

# TRANSIÇÃO EM RESUMO do passado recente ao futuro imediato

wanderley guilherme dos santos

É possível argumentar que a transição brasileira aparenta ser, finalmente, o último ato de um drama histórico, cujo remoto início está associado à ditadura varguista. As políticas que se seguiram ao golpe de 1964 não almejavam alterar a ordem corporativa subdesenvolvida instituída por Vargas durante os anos 30. Do mesmo modo, as políticas praticadas pelo regime semicompetitivo pós-queda de Vargas, em 1945, também não provocaram modificações espetaculares nas estruturas sociais e nos padrões de integração política herdados do período ditatorial. Os graus de liberdade política reconquistados foram usados com muita parcimônia, restringindo-se as alterações à forma de governo e aos modos de competição partidária. A sociedade, entretanto, permaneceu praticamente intacta.

A restauração autoritária de 1964 não ameaçou deliberadamente a velha ordem. Mas o estilo radical de administrar o velho modelo - centralizado, brutalmente acumulador, socialmente iníquo e altamente regulatório - abreviou o tempo necessário para sua própria exaustão e propiciou a emergência de realidades sociais incompatíveis com a ordem cinquentenária. As pressões contemporâneas no sentido de superar os restos dos traços autoritários recentes implicam, ao mesmo tempo, em um esforço para substituir instituições e padrões de relações políticas e sociais enraizadas em um passado de meio século. Isto é, talvez, o que distingue a transição brasileira no contexto mundial - o fato de que a transição não pode ser apenas política - e o que aumenta o número de tensões que permeiam a ordem em emergência.

Neste texto apresentarei algumas evidências de mudanças ocorridas nos últimos vinte e cinco anos, traçarei o impacto mais visível dessas mudanças sobre três cruciais atores políticos e sociais - os empresários, os operários industriais e os trabalhadores rurais -, e, finalmente, esboçarei alguns dos desafios políticos que se apresentarão no futuro imediato.

## I

Nos últimos vinte anos intercensitários (1960-1980), o país cresceu economicamente, urbanizou-se, capitalizou-se, sofreu significativa reestruturação ocupacional e observou o reordenamento de alguns de seus principais grupos sociais. Em 1964 a economia enfrentava uma recessão que iria durar até 1967. Em seguida, de 1968 a 1976 o produto interno bruto cresceu continuamente a uma taxa média, de 10% ao ano. Entre 1977 e 1980 a taxa média de crescimento oscilou em torno de 6% ao ano, seguindo-se então novo ciclo recessivo que só agora dá sinais de amortecimento.

Aqui estão alguns indicadores do tipo de crescimento ocorrido. Primeiramente, a pauta de exportações. Enquanto em 1968 os bens primários e industriais eram responsáveis, respectivamente, por 80 % e 20 % do total dos itens exportados, em 1980 a participação dos bens primários havia decrescido para 42 %, enquanto a porcentagem relativa aos bens industrializados crescera para 56,5.

As mudanças na estrutura de produção industrial foram igualmente significativas. A proporção de bens não duráveis caiu de 56,7 % do total da produção industrial, em 1959, para 34,4 % em 1980, ao mesmo tempo em que a participação de bens duráveis cresceu espetacularmente de 5,1 % para 13,5 % durante o mesmo período. A produção de bens industriais intermediários, por fim, aumentou sua participação de 24,6 %, no início do período, para 37,4 % em 1980.

Quanto ao processo de urbanização os números relevantes são os seguintes. Em 1960 o contingente da população rural ainda era majoritário, correspondendo a 55,3 % da população total. Precisamente vinte anos depois os centros urbanos

já compreendiam 67,6 % da população. Não obstante o fato de que a tendência para a urbanização seja universal, é importante reconhecer a velocidade adquirida pelo processo brasileiro nos últimos trinta anos. Considere-se a relação entre a população urbana (PUR) e a população rural (PR): a razão PR/PUR era 0,57, em 1950, 0,82 em 1960, e 2,1 em 1980. Quer dizer, se existia meia pessoa vivendo em áreas urbanas, em 1950, para cada habitante rural, a relação tornou-se, em 1980, a de dois urbanitas para cada habitante rural.

A escala de mudanças na estrutura do mercado de trabalho, na agricultura tanto quanto no setor industrial, apresenta a imagem de uma economia na qual a difusão de relações de assalariamento tem sido contínua e extremamente rápida. A porcentagem dos parceiros nas áreas rurais diminuiu de 12,7 do total dos trabalhadores rurais, em 1970, para 6,9 em 1980. Durante a mesma década a porcentagem de assalariados cresceu de 25,4 para 35,1 do total da força de trabalho rural. No setor industrial moderno o número de assalariados já atingiu a marca dos 88,7 % do total dos empregados no setor.

Como conseqüência da transformação estrutural da economia, paralela ao movimento migratório do campo para as cidades, observou-se vasta realocação da força de trabalho brasileira nos últimos vinte anos.

Entre 1960 e 1980 a porcentagem da população economicamente ativa (PEA) trabalhando no setor primário decresceu de 53,9 para 29,9, enquanto a proporção da força de trabalho no setor secundário cresceu de 12,9 % para 24,3 %. Finalmente, o setor terciário absorvia 36,7 % da população ativa, em 1980, contra 27,4 % em 1960. Para que se tenha uma idéia comparativa da magnitude dessas mudanças, em vinte anos, é apropriado lembrar que é razoavelmente superior ao que ocorreu após quarenta anos de acumulação de capital na Inglaterra (1801-1841), também quarenta anos nos Estados Unidos (1870-1910), e após trinta anos de crescimento econômico na União Soviética (1929-1958).

Conforme seria de esperar, a composição interna da força de trabalho industrial sofreu importantes modificações. O crescimento do número de trabalhadores no setor moderno foi consideravelmente maior do que o aumento no setor tradicional. Ao final da década de 1970 mais de 50 % dos operários industriais já estavam empregados no setor moderno.

É bastante conhecido o fato de que o crescimento econômico brasileiro tem sido perverso, impondo elevados custos sociais a grande parte da população. O preço exato pago pela acelerada acumulação das duas últimas décadas está sendo lentamente estimado mediante cuidadosos estudos sobre saúde pública, educação, condições de trabalho, saneamento, previdência social, etc. Aqui mencionarei apenas o trivial indicador da distribuição da renda.

O modelo econômico imposto à população brasileira acelerou indubitavelmente a modernização da economia. Sua orientação concentracionista, entretanto, não permitiu que as conseqüências positivas do progresso fossem equitativamente distribuídas entre os diferentes segmentos da sociedade. Muito ao contrário, o hiato entre os muito ricos e os muito pobres alargou-se nos últimos vinte anos. Assim, os 1 % mais ricos aumentaram sua participação relativa na renda nacional bruta de 12 % para 17 %, enquanto os 20 % mais pobres experimentaram uma queda de 3,9 % para 2,8 % na renda nacional.

Muito brevemente essas são algumas das mudanças transcorridas no país. Creio que constituem a moldura para a compreensão de algumas modificações da estrutura social, objeto da próxima seção

## II

A escala de toda espécie de mudança na economia brasileira durante os últimos vinte anos não ocorreria sem deixar marcas substanciais na sociedade, particularmente nos modos de representação e nos padrões de comportamento de três grandes agregados sociais: os empresários, os operários industriais e os camponeses.

Até o início dos anos sessenta, a incorporação política dos empresários era canalizada através da estrutura sindical

estabelecida durante os anos trinta. O mesmo era verdade em relação ao sindicalismo operário, e ambas as estruturas funcionavam como apêndices do aparelho de Estado. Após vinte anos de transformação econômica o quadro é bastante diferente, considerando a emergência de estruturas paralelas de representação. O número de empresas que já haviam formado uma dessas organizações alternativas para a representação de interesses industriais, a Associação para o Desenvolvimento de Indústrias Básicas (114 empresas em 1977), indica a representatividade da Associação. Ela também fornece uma amostra do crescimento do setor e reflete a importância da segunda metade dos anos setenta como o período durante o qual o processo de liberalização institucional efetivamente começou.

Os sindicatos de empregados foram oficialmente reconhecidos nos anos 30, ao mesmo tempo em que se tornavam um instrumento nas mãos do governo para controle e cooptação de trabalhadores. A legislação que é agora mais do que cinquentenária está sendo revista. Mas mesmo antes desta fase revisionista recente o movimento operário já havia experimentado algumas mudanças básicas.

Entre 1960 e 1978 o número de trabalhadores urbanos sindicalizados aumentou quase de quatro vezes, envolvendo agora mais de cinco milhões de pessoas. O crescimento dos trabalhadores sindicalizados no setor industrial, em particular, foi ainda mais impressionante do que o dos trabalhadores urbanos em geral. Em oito anos, de 1970 a 1978, o número de membros dos sindicatos industriais cresceu 102 % , contra 70 % de crescimento durante a década anterior (1960 1970).

Nada, contudo, sequer se aproxima do que ocorreu nas áreas rurais. Depois de 1973 os trabalhadores rurais começaram a se organizar em sindicatos e desde então o crescimento organizacional tem sido nada menos que sensacional. De 1976 a 1983 o número de trabalhadores rurais sindicalizados cresceu de aproximadamente 3 milhões para mais de 8 milhões. Hoje, os sindicalizados rurais representam mais de 50 % do total de trabalhadores sindicalizados, embora não constituam mais do que 30 % da população economicamente ativa.

Enfim, a estrutura social brasileira contemporânea ordena-se no interior das modificações sofridas por pelo menos três grandes atores sociais: o empresariado, o operariado e os trabalhadores rurais. Quais são alguns dos desafios políticos daí decorrentes? - Eis o tema da seção seguinte.

### III

A desordem é criadora, afirmava Virgínio Santa Rosa no início dos anos trinta, porque ela põe a nu as tensões e contradições reais, freqüentemente mascaradas e escondidas pelos acordos de cúpulas oligárquicas e por instituições inadequadas. Em certo sentido, as duas partes anteriores deste ensaio podem ser entendidas como breve resumo genealógico da saudável desordem contemporânea. Desordem em sentido fraco, indicando apenas as linhas de mudança que se acentuaram nos últimos vinte anos, e desordem em sentido forte, sugerindo a decrepitude de arranjos institucionais, políticos e sociais que prevaleceram no país por cerca de 50 anos. A velha ordem regulada, fruto do acaso histórico associado às concepções políticas de Vargas e seus auxiliares, não possui reserva de elasticidade para acomodar as transformações que ela própria apascentou, ora de forma relativamente democrática, e mais freqüentemente mediante intervenções autoritárias. Em conseqüência, as tensões e contradições reais estão novamente despidas em busca de novos desenhos institucionais capazes de resolvê-las e compatibilizá-las produtivamente.

A desordem criadora transparece politicamente sob três formas principais: a) - em uma reponderação do peso político dos atores tradicionais, acrescida do alargamento do número desses mesmos atores; b) - na emergência de um sem-número de formas organizadas de participação política, ao lado do tradicional sistema partidário-representativo; c) - na reestruturação do próprio sistema de representação partidária. O objetivo desta seção é sublinhar brevemente alguns problemas de natureza estritamente política, gerados pelas mudanças anteriormente descritas, e cujo encaminhamento condicionará a futura dinâmica da desordem.

Os operadores das estruturas estatais, os partidos políticos, o empresariado industrial e comercial, os proprietários de

terra e os sindicatos urbanos constituem o elenco de atores que desde os trinta participam do desenrolar da história política brasileira. O peso específico de cada um deles, determinante de sua posição na hierarquia, variou bastante ao longo dos últimos anos. Os operadores do Estado sempre detiveram posição e peso estratégicos na dinâmica política, adquirindo o máximo de influência e determinação dos rumos do processo durante os períodos autoritários. Mesmo durante o período 46/64, porém, o Estado brasileiro jamais deixou de ser parâmetro crucial na definição e implementação de políticas. Os demais atores sempre lhe foram marcadamente subordinados através das instituições de feição corporativa, as quais não foram modificadas durante o interregno democrático pós-45.

Até meados dos anos cinquenta, aproximadamente, empresários e proprietários de terras equivaliam-se em peso político, seguindo-se as classes médias e os sindicatos urbanos. O campesinato, a rigor, não contava para coisa alguma. A partir dos anos cinquenta o empresariado urbano, particularmente o industrial, adquire maior peso específico do que os proprietários de terra, tendência que se acentuaria com o surto desenvolvimentista dos anos JK. E durante a segunda metade da década começam a surgir as primeiras tentativas de organização dos trabalhadores rurais. Tanto a independência relativa que o empresariado e o sindicalismo urbano começam a adquirir em relação ao Estado, no início dos anos sessenta, quanto o movimento associativo do campesinato são drasticamente reduzidos com o golpe de 64.

O panorama contemporâneo é radicalmente distinto do de vinte anos atrás. A capacidade de organização e combate do empresariado e do sindicalismo industrial é incomparavelmente superior à do passado. As associações de classe média instauraram um novo padrão de participação política deste segmento social, para além da estrita manifestação eleitoral. E, em particular, o sindicalismo rural constitui algo de absolutamente inédito na história brasileira. O esgotamento do regime autoritário trouxe embutida a exaustão de um modelo de interações entre os diversos atores citados e com o Estado. As instituições arcaicas não conseguem mais dar conta dos conflitos gerados por uma sociedade modernizada. Ao mesmo tempo, ainda não estão sedimentadas, nem claras, as rotinas que permitirão desvendar a distribuição de poder específico na nova ordem. Compreende-se. A nova hierarquia social se estabelecerá justamente como resultado da competição política que se fará daqui para a frente largamente desimpedida das amarras, agora ineficazes, da ordem decadente. Para o desenlace contribuirão decisivamente a rede organizacional gerada no passado recente e a operação de alguns processos cuja descrição breve se faz a seguir.

A gestação de uma nova ordem se desenrola em sincronia com alguns atributos do tempo histórico contemporâneo e aos quais o país não é impermeável. Do mesmo modo que a possibilidade de isolar asséptica e coercitivamente o país a fim de torná-lo uma ilha de abundância e tranquilidade revelou-se ilusória, também será frustrada qualquer tentativa de administrar os conflitos contemporâneos como se eles não fossem afetados pelas características que se repetem na operação cotidiana de todos os sistemas do mundo não socialista. No que se segue farei sumária descrição de três dessas macrocaracterísticas e, finalmente, apontarei alguns dos problemas estruturais brasileiros que tendem a se tornar mais intensos e visíveis no curto prazo, e cujo tratamento deve estar sintonizado com as macrocaracterísticas que passo a descrever.

O reconhecimento de que as normas que ordenam as relações entre o Estado e a sociedade só remotamente retornarão ao perfil característico do período *laissez-fairiano* não deve obscurecer o fato de que o Estado keynesiano que o sucedeu enfrenta séria crise em todas as sociedades modernas. As principais características dessa crise manifestam-se na realidade de um déficit público semipermanente, na ameaça latente de surtos inflacionários de duvidoso controle e no crescente desgaste dos mecanismos ativadores da atividade econômica sem inflação correlata. Este é o aspecto político-econômico da síndrome contemporânea que se reproduz também no Brasil. As nossas dificuldades na eliminação do déficit público, na domesticação definitiva do índice de preços e na orientação racional do crescimento econômico não decorrem de nenhuma peculiaridade nacional nem, unicamente, da miopia de nossas elites. Elas fazem parte da agenda de obstáculos que os estadistas contemporâneos devem aprender a superar ou, minimamente, a conviver de maneira tolerável.

Em todas as sociedades em que prevalecem mais ou menos extensamente as regras democráticas de interação política e social - e conseqüentemente, nas quais é reduzido o número de interditos à formação de grupos de interesse e de pressão -, evidenciam-se ao mesmo tempo a difusão do padrão organizado de demandas e a mudança de patamar na intensidade das pressões reivindicatórias. Este fenômeno aparece a olhos conservadores como seqüela patológica do

aprofundamento democrático - a que denominam de explosão de demandas - e não percebem outra solução para a iminente desordem senão a redução, por quaisquer meios, do nível reivindicatório. Todavia, a aparente "desordem" consiste em realidade na maneira contemporânea de instaurar uma ordem de novo tipo, mais adequada às sociedades de massas, com melhor acesso aos meios de comunicação e mais capacidade de participar da disputa redistributiva. O estoque costumeiro de engenharia institucional é insuficiente para ordenar, ainda, de maneira cooperativa e produtiva para o todo social, os conflitos entre partes da sociedade que; às vezes, convertem-se em jogos de soma zero. Não é de espantar, portanto, que em sociedades nas quais o perfil de distribuição da renda está, por: assim dizer, "atrasado" em relação a países de amadurecimento econômico semelhante, e .ao mesmo tempo sincronizado com elas no que diz respeito à capacidade organizatória de seis segmentos mais relevantes, a intensidade das demandas coletivamente formuladas atinja valores relativamente elevados. Tal é a dupla temporalidade histórica em que o país está ingressando, e este é o aspecto político-social da síndrome contemporânea.

O recurso institucional nuclear que permitiu ordenar a competição política de maneira produtiva, desde aproximadamente meados. do século passado, foi o sistema partidário. Os partidos, tal como os conhecemos hoje, são uma invenção moderna, cuja sobrevivência decorreu da capacidade que revelou justamente para canalizar e possibilitar a cooperação benéfica para o todo de segmentos sociais em disputa. O extraordinário sucesso dos sistemas partidários de representação política produziram o efeito não esperado de transformá-los em duo ou oligopólios da *participação*, terminando por levar praticamente à extinção formas alternativas de participação política. Contemporaneamente é este caráter oligopólico da participação dos sistemas de representação que está em crise, a qual se manifesta pela multiplicação de variada gama de formas participativas. Erroneamente supõem alguns que os partidos estão em decadência, como forma de representação, quando em verdade o que está ocorrendo é a quebra do oligopólio da participação. São estas manifestações de participação "excedente" que não encontraram seu formato institucional adequado e que parecem competir com a forma partidária de representação. E efetivamente competem, na medida em que os diversos sistemas partidários não compreendem ou efetivamente não desejam abrir mão do oligopólio da participação que ainda detêm em parte. Imaginar que países em desenvolvimento seriam impermeáveis a tal fenômeno e que o sistema partidário será capaz de bloquear outras formas de participação, ao lado da forma partidário-representativa, constitui cegueira histórica. A crise do sistema partidário como oligopólio da participação é fenômeno universal e revela o aspecto político-institucional da síndrome contemporânea.

É neste contexto internacional, que também o afeta, que deve o país preparar-se para alguns problemas do cotidiano da política, além daqueles já conhecidos (pobreza, disparidades regionais, discriminações disfarçadas, etc.), e que não se esgotam ou resolvem segundo o calendário político visível: eleições, reorganizações partidárias, forma de governo, sistema eleitoral, entre outros. Os problemas que serão mencionados também se manifestam no cotidiano, embora de forma menos visível que os anteriormente citados, mas permanecem ao longo dos dias, meses, quiçá anos.

O primeiro refere-se à manipulação eleitoral da política econômica. Trata-se aqui de utilizar instrumentos de política econômica - salarial, de emprego, monetária, de bem-estar, etc. - levando em consideração os efeitos de popularidade imediata e eleitorais no curto prazo, antes que os objetivos de longo prazo que deveriam orientar o processo de decisão. O empreguismo é a forma tradicional de manipulação, à qual tem-se acrescentado, nas sociedades de massa contemporâneas, a criação ou expansão de benefícios na área da seguridade social, isenções e privilégios fiscais selecionados, expansão ou contração de créditos públicos, etc. Em diversos países essa manipulação da política econômica tem produzido o conhecido ciclo do *stop-and-go*, isto é, alternância de expansão e recessão econômicas, contração e alargamento da oferta de empregos, subidas e descidas do processo inflacionário. