrota do partido do governo nas eleições majoritárias de novembro de 1974 (o MDB obtém 14,5 milhões de votos para seus senadores, contra 10,1 milhões para os candidatos da Arena), entretanto, ocorre uma primeira crise e um primeiro fechamento assinados pela nova onda de cassações de mandatos políticos de abril de 1975. O ano de 1975 será todo ele um ano de crise, marcada, em outubro, pela morte sob tortura do jornalista Vladimir Herzog e pelo culto ecumênico celebrado pelo cardeal de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, primeira manifestação de massa contra o regime.

Em janeiro de 1976, a partir da demissão do general Ednardo D'Avilla de Mello do comando do II Exército em São Paulo (sede dos militares torturadores), inicia-se um tímido processo de "abertura". Mas as novas cassações e a aprovação da "Lei Falcão", destinada a limitar a participação na televisão dos candidatos da oposição às eleições municipais de novembro de 1976, mostram que as intenções democratizantes do general Geisel eram muito limitadas.

Em novembro de 1976, nas eleições municipais, apesar da "Lei Falcão", o partido da oposição realiza um novo grande avanço. A resposta autoritária não tarda em surgir. Em abril de 1977 o general Geisel fecha o Congresso durante quatorze dias e promulga uma série de emendas à Carta Constitucional outorgada em 1969, destinadas a garantir para a Arena a maioria no Congresso nas eleições gerais de 1978. A principal medida autoritária é a criação dos senadores "biônicos", eleitos de forma indireta, garantindo automaticamente para a Arena em novembro de 1978 o preenchimento de quase um terço das vagas para o Senado.

Este, entretanto, será, até 1981, o último grande golpe autoritário do regime. A partir do "pacote de abril", os protestos da sociedade civil se multiplicam, a burguesia, que desde 1975 falava contra a estatização, passa a falar diretamente a favor da democracia, a Ordem dos Advogados, os jornalistas, os intelectuais, os estudantes, a Igreja multiplicam manifestos a favor do restabelecimento do estado de direito. Nas eleições de 1978, o MDB voltaria a ser vitorioso no Senado e quase logra a maioria na Câmara dos Deputados. Não restava outra alternativa ao governo senão aceitar a redemocratização e acelerar a "abertura".

O levantamento da censura à imprensa, entre 1977 e 1978, é o primeiro sinal concreto da redemocratização. E afinal, em junho de 1978, o presidente Geisel anuncia o "cronograma da abertura"

como uma forma de influenciar as eleições e os membros do Colégio Eleitoral que escolheriam o novo presidente da República. De acordo com esse cronograma, seu governo terminaria (como de fato terminou) com a passagem do mandato para o sucessor por ele escolhido, o general João Batista Figueiredo, e com a extinção do Ato Institucional n.º 5, que dava poderes ditatoriais ao presidente da República de cassar mandatos, censurar a imprensa e fechar o Congresso.

A burguesia rompe o pacto político autoritário

Com a extinção do AI-5, em 31 de dezembro de 1978, o país dava um grande passo no sentido da redemocratização. Esse passo fora uma clara conquista da sociedade civil, e dentro desta particularmente da classe dominante, a burguesia, que desde o pacote de abril de 1977, abandonara finalmente a postura autoritária e optara pela redemocratização do país.

Enquanto os demais setores da sociedade, os intelectuais de esquerda, os trabalhadores, os estudantes, a Igreja, a classe média assalariada, a pequena burguesia de profissionais liberais vinham há muito exigindo a redemocratização, a posição da burguesia a favor do restabelecimento do estado de direito era um fato novo. Um fato novo e decisivo, que iria transformar-se na causa fundamental da redemocratização.

Uma indicação clara de que a redemocratização foi uma conquista da sociedade civil e a “abertura” é uma estratégia autoritária e não uma estratégia democratizante dos militares, como estes e seus intelectuais orgânicos pretendem sugerir, está no fato de que o “cronograma da abertura” de junho de 1978, em última análise o que propunha à sociedade civil era uma “troca”. Pressionado pela sociedade civil, o governo concorda com a extinção do AI-5, mas exige em troca a garantia da eleição, pelo Colégio Eleitoral, de João Batista Figueiredo, ou seja, a manutenção do mesmo sistema de poder por pelo menos mais seis anos. Por outro lado, um sinal, entre muitos, de que foi a adesão da burguesia à idéia da redemocratização o fato novo que tornou a “abertura” inevitável para o governo está no comportamento dos principais líderes empresariais, que em 26 de junho de 1978 publicam o “manifesto das oito”, intitulado “Primeiro Documento dos Empresá-

rios".⁷ Foi essa mudança de posição da burguesia que abriu espaço para os estudantes, os advogados, os trabalhadores e a Igreja se manifestarem mais fortemente a favor de uma redemocratização pela qual vinham lutando há muito tempo.

