

7

7

SETEMBRO 1985

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

CADERNOS DO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

CADERNOS DO
DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

Setembro de 1985

N.º 7

Esta publicação pode ser adquirida junto ao

Departamento de Ciência Política, FAFICH/UFMG
Rua Carangola, 288 — 4º andar
30000 Belo Horizonte, MG

ou solicitada pelo Reembolso à

Editora UFMG — CP 1261 — 30000 Belo Horizonte, MG

OPINION
ARTAMENTO
CONTO

Cadernos do Departamento de Ciência Política, nº 7 — setembro
1985

Belo Horizonte, DCP/FAFICH

188 p.

1. Teoria Política — Periódico. 2. Política Brasileira —
Periódico. 3. Política Latino-Americana — Periódico.

CDU 32
CDD 320

SUMÁRIO

MUDANÇA POLÍTICA NO BRASIL: ABERTURAS, PERSPECTIVAS E MIRAGENS Fábio Wanderley Reis	11
DESENVOLVIMENTO, IGUALDADE E DEMOCRACIA: OS PROSPECTOS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL Antônio Octávio Cintra e Luís Aureliano Gama de Andrade	37
PARTICIPAÇÃO E COMPORTAMENTO POLÍTICO Mônica Mata Machado de Castro	57
SOCIEDADE E POLÍTICA(S) NA FRONTEIRA AMAZÔNICA: INTERPRETAÇÕES E (CONTRA) ARGUMENTOS Bernardo Sorj e Malori J. Pompermayer	85
A AUTOCONSTRUÇÃO COMO BASE DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL: ALTERNATIVA OU MITO? Sérgio de Azevedo	103
FENÔMENOS DE MASSA NA SOCIEDADE OLIGARQUICA: O DESPONTAR DA MODERNIDADE EM ARIEL DE RODÓ Antônio Mitre	137
INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E O CONTEXTO LATINO-AMERICANO Celson J. da Silva	155

ESCREVEM NESTE NÚMERO

- ANTÔNIO FERNANDO MITRE
Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em História pela Universidade de Columbia
- ANTÔNIO OCTAVIO CINTRA
Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pelo MIT
- BERNARDO SORJ
Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Sociologia pela Universidade de Manchester
- CELSON JOSÉ DA SILVA
Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Heidelberg
- FÁBIO WANDERLEY REIS
Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard
- LUÍS AURELIANO GAMA DE ANDRADE
Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Michigan
- MALORI JOSÉ POMPERMAYER
Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford
- MÔNICA MATA MACHADO DE CASTRO
Professora do Departamento de Ciência Política
Mestre em Ciência Política pela UFMG
- SÉRGIO DE AZEVEDO
Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Sociologia pela Universidade de Louvain

DESENVOLVIMENTO, IGUALDADE E DEMOCRACIA: OS PROSPECTOS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL*

Antônio Octávio Cintra

Luís Aureliano Gama de Andrade

Desenvolvimento e democracia

Há quinze ou vinte anos, produziram-se numerosos estudos empíricos e teóricos sobre o fenômeno que então se rotulou de desenvolvimento político. Motivados pela emergência de nações novas no pós-guerra, esses estudos, predominantemente realizados nos meios acadêmicos norte-americanos, centravam-se entre outros nos processos de independência, consolidação de núcleos nacionais de poder, modernização econômica e social, constituição de partidos e buscavam ler o sentido das transformações em curso nesses novos Estados. A idéia de desenvolvimento político, em analogia parcial com seu símile econômico, envolvia a noção de um processo evolutivo, às vezes visto como unilinear na sucessão de estádios, que culminariam na instauração de uma ordem política com as características das poliarquias anglo-saxônicas.

Criticada pelo viés etnocêntrico que a marcava, exatamente por postular a democracia americana ou inglesa, ou mais amplamente, ocidental, como o ponto culminante do processo de transformação política das nações emergentes, a literatura do desenvolvimento político não parecia, contudo, contemplar a possibilidade de democracia nas fases supostamente intermediárias daquele processo. Um dos marcos dessa literatura, o *Political Order in Changing Societies* de Samuel P. Huntington, trata, por exemplo, de institucionalização política, de modernização, de racionalização da autoridade, de pretorianismo, reforma e revolução, mas não de democracia, palavra que sequer consta do índice remissivo da obra.¹

* Trabalho apresentado no VIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - outubro/84.

1. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968. Uma exceção na literatura de desenvol-

Quando nessa literatura se enfrentava o tema do desenvolvimento econômico e o dos modelos de organização política que o viabilizariam, dava-se ênfase à capacidade do Estado e ao papel de grupos dinâmicos para levar adiante um projeto desenvolvimentista nacional. Mas, ao visualizar as configurações políticas favoráveis à realização do desenvolvimento, não se exploravam as possibilidades de caminho pluralista, com as instituições liberais representativas que o caracterizam.²

Em contraste com essas posturas dos anos sessenta, democracia desponta hoje como um tema inescapável na agenda de países como Brasil e Argentina, onde o problema do desenvolvimento continua atual. Parece descabido não considerar as questões econômicas mais graves sem também cogitar do arcabouço institucional dentro do qual vai-se dar o convívio político nessas sociedades. Questões como as do estado de direito, das liberdades políticas, da organização partidária, da democratização do aparelho governamental, da concentração territorial do poder, das prerrogativas do legislativo e da autonomia do judiciário estão hoje em pé de igualdade, quando não os sobrepõem, com os temas do crescimento econômico, igualdade social, inflação, dívida externa, desenvolvimento científico-tecnológico e redistribuição de renda.

Essa necessidade de pensar o problema da democracia prende-se obviamente ao trauma da experiência do autoritarismo. No passado pré-64, amplas frações da *intelligentsia* brasileira ainda pensavam para um modelo de estado forte e outros, ainda que socialmente progressistas, inclinavam-se a considerar as questões sobre a forma de governo e as instituições políticas como jurisdiccionismos. Hoje, ao contrário, há consenso sobre a prioridade e irreduzibilidade da questão democrática. Nas manifestações dos grupos conservadores e de centro, parece prevalecer visão que não rejeita, como no passado, a emergência de novos atores políticos com reivindicações e direitos, nem equaciona os problemas da ordem em ótica que repudia *in limine* a legitimidade de conflitos. Também na esquerda, observa-se a preocupação com questões antes havidas

vimento político, pelo trato explícito da questão democrática durante o processo de mudança, é Dankwart A. Rustow, *A World of Nations: Problems of Political Modernization*, Washington, The Brookings Institution, 1967.

2. Neste sentido é digno de nota o inovador e influente texto de Hélio Jaguaribe sobre o desenvolvimento econômico e político. Jaguaribe discute os modelos políticos que, à luz da experiência histórica, podiam considerar-se capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico no marco nacional. Esses modelos — o neobismarquista, o capitalismo de Estado e o socialismo desenvolvimentista — não contemplavam os traços da democracia política. Veja-se Hélio Jaguaribe, *Economic and Political Development: A Theoretical Approach and a Brazilian Case Study*, Cambridge, Harvard University Press, 1968.

como liberal-burguesas, procurando-se repensar a temática da igualdade social sem descurar da questão da liberdade política. Na verdade, se a conjuntura da liberalização leva ao debate da ordem institucional, é, no entanto, a proximidade do autoritarismo que faz da democracia um valor aparentemente fundamental.

Mas o reconhecimento da centralidade da questão democrática não deve ser ingenuamente percebido. Se há consciência de sua irreduzibilidade, como se pode depreender das expressões públicas dos partidos e lideranças políticas do país, não se pode minimizar o desafio que constitui ao mesmo tempo instaurar um regime democrático, promover o desenvolvimento econômico e efetuar uma política de diminuição das desigualdades sociais, dentro de um contexto de aguda crise.

Igualdade, participação e desenvolvimento: os parâmetros da abertura

Confluem neste momento no país três frentes de problemas, que se implicam mutuamente: a da desigualdade social, a do desenvolvimento econômico nacional e a da transição para a democracia.

Há consenso de que existe um problema de desigualdade social, agudo e agravado no decurso dos dois últimos decênios como conseqüência das políticas econômicas adotadas e do padrão de desenvolvimento seguido no país. Não se pode imaginar, nos cenários do futuro próximo, em contexto de maior liberalização, que haja condições de adiar o atendimento dos reclamos redistributivos que já se fazem notar no presente.

Esses reclamos se desdobram tanto nas reivindicações por uma política salarial que aumente ou recomponha o poder de compra das camadas populares e médias, quanto também nas exigências de provisão de bens públicos que elevem indiretamente o nível de bem estar dos setores de baixa renda da população e reduzam os níveis de pobreza absoluta. A essas medidas de caráter compensatório, traduzidas em políticas redistributivas de saúde, educação, alimentação, habitação, transporte e previdência social, que beneficiam diretamente a indivíduos e famílias, se agregam os reclamos por maior igualdade entre as regiões.

Contudo, o atendimento a essa aspiração redistributiva esbarra tanto na conjuntura de crise quanto no próprio fato de o país não ter atingido ainda um patamar satisfatório de desenvolvimento. A inegável modernização econômica das duas últimas décadas trouxe, é verdade, maior diversidade e complexidade à base produtiva do país, alterou a pauta e o volume das exportações,

expandiu a infraestrutura enormemente, mudou a participação relativa dos setores, transformou a composição do quadro das ocupações, modificou a estrutura social e alterou significativamente o perfil da rede urbana. Criou, contudo, novas necessidades de inversões para dar sustentação à expansão econômica, provocou o surgimento de novos problemas, mesmo onde mais exitosa tenha sido a política, e acentuou desequilíbrios em vários pontos do sistema produtivo.

Por outra parte, mudaram os condicionamentos externos do desenvolvimento, notadamente nos últimos dez anos. A crise do petróleo e do sistema financeiro internacional, as políticas das nações mais adiantadas, o protecionismo crescente, o acelerado ritmo de transformações científicas e tecnológicas com decisivas repercussões sobre os processos de produção, entre outros fatores, fizeram surgir gama nova de questões relativas ao ajustamento da economia nacional às novas conjunturas externas.

A esse conjunto de necessidades e problemas que se poderiam considerar efeitos previsíveis da própria dinâmica do desenvolvimento, há outros, decorrentes de profundas transformações no plano de percepções e valores referentes a esse processo. Uma nova consciência da ecologia firmou-se entre significativos setores da opinião pública e da *intelligentsia* do país, trazendo em consequência a configuração de novos problemas que exige mudanças no estilo desenvolvimentista. Passou-se a cobrar desenvolvimento com uma gestão não predatória dos recursos naturais e com preservação dos bens históricos, artísticos e de paisagem.

Numa inspiração paralela, que se articula intimamente com o reclamo da igualdade, tem havido em alguns círculos um profundo questionamento do sentido modernizante e homogenizador que tomou o desenvolvimento do país. Discute-se a vantagem do modelo que privilegiou tecnologias de ponta, importadas das nações mais adiantadas, produção de bens de consumo concentrada no atendimento das faixas superiores de renda e deu ênfase aos grandes projetos e à grande empresa. O desafio do desenvolvimento, como se pode depreender, não se resolve apenas tecnicamente pela fixação de metas quantitativas e o estabelecimento de requisitos de poupança externa e interna, se se pretende submeter as decisões econômicas às exigências de igualdade dentro das regras do jogo democrático.

O desafio político, por seu turno, radica nas incertezas da transição do autoritarismo para uma ordem democrática estável. A abertura, embora não tenha conhecido recuos significativos, é processo precário e de desfecho indefinido. Não se logrou, por uma parte, institucionalizar o princípio capital da hegemonia do poder civil sobre o militar. A instauração entre nós de uma demo-

cracia sem adjetivos requer necessariamente o afastamento da possibilidade das soluções de força, onde os militares seriam convocados ou se auto-mobilizariam intervindo no jogo do poder. A hegemonia do poder civil sobre o militar é, contudo, condição histórica de difícil obtenção, constituindo, na opinião de estudiosos, a exceção e não a regra. Onde a institucionalização desse princípio vingou nos inícios da formação do Estado nacional, numerosos fatores parecem ter tido um papel decisivo: a existência de uma sociedade civil politicamente amadurecida e desenvolvida, ameaças e contingências que levaram à expansão do território nacional valorizando o papel constitucional dos militares, e a forte doutrinação das lideranças militares por parte das elites políticas que percebiam o controle do "homem armado" como um problema de capital importância para a consolidação da democracia, o que concorreu para fazer da hegemonia do poder civil um elemento crucial das crenças dos militares.

Portanto, uma volta pura e simples, aos quartéis, como se apregoa no país, não é garantia de que os militares deixarão de exercer papéis políticos e se curvarão às decisões das autoridades civis no futuro, embora a influência do fator militar esteja momentaneamente em ocaso.

Não se pode ignorar, por outra parte, que democracia requer onerosas condições aos que dela participam. Supõe atores capazes de mobilizar-se autonomamente em busca da realização de seus interesses e preferências; requer a percepção do outro não como um inimigo a eliminar, mas como um adversário com interesses legítimos; exige de parte de vencedores e perdedores que em princípio não são deterministicamente definidos aderência às regras e princípios que presidem às decisões. Um arranjo com essas características é algo estranho ainda à tradição política do país. Há pouco associativismo, partidos e outras organizações são ainda carentes de identidade firme e, apesar de sua saliência recente no discurso e nas aspirações, democracia é ainda valor pouco enraizado e consolidado entre os grupos políticos brasileiros.

Esse quadro é agravado pela exigência de compatibilizar a promoção de políticas igualitárias e de retomada do desenvolvimento, que exigem concentração de poder, com as necessidades de assegurar participação, representação, responsabilidade pública, redistribuição do próprio poder entre os níveis de governo e sua devolução às bases da comunidade.

Finalmente, não se pode perder de vista a conjuntura de crise econômica, que requer decisões, muitas vezes contrárias às aspirações e interesses imediatos da maioria e de grupos fortes e com poder de retaliação e que, eventualmente, leva o Estado a em parte ceder o poder de escolha sobre políticas cruciais

a atores externos. As situações de crise, como a que o país atravessa no momento, criam restrições ao processo decisório e tornam o embate político um jogo de soma-zero. É contra esse pano de fundo que se vão examinar os dilemas postos pela necessidade de combinar desenvolvimento, igualdade social e democracia.

As condições a seguir tratam de um dos cenários que se delineiam para o país, hoje, o da consolidação da democracia. Não se ignora que outros cursos políticos, entre eles um retorno a médio prazo ao autoritarismo, são possíveis. A escolha dessa alternativa se prende a duas razões. A primeira é porque há a fadiga do autoritarismo, que predispõe os grupos no curto prazo a compromissos essenciais ao convívio democrático, o que amplia significativamente a probabilidade desse cenário. A segunda é porque democracia começa a ser entre nós um valor positivo, reclamado até mesmo por aqueles que, em passado ainda próximo se mostravam reticentes ao seu mérito. Na verdade, há no país, resultante dos desdobramentos recentes da abertura, um sentimento de euforia diante da perspectiva de redemocratizar a vida política nacional. A análise que se segue pretende explorar as condições reais de viabilização desse processo.

Os dilemas da política democrática

A discussão anterior deu por assentado que haja um núcleo de idéias compartilhadas sobre o que é democracia. No entanto, quer no plano teórico quer no plano prático da política, tem-se verificado que esse acordo nem sempre está presente. Ao contrário de períodos passados, em que posturas não-democráticas eram publicamente assumidas como legítimas e defensáveis, a tendência do pós-guerra foi a da maioria das opções políticas se intitularem democráticas. Se antes democracia era um regime de massas temido pelas elites aristocráticas, hoje passou a ser rótulo indispensável para legitimar o próprio exercício da política, terminando com isso por acarretar uma diluição das diferenças entre as posições ideológicas. Em consequência dos abusos no emprego do termo democracia, que se tornou extremamente elástico, perdeu-se o poder discriminativo do conceito. Antes de retomar a discussão das questões acima mencionadas, é de todo conveniente deixar claro o que se pensa por democracia.

Mas há, na verdade, um problema genuíno referente ao entendimento do que é democracia, acarretado sobretudo pelo fato de o ideal democrático ter sido restaurado nos tempos modernos dentro da tradição liberal. Esta, ao ignorar a realidade da sociedade de classes, fez dos conceitos de cidadania, igualdade jurídica e política, noções relativamente abstratas e vazias, por excluir

de sua área de aplicação parcelas significativas do povo. Por outra parte, a tradição socialista, sobretudo sob a hegemonia marxista, com a ênfase na igualdade social, desconsiderou a existência de um problema político, com sua autonomia e especificidade própria. O suposto era o de que removidos os condicionantes da dominação burguesa e estabelecida a democracia substantiva, a problemática política estaria resolvida. Contudo, nem a teoria democrática dos tempos modernos endossa integralmente os postulados do liberalismo clássico, nem o pensamento socialista de hoje convive, sem problemas, com a postura que nega legitimidade às questões dos direitos de expressão, de organização, de oposição, que pareçam apanágio do liberalismo.

Foge aos propósitos deste trabalho uma discussão desses importantes problemas. Norberto Bobbio, nos debates sobre a possibilidade de uma democracia socialista, formula o que constituiria o cerne do conceito democrático. Democracia seria o "conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) que consentem a mais ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos, em forma direta ou indireta, nas decisões que interessam à toda coletividade". Estas regras são: "a) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo, etc. devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de exprimir com o voto a própria opinião e/ou eleger quem a exprima por ele; b) o voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico, isto é, deve valer por um; c) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formando o mais livremente possível, isto é, em uma livre concorrência entre grupos políticos organizados, que competem entre si para reunir reivindicações e transformá-las em deliberações coletivas; d) devem ser livres ainda no sentido em que devem ser colocados em condição de terem reais alternativas, isto é, de escolher entre soluções diversas; e) para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes deve valer o princípio da maioria numérica, ainda que se possa estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada), em determinadas circunstâncias previamente estabelecidas; f) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em modo particular o direito de tornar-se, em condições de igualdade, maioria".³

Um arranjo político que se pautar por esse conjunto de regras requer condições estritas, como lembrado anteriormente. Mas essas condições não foram ainda atingidas no estágio atual do processo político do país. Quando se analisa seja o problema da democracia

3. Vide Norberto Bobbio, *Qual Socialismo: Discussão de uma Alternativa*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983, pp. 55-56.

nos países que ainda não a institucionalizaram, seja o problema do desenvolvimento nas nações em que esse processo se deu tardiamente, uma tendência comum é a de projetar as trajetórias das nações que se configuram como democráticas e desenvolvidas hoje, na suposição de que elas fornecem o modelo para as primeiras. Este suposto é, entretanto, irrealista, por desconhecer, entre outras coisas, mudanças na conjuntura histórica e diferenças de condicionantes externos e internos. No tocante à democracia, o percurso histórico das atuais poliarquias revela uma abertura gradativa, em que se passou de uma situação onde prevalecia uma ordem hegemônica autocrática para situações de pluralismo oligárquico que desemboca, pela incorporação crescente das camadas médias e depois dos setores populares, na situação presente, marcada por arranjos pluralistas e participativos.⁴ O grande desafio do presente é precisamente o de ter igualdade e desenvolvimento, sem restringir a participação, respeitando os direitos de associação e expressão livre da opinião, e exercendo a autoridade sem autoritarismo.

Mas será esse desiderato atingível na conjuntura de crise econômica com a incipiência do processo democrático no país, com a magnitude das desigualdades sociais e não se tendo ainda logrado resolver a questão do desenvolvimento? Não é exagerado supor que à medida que a abertura se institucionalize, com a eleição de um presidente civil, haverá irresistíveis pressões redistributivistas. Haverá reivindicações fortes de nova política salarial, que recomponha as perdas da inflação, de correções nos desequilíbrios regionais, de diminuição da regressividade dos impostos, de reformulação da política habitacional e de medidas compensatórias que beneficiem os estratos abaixo de uma "linha da pobreza", entre outras medidas.

Ignorar tais reclamos poderia levar a uma perda de legitimidade das novas autoridades, a não ser que o governo obtivesse um crédito de confiança que lhe permitisse atender a essas demandas moderadamente, excluindo grupos e adiando soluções, para compatibilizar as aspirações redistributivas com as necessidades de acumulação. Isso requeriria um pacto social firmado pelos atores organizados do sistema político. Mas haveria condições para iniciativa com esse teor e alcance? Primeiro, seria preciso contar com atores ou organizações políticas representativas dos diversos setores da sociedade, com elevado grau de racionalidade, com capacidade de cálculo estratégico e com grande legitimidade para aplacar as dissidências em suas hostes e manter o controle de seus liderados. Crucial para o êxito dessa ação concertada seria a inexistência de agravos históricos que tornam a cooperação onerosa. Segundo, seria necessário que existisse concordância

quanto à necessidade de um pacto social. Isto significa convencer-se de que o destino de cada grupo está amarrado aos dos demais contratantes e que romper o pacto ou não entrar nele leva a uma situação pior. Finalmente, os participantes de um tal arranjo político precisariam estar persuadidos de que os acertos feitos seriam cumpridos e que as perdas em que se incorreu no curto prazo seriam compensadas no futuro com a realização integral dos termos do pacto. Sem mútuas garantias, que propiciam aparecimento de uma lógica de confiança, os atores estariam pouco propensos a aderir ao pacto. Além disso, se não houver uma percepção entre os pactantes de que o quinhão de custos foi equitativamente distribuído, haverá incentivos a não participar.⁴

Deixando de lado momentaneamente a questão de saber se há condições no país para um pacto dessa natureza, há que considerar que outras opções se ofereceriam aos detentores do poder para aplacar as reivindicações por igualdade. De início, vale realçar que a solução do pacto é a única que se configura democrática. O apelo a símbolos nacionais, o emprego deliberado de coerção seletiva sobre grupos mais resistentes a uma composição com o poder, e a manipulação populista poderiam constituir saídas de curto prazo, mas que deixariam num prazo mais longo uma pesada fatura a ser quitada politicamente em favor dos grupos prejudicados.

Se, ao contrário, os detentores do poder, tiverem condições políticas e optarem pela integral realização dos pleitos redistributivistas, em detrimento de medidas percebidas como necessárias à realização das metas do desenvolvimento, os ganhos de legitimidade que acorreriam às autoridades no poder seriam, provavelmente, anuladas pelos efeitos negativos da não realização da política necessária a garantir o desenvolvimento. Se os dividendos políticos da redistribuição forem apropriados pelos governantes no curto prazo, enquanto os custos teriam de ser pagos a médio e longo prazo, haveria contudo, incentivo para uma decisão oportunista.

Essas considerações supõem um *trade-off* entre políticas de crescimento econômico e de redistribuição em que é imperativo escolher entre uma e outra. Não se desconhece, contudo, que certos níveis de redistribuição são compatíveis com taxas razoáveis de crescimento e até mesmo condições para elas. Mas subjacente ao dilema acima indicado há a hipótese de que a demanda redistributiva pode crescer em espiral, quando não firmado o pacto.

4. Vide, por exemplo, as discussões de Dahl em Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.

Embora crítica, a igualdade social não é o único problema a enfrentar nos anos vindouros. Dois outros problemas ponderáveis são a questão do desenvolvimento e o ajuste da economia à crise. Como visto anteriormente, o desenvolvimento não consiste apenas de acumulação, nem tampouco comporta tratamento puramente técnico. As opções por um estilo ou outro de desenvolvimento enfrentam escolhas que pressupõem um acerto político. Nos anos do autoritarismo essas escolhas foram feitas com a audiência apenas de uma parcela limitada e não representativa do conjunto dos interesses afetados. Com a democratização, é de esperar que o processo se torne mais aberto e que opções antes rejeitadas ou nem mesmo constantes da pauta decisória venham a tona e sejam discutidas. O tema do desenvolvimento em moldes que privilegiam em grau maior ou menor os atores econômicos nacionais é uma dessas linhas divisórias. Outra vem a ser a questão do papel do Estado na atividade econômica.

Se nacionalismo é, por uma parte, um valor relevante para o fortalecimento da identidade nacional e pode converter-se numa das bases de uma política igualitária, pois a solidariedade em que se funda o apelo pela igualdade tem predominantemente por referência o marco da comunidade nacional, por outra, pode tornar-se fator limitativo ou até estagnador do crescimento econômico. Essa situação é obviamente consequência de uma postura restritiva frente ao capital estrangeiro e ao isolamento no plano tecnológico e científico. Além disso, dado o nível de internacionalização da economia já atingido, e com a forte orientação para os mercados externos preponderante nos anos recentes, um fechamento da economia sob a inspiração do nacionalismo deflagraria acirrado embate político.

A questão da estatização não é menos controversa. No passado recente justificou-se a intervenção do Estado no plano econômico como agente diretamente produtivo para preencher vazios deixados pela "fraqueza" do capital nacional. Contudo, a experiência tem mostrado que o ator estatal não se adstringe ao cumprimento desse *script* e usualmente extrapola os territórios que lhe são demarcados. Do ponto de vista econômico será muito difícil escapar, nos anos próximos, sobretudo dentro de uma opção nacionalista, da tendência à estatização. Dada tal situação, um problema inevitável para um regime democrático é o de instituir controles sobre os numerosos entes públicos para torná-los responsáveis e sensíveis aos interesses sociais mais amplos. O debate desse problema leva fatalmente às questões maiores dos mecanismos representativos na sociedade. Quem vai exercer diretamente o controle em nome desses interesses sociais "mais amplos"?

Mas a questão da estatização não se esgota no momentoso problema do controle das estatais, embora seja essa a forma que lhe deu saliência política. Na verdade, no âmago do problema está a divisão de papéis e funções entre o poder público e o setor privado da sociedade. Quanto governo se deseja? Mais ou menos? Em que áreas? Sob que forma: regulação, tutela ou intervenção direta? Quando não se quer governo?

Essa problemática, de um modo geral alheia aos setores de esquerda, e até certo momento monopólio dos círculos ultra-conservadores, começa a ganhar adeptos em outras camadas da sociedade e do espectro político. Não só entre o empresariado mais progressista, mas também no operariado mais organizado, defendem-se hoje formas de retirada da tutela governamental, em favor de arranjos que privatizam as relações. Mas a demanda por menos governo pode encontrar resistências precisamente da parte dos que advogam políticas sociais mais agressivas.

Outra questão que muito provavelmente ganhará destaque com a normalização das relações políticas no país e a abertura da política econômica é a do estilo do desenvolvimento. Há, por uma parte, os que argumentam com a necessidade de revisão completa do modelo econômico do autoritarismo. Em lugar de sustentado em políticas que estimulam os setores produtores de bens para as camadas de renda mais elevada, e em vez de incentivar as exportações, dever-se-ia, segundo essa ótica, focalizar prioritariamente os bens de salário e os chamados bens sociais. A objeção conservadora alegaria contra essa reorientação da economia com os riscos de desorganização da produção, perda de divisas, talvez desemprego, entre outros. Experimentos que simulam o comportamento da economia mostram, entretanto, que os efeitos de uma política redefinidora moderada acarretaria substanciais melhorias para os estratos de renda baixa da população, sem ocasionar danos expressivos para outros setores.

Entretanto, como visto anteriormente, a questão é de natureza política. Sem marco institucional sólido dado por um pacto social, corre o sistema político o risco de perder o controle sobre a decisão de reorientar a economia, que poderá tornar-se, nessa hipótese, extremamente vulnerável às pressões dos grupos mais arregimentados e com maior poder de fogo. Isso pode ter efeitos diversos e contraditórios. Se as demandas pela mudança excederem os limites toleráveis pelos que vão arcar com os custos, pode num extremo levar a um desestabilizador impasse decisório e, no outro, a concessões além da capacidade de resposta do sistema produtivo, com inegáveis efeitos políticos sobre o delicado equilíbrio da democracia brasileira.

A reorientação do modelo de desenvolvimento do país pode ser entendida de um outro ângulo. Conforme apontado anteriormente, há atores que reivindicam a introdução de outros valores, que ficaram relativamente esquecidos nas políticas de desenvolvimento: a ecologia, a preservação dos bens históricos e das sub-culturas, e a busca de uma tecnologia "apropriada".

Os defensores desses valores por algum tempo foram vozes solitárias no sistema político, ou porque eram estigmatizados como excêntricos, ou porque tendeu-se a considerar que outras questões deviam ter primazia. Contudo, em parte porque o desenvolvimento industrial levou em muitas instâncias a efeitos visíveis e danosos para comunidades inteiras, em parte porque o tema foi adotado pela grande imprensa, e defendido por intelectuais influentes, as questões do meio-ambiente, e os temas cognatos, passaram a ter algum relevo nas decisões de localização de indústrias, projetos viários, barragens hidro-elétricas e outras grandes obras públicas.

Se os defensores do meio-ambiente propugnam pelo aumento da complexidade da equação desenvolvimentista pela introdução da variável ecologia, o que representa uma restrição absorvível dentro do modelo tradicional, já os setores ligados à chamada tecnologia intermediária questionam diretamente a validade da orientação prevalente no desenvolvimento atual do país. A alternativa que visualizam é a de um processo que tira partido do saber técnico das populações, que considera vantajosas as pequenas iniciativas e os pequenos empreendimentos e, nesse sentido, se define irreconciliavelmente contra a modernização.⁵

Os advogados do desenvolvimento alternativo tendem a coalescer em agrupamento mais abrangente, que argumenta em prol de uma política desenvolvimentista centrada no atendimento das chamadas necessidades básicas. Embora não constituam hoje a linha dominante do pensamento desenvolvimentista entre os setores políticos mais expressivos, há razões, extraídas da experiência internacional, que indicam a possibilidade de que essas correntes venham a ter maior peso. Veja-se o exemplo dos Verdes, na República Federal da Alemanha.

No caso brasileiro, onde as desigualdades regionais e pessoais são muito nítidas, há sempre a tentação de, uma "saída" que replique algo na direção dos "paraísos da pobreza", em nome de princípios de equidade política, de um desenvolvimento harmônico e equilibrado entre as regiões e de um presumível ajustamento às "realidades" e recursos do país. Entretanto, em lugar de ser apenas

5. O tema dos estilos alternativos de desenvolvimento, com um apanhado e crítica das principais propostas, é discutido em Fernando Henrique Cardoso, *As Ideias e Seu Lugar: Ensaios sobre as Teorias do Desenvolvimento*. Petrópolis, Editora Vozes Ltda, em co-edição com CEBRAP, 1980.

fator de turbulência, o papel político desses grupos pode servir de freio às inclinações faraônicas sempre presente no desenvolvimento brasileiro.

Outra reivindicação que provavelmente virá à baila é a do planejamento.⁶ Nos anos do autoritarismo predominou orientação pragmatista que se recusava a pensar os problemas do país em horizonte mais dilatado de tempo, o que não raro levou a simplificações de análise, quando não a erros, redundando daí políticas de apagar incêndios. Não se desconhece que pode ter havido motivações políticas respaldando esse estilo de atuação, mas é inequívoco que do ponto de vista do conjunto da economia brasileira, e mesmo da perspectiva dos grupos que no curto prazo se beneficiaram tipicamente com esse estilo decisório, houve danos. Esse estilo decisório, que alternava beneficiários e prejudicados pela política econômica, e que parecia não ter um norte, foi possível pelo isolamento do Estado, por sua quase autonomia frente aos atores econômicos e políticos, e pela oligarquia dos tecnocratas.

Com a perspectiva da crise e a má experiência pragmatista, a idéia de planejamento tomou corpo e faz parte hoje do repertório de propostas para a recuperação da economia. Contudo, fortalecer o planejamento como instrumento de alocação de recursos dentro de uma visão coerente e de longo prazo, colide com as aspirações descentralizadoras defendidas pelos proponentes de um novo federalismo, que revitaliza os escalões estadual e municipal de governo e que enfatiza a participação como elemento chave da democracia. A prevalecerem as últimas tendências, ter-se-ia como resultado a perda de sentido do plano e a configuração da política econômica como mero efeito do jogo de pressões e contra-pressões que se dão cotidianamente na vida política.

Finalmente, o desafio do enfrentamento da crise econômica condiciona a viabilidade das soluções aventadas para os problemas da igualdade e desenvolvimento, sem contar que pode dificultar a institucionalização da democracia. O equacionamento do problema da dívida externa e a contenção da inflação, para mencionar duas das principais facetas da crise, levaram o país nos últimos quatro anos a agudo quadro recessivo, com agravamento das desigualdades, impuseram pesados ônus às camadas trabalhadoras e às classes médias, afastaram do mercado, ou nele deixaram de absorver, expressivo contingente da população, e fizeram o país regredir a patamares econômicos do final dos anos setenta.

6. Veja-se, por exemplo, «Esperança e Mudança: Uma proposta de Governo para o Brasil», Revista do PMDB, ano II, nº 4, out./nov., 1982.

Embora a crise não tenha provocado o incêndio político que diagnósticos convencionais previram, pode ter minado a confiança dos setores mais atingidos, podendo onerar a tarefa de democratização do país pela necessidade de restabelecer a crença de que instituições políticas constituem um patrimônio valioso e de que a própria atividade política é algo respeitável. Um outro efeito é que, passada a euforia democratizante, a continuidade da crise pode fazer com que soluções de força se tornem de novo atrativas para atores desfavorecidos no quadro da democracia incipiente.

No plano econômico, são óbvias as restrições tanto para a retomada do desenvolvimento, quanto para a implantação de políticas igualitárias. Basta lembrar que se tem dito que não é o país que administra a crise, mas a crise que administra o país. Qualquer que seja a configuração do próximo regime, é inadiável o equacionamento de uma solução para a crise, sob pena de o sistema entrar em fadiga, favorável às aventuras de direita ou de esquerda.

As incertezas que afetam o futuro da democracia no Brasil não decorrem exclusivamente das necessidades do processo de desenvolvimento, da desigualdade social e das contingências impostas pela crise. Há outras exigências, peculiares à esfera política, que precisam ser preenchidas para que o país se torne uma poliarquia. Entretanto, seria ingênuo e até enganoso supor essa democratização como um processo cumulativo e linear em que, resolvidos os problemas na órbita do crescimento e aplainadas as diferenças no terreno social, ter-se-iam obtido as condições para que o sistema político realizasse as mudanças que o levariam ao pluralismo democrático.

Robert Dahl tem explorado, em numerosos trabalhos, as seqüências históricas que levaram às modernas poliarquias, a partir de uma situação inicial de regimes hegemônicos.⁷ Aparentemente, trata-se na maioria dos casos de um processo evolutivo, contínuo e gradual, em que cada momento representou um avanço em relação ao anterior. Contudo, o próprio Dahl reconhece que essa evolução se dá ao olharmos um período histórico mais curto, sobretudo a partir do começo do século XIX. Não desconhece Dahl que essa evolução mais recente se dá posteriormente a eventos revolucionários de grandes repercussões, como a Revolução Puritana, na Inglaterra, ou, em período bem mais recente, a Guerra da Secessão nos Estados Unidos, que varreram os obstáculos maiores à democratização e instauraram um centro de poder, conforme estudado no clássico *The Social Origins of Dictatorship*

7. Por exemplo, Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971 e Dahl, op. cit., nota 4.

and Democracy.⁸ O centro então criado, embora não estruturado democraticamente, apresentava interstícios onde se daria a posterior germinação democrática.

A partir desse ponto da história, a pergunta que Dahl formula poderia ser assim sintetizada: como é que as sociedades que se tornaram democracias bem sucedidas enfrentaram o problema de conquistar a lealdade e a aquiescência às instituições de parte das camadas populares — a classe trabalhadora em particular — sem, ao mesmo tempo, perder o apoio das classes médias e altas?

Não foi, nem tem sido, um problema fácil de equacionar. Algumas dessas sociedades ainda se deparam, até hoje, com dificuldades, ou as enfrentaram até recentemente (França, Itália, Alemanha, até certo ponto Áustria). Outras, como os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a Holanda, a Bélgica, a Suécia e a Noruega, foram mais bem sucedidas. Que condições se deram para que houvesse a ampliação democrática nesses países — isto é, a acrescida participação dos novos estratos, sem perda das liberdades democráticas, anteriormente adquiridas pelas demais camadas?

Dahl assim descreve essas condições:

1. Na medida em que as classes trabalhadoras urbanas (ou rurais) cresceram e aumentaram seus reclamos diante do sistema político, já estava em funcionamento um sistema parlamentar apoiado por uma grande e fiel classe média e conduzido por uma elite política experiente e comprometido com as instituições.
2. Os grupos governantes — as classes médias e seus líderes — impediram frustrações severas e prolongadas do sistema, concedendo crescente participação na vida política às classes trabalhadoras, através de:
 - extensão do direito de voto;
 - aceitação do aparecimento de líderes políticos representativos das camadas trabalhadoras;
 - aceitação da participação desses líderes políticos em decisões;
 - finalmente, aceitação da entrada deles no governo.
3. Ao mesmo tempo, o empresariado cedeu parte dos benefícios gerados pela tecnologia e organização mais eficientes, a fim de reduzir as frustrações advindas com as condições sociais e econômicas da industrialização em sua fase inicial.

8. Vide Barrington Moore, Jr. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966.

4. Os grupos governantes procederam à regulação e reformas estruturais, para secar as fontes de frustrações social e econômica da classe trabalhadora, evitando, contudo, perder o apoio das demais classes sociais.⁹

No caso brasileiro, as pressões pela igualdade social, as necessidades do desenvolvimento, as circunstâncias da crise, a baixa tolerância à desigualdade, revelada pelos setores mais organizados das classes populares, não são meros condicionantes externos da democratização. Assim, a democracia somente poderá ser alcançada no Brasil, por meio de decisões que encaminhem a resolução das questões do desenvolvimento e da igualdade, mas em moldes democráticos. Uma via autoritária no enfrentamento dessas questões, ainda que tenha êxito na promoção do desenvolvimento ou no estabelecimento de justiça social, em nada concorrerá para instituir no país um sistema democrático de governo.

A democracia entre nós dependerá, portanto, da existência da ação concertada dos vários atores sociais e não de caprichos históricos, ou da benevolência de um príncipe iluminado. Requer, por isso mesmo, condições de difícil obtenção. Supõe a crença generalizada na superioridade dos valores e métodos democráticos. Sem isso, é inimaginável pensar num processo que leve à democratização estável do país. Mas a crença democrática que não encontra respaldo nas práticas políticas tende a estiolar e conduz, não raro, ao cálculo político oportunista: só se é pela democracia, quando se está fora do poder.

Como, então, obter a democracia se esta depende de crenças e práticas democráticas e se estas são em parte condições para aquelas? Não haveria aí o risco de condicionamento circular, de um círculo vicioso da democracia que seria preciso quebrar em algum ponto?

Essa quebra, com a possibilidade de superar os impedimentos que obstruem os caminhos da democracia no Brasil, parece já ocorrer na atual conjuntura política do país. A rejeição de fórmulas autoritárias, derivada em grande parte do trauma do passado ainda recente, mas também nutrida pela maior exposição à situação política de países vizinhos, que estão a buscar uma saída democrática ou ainda se acham sob o flagelo do autoritarismo, constitui um denominador comum na política brasileira, o qual pode converter-se num fator capital para a instauração do pluralismo entre nós, ao solidificar a crença na democracia. Há, como se pode depreender de manifestações públicas, uma convergência nunca

9. A «seqüência de Dahl» aqui apresentada é adaptada de «Some Explanations»; ver a respeito: Dahl, op. cit., nota 4, cap. 12, p. 360-363.

antes sentida entre os vários atores sociais quanto à necessidade imperativa de o país tomar um rumo democrático.

Na verdade, há um cansaço com a possibilidade de oscilações políticas ora muito à esquerda ora muito à direita, com o golpe ou a revolução, o que leva a um interesse na ordem consensual e que pode facilitar, na prática política que se vai estruturando, a configuração de uma predisposição para a democracia, traduzida no reconhecimento do direito à divergência, na aceitação do outro como adversário e não como inimigo, na aderência a regras de decisão pela maioria, sem contudo desprestigiar o direito da minoria de divergir e de tentar persuadir os demais atores da justiça de sua perspectiva. Contudo, essas condições somente poderão estabilizar-se no convívio político democrático, e ao mesmo tempo reforçá-lo, empurrando-o para um patamar superior, caso se estendam os benefícios sociais do desenvolvimento econômico a todo o povo e caso se incorporem as massas trabalhadoras e os setores populares de modo geral ao processo político. Mas, como promover essa incorporação sem alienar as classes médias e altas e sem frustrar os novos participantes?

Em sistemas democráticos amadurecidos a inclusão de novos atores, na *polity*, mesmo quando esbarra em fortes resistências, é processo que não impõe ao regime o risco da desestabilização. Onde, entretanto, falta institucionalização, a participação dos atores novos pode-se dar de forma avassaladora, não-mediada, e com demandas não assimiláveis pelos demais figurantes do processo político, predispondo os interesses ligados ao *status quo* a uma postura intransigente, que em vez de uma solução estável leva ao impasse resolvível ou pelo retrocesso ou pela revolução. Essa perspectiva pode forçar os litigantes a um reexame de posições e à negociação.

No quadro brasileiro, a questão de igualdade social pode provocar mobilização com risco de grande turbulência política. Há entre os setores melhor aquinhoados percepção da necessidade de políticas redistributivas. Empresários de grande porte e com liderança política no meio dos negócios têm defendido publicamente a necessidade premente de novas políticas salariais, de medidas compensatórias nos campos da saúde, alimentação e educação, como forma de responder aos déficits sociais dos estratos de renda baixa. Contudo, há grupos recalcitrantes e avessos a qualquer medida social que importe em ganho para os setores populares e que implique em prejuízo para eles. Esses grupos, que tendem a formar o que se poderia chamar de “classes reacionárias”, poderiam, pela saliência política que emprestam à questão, propugnar soluções golpistas de extrema direita. Do lado oposto, há também o que se poderia, seguindo uma tradição que vem do

século dezenove na Europa, designar de "classes perigosas". Essas classes, ou camadas dos setores populares, tenderiam ou a acreditar ou a se deixar levar pelos que imaginam que a eficácia política está correlacionada com o uso da força e que a única forma de ação política é a ação direta. As chamadas classes perigosas seriam constituídas dos setores menos politizados da sociedade, ainda pouco organizados e com sindicatos fracos e pouco representativos. Ainda que esses dois segmentos polares sejam minoritários, em situações de agudo conflito que envolvem outros setores, podem levar a radicalizações que culminem em saídas não constitucionais.

As considerações sobre o processo de incorporação das massas populares à política nacional remetem a um problema mais amplo, antecipado quando se mencionou a característica de institucionalização do sistema político. Queremos referir-nos ao que Huntington designou como *pretorianismo*, ou seja, a quebra dos canais institucionais especializados, a rejeição das mediações formais e dos processos consolidados de participação e decisão, a tendência à ação direta e à politização generalizada das forças sociais e instituições, como o sindicato, as igrejas, a universidade e as escolas, as empresas, as forças armadas, etc...¹⁰

O pretorianismo é, na realidade, uma situação típica de momentos históricos em que as instituições políticas não adquiriram força, a política não constitui uma esfera autônoma e em que o próprio sentido de autoridade está fracamente desenvolvido. Daí porque a política passa a ser praticada em todas as esferas, tudo se politiza e a autoridade é questionada em todos os níveis e confundida com autoritarismo. A pulsão democratizante, que desemboca no basismo e no assembleísmo, a descrença nas instituições resultante da experiência autoritária, a fragilidade do sistema partidário, a desmoralização da classe política e a desconfiança com a política em geral podem confluir em situações que favoreçam o pretorianismo no país. A Universidade, nesse sentido, dá sinais de que isso não é mera elocubração.

Contudo, deve-se assinalar a presença de fatores que até certo ponto podem contrarrestar as tendências pretorianistas: a existência de um novo sindicalismo, de uma classe empresarial moderna, a estruturação gradual dos partidos políticos, com a emergência de novas lideranças, ou a revalorização de lideranças mais antigas, que o processo de liberalização política permitiu. A consolidação democrática vai requerer capitalizar esses fatores e reforçá-los no futuro próximo.

10. Para o conceito do pretorianismo aqui adotado, ver: Huntington op. cit., nota 1, cap. 4.

Prospectos de uma ordem democrática

Os fatores de neutralização das tendências pretorianistas apontadas anteriormente, caso reforçadas, podem constituir o fulcro por onde começar a mover o processo de instauração democrática. O passo preliminar, como tem sido propugnado, é o estabelecimento de novo marco jurídico. Neste sentido, uma constituinte não é um capricho político, nem tributo pago a formalismo bacharelesco, mas uma resposta concreta à necessidade de fixar novas regras do jogo sob as quais possa dar-se o convívio pacífico entre as forças políticas em presença. Ela deve prover os parâmetros de uma nova ordem política.

Sob essa nova ordem política, será preciso consolidar o quadro partidário, através, entre outras coisas, de uma legislação eleitoral e partidária que permita aos partidos adquirir maior representatividade e capacidade de interlocução entre as diversas correntes. Será preciso além disso redefinir o marco legal das relações de trabalho no país, desatrelando-as da tutela do Estado e permitindo o encaminhamento mais autônomo das questões da estruturação das organizações de classe tais como a da unidade e da pluralidade sindical, a do direito de greve, a da possibilidade de uma central única de trabalhadores, entre outras. Será preciso também prever a democratização do próprio Estado, seja através do reforço das funções de fiscalização do legislativo, mediante a revitalização do processo de decisão orçamentária, com a inclusão das empresas estatais nesse processo, seja através de mecanismos que abram espaços para uma presença mais ativa das diversas organizações da sociedade civil nos setores da administração estratégicos para os seus interesses. O novo marco institucional deverá, também, contribuir para que a incorporação dos novos estratos sociais à pugna democrática se dê sem que sua entrada seja sentida como uma "invasão dos bárbaros". Os recontros entre os partidos de centro — mas nada impede que tenham, também, apelo junto às camadas populares — e os partidos de esquerda, podem dar-se em numerosos lugares na armadura institucional brasileira. Basta olhar para a organização territorial do poder em níveis hierárquicos, onde temos cerca de quatro mil arenas municipais onde os partidos que representam os estratos populares podem concorrer por postos executivos e representação legislativa. Para isso, entretanto, é preciso que esses lugares institucionais sejam revitalizados com o reequilíbrio do federalismo.

O revigoramento das arenas decisórias locais, dentro de um marco em que os partidos de base popular tenham adquirido identidade, pode no médio e longo prazo contribuir para a assimilação dos grupos que eles representam, ao quadro institucional do país,

ao mesmo tempo que cria novos interessados na ordem. Este, aliás, foi o caminho percorrido por Itália e França no pós-guerra e em parte pela Espanha em sua recente virada para a democracia.

A possibilidade da democracia no Brasil não é, portanto, um sonho quimérico, destinado a um despertar amargo. Há condições positivas que podem torná-la real e viável. Contudo, há problemas que precisam ser superados. O pretorianismo é ainda uma ameaça, tanto do lado dos atores civis, quanto do lado do ator militar. Este, ainda que hoje se retire da cena, não deu provas de que se submeterá à regras democráticas no futuro, quando os rumos da política tomarem um caminho próprio e que, porventura, venham a colidir com suas crenças e interesses. A "tenra flor", que é a democracia entre nós, somente sobreviverá com a prática democrática que é exercício coletivo de resolução de conflitos, que para isso precisam expressar-se livremente; que é participação, mas mediada pelas instituições e demarcada pelas normas; que é aceitação da possibilidade de perder, porque se sabe que as regras do jogo não são distorcidas; que é negociação que exige disposição de ceder; que é exercício do poder, mas limitado pelas regras consensualmente estatuidas.

Mas a democracia e o pretorianismo, não constituem as únicas possibilidades para o futuro político do país. Optou-se por explorar essa trilha porque é a que corresponde aos valores majoritários da sociedade brasileira e porque a coalizão que permitiu a intervenção militar em 64 já se desagregou. A modernização do país criou novos atores e fez crescer de importância outros que antes ocupavam modesta posição no quadro da política. Mas esses atores não foram incorporados ao sistema de poder do autoritarismo. Isso, de par com a perda da coalescência dos participantes de 64, torna problemática a conservação do autoritarismo na conjuntura atual.

Há hoje mais poder na sociedade, com tendências de aumento. Na medida em que mais e mais centros de poder, de acordo com a hipótese explorada nesta conclusão, passem a conviver democraticamente, assim contribuindo, por seu turno, para institucionalizar o próprio jogo democrático, serão crescentes os ônus de uma quebra na continuidade democrática.