

Os Dilemas para Consolidação do Regime Democrático Brasileiro - uma democracia defeituosa articulada pela brandura dos atores políticos.

*Los Dilemas para la Consolidación del Régimen Democrático
Brasileño - una democracia defectuosa articulada por la blandura de
los actores políticos.*

Dr. José Antônio Moreira das Neves¹

Resumo

Esse artigo pretende observar o processo de transição político no Brasil, verificando que a passagem de um regime autoritário para um regime democrático sempre gerou incertezas e essas em linhas gerais, se pode dizer, surgem alinhadas ao futuro do novo regime. O processo de transição brasileiro é tratado como uma exceção dentre as transições de regimes. O período de transição assim denominado, iniciado na presidência de Ernesto Geisel em 1974 e que culminou com a eleição de Tancredo Neves no colégio eleitoral em 1985, estabeleceu onze anos de incertezas e expectativas na política brasileira. Sobre isso, o trabalho pretende analisar algumas teorias que tentam explicar os processos de transições dos regimes autoritários para os democráticos. Uma com foco nas variáveis macroestruturais e outra que privilegia a força dos atores relevantes e suas relações institucionais. Ainda nessa linha investigativa será abordada também uma vertente teórica conciliadora, que tenta explicar tais fenômenos, observando as insuficiências macro e microestruturais, estabelecendo a noção de “contingência” para escapar do determinismo das estruturas e da liberdade dos atores políticos. Entretanto, independente das linhas teóricas observadas, se nota que a transição política brasileira foi realizada pelos brandos do sistema, ou seja, não houve ruptura das bases institucionais do regime. O que se verificou é que o próprio sistema tomou a iniciativa de administrar a transição, fortalecendo algumas premissas como garantias de não revanchismo político e manutenção das políticas públicas alinhadas ao interesse econômico das elites e da classe dirigente brasileira.

Palavras-Chave: democracia; elites; política brasileira; políticas públicas; transição

Resumen

Este artículo pretende observar el proceso de transición política en Brasil, verificando que el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático siempre generó incertidumbres y éstas en líneas generales, se puede decir, surgen alineadas al futuro del nuevo régimen. El proceso de transición brasileño es tratado como una excepción entre las transiciones de regímenes. El período de transición así denominado, iniciado en la presidencia de Ernesto Geisel en 1974 y que culminó con la elección de Tancredo Neves en el colegio electoral en 1985, estableció once años de incertidumbres y expectativas en la política brasileña. Sobre esto, el trabajo pretende analizar algunas teorías que intentan explicar los procesos de transiciones de los regímenes autoritarios a los democráticos. Una con foco en las variables macro estructurales y otra que privilegia la fuerza de los actores relevantes y sus relaciones institucionales. En esta línea investigativa se abordará también una vertiente teórica conciliadora, que intenta explicar tales fenómenos, observando las insuficiencias macro y

¹ Doutor em Ciência Política; Mestrado Profissional em Educação e Tecnologia/PPGEdu/IFSul; Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil; zecamn@gmail.com.

microestructurales, estableciendo la noción de "contingencia" para escapar del determinismo de las estructuras y de la libertad de los actores políticos. Sin embargo, independientemente de las líneas teóricas observadas, se nota que la transición política brasileña fue realizada por los blandos del sistema, o sea, no hubo ruptura de las bases institucionales del régimen. Lo que se verificó es que el propio sistema tomó la iniciativa de administrar la transición, fortaleciendo algunas premisas como garantías de no revanchismo político, mantenimiento de las políticas públicas alineadas al interés económico de las élites y de la clase dirigente brasileña.

Palabras clave: democracia; elites; política brasileña; políticas públicas; transición

1. Introdução

A passagem de um regime autoritário para um regime democrático sempre gerou incertezas e essas em linhas gerais, se pode dizer, surgiram alinhadas ao futuro do novo regime. O processo de transição política sempre foi e será uma aposta, dependente de muitas variáveis. Sobre isso, algumas teorias tentam explicar os processos de transições dos regimes autoritários para os democráticos centrados nas variáveis macroestruturais, enquanto outras privilegiam a força dos atores relevantes e suas relações institucionais.

O processo de transição brasileiro é tratado como uma exceção dentre as transições de regimes. O período de transição assim denominado, iniciado na presidência de Ernesto Geisel em 1974 e que culminou com a eleição de Tancredo Neves no colégio eleitoral em 1985, estabeleceu onze anos de incertezas e expectativas na política brasileira. Esse longo período na comparação com outros regimes determinou algumas particularidades. Segundo Marengo (2007, p.75), o contraste é bastante significativo. Na América do Sul podemos elencar a Argentina com 18 meses de transição e no limite dos países que passaram de uma forma autocrática de poder para outra, encontramos a Grécia onde foram necessários apenas 142 dias. Obviamente que a questão do marco inicial dos processos de transição varia de autor para autor e isso se deve basicamente alguns recortes macros ou microestruturais. Outra característica relevante foi à forma como se deu a transição brasileira, enquanto em países como a Argentina, houve uma ruptura das bases institucionais do regime, por aqui, o que se viu, foi o próprio regime tomando a iniciativa de propiciar o começo da transição. Sobre isso é importante observar, que mesmo no ápice do autoritarismo, a ditadura brasileira manteve um canal para contraponto ao regime, ainda que tênue, que foi o partido de oposição, o MDB. Nesse sentido salienta Marengo (2007, p78) que, o regime brasileiro manteve a manutenção do calendário eleitoral regular, com funcionamento do congresso sem alterar o sistema bipartidário. Isso demonstra, até certo ponto, uma posição de liberalização do regime na comparação com os demais, pois permitia dentro das regras estabelecidas a dialética política. Portanto tanto na relação temporal, quanto na forma de articulação política, o regime militar brasileiro se mostrou diferente, ora possibilitando canais de oposição, e outras conduzindo o processo de liberalização do regime. Dessa posição é possível concluir que os militares brasileiros possuíam uma noção clara sobre o processo político. Nesse sentido não apenas as questões políticas eram objeto de preocupação dos militares. A exigência de certa normalidade institucional “aos olhos do mundo”, obrigou o regime a manter aparências importantes. Com isso as políticas sociais nas diversas áreas administrativas como educação, saúde, segurança pública e infraestrutura se mostraram reflexivas a essa necessidade. Assim, longe de estabelecer o que para alguns seria uma “república de bananas”, com as forças armadas se imiscuindo de forma pouco profissional na administração do Estado Brasileiro, o que houve, foi justamente uma tentativa de mostrar tanto internamente, quanto externamente, que o país estava caminhando de forma efetiva para o desenvolvimento com uma aparente normalidade política, social e administrativa.

2. As Teorias Explicativas

Porque então os militares no Brasil adotaram uma perspectiva liberalizante do sistema? Do ponto de vista econômico o regime autoritário não foi nenhum fracasso, mesmo com as crises do petróleo e o endividamento externo nos anos 70, o comportamento político-econômico-social através das bases “desenvolvimento com segurança” recebia um significativo apoio da sociedade e isso é comprovado nas análises de todos os processos eleitorais que ocorreram durante a ditadura, ainda que tenha havido surpresas como a eleição de 1974, quando o governo Geisel aceitou a vitória da oposição. Por outro lado, é preciso observar que os militares não eram um bloco monolítico. Havia os que se associavam com a linha dura e os mais brandos do regime. Os primeiros, que se opunham a qualquer tipo de liberalização e os segundos, onde se encontrava o presidente Geisel, dispostos a promover a liberalização. Nessa linha, Stepan (1986, apud Marengo, p. 77), observa que a preocupação de Geisel e seus auxiliares era manter a unidade das forças armadas e dissuadir a força dos órgãos de informação e repressão, fortemente autônomos, fruto dos processos mais rígidos da ditadura. Dessa forma é possível observar, inicialmente, a prevalência da teoria que centra nos atores relevantes a responsabilidade pela transição. Dentro dessa variável explicativa é possível incluir a ação da oposição ao regime. Importante sinalizar que durante a presidência do Gal. Médici o recrudescimento do regime foi efetivo no sentido de acabar com a oposição armada. Os grandes articuladores e os mais contundentes militantes da esquerda foram retirados do processo político de forma muitas vezes violenta, os assassinatos, os desaparecimentos de presos políticos, as cassações e os exílios políticos, eram as práticas correntes do regime para retirar da cena política os militantes de esquerda. Por outro lado, os mais brandos da oposição, mantiveram-se na luta política e foram para as fileiras do MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Isso de alguma forma tornou o partido de oposição consentida do regime um pouco mais flexível ao sistema, ou seja, passaram a interpretar o jogo político dentro das regras estabelecidas pelo regime. Nesse sentido é possível observar que o processo de transição foi uma “concertação racional de brandos” por parte dos atores políticos e sociais envolvidos.

As razões que determinaram a passagem do regime autoritário para o democrático podem ser entendidas na observação tanto dos variáveis macros ou microestruturais. As teorias que enfatizam a relevância dos atores políticos em detrimento das questões sociais, culturais e econômicas possuem uma força explicativa interessante. Mesmo em momentos onde o processo de transição é conduzido como no caso do brasileiro, a volição do ator político principal é considerável. Nesse sentido, as forças sociais, culturais e econômicas ficam em suspensão, diminuindo seus valores explicativos. No entanto, as variáveis macroestruturais mesmo em momentos de crise já influenciaram o ambiente através de uma trajetória dependente, de maneira que essas também possuem seu valor explicativo.

Em relação à utilização das variáveis explicativas para o fenômeno da transição política brasileira, Terry Karl (1991, apud Arturi 2001, p.4) observa que em alusão as insuficiências das abordagens macro e microestruturais, propõe uma posição conciliadora. A noção de “contingência” utilizada pela autora para escapar do determinismo das estruturas e da liberdade do ator é significativa. Essa sinaliza que em dado momento as soluções disponíveis são funções das estruturas criadas em períodos anteriores e essas decisões estão condicionadas pelas instituições estabelecidas no passado. Portanto essa posição possui um valor explicativo bastante interessante. Assim como os militares na condução do processo de liberalização, os militantes da oposição menos contundente, não escolheram o caminho com

clareza de objetivos. Isso foi fruto das condições existentes, ou seja, um sistema partidário e um calendário eleitoral em funcionamento. Dessa forma como salienta Arturi (2001, p.5), “a interação entre a estrutura econômica, social e política pré-existentes e as estratégias dos atores políticos, permite arranjos institucionais e comportamentais que condicionam as possibilidades de uma consolidação democrática”. Se os acordos realizados entre os principais atores envolvidos na transição resultam na manutenção de um “status quo”, esse poderá ter prevalência no momento da consolidação democrática. Nota-se que durante a fase de liberalização e transição do regime, não se fala da sociedade e nem dos políticos radicais, tanto num extremo, quanto no outro. Como observam Karl e Schmitter (1991, apud Arturi 2001, p.5), os acordos entre os militares e a oposição, estabelecidos durante a liberalização, podem se manter por um longo período, originando uma democracia defeituosa.

3. Conclusão

Do ponto de vista da manutenção do poder de veto o regime militar brasileiro manteve a política condicionada em boa medida as suas prerrogativas durante o processo de liberalização. Ao tornar o regime mais liberalizante, demandando reformas políticas e sociais importantes, ainda que de forma casuísticas, associadas em vários momentos ao crescimento econômico e ao desenvolvimento do país, os militares acabaram formatando um processo de democratização bastante dependente das suas ações.

O próprio processo de anistia, que possibilitou o retorno do exílio dos grandes articuladores da esquerda, é implementado pela mudança nas regras do jogo político com extinção do bipartidarismo (ARENA e MDB) e a criação do multipartidarismo em 1979, com o objetivo de dividir a unidade da oposição. Observa-se então que mesmo já no final do regime militar, a ação dos militares era bastante presente no sentido de manipular as regras do jogo. Destarte, o próprio processo que desencadeou a eleição de Tancredo Neves para presidente no colégio eleitoral em 1985 é fruto de um acordo entre o candidato da oposição e os militares, com a intenção de evitar qualquer atividade política mais radical no final da liberalização do regime. Nota-se que a aceitação de Tancredo Neves pelos militares foi baseada, em grande medida, na sua capacidade política para garantir principalmente uma mudança sem grandes ameaças para o “status quo”.

O processo de transição da democracia brasileira, se estabelece com a presença de José Sarney em substituição ao então falecido Tancredo Neves em 1985. Importante lembrar que Sarney foi um dos líderes do partido do governo durante o regime militar. Sobre isso talvez repouse nos desejos da “fortuna” que o alinhamento político do primeiro presidente civil após a ditadura, seja semelhante aos militares. Nem o mais otimista militar poderia imaginar que essa transição ocorreria. Dessa forma, José Sarney tomou posse desconhecendo seu ministério e com sua legitimidade sendo contestada. Dessa maneira, para poder manter-se no cargo, busca apoio dentro das instâncias políticas disponíveis do antigo regime.

Sendo assim é possível concluir que mesmo perdendo o controle em alguns momentos da transição e a eleição para presidente no colégio eleitoral de um candidato da oposição atesta essa assertiva, o resultado de todo o processo político não ficou distante dos objetivos finais do regime militar. A manutenção de algumas premissas como garantias de não revanchismo político e manutenção dos interesses econômicos da elite brasileira foram determinantes no processo da transição à democracia brasileira. Mesmo com a autonomização do processo de transição e a coincidência da perda de controle do processo por parte dos militares em alguns momentos, à passagem para democracia no Brasil não provocou ruptura institucional. A lenta e gradual transição brasileira realizada pelos “brandos” do sistema por

vezes de forma racional, outras de forma contingencial, foi responsável pela manutenção e pelas reformas alinhadas com essa ordem.

Compreender o porquê dos avanços e retrocessos do recente período democrático é uma pretensão desse trabalho. A conjuntura atual de incertezas, é resultado cumulativo de ações e pensamentos de um grupo que sempre esteve ligado aos processos de tomada de decisão política no Brasil. A brandura da transição autoritária para democrática, não possibilitou as necessárias mudanças no status quo e na cultura do Brasil. A própria constituição de 1988, chamada por alguns de cidadã e fruto dessa articulação que, em linhas gerais, concedia e reformava pouco para manutenção da ordem política e social brasileira.

Referências

ARTURI, C. S. O debate teórico sobre mudança de regime político. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 11, 2001. (Artigo em Periódico Físico)

BRANCO, C. C. *Os Militares no Poder – de 1964 ao AI-5*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2^oed, 2007. (Obra completa)

BIRKNER, W. M. K. *O realismo de GOLBERY- Segurança Nacional e Desenvolvimento Global no pensamento de Golbery do Couto e Silva*. Itajaí/SC: Editora da UNIVALI, 2002. (Obra completa)

CARVALHO, A. Democracia e desenvolvimento versus Segurança e desenvolvimento. As eleições de 1974 e a construção de uma ação oposicionista pelo MDB na década de 1970. *Varia Historia*, v. 28, n. 48, p. 555-572, 2012. (Artigo em Periódico Físico)

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Obra completa)

ELSTER, J. A possibilidade da política racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, p. 13-40, 1999. (Artigo em Periódico Físico)

HOCHSTETLER, K. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova*, n. 72, 2007. (Artigo em Periódico Físico)

HIRSCHMAN, A. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. Trad. Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. (Obra completa)

LINZ, J. J.; STEPAN, A. Estados em vias de integração e de desintegração. *Estudos avançados*, v. 6, n. 14, p. 59-77, 1992. (Artigo em Periódico Físico)

MAINWARING, S.; TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005. (Artigo em Periódico Físico)

PINTO, C. R.; GUERRERO, H. *América Latina: O desafio da democracia nos anos 90*. In: _____. (Org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996. (Obra completa)

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Democracia e desenvolvimento na América do Sul, 1946-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9, n. 24, p. 31-48, 1994. (Artigo em Periódico Físico)

SOARES, M. V. de M. B. Cidadania e direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, n. 104, p. 39-46, 2013. Disponível em www.iea.usp.br/artigos. Acesso em 18 nov. 2011. (Artigo em Periódico Digital)