Na verdade, conforme assinaei em uma série de artigos publicados nos jornais entre 1976 e 1978, o que se verificou especialmente em 1977 foi uma ruptura da aliança entre a burguesia industrial e a tecnoburocracia militar.⁸ Nesses artigos procurei prever e analisar sistematicamente o processo de redemocratização a partir dessa idéia básica. Na medida em que estivesse de fato havendo um rompimento, ainda que parcial, do pacto político autoritário de 1964, era possível prever a inevitabilidade da redemocratização do país e analisar suas causas.

A idéia central então desenvolvida era a de que a redemocratização se tornara inevitável. Mas que este fato não se devia a uma mera estratégia do regime militar para recuperar legitimidade, nem era a tendência liberalizante natural de um regime capitalista como o brasileiro, nem era simplesmente fruto das lutas populares a favor da democracia.⁹ Embora cada uma dessas explicações tivesse alguma base na realidade, a explicação mais geral e direta estava no fato histórico novo representado pelo rompimento da aliança da burguesia (principalmente industrial) com a tecnoburocracia estatal e na definição de um projeto de hegemonia política por parte dessa classe. Forma-se então um "pacto social democrático" ao nível da sociedade civil, que levará à redemocratização do país. Nesse processo, o rompimento do pacto autoritário capitalista-tecnoburocrático de 1964 era o fato novo essencial, na medida em que era da solidez dessa aliança da tecnoburocracia militar com a burguesia (principalmente industrial) que dependia a solidez do regime autoritário. As lutas populares realizadas por trabalhadores, estudan-

(7) Uma análise desse documento encontra-se em Fernando Motta (1979). O último capítulo desse livro é uma competente análise da "abertura" e do papel dos empresários nesse processo.

(8) Esses artigos foram reunidos e sistematizados em Bresser Pereira (1978) e receberam comentários e críticas especialmente de Bolivar Lamounier (1980).

(9) A "abertura" como uma estratégia do regime para recuperar legitimidade é defendida, por exemplo, por Roberto Campos (1979). A "abertura" como uma tendência "natural" do capitalismo é a interpretação preferida pela burguesia liberal. Já a hipótese das lutas populares é defendida (embora jamais sistematizada) por analistas envolvidos diretamente nessas lutas. Embora esta última interpretação seja claramente insuficiente, é preciso salientar, conforme demonstrou cabalmente Goran Therborn (1977), que o surgimento das atuais democracias dependeu decisivamente das lutas dos trabalhadores.

tes, intelectuais, comunidades eclesiais de base, em favor da democracia foram sem dúvida importantes. Mas o fato histórico novo e decisivo foi a adesão de amplos setores da burguesia à idéia de redemocratização.¹⁰

Burguesia e autoritarismo

A hipótese de que a causa fundamental da redemocratização está no rompimento do pacto autoritário capitalista-tecnoburocrático por parte da burguesia — particularmente da burguesia industrial e da pequena burguesia de profissionais liberais — parte de um pressuposto básico: ainda que essa classe possua uma longa história de compromissos com o autoritarismo, é errôneo acreditar que ela seja necessária ou intrinsecamente autoritária. Já não faz sentido para uma sociedade capitalista e industrializada como a brasileira a hipótese segundo a qual as únicas alternativas existentes são socialismo ou fascismo. Essa hipótese foi defendida na América Latina pelos autores de “interpretação da superexploração imperialista”, a partir da idéia de que, dada a exploração a que os países latino-americanos estão sujeitos pelos países centrais, não restaria outra alternativa às burguesias locais senão superexplorar autoritariamente, de forma fascista, os trabalhadores.

Na verdade, essa interpretação exagera a exploração imperialista existente sobre países que já alcançaram um nível de industrialização como o brasileiro, ignorando que a capacidade de o imperialismo extrair excedente dos países periféricos tende a diminuir na medida em que esses países se industrializem e definam objetivos nacionais próprios. Ou, em outras palavras, essa interpretação não distingue o velho imperialismo primário exportador da nova dependência via empresas multinacionais industriais. Nem percebe que em uma sociedade industrializada como a brasileira a luta de classes já tem precedência sobre a luta antiimperialista.¹¹

Quem é intrinsecamente autoritária é a fração mercantil (especulativa e latifundiária) da burguesia brasileira, que sempre

(10) É preciso, aliás, salientar que os países capitalistas centrais jamais teriam alcançado os níveis de democracia que alcançaram se fossem depender apenas da vontade da burguesia. Nesses países, as lutas populares foram essenciais para a democracia.

(11) Examinei mais extensamente esse problema no primeiro capítulo deste livro

dependeu dos mecanismos da acumulação primitiva para apropriar-se do excedente econômico. Essa burguesia mercantil, que ainda domina muitos estados do Nordeste e do Centro-Oeste brasileiro, é e sempre foi autoritária, porque precisa de um Estado forte para acumular.

Já a burguesia industrial, embora esteja muito longe de não depender do Estado, não é necessariamente autoritária por um motivo estrutural: seu mecanismo básico de apropriação do excedente é a mais-valia. O lucro do empresário realiza-se, assim, no mercado, através da clássica troca de equivalentes, em que os trabalhadores vendem sua força de trabalho e os capitalistas vendem suas mercadorias no mercado pelos seus respectivos valores. Foi o domínio do mecanismo da mais-valia como processo de apropriação do excedente que permitiu que as sociedades capitalistas centrais se democratizassem durante o século XIX. É esse mesmo processo que permite agora que um país em avançado estágio de industrialização como o Brasil também tenha uma burguesia industrial não necessariamente comprometida com o autoritarismo.

Em segundo lugar, a burguesia industrial tende também a adotar ou a aceitar, quando pressionada pelas classes populares, uma postura democrática, porque é uma classe dominante muito grande, muito numerosa, que necessita de mecanismos institucionalizados de alternância no poder dos diversos grupos e frações em que naturalmente tende a se dividir.

A burguesia industrial é, por natureza, uma classe heterogênea e desunida, que só se une e se torna autoritária quando gravemente ameaçada. Por outro lado, a democracia é um mecanismo institucional que, dada a hegemonia ideológica da burguesia, permite que o poder transite entre as diversas frações da burguesia sem colocar em risco, mesmo quando sobe ao poder um partido de esquerda, a própria hegemonia ideológica e o caráter dominante da classe burguesa.

A perda de legitimidade do regime militar

Aceitos esses pressupostos, agora é preciso entender por que a burguesia começa em 1975 a romper sua aliança autoritária com a tecnoburocracia através da campanha contra a estatização e completa esse rompimento (parcial) em 1977, propiciando, afinal, a extinção do AI-5.

A causa fundamental da mudança de posição política da burguesia é a crescente perda de legitimidade do regime militar perante a sociedade civil, já a partir do início dos anos setenta. O regime militar brasileiro nunca foi representativo, e naturalmente jamais foi democrático, mas gozou de legitimidade até aproximadamente 1974 na medida em que contava com o apoio da classe com maior peso na sociedade civil: a burguesia.¹² Esta legitimidade estava baseada em dois fatores: o medo da burguesia de uma revolução de esquerda no Brasil e o êxito econômico do regime. A ameaça de “subversão comunista” foi o fator fundamental para justificar o golpe de estado de 1964, na medida em que a burguesia estava de fato atemorizada; o êxito econômico do “milagre”, a justificativa subsequente do autoritarismo brasileiro.

No começo dos anos setenta, os últimos focos de guerrilha foram eliminados. A esquerda tornou-se extremamente cautelosa e assumiu a bandeira da defesa da democracia, com um vigor muito maior do que no período populista. A burguesia perdeu o medo da subversão, retirando imediatamente grande parte da legitimidade do sistema autoritário.

Por outro lado, a desaceleração econômica, a partir de 1974, revela que a onipotência tecnoburocrática dos dirigentes econômicos era falsa. E finalmente em 1976, quando o grandioso II PND é abandonado, fica absolutamente patente não apenas a incapacidade de a tecnoburocracia estatal se sobrepor aos movimentos do ciclo, mas também a sua imensa capacidade de cometer grandes erros de cálculo econômico. A legitimidade desenvolvimentista da tecnoburocracia estatal é assim gravemente abalada.

Desaparecidas as bases de legitimação do regime autoritário, começam a ficar a nu as suas falhas mais gritantes: o próprio autoritarismo e a concentração de renda, esta última comprovada pelos dados do senso e amplamente analisada pelos economistas críticos do governo. A denúncia da ditadura e da concentração de renda são as duas bandeiras da oposição nas eleições de 1974. E o resultado é a grande derrota da Arena, tomada inteiramente de surpresa, porque até alguns meses antes das eleições seus dirigentes, baseados

(12) “Legitimidade” é aqui entendida como o apoio da sociedade civil, diferentemente de “representatividade”, que é o apoio do povo. “Sociedade civil”, por sua vez, é aqui definida como sendo a população organizada e ponderada pelos respectivos poderes políticos das classes, frações de classes, grupos e instituições que a compõem, diferentemente de “povo”, que é o conjunto de cidadãos iguais perante a lei.

nas eleições de 1970, acreditaram que seu destino era se transformar no PRI brasileiro.

A derrota nas eleições majoritárias para o Senado, em novembro de 1974, foi um golpe mortal na legitimidade do regime, na medida em que tornava patente sua falta de representatividade.¹³

E não é por acaso que a campanha da burguesia contra a estatização tem início em dezembro de 1974, quando o economista liberal Eugênio Gudín, pai da ortodoxia neoclássica no Brasil, faz a denúncia do processo de crescimento das empresas estatais. A denúncia era fortemente exagerada e não reconhecia o fato evidente de que o crescimento das empresas estatais fora rigorosamente orientado para estimular (e jamais para competir) com a acumulação privada. De qualquer forma, a denúncia repercute. Transforma-se em campanha política — primeira manifestação de oposição ao regime por parte da burguesia desde 1964. Na verdade a burguesia, diante da perda de legitimidade do regime militar, estava pronta para ouvir acusações contra ele. E uma crítica de corte liberal clássico, como a denúncia de estatização, era especialmente bem-vinda. Combatendo a estatização, a burguesia manifestava sua insatisfação com a tutela tecnoburocrática.

Essa tutela era agora cada vez mais difícil de ser aceita em face da redução do crescimento de excedente disponível para ser dividido na forma de lucros dos capitalistas e ordenados dos tecnoburocratas. Esta redução da taxa de crescimento do excedente originava-se, de um lado, da redução da taxa de crescimento do PIB por habitante, e de outro, no fato de que a taxa de salários dos trabalhadores deixa de ser reduzida e chega mesmo a crescer devido à mudança de política salarial após as eleições de novembro de 1974.¹⁴ Isto significa que a partir daquele momento a taxa de lucro tenderia a declinar.

(13) Conforme, entretanto, observa corretamente Bolívar Lamounier, é errôneo considerar as eleições de 1974 como “um grande acidente”, a partir do qual começa a “abertura”. Na verdade, o governo já vinha percebendo anteriormente a erosão de sua legitimidade, e “a eleição realizou-se dentro de um processo de abertura que já se havia iniciado” (em Bolívar Lamounier e Jorge Eduardo Faria (1981), p. 39). Paulo Kriscke (1982) observa, aliás, que “o regime trata de antecipar-se às oposições políticas e aos efeitos das contradições sociais, sempre que possível”.

(14) Excedente é aqui entendido como a produção que excede o consumo necessário, o qual, por sua vez, corresponde, em uma economia como a brasileira, ao total de salários. O PIB menos o total de salários é, portanto, igual ao excedente, que, por sua vez, corresponde à soma de lucros, juros, aluguéis dos capitalistas e (altos) ordenados dos trabalhadores.

Em uma economia capitalista, a redução da taxa de lucro na desaceleração cíclica é um fenômeno normal. No caso da economia brasileira, entretanto, o fato de se tratar de uma economia fortemente estatizada, na qual a influência do Estado na repartição do excedente é muito grande, dava ao fenômeno uma imediata conotação política. Enquanto o PIB crescia a taxas superiores a 10%, as eventuais e necessárias arbitrariedades da tutela estatal na repartição do excedente eram aceitáveis. Se algumas empresas recebiam maiores encomendas, se um setor industrial recebia mais subsídios, se determinados empresários recebiam maiores favores, tudo isso era admissível na medida em que todos estavam realizando grandes lucros. Agora, porém, quando o excedente se reduzia relativamente, a arbitrariedade da tutela tecnoburocrática tornava-se muito mais inaceitável. Já a campanha contra a estatização, em 1975, tinha, entre outros, um claro sentido de protesto e de cautela contra os favorecimentos que certamente viriam com os grandes projetos do II PND. Em contrapartida, quando este é abandonado, no segundo semestre de 1976, são os empresários da indústria de bens de capital e insumos básicos, que mais haviam se beneficiado pelo II PND e agora deixavam de sê-lo, aqueles que irão formar o núcleo de oposição empresarial ao regime autoritário.

Projeto de hegemonia política da burguesia

Não são, entretanto, apenas causas negativas relacionadas com a perda de legitimidade do governo que levaram amplos setores da burguesia a romper sua aliança com a tecnoburocracia estatal em 1977 e a apoiar a luta pela redemocratização. Em adição, é preciso considerar que a burguesia formula então um projeto de hegemonia política burguesa — projeto esse que só poderia ser realizado nos quadros de um regime democrático. A burguesia, particularmente a burguesia industrial, quer agora sacudir a tutela militar e assumir o comando da nação. As manifestações dos empresários nesse sentido são então reiteradas. Não basta à burguesia ser a classe economicamente dominante, quer também ser politicamente dirigente.

Esse projeto, embora algo ingênuo da parte dos empresários na medida em que pretendia estabelecer uma relação linear entre dominação econômica e dominação política, tinha, no entanto, sólidas bases na realidade. A acumulação de capital realizava-se no

Brasil em ritmo acelerado desde os anos trinta. Em consequência, uma imensa burguesia empresarial, constituída de pequenos, médios e grandes industriais, agricultores, comerciantes, prestadores de serviços de toda natureza formou-se no país, substituindo cada vez mais a velha burguesia latifundiária e mercantil. Ao lado dessa burguesia empresarial surgiu também, embora em dimensões menores, uma burguesia rentista, vivendo de juros, aluguéis e dividendos. E toda essa burguesia passava agora a ser portadora da ideologia capitalista clássica: liberalismo econômico e político, individualismo, defesa da “iniciativa privada” como único regime compatível com a democracia, valorização da atividade empresarial e do lucro.

Além de assumir muito mais diretamente os valores políticos inerentes à sua própria classe, a burguesia brasileira conseguiu, finalmente, hegemonia ideológica sobre a sociedade. Ou seja, logrou que aquelas idéias em grande parte se impusessem às demais classes, inclusive à classe média tecnoburocrática. Esta possui sua própria ideologia apoiada na racionalidade técnica, no planejamento e no desenvolvimento econômico. Mas, apesar da importância dessas idéias nas sociedades modernas, e da crescente penetração no Brasil de valores socialistas dos mais variados matizes (cristão, marxista, social-democrata...), não há dúvida alguma sobre o amplo domínio dos valores burgueses. Um sintoma entre muitos desse fato está na transformação dos empresários mais conhecidos nos novos “heróis” da sociedade brasileira, disputando com os governantes, os políticos de oposição e os artistas o foco das atenções da imprensa.

Esta hegemonia ideológica da burguesia, mantida pelo controle dos jornais, do rádio e da televisão, e do sistema escolar em todos os níveis, não apenas deu segurança à burguesia de que o jogo democrático de alternância no poder pode ser jogado sem maiores riscos para ela, mas também lhe permitiu um projeto de hegemonia não apenas ideológica mas também política.

Este projeto, apesar de uma série de contratemplos, está até hoje em marcha. E provavelmente é o principal fator a manter a burguesia interessada em uma redemocratização mais completa da sociedade.

O pacto social democrático de 1977

A rigor, a aceleração do processo de redemocratização a partir de 1977, culminando com a extinção do AI-5, foi fruto do que chamei de “pacto social democrático de 1977”.¹⁵ Através desse pacto tácito, informal, a sociedade civil estabeleceu, acima da luta de classes, aquela unidade básica que tornou possível a redemocratização parcial do país. Não se tratou de um pacto político, já que não envolveu partidos nem implicou uma estratégia de tomada do poder, mas de um fenômeno mais amplo e mais geral que estou chamando de pacto social. Todas as sociedades democráticas, independentemente da luta de classes que nelas se desenrola, estão baseadas em um pacto social do tipo tacitamente estabelecido no Brasil em 1977.

Esse pacto estava baseado em três princípios básicos: 1) redemocratização, que interessava a todas as classes; 2) manutenção do capitalismo, que interessava à burguesia; 3) moderada distribuição de renda, que interessava aos trabalhadores e às esquerdas.

Nesse pacto, a redemocratização não apenas interessava a todos ou à grande maioria, mas agora tornava-se uma conquista dessa maioria. Interessava, sem dúvida, aos trabalhadores, aos intelectuais, às classes médias assalariadas ou tecnoburocráticas. E mais recentemente passara a coincidir com os interesses da burguesia em quase todos os seus níveis (pequena, média e mesmo grande burguesia), e em quase todas as suas frações, com exceção da burguesia mercantil especulativa. Esta, formada pela velha burguesia agrário-mercantil e pela nova grande burguesia diretamente dependente das encomendas e dos subsídios do Estado, continuava autoritária, juntamente com a pequena tecnoburocracia civil e militar no poder e com frações minoritárias de todas as classes. Eram estes os setores sociais que continuavam a apoiar o partido político do governo, então Arena, hoje PDS.

O princípio de manutenção do capitalismo fez parte do pacto social democrático de 1977 de forma praticamente automática. Apenas em um momento na história do Brasil, no período imediatamente anterior a 1964, as esquerdas acreditaram que poderiam chegar ao poder no Brasil. Eram imaturas e estavam enganadas. Em 1977, porém, diante da manifesta hegemonia ideológica bur-

(15) Conforme Bresser Pereira (1981a) e (1981b).

guesa, estava claro para as esquerdas que o capitalismo seria mantido pelo menos a médio prazo no Brasil. Era, portanto, natural deixar a revolução para depois e colocar como prioridade absoluta a redemocratização.

Quanto ao princípio de moderada redistribuição de renda, ele se impôs inclusive para a burguesia diante da evidência da enorme concentração de renda existente no Brasil. Não apenas a renda se concentrava fortemente desde 1960, conforme os estudos estatísticos tornaram claro, mas também o grau de concentração de renda no Brasil, quando comparado com o dos demais países capitalistas, desenvolvidos e subdesenvolvidos, revelava ser um dos maiores do mundo.¹⁶ Diante da denúncia, por parte das esquerdas, dessa concentração, desde o início dos anos setenta, tornara-se aceitável para a grande maioria da burguesia a idéia de que era preciso fazer alguma coisa, especialmente na área da política salarial, no sentido de ir desconcentrando aos poucos a renda.¹⁷

Refluxo conservador da burguesia: 1979

Entretanto, uma vez eleito pelo Colegió Eleitoral o presidente Figueiredo, e extinto o AI-5, ainda que algumas etapas da abertura continuem a se cumprir (a anistia, em 1979, e o estabelecimento, em seguida, do voto direto para governadores dos estados nas eleições gerais a serem realizadas em novembro de 1982), tem início, ainda em 1979, um processo de recomposição da direita no Brasil, que irá enfraquecer e, quem sabe, paralisar o processo de redemocratização. Ocorre então um refluxo da burguesia, que volta a restabelecer, ainda que em termos muito mais débeis e provisórios,

(16) Um estudo publicado pelo Banco Mundial, em 1980, comparando a participação das famílias 10% mais ricas na renda nacional de 32 países capitalistas, apresentou o Brasil com o maior índice de concentração (50,6%) e a Suécia com o mais baixo (21,3%). Da lista constavam, além de países desenvolvidos, países latino-americanos, asiáticos e africanos.

(17) A título de exemplo, vale aqui reproduzir as palavras de um dos seus representantes mais insuspeitos, Roberto Campos (1979): "A preocupação com a distribuição de renda brota de uma nova percepção de fatores políticos, éticos e econômicos. No plano político é preciso reter e recapturar a lealdade das massas... no plano ético, há a percepção cada vez maior do absurdo contraste entre o consumo ostentatório de certas elites e a abjeção da pobreza absoluta; no plano econômico, a continuidade da expansão exige o fortalecimento do mercado interno de consumo de massa para atingir escalas ótimas de produção".

sua aliança com a tecnoburocracia estatal agora personificada no presidente Figueiredo.¹⁸

Há vários motivos para o retrocesso da burguesia. Em primeiro lugar, com a extinção dos poderes excepcionais do presidente, a meta ou a etapa mais importante do processo de redemocratização se completava. Para uma boa parte da burguesia, formada nos princípios do autoritarismo, já se havia alcançado a democracia necessária ou possível.

Por outro lado, a eleição do novo presidente foi, afinal, uma vitória do regime militar. A oposição democrática acreditou durante um certo momento que, apoiada na pressão democrática da sociedade civil, conseguiria conquistar os valores de uma parte dos deputados e senadores da Arena, e assim eleger o seu candidato à presidência, general Euler Bentes, nas eleições indiretas. O governo, entretanto, contra-atacou: formulou o "cronograma da abertura" e fez ameaças de novo fechamento caso fosse derrotado. Seja por essa estratégia do governo, seja porque o candidato do MBD era também um militar, que não logrou dividir os militares (pelo contrário, uniu-os) nem conseguiu sensibilizar a burguesia, o fato é que esta acomodou-se. E o presidente Figueiredo foi obedientemente eleito pelo Colégio Eleitoral.

Essa eleição significava para a burguesia pelo menos mais seis anos de poder para a mesma tecnoburocracia civil e militar que ocupava em 1964. Dada a grande dependência, principalmente da grande burguesia (e, portanto, de seus principais líderes empresariais), em relação ao Estado, era necessário ou conveniente para a burguesia uma recomposição com a tecnoburocracia governante. A rápida adesão ao governo da nova diretoria da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o mais importante órgão representativo da burguesia no Brasil), eleita em 1980 com grandes expectativas de independência em relação a esse mesmo governo, é uma clara demonstração desse refluxo conservador e autoritário.

Em terceiro lugar, cabe assinalar que o governo, por sua vez, fazia todos os esforços possíveis para agradar à grande burguesia. A designação de Antônio Delfim Netto para o Ministério do Planejamento, em agosto de 1979, teve esse sentido. A manutenção de grandes encomendas das empresas estatais ao setor de bens de capital, e a manutenção de uma extensa gama de subsídios à

(18) Fernando Henrique Cardoso (1979) percebeu esse fato e o denominou, muito apropriadamente, uma "fronda conservadora".

acumulação de capital, quando o déficit orçamentário global do Estado alcançava níveis sem precedentes e realimentava uma inflação também sem precedentes, são outras demonstrações do empenho do governo em agradar à burguesia. Em 1981, quando uma recessão torna-se inevitável em face dos erros de política econômica, a burguesia industrial é a principal sacrificada, mas a burguesia financeira é amplamente beneficiada. E mesmo ao nível da burguesia industrial, os setores monopolistas, controlados pelo capital multinacional e pela burguesia local, logram aumentar suas margens de lucro durante a recessão e conseguem, afinal, lucros compensadores, conforme indicam suas demonstrações financeiras publicadas durante o primeiro semestre de 1982.

Além disso, o presidente multiplica suas viagens ao exterior. Nessas viagens convida uma curiosa corte de empresários. A justificativa formal para o convite é a possibilidade de se realizarem contatos comerciais. Na verdade, por parte do governo, é uma forma de relações públicas, e por parte dos empresários uma maneira de homenagearem e manifestarem sua submissão formal ao presidente.

Em quarto lugar, o parcial realinhamento da burguesia com o governo explica-se pela grande dimensão das manifestações sindicais ocorridas em 1978, 1979 e 1980. Especialmente no ABC, nos dois últimos anos, grandes greves ocorrem sob a liderança de Luiz Ignácio da Silva, o Lula. Estas greves, embora realizadas sem o emprego de nenhuma violência, surpreenderam e assustaram a burguesia. Esta afirmava-se disposta a realizar negociações diretas com os trabalhadores e aceitar que fizessem greves, mas quando estas se desencadearam e revelaram grande determinação por parte dos trabalhadores, a burguesia amedrontou-se e afinal apoiou-se nos poderes do governo para reprimir as greves.

Novo quadro partidário e novo fechamento — 1980-1982

Nos quadros desse refluxo conservador da burguesia, o governo sentiu-se suficientemente forte para dissolver autoritariamente o partido da oposição, quando o democrático seria simplesmente permitir que novos partidos fossem criados. Desenrola-se, então, uma estratégia de divisão das oposições, bem-sucedida com o surgimento do PMDB, do PP, do PDT, do PTB e do PT, além do PDS.

O PMDB é o continuador do MDB; reúne a média burguesia, as classes médias assalariadas e os trabalhadores. O PP é o partido

liberal democrático que atrai a alta burguesia, mas acaba se fundindo com o PMDB, quando, em novembro de 1981, o governo proíbe as coligações de partidos para eleições majoritárias. O PDT é um partido com projeto social-democrata, com força apenas no Rio Grande do Sul. O PT é o fenômeno político novo, originário da aliança de uma parte dos líderes sindicais com representantes das comunidades eclesiais de base. É um pequeno partido, orientado para o socialismo e a democracia, que divide com o PMDB o apoio dos intelectuais de esquerda. O PDS é o partido autoritário sucessor da Arena, e o PTB, uma força auxiliar do governo.

Por outro lado, em 30 de abril de 1981 ocorre o atentado terrorista do Riocentro, realizado por integrantes do Exército contra uma manifestação de esquerda relativa ao 1.º de maio. O Exército, entretanto, une-se rapidamente em torno dos responsáveis pelo atentado, a partir da presença do comandante do 1.º Exército no sepultamento de um dos envolvidos, e o presidente sente-se sem força para identificar e punir os culpados. É o sinal de que um processo de fechamento se avizinhava, confirmado logo depois pela demissão do general Golbery do Couto e Silva da direção da Casa Civil da Presidência.

O relativo fechamento, apoiado no refluxo da burguesia de 1979 e no episódio do Riocentro de maio de 1981, irá se confirmar através do “pacote eleitoral de novembro de 1981”, onde se estabelece a vinculação total de votos a cada partido, proibindo-se as coligações de partidos. De acordo com esse monstrengo eleitoral, destinado a dividir formalmente as oposições, o eleitor só pode votar em candidatos de um único partido, desde o vereador e o prefeito da cidade, até os deputados, senadores e o governador.

Finalmente, o novo fechamento adquire todos os seus contornos quando, em junho de 1982, o governo, prevendo sua derrota nas eleições de novembro desse ano, apesar de todas as medidas eleitorais tomadas no novembro anterior, decide (1) congelar a Carta Constitucional outorgada em 1969 por uma junta militar, estabelecendo que ela só poderá ser modificada por maioria de dois terços, e (2) estabelecer uma nova forma de composição do Colégio Eleitoral, que elegerá o presidente da República em janeiro de 1985, assegurando maior peso para os pequenos estados (que o PDS espera controlar), e assim violentando gravemente o princípio da representatividade.

1982: perspectivas eleitorais e novo populismo

Neste quadro de relativo fechamento e de expectativa de uma vitória eleitoral das oposições nas eleições de novembro é que deve ser entendido o ano de 1982. De um lado, o PMDE surge como uma alternativa de poder, e denuncia a ilegitimidade, o autoritarismo, a corrupção e a incompetência do governo. De outro, o PDS assume uma posição cada vez mais populista, tentando alcançar algum apoio popular, ao mesmo tempo que o governo adota as medidas autoritárias já analisadas.

Neste quadro, caso se confirme a vitória das oposições nas eleições de novembro de 1982, e elas obtenham a maioria na Câmara dos Deputados e elejam os governadores em diversos estados importantes, é claro que se podem esperar momentos de turbulência política em 1983. Não bastasse o autoritarismo do regime militar, que quer perpetuar-se no poder, apesar de ter perdido legitimidade e representatividade, há ainda a considerar que o país atravessa uma grave crise econômica. E se houve um refluxo conservador da burguesia, este refluxo não significou o restabelecimento da aliança de 1964.

Por outro lado, é preciso reconhecer que, através desses anos, o PMDB foi-se constituindo em uma alternativa válida de poder no Brasil, na medida em que evitava qualquer radicalização de esquerda. A fusão com o PP foi um passo importante nesse sentido. Hoje o PMDB é um partido multiclassista, de massas, que congrega os setores progressistas da burguesia e das classes médias assalariadas, além de amplos contingentes de trabalhadores. Ora, a existência de uma alternativa válida de poder é uma condição essencial para que o regime militar autoritário seja superado, fazendo com que, afinal, na dialética entre a abertura e a redemocratização, a balança, afinal, penda no sentido da redemocratização.

Mas não é certa a vitória das oposições nas eleições de novembro de 1982. Além das medidas discriminatórias de caráter eleitoral, o governo vem jogando todo o peso de sua "máquina" na obtenção de votos. Todas as repartições públicas e empresas estatais não apenas realizam imensas despesas de propaganda a favor dos governantes, mas também favorecem de todas as formas possíveis os candidatos do PDS.

Por outro lado, o governo, desde 1979, percebendo que só uma mudança efetiva no plano social poderia dar ao seu partido eventual popularidade, realizou essa mudança, definindo uma

nova forma de populismo autoritário. Não é apenas o presidente Figueiredo que procura mudar sua imagem de ex-dirigente do SNI (Sistema Nacional de Informações). Mais importante é a implantação de uma política social populista apoiada na lei salarial de 1979, no aumento da distribuição de terras a posseiros através do Instituto Nacional de Reforma Agrária (obviamente, sem realizar qualquer reforma agrária), na redução para cinco anos do prazo de usucapião de terras ocupadas por posseiros, nos subsídios à agricultura e no aumento das despesas de consumo social, particularmente em habitação e eletrificação urbana e rural.

Conclusão

Sejam, entretanto, quais forem os resultados das eleições de novembro de 1982, o que é importante assinalar é que o processo de redemocratização ainda não se completou no Brasil. Privado de poderes excepcionais, o governo continua a ameaçar a sociedade civil com o seu restabelecimento, ao mesmo tempo que usa da sua maioria no Congresso para ditar leis abertamente discriminatórias contra a oposição.

O caminho realizado até aqui, entretanto, foi real. Houve, de fato, um processo de redemocratização, cujas causas e dinâmica procuramos esclarecer neste trabalho. É preciso ficar claro, entretanto, que a interpretação que aqui expusemos não se confunde (1) com a interpretação estratégico-autoritária, nem (2) com a interpretação liberal-burguesa, nem (3) com a interpretação popular-basista. Em outras palavras, a redemocratização parcial não foi (1) o resultado de uma mera estratégia de sobrevivência do regime militar, nem (2) a evolução natural de uma sociedade capitalista que tende a se democratizar, nem (3) a consequência das lutas populares a favor da democracia.

A interpretação que agora resumimos, e que foi em grande parte formulada enquanto o processo de redemocratização ocorria, tem diversos pontos em comum com essas interpretações, mas, de um lado, dá ênfase à ruptura da aliança tecnoburocrático-burguesa e ao surgimento de um projeto de hegemonia política da burguesia, e de outro assinala a existência de um pacto social democrático tácito firmado em 1977 e até hoje vigente, apesar de todas suas dificuldades. São esses fatos novos, ocorridos em quadro de progressiva perda de legitimidade do regime militar, que explicam a rede-

mocratização. Sua dinâmica, por sua vez, resumiu-se até agora em uma permanente dialética entre as demandas da sociedade civil de aprofundar a redemocratização e a estratégia do governo de controlar e postergar a “abertura”.