

2. A transição brasileira para a democracia

Margaret E. Keck

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

KECK, ME. *PT – A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 37-63. A transição brasileira para a democracia. ISBN: 978-85-7982-029-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

2. A TRANSIÇÃO BRASILEIRA PARA A DEMOCRACIA

Durante os anos 80, a queda dos regimes militares na América Latina estimulou a produção de vários estudos teóricos e empíricos sobre a transição dos regimes autoritários.¹ Os trabalhos atuais sobre a “transição para a democracia” ocupam um lugar interessante no campo mais geral dos estudos sobre padrões de mudança. O uso da própria palavra “transição” nesse sentido tem algo de problemático: há uma tensão entre a utilização cotidiana do termo (quando, por exemplo, se fala na formação de uma “equipe de transição” para tratar dos detalhes da transferência de poder entre um governo e outro) e seu lugar na teoria social, onde nos acostumamos a empregá-lo para significar um modo de organização ou formação social (como na transição do feudalismo para o capitalismo, ou a transição para o socialismo).

A palavra transição não foi geralmente empregada na teoria social para descrever uma mudança de um tipo de regime político para outro. Na verdade, falar de “transição para o autoritarismo” soa particularmente estranho e, no entanto, a maneira pela qual esses estudos sobre a democratização enfatizam, e com razão, a reversibilidade do processo, implica a possibilidade de utilizar o termo dessa maneira.

Apontar os elementos contraditórios existentes na noção de transição não significa de forma alguma negar sua adequação — na verdade, trata-se exatamente do oposto. O termo toma da teoria social seu sentido de transformação fundamental e do uso corrente a ideia de uma mudança de pessoal, e é precisamente esse tipo de tensão que caracteriza os processos políticos que vêm sendo chamados de “transições para a democracia”. A

¹ Contribuições importantes incluem o artigo seminal de Dankwart Rustow, “Transitions to democracy: toward a dynamic model”, *Comparative Politics* 2 (Apr. 1970), p. 337-63; Douglas Chalmers e Craig Robinson, “Why power contenders choose liberalization”, *International Studies Quarterly* (Mar. 1982), p. 3-36; Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, eds., *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy*, 4 volumes (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986), que inclui tanto ensaios teóricos como estudos de caso.

ambiguidade reside na tensão entre a impressão de enorme possibilidade, por um lado, e, por outro, de poderosas restrições.²

Contrariamente aos estudos sobre os colapsos do regime empreendidos em **reação** aos eventos que os provocaram, grande parte dos novos trabalhos sobre a democratização começou bem antes da reinstalação dos regimes democráticos nesses países. Tais estudos sobre a transição para a democracia, feitos nos anos 80, não tinham nenhuma ilusão de que o desenvolvimento econômico traria um “inevitável” movimento em direção à democracia política, como era comum há duas décadas; ao contrário, procuravam observar tendências nesse sentido que pudessem ser reforçadas. Assim, o estudo da democratização constituía tanto um reflexo quanto uma parte integrante do próprio processo que examinava.

Na verdade, o modo como esse tipo de pesquisa focalizou seu objeto seguiu com frequência a dinâmica do processo. À medida que se deslocava o campo da contestação política, também o centro da atenção política se alterava. Durante os anos 70, no Brasil, a busca de um contrapeso ao poder do Estado autoritário estimulou intelectuais de oposição a procurar encontrar e estudar fontes potenciais de resistência no interior da sociedade civil — organizações de base da Igreja, associações de bairro e sindicatos operários³ —, aumentando a visibilidade desses movimentos. Com a aproximação da reforma dos partidos políticos, em 1978-79, a atenção deslocou-se da organização social para as instituições políticas. Os debates intelectuais sobre a natureza e as possibilidades da transição para a democracia mantinham, assim, vínculos estreitos com os debates políticos sobre oportunidades e estratégias. Ambos retornaram a uma questão central da teoria democrática — a relação entre cidadania e justiça social. Não é

² Guillermo O’Donnell e Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986), v. 4.

³ Veja-se, por exemplo, Cândido Procópio Ferreira de Camargo et alii, *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* (São Paulo, Edições Loyola, 1976); e Paul Singer e Vinicius Caldeira Brant, eds., *São Paulo: o povo em movimento* (Petrópolis, Vozes/ CEBRAP, 1980).

por acaso que os trabalhos de tantos cientistas sociais brasileiros nos anos 70 citavam a obra de T. H. Marshall.⁴

Muitos desses escritos sobre a redemocratização na América Latina salientavam a necessidade de separar as questões de procedimento das que fossem substantivas e relevantes para o processo. A lógica de se fazer tal separação parecia inescapável. Os regimes de transição enfrentavam dívidas externas assombrosas, pressões para implementar programas de estabilização do FMI, baixas taxas de crescimento interno e, frequentemente, índices astronômicos de inflação. Ao mesmo tempo, tinham de lidar com o protesto social contra a desigualdade da distribuição de renda, muitas vezes exacerbada durante o período autoritário. No Brasil, por exemplo, o percentual da renda concentrado nos 10% superiores da população economicamente ativa subiu 8,1% entre 1960 e 1980, enquanto a proporção concentrada nos 50% inferiores caiu 3,2%.⁵ Havia pouca probabilidade de se encontrar logo de início uma solução para esses problemas. Assim, a consolidação dos novos regimes democráticos parecia requerer uma base de apoio especificamente **política**, fundada em procedimentos e em instituições democráticas, sem recorrer à dimensão substantiva, historicamente contida nos programas populistas ou desenvolvimentistas. Em outras palavras, ela envolveria a separação entre o que O'Donnell certa vez chamou de dimensão da **cidadania** e dimensão popular (*lo popular*) compreendidas na legitimidade do Estado.⁶

A distinção entre questões substantivas e de procedimento tem certa clareza analítica, mas corresponde cada vez menos às expectativas que os atores históricos reais mantêm com relação aos sistemas políticos democráticos. Da definição minimalista de Schumpeter do método

democrático — como “aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelo voto popular”⁷ — até a definição de Robert Dahl da poliarquia — envolvendo a exigência de que os cidadãos tenham a oportunidade de formular preferências, de manifestá-las pelo voto e de pesá-las de forma igual⁸ — o que se enfatizou foi o lado do *input* do sistema. A preocupação com o *output* caía no reino da economia política. Obviamente, entre ambos havia ligações: o projeto de Schumpeter consistia precisamente em descobrir tais vínculos — para determinar se era possível manter um método democrático num sistema socialista.⁹ Dahl certamente tinha consciência das restrições impostas por fatores socioeconômicos à capacidade de participação dos cidadãos. Grande parte dos trabalhos sobre desenvolvimento político no Terceiro Mundo, nos anos 60 e 70, preocupava-se com essas questões. A dificuldade estava em entender a **relação** entre o *input* e o *output*, os fins e os meios, cidadania efetiva e efetivo desempenho governamental para a legitimidade e a estabilidade de um sistema político democrático. Este é um problema não só para os que estudam as novas democracias no Terceiro Mundo, mas também para todos os que analisam a política democrática nos países de capitalismo avançado. Questões que se presumia terem sido resolvidas com o surgimento do estado de bem-estar retornaram com um grau inabitual de força. A atenção que se tem dado recentemente à justiça redistributiva¹⁰ e à relação entre os lados do *input* e do *output* da política democrática¹¹ representa tentativas de redefinir essas relações. Também constitui objeto de contínuo debate saber em que medida a legitimidade e a estabilidade democráticas baseiam-se no **desempenho** dos governos democráticos, tanto quanto (e talvez mais do

⁴ Ver T. H. Marshall, *Citizenship and social class other essays* (Cambridge, The University Press, 1950). Marshall afirma que “a preservação das desigualdades econômicas foi dificultada pelo enriquecimento do *status* da cidadania”. (p. 77).

⁵ Os 10% superiores da PEA ganhavam 39,6% da renda em 1960, 46,7% em 1970 e 47,7% em 1980. Para os 50% inferiores da PEA, os dados correspondentes foram 17,4%, 14,9% e 14,2010. Em 1985 este último índice havia caído mais ainda, atingindo 13,1%. Dados do IBGE, dos Recenseamentos de 1960, 1970 e 1980 e do PNAD de 1985, citados em Eduardo Matarazzo Suplicy, *Da distribuição da renda e dos direitos à cidadania* (São Paulo, Brasiliense, 1988), p. 32.

⁶ Guillermo O'Donnell, “Tensions in the bureaucratic-authoritarian-State and the question of democracy”, em David Colher, ed. *The new authoritarianism in Latin America* (Princeton, Princeton University Press, 1980).

⁷ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy* (New York/Evanston, Harper & Row, 1950), p. 269.

⁸ Robert A. Dahl, *Polyarchy: participation and opposition* (New Haven/London, Yale University Press, 1971), p. 2.

⁹ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, cit., especialmente o capítulo XXIII.

¹⁰ A obra de John Rawls, *A theory of justice* (Cambridge, Harvard University Press, 1971), que tentou oferecer uma base racional para a derivação dos princípios de justiça, gerou uma onda de novos trabalhos nesta área. Uma abordagem diferente, centrada na noção de “desigualdades complexas”, é a de Michael Walzer, *Spheres of justice* (New York, Basic Books, 1983).

¹¹ Veja-se, por exemplo, Francis G. Castles, ed., *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist States* (London/Beverly Hills, Sage, 1982).

que) na manutenção dos procedimentos democráticos.¹² Recentemente, com o colapso dos regimes comunistas na Europa, oriental, este debate ganhou uma nova dimensão. No caso desses países da Europa oriental, vários analistas salientaram a necessidade de uma liberalização econômica como pré-condição para a democracia política; não obstante, os que propõem a restauração da democracia provavelmente terão dificuldade em ignorar as questões distributivas.

Portanto, o problema teórico central no estudo da transição democrática na América Latina nos é familiar — o que tornaria possível consolidar um sistema político baseado em regras de competição política geralmente aceitas e em direitos de cidadania, em países caracterizados por uma evidente desigualdade social? E, como um corolário, pode-se (ou deve-se) esperar dos governos democráticos que tratem da questão da democracia social ao mesmo tempo em que se confrontam com a instalação de uma democracia política em condições de funcionamento?

O início de um processo de transição de regime provavelmente abrirá um debate amplo sobre os parâmetros e objetivos nele envolvidos. Esse “debate sobre a democracia” é importante por várias razões. Em primeiro lugar, ele envolve uma reavaliação de termos de discurso herdados do passado, no curso da qual noções como “poder”, “política”, “liberdade” e “democracia” — o que alguns teóricos chamam de “conceitos essencialmente contestados”¹³ — são objeto de revisão no plano conceitual. Embora não seja uma condição suficiente para a mudança política, uma parte do processo de mudança reside precisamente nesse debate conceitual, por meio do qual “eventos antes considerados como meros fatos chegam a ser vistos como resultados de um processo político e, desta forma, como

¹² Para uma visão geral das tendências atuais na literatura de política comparada que trata dessas questões, ver Peter Lange e Hudson Meadwell, “Typologies of democratic systems: from political inputs to political economy”, em Howard-Wiarda, ed., *New directions in comparative politics* (Boulder/London, Westview Press, 1985), p. 80-112.

¹³ Ver W. B. Gallie, “Essentially contested concepts”, *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56: 167-98, 1955-1956. William E. Connolly afirma que esses conceitos não se prestam a uma definição precisa por meio de critérios de razão universal, e que “este hiato entre os termos herdados do discurso e as constelações em mutação da vida social contribui tanto para a contestabilidade dos conceitos centrais como para a dimensão inerentemente criativa da conceitualização política”. Ver William E. Connolly, *The terms of political discourse* (Princeton, Princeton University Press, 1983), p. 203-5.

propriamente sujeitos ao debate político e ao jogo de pressões”.¹⁴ Num período de transição, esse debate tem uma visibilidade e uma urgência que não são aparentes durante os momentos em que as encarnações institucionais do “poder” e da “democracia” exercem um controle mais previsível sobre o grau de contestação a que podem estar sujeitas.

Em segundo lugar, o “debate sobre a democracia” transforma-se em campo de lutas sobre as regras do jogo e sobre os atores que serão reconhecidos como legítimos participantes do processo político. Quanto mais os vários participantes do debate aceitarem a legitimidade de uma multiplicidade de definições do que é possível e criarem instituições (ou utilizarem as já existentes) para mediar os conflitos inevitáveis que daí resultam, tanto mais provável será um resultado democrático. Se, por outro lado, os parceiros mais poderosos insistirem sobre a necessidade de uma definição única do que é possível, normalmente apresentada, como “senso comum” ou “realismo”, será menos provável que se preocupem com o desenvolvimento de instituições capazes de fazer a mediação entre definições e objetivos distintos. Isto provavelmente fará com que sejam menores as possibilidades de se chegar a resultados democráticos.

A transição no Brasil: uma visão geral

O que significa democratizar o Brasil? O declínio do poder militar produziu um conjunto desordenado de expectativas e esperanças conflitivas entre os brasileiros, para não falar dos cientistas sociais que tentavam entender os processos de mudança de regime. Outros observadores estrangeiros viam a difusão das ideias democráticas como uma feliz substituição do obscuro processo pelo qual o autoritarismo se espalhara pelo continente nas décadas anteriores. No final da década de 70, quando a democratização era uma esperança no horizonte, as distinções (ou o potencial de conflito) entre essas expectativas ainda estavam subordinadas a um amplo movimento do sentimento popular em favor de um retorno a um governo civil. Entretanto, à medida que o processo de transição foi seguindo seu curso, as diferenças com relação aos tipos de mudanças contempladas deslocaram-se da periferia para o centro do debate político.

¹⁴ William E. Connolly, *The terms of political discourse*, cit., p. 220.

Ao longo da transição brasileira — que começou com uma flexibilização das restrições que os militares haviam imposto aos direitos civis e continuou através da posse de um governo civil e a redação de uma nova Constituição —, alguns tipos distintos de atores políticos desempenharam seu papel no debate e na luta contínua acerca do futuro do país. Nas fases iniciais, novos atores sociais vieram juntar-se ao partido político de oposição para pressionar os militares, visando obter novas concessões. Nesse período, movimentos de bairro, associações profissionais e um movimento sindical que começava a ressurgir passaram cada vez mais a assumir uma aparência política, produzindo (ou acrescentando-se a) um fermento que alguns autores chamaram de “a explosão da sociedade civil”. A sociedade civil tornou-se o principal campo de interação política. Nas fases posteriores, à medida que o campo da luta política se deslocava para as instituições estatais, também os atores políticos relevantes locomoveram-se para as organizações político-partidárias, juntamente com os aparelhos burocráticos e os que tinham capacidade de influenciá-los. Os movimentos sociais não desapareceram — na verdade, durante os anos 80, alguns deles, especialmente os movimentos de invasão em áreas urbanas e o movimento dos sem-terra no campo, tornaram-se muito maiores e mais militantes que os que lhes serviam de contrapartida nas fases iniciais da transição. A diferença está em que, no final dos anos 70, tais movimentos eram interpretados como parte da estrutura mais ampla de uma oposição democrática, enquanto na década de 80 os aspectos predominantes eram seu papel contestatório e sua capacidade de rompimento.

O processo de transição brasileiro tornou-se notável pela sua duração e pela moderação e cautela de que deram provas as forças dominantes de oposição ao regime autoritário. Com o passar do tempo, essas características reforçaram vários aspectos particularmente ambíguos do processo de transição, e a indeterminação política, que inicialmente aparecera como um espaço aberto à criatividade, acabou por representar apenas uma forma de evitar uma ação mais decisiva. Em primeiro lugar, faltavam à transição brasileira limites temporais e substantivos claramente definidos. Em segundo, o projeto de liberalização, que envolvia um conjunto muito pequeno de agentes políticos, foi levado a efeito sob a força coercitiva de restrições. Elas mantiveram o consenso entre aqueles que faziam a democratização parecer mais importante que uma ação decisiva. Finalmente, os militares não estavam desacreditados ao deixarem o poder e

conservaram um grau significativo de unidade interna; assim, puderam manter — ou eram vistos como se estivessem efetivamente mantendo — uma capacidade substancial de intervenção no processo político.

O regime militar brasileiro teve um certo número de características excepcionais que, na opinião de muitos observadores, deveriam facilitar o processo de transição. Em primeiro lugar, foi menos repressivo que seus congêneres no Cone Sul.¹⁵ A menor incidência de desaparecimentos e mortes nas mãos dos militares não significou, entretanto, a falta de mecanismos para o exercício de um poder arbitrário. O Ato Institucional nº 5,¹⁶ decretado em fins de 1968, e a Lei de Segurança Nacional, de 1969,¹⁷ negaram direitos básicos como o *habeas corpus* e deram ao regime amplos poderes para deter e aprisionar cidadãos, por motivos que integravam uma longa lista de ofensas vagamente definidas à nação. Em segundo lugar, ao longo da maior parte do regime militar, o Brasil conservou muitos dos instrumentos do governo constitucional. Entre eles incluíam-se um Congresso em funcionamento (ainda que com prerrogativas muito limitadas), eleições regulares para o Legislativo e para alguns cargos executivos municipais, e um sistema bipartidário (por mais artificial que possa ter sido). Os militares tentaram manter o controle sobre essas instituições através de uma variedade de leis e de atos institucionais e de mudanças nas regras eleitorais que favoreciam o partido que apoiava os militares — a ARENA, mais tarde PDS. O fato de os militares não terem tentado produzir uma fórmula alternativa de legitimidade, nem implantar arranjos institucionais alternativos, levou Juan Linz à sua famosa

¹⁵ Relativizar a repressão é sempre perigoso; observar que houve menos brasileiros do que uruguaios, chilenos ou argentinos torturados e mortos não deve diminuir o significado do sofrimento daqueles. Ver Márcio Moreira Alves, *Tortura e torturados* (Rio de Janeiro, Idade Nova, 1966); Amnesty International, *A report on allegations of torture in Brazil* (London, T. B. Russell, 1972) e atualizações subsequentes; e Joan Dassin, ed., *Torture in Brazil: a report by the Archdiocese of São Paulo*, trad. de Jaime Wright (New York, Vintage Books, 1985).

¹⁶ Um resumo do Ato Institucional nº 5 encontra-se em Maria Helena Moreira Alves, *State and opposition in military Brazil* (Austin, University of Texas Press, 1985), p. 95-100. Este Ato também deu ao Poder Executivo, por um período de tempo indeterminado, o poder de fechar ou intervir no Congresso e no Judiciário, suspender os direitos políticos dos cidadãos, demitir servidores públicos e juízes, declarar o Estado de Sítio, confiscar a propriedade privada de “subversivos”, governar por decreto e julgar crimes políticos em cortes militares.

¹⁷ Idem, *ibidem*, p. 118-9.

caracterização do Brasil como uma “situação autoritária”, mais que um regime autoritário.¹⁸

A liberalização iniciada pelo presidente Geisel em 1974 restaurou gradualmente muitos dos direitos civis e políticos que haviam sido suspensos durante a década precedente, tornando possível o crescimento de um movimento pela restauração da democracia — cada vez mais amplo em suas bases e ruidoso em sua presença — que incluía elites políticas, associações profissionais, um setor do movimento operário de militância recente e um amplo espectro de movimentos sociais associados à Igreja Católica. Não obstante, os militares conservaram uma parte considerável de controle sobre o processo, pretendendo manter-se no Poder Executivo pelo menos até 1991. Uma reforma partidária extinguiu, em 1979, o sistema bipartidário, que havia sido artificialmente criado pelos militares em 1966. A Aliança de Renovação Nacional, ARENA, partido favorável ao regime, e o Movimento Democrático Brasileiro, MDB, o partido oficial de oposição, foram dissolvidos e em seu lugar criaram-se seis novos, dos quais cinco sobreviveram. O Partido Democrático Social, PDS, foi formado como sucessor da ARENA; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB; o Partido Democrático Trabalhista, PDT; e o Partido dos Trabalhadores, PT, formaram-se a partir da oposição ao regime militar; e o Partido Trabalhista Brasileiro, PTB, encaixou-se de certo modo entre os dois blocos. No início, o PMDB foi de longe o maior dos partidos de oposição.

Em 1982, pela primeira vez em dezessete anos, tiveram lugar as eleições para os governos estaduais, para o Congresso Federal, para um terço do Senado, para os Legislativos estaduais, além das Prefeituras e Câmaras de Vereadores da maioria dos municípios. Entretanto, incapaz de decidir-se por um candidato militar aceitável para a eleição presidencial indireta de 1984, o presidente Figueiredo (1979-85) abdicou do controle sobre a escolha de seu sucessor. A divisão no partido governamental, o PDS, que resultou na escolha do ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, como seu candidato, levou à vitória a chapa da coalizão de oposição, integrada por Tancredo Neves e José Sarney, nas eleições presidenciais indiretas. Os dissidentes do PDS formaram um novo partido, o Partido da

¹⁸ Juan J. Linz, “The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil”, em Alfred Stepan, ed. *Authoritarian Brazil* (New Haven, Yale University Press, 1973).

Frente Liberal, PFL, que se juntou ao PMDB numa “Aliança Democrática” para apoiar Tancredo Neves. Líder conservador da oposição, Tancredo Neves fora eleito governador de Minas Gerais em 1982 pelo PMDB. Sarney, que rompera com o PDS por ocasião da designação de Maluf, fora anteriormente presidente da agremiação. Assim, a súbita morte de Tancredo Neves antes de sua posse fez com que o antigo presidente de um partido que havia apoiado o regime militar por duas décadas de governo autoritário se tornasse o chefe executivo da Nova República, recebendo o encargo de liderar a transição para a democracia. Essa ambiguidade também se refletiu no interior do PMDB; uma parte considerável dos seus deputados eleitos em 1986 era composta por antigos membros do partido do governo. O Congresso eleito em 1986 foi encarregado de redigir uma nova Constituição, promulgada em 1988, e finalmente as eleições presidenciais diretas puderam ser realizadas no final de 1989.

A duração da transição resultara inicialmente da determinação dos militares de manterem o controle do processo. Entretanto, os líderes políticos da oposição democrática, devido à cautela com que empreenderam em passos sucessivos a negociação das mudanças, contribuíram para a sua indefinição. Uma década inteira, após o início da liberalização do regime, muitos políticos da oposição, inclusive Tancredo Neves, deram apenas um apoio circunstancial ao movimento de massa pelas eleições diretas para a Presidência, que literalmente mobilizou, em 1984, milhões de brasileiros nas capitais estaduais e em cidades menores. Depois da derrota da emenda constitucional em favor da restauração das eleições diretas proposta pelo PMDB, a possibilidade de uma vitória da oposição (oportunidade que se apresentou graças a uma divisão no partido do governo), mesmo em um pleito não inteiramente democrático, parecia preferível aos líderes do PMDB ao empreendimento muito mais arriscado de confrontar-se com os militares; por isso, continuaram mobilizando a população. Mesmo depois da posse de Sarney, muito embora a possibilidade de se fixar uma data para a eleição direta de um novo presidente fosse debatida com frequência, pouco se fez, na verdade, a esse respeito. A decisão foi deixada a cargo da Assembleia Constituinte eleita em 1986. Assim, ao longo dos dois primeiros anos da “Nova República”, elementos tão básicos envolvidos nas regras do jogo quanto a duração do mandato presidencial continuaram indefinidos.

Essa indefinição foi típica da transição brasileira, e é especialmente notável quando a comparamos com o caso espanhol, frequentemente citado como outro exemplo de mudança gradual de regime. De fato, existem alguns pontos de semelhança. Em ambos os casos, antes do “momento de fundação” de um novo regime, houve um longo período de desgaste da base social do autoritarismo. Por exemplo, alguns atores econômicos cruciais convenceram-se, em ambos os casos, de que a manutenção de uma ditadura não só não era mais necessária, como também era até mesmo prejudicial a um desenvolvimento capitalista saudável. Em ambos os casos, os intelectuais desempenharam um papel crescente de oposição. Tanto no caso brasileiro quanto no espanhol, eles produziram uma convergência entre os líderes políticos que, no interior do regime, procuravam empreender reformas e líderes moderados de oposição, dispostos a colaborar num processo de liberalização gradual. No Brasil e na Espanha os líderes políticos do regime autoritário desempenharam o papel principal nas fases iniciais da transição; a liberalização ocorreu em etapas e houve um esforço deliberado por parte das elites tradicionais para controlar o grau da abertura.¹⁹

Entretanto, à medida que a transição brasileira progredia, algumas diferenças importantes entre os dois países acabaram por se evidenciar. Em primeiro lugar, embora não houvesse uma clara ruptura política entre o antigo e o novo regime, no caso espanhol, houve um rompimento simbólico importante — a morte de Franco. Não obstante houvesse uma continuidade substancial, tanto em termos políticos quanto pessoais, entre o período imediatamente anterior e posterior a Franco, sua morte forneceu um ponto de referência em relação ao qual os agentes políticos podiam orientar, tanto retrospectiva quanto prospectivamente, suas estratégias e sua conduta. Não houve, no Brasil, uma linha divisória comparável. Em segundo lugar, a importância do contexto internacional, no caso espanhol, não encontra contrapartida para o Brasil. O desejo de tornar-se parte da Europa funcionou, no plano econômico, cultural e político, como um poderoso incentivo ao rápido estabelecimento de instituições democráticas. Para os industriais espanhóis, as vantagens de participar da Comunidade Econômica Europeia pesavam muito mais na balança do que quaisquer vantagens

¹⁹ Para uma comparação entre o caso do Brasil e o da Espanha, realçando as semelhanças entre os dois, ver Donald Share e Scott Mainwaring, “Transitions through transaction: democratization in Brazil and Spain”, em Wayne Selcher, ed., *Political liberalization in Brazil* (Boulder, Westview Press, 1986).

oferecidas pela continuação da ditadura; a participação espanhola na CEE encontrava-se bloqueada devido a um sistema político que já não mais oferecia quaisquer benefícios reais.²⁰ Durante os anos 70, muitos industriais brasileiros concluíram que a manutenção do regime militar não era necessária ao seu bem-estar e poderia até representar-lhe um obstáculo. Mas, não obstante a presença desses industriais na oposição brasileira, a mudança de atitudes dos homens de negócios não foi nem tão generalizada nem tão sem ambiguidades quanto na Espanha. Nenhum claro incentivo **positivo** à democratização no Brasil teve o mesmo peso que o desejo da Espanha de incorporar-se à CEE.

Esses dois fatores — a importância simbólica da morte de Franco e o impulso em direção à democratização dado pelos fatores externos — influenciaram, por sua vez, a dinâmica do próprio processo. Na Espanha, depois da morte de Franco, as elites tinham boas razões para querer implementar o processo de transição tão rápido quanto possível, embora ainda procedessem com alguma cautela. No Brasil, as elites achavam-se mais divididas, e o domínio do processo pelos militares e não pelos civis significava que os aspectos institucionais da transição tinham de ser negociados com (e por) uma poderosa instituição burocrática que, embora dividida, não iria ser parte integrante das novas instituições políticas democráticas. Na Espanha, as elites tinham potencial para fazer parte delas. Embora as atitudes dos militares na Espanha fossem um componente importante do ambiente político, eles eram (normalmente) antes comentadores que protagonistas. O desejo dos militares brasileiros de retornarem às casernas era ao mesmo tempo ambivalente e condicional; o desejo das elites espanholas de juntar-se à Europa o era muito menos.

A extensão dos direitos civis e a mudança institucional começaram na Espanha com a morte de Franco, embora ao nível da sociedade tivessem começado anteriormente, já que direitos não garantidos legalmente passaram a ser exercidos *de facto*. Antes da morte de Franco, algumas medidas repressivas ocasionais e apressadas pontuaram um período de vários anos, durante os quais a organização sindical cresceu, as publicações clandestinas circularam e o sentimento antirregime tornou-se parte da moda. Quando Franco morreu, em novembro de 1975, a maioria dos

²⁰ Edward Malefakis, “Spain and its francoist heritage”, em John H. Herz, ed. *From dictatorship to democracy* (Westport/CT/London, Greenwood Press, 1982), p. 219-20.

direitos civis foi restaurada e alguns líderes reformistas passaram a fazer parte do gabinete. Como no Brasil, houve um período caracterizado pela ambiguidade e pela falta de um projeto claro, mas durou menos de um ano. Em 1976 e 1977, Suarez concedeu a anistia aos prisioneiros políticos, legalizou o Partido Comunista e convenceu as Cortes a se dissolverem. As eleições realizadas em junho de 1977 (as primeiras eleições legislativas livres no país em 43 anos) deram cerca de 3/4 dos votos para a UCD centrista e o socialista moderado PSOE. Em outubro, firmou-se um pacto entre os sindicatos e os partidos Comunista e Socialista, visando controlar as reivindicações operárias durante a crise econômica; já em 1978 uma nova Constituição democrática fora elaborada e aprovada em um *referendum* nacional por uma esmagadora maioria de votos. Todo esse processo não levou mais de três anos.

As diferenças na coordenação e sequencia temporal das várias iniciativas, neste caso e no brasileiro, são evidentes. Quando se realizaram as primeiras eleições espanholas, dois anos após o início do processo, o Partido Comunista já era legal e havia reformistas integrados no governo. O que estava em jogo ficou claro; quem ganhasse formaria um governo. A demorada incerteza sobre o momento da realização das primeiras eleições presidenciais no Brasil e o fato de os interesses em jogo no pleito eleitoral de 1982 terem sido ainda definidos em função da presença dos militares no poder conferiram àquelas eleições um sentido de outro tipo. A criação de novos partidos políticos e a eleição pelo voto popular dos governadores de estado, pela primeira vez desde 1965, tiveram uma clara importância e constituíram os principais fatores que ajudaram a criar a impressão de que eram estas as eleições que marcavam a “fundação” do novo regime. Não obstante, a centralização dos recursos e dos processos decisórios nas mãos do Executivo federal e uma burocracia tecnocrática limitavam o poder, tanto dos governadores quanto do Legislativo; isto significou que as expectativas criadas pelo entusiasmo e o discurso da “mudança” em torno das eleições de 1982 foram maiores que a capacidade dos candidatos “de oposição” eleitos para responder a elas. Na Espanha, o desempenho do governo democrático pode ter causado desilusões, mas era um governo eleito; no Brasil, havia um amplo espaço para que a desilusão com a transição se sedimentasse antes que fossem estabelecidas instituições inteiramente democráticas, especialmente um presidente eleito pelo voto popular. A ambiguidade que daí resultou refletiu-se nas periodizações

variadas do processo de transição brasileira: alguns começaram a falar de política “democrática” no Brasil a partir de 1982; outros alegaram que a transição foi concluída com a posse de um governo civil, em 1985; outros ainda esperaram pelas eleições presidenciais de 1989.

A ambiguidade tem sido vista como uma característica definidora da transição brasileira e reflete não só o modo pelo qual os militares deixaram o poder, como também alguns aspectos duradouros do sistema político brasileiro. O ponto de referência para a transição do autoritarismo não está apenas no antecessor imediato do novo regime, mas também na história institucional do país. Importa saber em que medida estamos falando de redemocratização. Não é por acaso que, com a restauração da competição política na Argentina, Uruguai e mesmo no Peru, os parceiros políticos relevantes para a transição foram os mesmos que já eram significativos antes do período autoritário.²¹ No Chile, a influência dos partidos políticos anteriores a 1973 continuou a estruturar a oposição a Pinochet; a “Campanha do Não” no plebiscito de 1988 e a coalizão que obteve a vitória nas eleições presidenciais de 1989 resultaram das negociações entre esses partidos.²²

Ao contrário do que ocorreu com governos similares na Argentina, Uruguai, Peru e Chile, o regime militar brasileiro manteve em funcionamento o Congresso (ainda que destituído de alguns de seus poderes) e um sistema partidário por quase todo o período em que se conservou no poder. Não era mais o mesmo sistema partidário; os partidos políticos anteriores foram extintos em 1965 e dois outros foram criados, de cima para baixo — um, destinado a apoiar o governo (ARENA); outro, a atuar como uma oposição leal (MDB). Apesar de sua artificialidade, esses partidos competiram de fato em eleições regulares, de 1966 a 1979; o sistema partidário instituído no final do Estado Novo, centrado em torno do PSD/PTB/UDN, durou apenas sete

²¹ Uma exceção no caso peruano é o surgimento de uma esquerda forte, embora muito fragmentada, a qual, como o PT no Brasil, depende muito do movimento dos trabalhadores urbanos. Ver Evelyne Huber Stephens, “The peruvian military government, labor mobilization and the political strength of the left”, *Latin American Research Review*, 18 (2): 57-94, 1983.

²² Ver Artur° Valenzuela e J. Samuel Valenzuela, “Party oppositions under the chilean authoritarian regime”, em J. Samuel Valenzuela e Arturo Valenzuela, eds., *Military rule in Chile: dictatorships and oppositions* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986), p. 184-229; e Manuel Antonio Garretón, “Chile: in search of lost democracy”, Kellogg Institute Working Paper n. 56, 1986.

anos mais (1945-65)²³ o sistema vigente no período 1945-64 era altamente polarizado em torno da figura e do legado de Getúlio Vargas; o de 1965-79, em torno da questão do regime militar. Embora o MDB sempre fosse potencialmente uma oposição desleal sob o regime autoritário, seu comportamento, ao longo da maior parte de sua história, assemelhou-se ao que Linz denominou uma semioposição;²⁴ sua incapacidade de assumir uma posição mais “de princípio” contra o regime deveu-se à eficácia da repressão seletiva a seus líderes, ao rigoroso controle por parte do governo tanto sobre as regras eleitorais como sobre a mobilização de clientelas nas eleições, bem como à fraqueza das forças que potencialmente poderiam contrabalançar esse poder ao nível da sociedade. Entre 1945 e 1964, a UDN podia bater às portas dos quartéis; para o MDB, não havia tal opção. O MDB só se tornou uma oposição eleitoral efetiva quando o governo Geisel liberalizou as regras eleitorais em 1974²⁵ e, em consequência do inesperado êxito de seu desempenho eleitoral, adotou uma posição cada vez mais ruidosa de oposição de princípio ao próprio regime militar.

A formação dos novos partidos políticos era uma parte essencial da estratégia de transição controlada do regime adotada pelos militares, tal como ocorrera na transição do regime do Estado Novo de Vargas em 1945. Tanto os militares quanto o governo Vargas deram início, a partir do próprio governo, a reformas destinadas a esvaziar a oposição, e tentaram utilizar os trunfos que sua situação de ocupantes do poder lhes dava para privilegiar seus herdeiros políticos. Dois elementos centrais nas reformas políticas instituídas em 1945 foram o estabelecimento de uma data para as eleições (para a Presidência e para um Congresso Constituinte) e de regulamentações para a formação de partidos políticos. A lei eleitoral de 1945 estabelecia a criação de Tribunais Eleitorais, o voto compulsório para todos os adultos alfabetizados, o voto secreto, um princípio majoritário para

²³ Uma breve descrição da sequência de sistemas partidários na história do Brasil se encontra em Lamounier e Meneguello, *Partidos políticos e consolidação democrática...*, Cit.

²⁴ Juan Linz, “Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain”, em Robert A. Dahl, ed. *Regimes and oppositions* (New Haven/London, Yale University Press, 1973), p. 191-210.

²⁵ Discussões sobre partidos e eleições sob o regime militar encontram-se em Bolívar Lamounier et alii, *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979* (Petrópolis, Vozes/Cebrap, 1980); Bolívar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso, eds., *Os partidos políticos e as eleições no Brasil* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975); e Fábio Wanderley Reis, ed. *Os partidos e o regime* (São Paulo, Símbolo, 1978).

a eleição do presidente, dos governadores de estado e dos senadores, e a representação proporcional com um sistema de quociente eleitoral para a Câmara Federal de Deputados e as Assembleias Legislativas Estaduais. A legislação partidária destinava-se explicitamente a consolidar os partidos e fazer das eleições um canal para a transição para um novo regime. Embora pela legislação partidária de 1932 fosse permitida a existência de partidos em um único estado e candidatos sem legenda, a lei de 1945 exigia que os partidos fossem organizados em nível nacional ao mesmo tempo em que os proibia de orientação antidemocrática; os candidatos deviam obter o patrocínio de um deles, e os eleitores podiam ser registrados em bloco, mediante listas preparadas por funcionários do governo.²⁶

A legislação partidária de 1945 favoreceu os detentores de cargos na administração pública. O PSD, organizado pelas elites estaduais nomeadas por Vargas para os governos dos estados, estava em melhor situação para beneficiar-se dela; em menor medida, o PTB aproveitou-se do acesso aos sindicatos corporativistas e dos recursos das burocracias ligadas ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social para constituir sua base inicial. A União Democrática Nacional, UDN, foi organizada com base em um espectro político relativamente amplo de oposição à ditadura de Vargas. Incapaz de poder contar com o acesso às máquinas clientelísticas, e unida apenas por aquilo a que se opunha, a frente inicialmente ampla representada pela UDN rapidamente se cindiu, e o partido permaneceu altamente fragmentado por todo o resto de sua história. Envolveu-se em lutas constantes, dividido entre saber se devia aliar-se ao PSD contra ameaças a interesses de classe (particularmente as propostas de reforma agrária) ou se devia adotar uma postura intransigente de oposição a todos os herdeiros de Vargas. Embora os membros da UDN participassem de muitos gabinetes de presidentes do PSD e, durante a presidência Dutra, colaborassem formalmente para garantir uma maioria no Congresso, sua incapacidade de

²⁶ Ver Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*, cit., p. 114-22; e Phyllis J. Peterson, “Brazilian political parties: formation, organization, and leadership, 1945-1959” (tese de doutoramento, University of Michigan, 1962), p. 48-60.

conquistar uma vitória em sucessivas eleições presidenciais tornou-os particularmente suscetíveis à tentativa de pedir intervenções militares.²⁷

Tanto na transição de 1945 quanto na que teve início nos anos 70, os detentores do poder sob o regime autoritário estavam determinados a conservar uma porção significativa de controle sobre o processo. Em ambos os casos, a legislação partidária e eleitoral favorecia os que apoiavam o regime. Entretanto, em 1945, as fronteiras institucionais do processo estavam claramente delineadas desde o princípio: as eleições que marcaram a “fundação” do novo regime envolveram a escolha pelo voto popular direto de um novo presidente e de um Congresso que deveria atuar como Assembleia Constituinte. As eleições para os executivos estaduais deveriam vir mais tarde, garantindo que os antigos interventores nomeados por Vargas ainda estivessem controlando as máquinas políticas estaduais no momento da formação dos partidos e das primeiras eleições. Na década de 80, a ordem do processo se reverteu. As primeiras eleições a terem lugar sob a nova legislação partidária envolviam os governos estaduais, municipais e a representação do Legislativo, criando a possibilidade de que candidatos da oposição viessem a ganhar o controle de máquinas clientelísticas nos estados, e assim afetar os próximos pleitos. As vitórias da oposição em 1982 sem dúvida ajudaram a enfraquecer a capacidade de os militares manterem o controle sobre a sucessão presidencial. Entretanto, esses pleitos não estavam destinados a exercer um papel de “fundação” de um novo regime, embora contivessem elementos dessa natureza (por exemplo, a escolha direta dos governadores de estado pela primeira vez desde 1965). A Assembleia Constituinte só seria eleita em 1986 e as primeiras eleições presidenciais diretas não teriam lugar antes do final de 1989.

A constituição da base social dos partidos políticos durante as duas transições também foi distinta, particularmente no que se refere aos setores populares organizados. Ao contrário do que ocorrera sob o regime Vargas, onde uma legislação corporativista fora percebida como uma extensão dos direitos sociais e de organização dos trabalhadores e dos pobres, a sua

²⁷ Há uma literatura substancial sobre os partidos políticos durante o período 1945-64. Sobre a UDN, ver especialmente Maria Victoria de Mesquita Benevides, *A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981). Sobre o PSD, ver Lucia Hippolito, *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1964)* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985).

aplicação sob o governo militar foi vista como medida repressiva e fator de exclusão; as mudanças no sistema de relações trabalhistas acabaram por eliminar a maioria dos benefícios que o operariado colheira de suas relações com o Estado, reforçando seus aspectos coercitivos. Ao longo dos anos 70, ao lado da reivindicação da restauração dos direitos civis e políticos, o discurso da oposição protestou contra a exacerbação da desigualdade sob o regime autoritário, conquistando dessa forma uma porção crescente de votos de áreas pobres e, em especial, do operariado industrial.

A lealdade da classe operária a Vargas em 1945 significou que os trabalhadores não se tornaram parte do movimento de oposição ao regime. Na verdade, no movimento “queremista”, anterior às eleições de 1945, os sindicatos juntaram-se ao Partido Comunista no apelo feito a Vargas para que este permanecesse na Presidência durante a Assembleia Constituinte; a suscetibilidade de Vargas a esse apelo foi uma das causas que levaram os militares a apresentar-lhe o ultimato que o forçou a renunciar. O operariado apoiou o PTB graças às burocracias estatais ligadas ao Ministério do Trabalho, à Previdência Social e aos sindicatos; embora alguns operários fossem eleitos para a Assembleia Constituinte pela legenda do Partido Comunista Brasileiro, PCB, e em menor proporção pelo PTB (cujos candidatos trabalhistas eram mais provavelmente advogados que operários), eles não tiveram uma atuação particularmente eficaz na própria Assembleia. Talvez o fato de organizar o voto operário através de instituições estatais corporativistas tenha impedido uma articulação política forte dos interesses operários durante a maior parte do período 1945-64. A repressão levada a cabo pelo governo Dutra contra a militância do movimento operário e a proscricção do Partido Comunista no início de 1947 certamente reforçaram essa tendência,²⁸ tal como o fato de as principais decisões relativas às políticas sociais serem tomadas pela burocracia federal, e não pelo Congresso.²⁹

²⁸ Ver Timothy Fox Harding, “The political history of organized labor in Brazil” (tese de doutoramento, Stanford University, 1973), capítulo V.

²⁹ Note-se a diferença entre a legislação sindical brasileira nas décadas de 1930 e 1940 e a legislação chilena nas décadas de 1920 e 1930. Embora ambas estabelecessem amplos controles corporativistas sobre o movimento trabalhista, o fato de que a legislação chilena foi produto de ações do Congresso, e que as funções de fixação de taxas de reajuste salarial, estabelecimento ou expansão dos limites do seguro social e reformas no código eram prerrogativas do Legislativo, fizeram com que estas fossem muito mais acessíveis aos

Na transição que começou em meados da década de 70, os setores mais combativos e melhor organizados da classe operária estavam resolutamente do lado da oposição ao regime militar, e os novos líderes operários reivindicavam que os sindicatos se tornassem mais autônomos com relação ao Estado. Entretanto, essa proposta de maior autonomia com relação ao Estado exigia uma completa reavaliação das estratégias e instrumentos de ação operária — incluindo-se aí a consideração da necessidade e da possibilidade de influenciar a configuração política do Brasil futuro. Para alguns, a formação do Partido dos Trabalhadores destinava-se a desempenhar esse papel. Outros esperavam que o PMDB, como partido que sucedia à ampla frente de oposição formada nos anos 70, continuaria a constituir um polo fundamental de atração para os que buscavam mudanças sociais. Em 1945, os interesses corporativos agregavam-se de cima para baixo em organizações políticas distintas, cujo papel era fazer a mediação das lutas sociais através das instituições de Estado; na transição que teve início nos anos 70, a questão de saber como estabelecer o vínculo entre o aspecto “social” e o “procedimental” do processo de democratização era muito mais conflitiva.

A indefinição do processo brasileiro teve uma influência significativa sobre as estratégias das forças de oposição. O prolongado período de incerteza quanto ao momento em que os militares deveriam afastar-se do poder reforçou a posição do maior partido de oposição, o PMDB, segundo o qual a questão colocava-se em termos de regime militar X oposição democrática (encarnada no partido). Embora o discurso do PMDB continuasse a reclamar por mudanças, seu enfoque mostrou-se conservador quando se tratou de confrontar-se efetivamente com o regime. O pressuposto, reforçado pelos ganhos do partido em sucessivas eleições desde 1974, era o de que o curso natural das coisas levaria o PMDB ao poder.

Esta suposição não era infundada. Ao longo das fases iniciais da transição, o PMDB tinha sido capaz de utilizar-se do imenso reservatório de legitimidade que havia construído desde 1974 para manter sua posição

como força de oposição hegemônica, e sua visão essencialmente bipolar das alternativas existentes era o senso comum do momento. Embora participassem da mobilização de massa de 1984 na campanha das “Diretas Já!”, os líderes do PMDB, fora das vistas do público, também envolveram-se em negociações para ganhar a aceitação, por parte do regime militar, de uma possível vitória do líder conservador do partido, Tancredo Neves, em eleições indiretas; quando a emenda constitucional pela restauração das eleições diretas não conseguiu alcançar no Congresso os 2/3 dos votos necessários à sua aprovação, o partido não tardou em aceitar o veredicto.

Dentro desta definição da situação, a própria existência do Partido dos Trabalhadores era ilegítima — o PT era o que vinha “estragar a festa” e, dividindo a oposição, fazia o jogo do regime militar. O senso comum dominante, transformado em “bom senso”, ditava que uma transição para a democracia se produziria através de uma série de negociações delicadas entre as elites, que somente mudanças muito limitadas eram possíveis, e que a manutenção de um consenso amplo no interior da oposição era de importância primordial. Assim, várias lutas desenrolavam-se ao mesmo tempo: uma, entre os militares e os vários componentes da oposição democrática, a propósito do cronograma e da extensão da abertura política; e outra, no interior da oposição, que dizia respeito à legitimidade de visões conflitantes sobre a transição e sobre um futuro desejado.

A existência de um senso comum dominante entre as elites políticas — uma crença em possibilidades limitadas e na necessidade do consenso — teve importantes consequências no plano institucional. Para a maior parte dos líderes da oposição, evitar o conflito parece ter sido um objetivo muito mais importante que a construção de mecanismos para lidar com ele. O “fim” da transição era implicitamente definido como a chegada da oposição ao poder. Considerando que o regime militar tinha continuado a realizar eleições para a maioria nem o Congresso nem o Judiciário, a democracia não tinha que implicar uma ruptura institucional com o regime anterior. Uma vez restauradas as eleições diretas para todos os cargos, o fim da transição teria sido alcançado. Para alguns, a eleição indireta de um líder civil da oposição, com o pressuposto de que as próximas eleições presidenciais seriam diretas, já constituía uma base suficiente para se pretender afirmar que o Brasil era uma democracia.

partidos políticos da classe trabalhadora. Ver, por exemplo, J. Samuel Valenzuela, “The Chilean labor movement: the institutionalization of conflict”, em Arturo Valenzuela e J. Samuel Valenzuela, eds., *Chile: politics and society* (New Brunswick, NJ, Transaction Books, 1976), p. 135-71; e Alan Angell, *Politics and the labour movement in Chile* (London, Oxford University Press, 1972).

Esta é uma concepção bem fraca de democracia — que certamente se enquadra numa definição minimalista dos regimes democráticos, mas deixa de lado muitas das dimensões interativas da política democrática. Pretender que as diferenças sejam subordinadas a uma interpretação universalista da realidade — daquilo que é possível — elimina um dos principais elementos da prática democrática: a lógica da diferença. José Nun procurou demonstrar que a possibilidade da **comparação**, mais que a subsunção, é o que cria a deliberação democrática. A comparação constitui essencialmente um problema político; uma política democrática não se baseia na justiça e na liberdade, mas é **aquilo que as torna possíveis**. Uma política democrática genuína requer que abandonemos a ideia de uma racionalidade única; a principal tarefa consiste em criar **instituições políticas** que tornem possível a comunicação e a confrontação de diferentes discursos e facilitem “transações autênticas” baseadas na lógica da diferença.³⁰

Para a maioria das elites políticas da oposição, o que estava em jogo na transição brasileira era a construção de um regime democrático, e não a de condições institucionais para uma política democrática. Uma vez realizada a transição do regime, haveria tempo para se falar sobre as diferenças. Antes disso, seria não só prematuro como de fato prejudicial à democratização. Esta separação entre o processo de transição de regime e um de construção de uma política democrática constitui um elemento peculiar do caso brasileiro; mesmo na Espanha, o exemplo comparativo mais frequentemente citado de uma transição gradual para a democracia, as elites políticas esperavam que os dois processos ocorressem simultaneamente.

O Partido dos Trabalhadores desafiava o senso comum dominante e insistia em afirmar que a construção de uma instituição política capaz de representar uma visão distinta sobre o que a democracia deveria significar no Brasil era um componente necessário no processo de democratização. Para os fundadores do PT, o que de mais importante ocorreu nos anos 70 não foi o crescimento da força da oposição ao regime, tal como podia ser medida pelos sucessivos triunfos eleitorais do PMDB (embora estes também fossem importantes), mas antes o surgimento de uma grande

³⁰ José Nun, “Elementos para una teoría de la democracia: Gramsci y el sentido común”, texto apresentado no seminário internacional “Gramsci e a América Latina”, Instituto Gramsci, Ferrara, Itália, 11-13 de setembro de 1985.

variedade de movimentos que reclamavam mudanças substantivas e pretendiam expressar-se por seus próprios meios no campo da política. Assim, a transição tinha que criar um espaço dentro do qual esses novos atores sociais pudessem participar; o reconhecimento das diferenças não era o fim do processo, mas seu começo.

Os partidos e a transição democrática

O papel desempenhado pelos partidos na América Latina despertou um maior interesse entre os acadêmicos a partir das transições democráticas dos anos 80. Embora se reconheça que eles não tiveram de modo geral um papel tão central para a vida política quanto os seus congêneres na Europa ocidental e nos Estados Unidos, permanece, no entanto a intuição de que a consolidação de regimes democráticos pressupõe a existência de partidos que sejam capazes de processar conflitos,³¹ articular escolhas políticas coerentes³² e produzir o consentimento³³. Como Mainwaring indica, os estudiosos deixaram de se perguntar por que os partidos na América Latina não têm uma vida que se compare com a dos seus modelos do Primeiro Mundo, mas sim qual é o papel que efetivamente desempenham, como se relacionam com o Estado e outros agentes políticos e sociais, e como as diferenças nas estratégias e papéis dos partidos em diferentes países ajudam a entender processos e resultados de mudanças de regime.³⁴ De importância crucial com referência a esse último ponto é a configuração histórica dos partidos em relação ao Estado e a outros agentes, o que aconteceu com eles sob os regimes militares e o papel que desempenham na definição das regras — e do que está em jogo — nos processos de transição. É interessante notar que, na maioria dos países do Cone Sul que passaram por transições para a democracia, a configuração dos partidos ao final dos

³¹ Liliana de Riz, “Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”, *Desarrollo Económico*, 25 (100): 661, jan./mar. 1986.

³² Charles Guy Gillespie, *Negotiating democracy: politicians and generals in Uruguay* (New York, Cambridge University Press, no prelo), capítulo 1.

³³ Guillermo O’Donnell e Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, cit., p. 59-61.

³⁴ Scott Mainwaring, “Political parties and democratization in Brazil and the South- em Cone”, *Comparative Politics*, Oct. 1988, p. 113-4. Charles Guy Gillespie, em *Negotiating democracy...*, cit., atribui importância fundamental ao papel dos partidos tanto no colapso da democracia como na transição democrática no Uruguai.

regimes militares era bastante semelhante àquela que os precedeu. Particularmente importante para este estudo é entender como tomou forma a relação entre os partidos, o operariado e o Estado ao longo desses processos.

Nesse sentido, o surgimento do Partido dos Trabalhadores representou uma evolução singular, não só no Brasil, mas também nas transições de regime que ocorreram mais ou menos concomitantemente em outros países do Cone Sul. Há várias razões para isso. O regime militar brasileiro desorganizou as lealdades de tipo partidário, anteriormente existentes em um grau muito maior que seus congêneres no Chile, Uruguai e Argentina; diferentemente dos outros, os militares brasileiros preencheram, com a criação de novos partidos, o espaço organizacional deixado em aberto pela extinção dos partidos anteriores. Sua capacidade para fazê-lo pode dever-se à duração relativamente curta dessas lealdades antes da tomada do poder e à natureza dos respectivos sistemas partidários anteriores aos regimes militares. Existem também diferenças cruciais nas consequências dos regimes militares sobre a classe operária dos países do Cone Sul: a proporção de operários industriais na população economicamente ativa do Chile, Argentina e Uruguai caiu substancialmente no período militar, enquanto no Brasil ela cresceu³⁵. Os sindicatos sofreram repressão nos quatro países, mas sua força relativamente maior nos três primeiros transformou os líderes sindicais em alvos de repressão física (isto é, tortura e assassinato) numa medida bem maior que no Brasil.

No Chile, os sindicatos logo adotaram estratégias políticas, devido à existência de oportunidades relativamente maiores para expressar reivindicações no plano político através dos partidos do que através de atividades puramente sindicais,³⁶ e os partidos Comunista e Socialista, formados no início do século, embora fragmentados, continuaram a desempenhar na clandestinidade um papel importante durante o regime

³⁵ Dados sobre as mudanças na composição da PEA se encontram em Paul W. Drake, “Los movimientos urbanos de trabajadores bajo el capitalismo autoritario en el Cono Sur y Brasil, 1964-1983”, em Marcelo Cavarozzi e Manuel Antonio Garretón, eds., *Muerte y resurrección: los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur* (Santiago, FLACSO, 1989), p. 102-9.

³⁶ Ver J. Samuel Valenzuela, “Labor movement formation and politics: the Chilean and French cases in comparative perspective” (tese de doutoramento, Columbia University, 1979).

Pinochet.³⁷ Antes do golpe, os partidos chilenos constituíam claramente a espinha dorsal do sistema político, e o Congresso, mais que a burocracia, era a principal arena para a qual se canalizavam os conflitos políticos. O regime militar procurou destruir as organizações trabalhistas nacionais, atomizar a representação sindical, restringindo-a ao nível do local de trabalho, e promover uma nova geração de líderes trabalhistas democrata-cristãos. Não obstante, as identificações de tipo partidário permaneceram vivas no interior dos sindicatos e continuaram a estruturar identidades na sociedade civil chilena; na transição para a democracia, os partidos **enquanto organizações** foram mais uma vez os canais da negociação sobre os parâmetros do processo.

Também no Uruguai, por muito tempo, os partidos foram centrais na política democrática do país, já que os Blancos e os Colorados datam do século passado. Entretanto, ao contrário do Chile, esses eram “partidos-depósitos”, onde todas as opiniões podiam ter lugar e a canalização do conflito político podia ocorrer em grande medida no interior dos próprios partidos, devido ao sistema de “voto duplo simultâneo” do país, mediante o qual vários candidatos da mesma legenda podiam concorrer para o mesmo cargo.³⁸ Antes dos anos 70, os partidos de esquerda, em particular o Partido Comunista, tinham um peso substancialmente maior nos movimentos sociais e, sobretudo no movimento operário do que o seu desempenho eleitoral. A existência de negociações coletivas de salários e condições de trabalho, um estado de bem-estar de tamanho considerável e uma redistribuição substancial de renda antes dos anos 60 significavam que, no Uruguai, diferentemente do Chile, os partidos operários, embora mantendo uma retórica revolucionária, tenderam a concentrar-se em atividades

³⁷ Arturo Valenzuela e J. Samuel Valenzuela, “Party oppositions under the Chilean authoritarian regime”, cit.

³⁸ A melhor análise do sistema uruguaio de voto duplo simultâneo e do seu impacto no sistema partidário se encontra em Luiz Eduardo González, “Political structures and prospects for democracy in Uruguay” (tese de doutoramento, Yale University, 1988). O sistema brasileiro de sublegendas funcionou de maneira semelhante no regime militar, mas, ao contrário do sistema uruguaio, só se aplicava aos cargos eleitos por maioria. Os partidos uruguaio também podem apresentar várias listas nas eleições (que são proporcionais) para o Congresso.

corporativas e de grupos de pressão, mais que em estratégias políticas.³⁹ A crise econômica dos anos 60, juntamente com a influência da revolução cubana, levaram a um aumento da militância sindical e à formação de algumas organizações neo-esquerdistas, muitas das quais juntaram-se aos comunistas em 1971 para criar o Frente Amplio como uma terceira força eleitoral (enquanto algumas outras juntaram-se aos Tupamaros na luta armada).⁴⁰ Apesar da repressão sofrida pelas organizações de esquerda sob o regime autoritário no Uruguai, o Frente Amplio ressurgiu com mais força, ainda que com algumas mudanças na correlação interna de suas forças. Depois da derrota da proposta do regime de uma nova Constituição em 1980, o sistema partidário uruguaio foi reconstituído e os partidos negociaram formalmente as regras da transição com os militares.⁴¹

Na Argentina, a identificação de tipo partidário foi historicamente ao mesmo tempo forte e extremamente polarizada, mas os próprios partidos não tiveram um papel central na vida política do país. Em seu lugar, o surgimento de uma política de massas produziu um padrão de relações diretas entre o Estado e os grupos corporativos, em particular os sindicatos operários e as Forças Armadas.⁴² Embora semelhante ao Brasil na fraqueza de seus partidos, a Argentina caracterizou-se por organizações imensamente mais fortes no interior da sociedade civil. Para os trabalhadores argentinos, o peronismo constituiu (e constitui ainda) uma identidade complexa, frequentemente paradoxal, informada pela experiência histórica e encarnada nos sindicatos, mas não mediada por uma organização política.⁴³ Esta qualidade de não mediação envolvida na identidade política peronista (e antiperonista) significou historicamente que os partidos sempre resistiram a se autodefinir como “partes”, procurando, em vez disso, fazerem-se passar por instrumento da expressão legítima da nação. Assim, eles personificam o conflito, em vez de servirem de instrumento à sua mediação e, no passado,

³⁹ Martin Gargiulo, “El desafío de la democracia: la izquierda política y sindical en el Uruguay pos-autoritario”, texto apresentado no encontro da Latin American Studies Association, Boston, 22-25 de outubro de 1986, p. 4-5.

⁴⁰ Charles Guy Gillespie, *Negotiating Democracy...*, cit., capítulo 2.

⁴¹ Esse processo de negociação está descrito com detalhes em Charles Guy Gillespie, *Negotiating democracy...*, cit.

⁴² Scott Mainwaring, “Political parties and democratization in Brazil and the Southern Cone”, cit., p. 100-3.

⁴³ Ver especialmente Daniel James, *Resistance and integration: peronism and the Argentine working class, 1946-1976* (Cambridge, Cambridge University Press, 1988).

demonstraram um grau bem pequeno de lealdade para com as instituições democráticas.⁴⁴ Há alguns sinais de que a intensidade desta polarização talvez possa estar sofrendo algum declínio, na esteira do último regime autoritário; eventos como a colaboração na Multipartidária formada em 1981 para contestar a política econômica do regime e fortalecer o impulso para a transição, a emergência do Partido Radical como uma alternativa eleitoral viável e a luta sobre a natureza do peronismo pós-Perón constituem, todos eles, elementos que talvez possam modificar a tendência argentina a uma política de veto. No entanto, o peso histórico da identidade peronista continua a frustrar as tentativas de criação de novas organizações políticas de esquerda que contenham bases populares e significativas.

Nesses três casos, as identidades e os partidos políticos anteriormente existentes sobreviveram ao regime militar, ainda que com algumas mudanças nas relações que mantêm entre si, e desempenharam um papel ativo na negociação das regras da transição. A efetiva extinção da atividade política de tipo partidário ao longo de quase todo o período dos regimes militares no Chile, Argentina e Uruguai produziu, como consequência não intencional, o congelamento das identidades partidárias. A reconstituição das organizações partidárias e as primeiras eleições nesses países tiveram uma significação muito mais claramente “fundacional” do que as eleições no Brasil, representando uma transferência de poder a civis. A velocidade dos processos de transição, o fato de ter sido melhor definido o que neles estava em jogo (muito embora a possibilidade de reversão permanesse presente) e a sobrevivência de partidos preexistentes significaram que as discussões entre os políticos da oposição, e entre eles e os militares, foram levadas a cabo entre agentes organizacionais razoavelmente bem definidos, concentrando-se concretamente nos arranjos institucionais específicos da transição. No Brasil, a demora e os limites relativamente indefinidos da transição, ao lado da ausência de negociações formais entre agentes institucionais sobre suas regras, produziram um tipo muito diferente de movimento em direção à democracia — onde a própria “transição” tornou-se um momento político específico, enquadrando uma luta relativa tanto à natureza e limites do próprio processo quanto às identidades dos agentes nele engajados. A singularidade do Partido dos Trabalhadores deriva em parte de sua tentativa, no interior do processo de transição, de criar uma

⁴⁴ Liliana de Riz, “Política y partidos...”, cit., p. 672-6.

identidade política que rompia ao mesmo tempo com o padrão de relações que caracterizavam o período autoritário e com tradições históricas. Em outros países do Cone Sul, esse espaço organizacional foi historicamente ocupado por partidos que datavam de antes do regime militar e mantiveram um grau substancial de legitimidade entre seus eleitores. No Brasil, o problema não consistia somente em ocupar esse espaço, mas também em criá-lo.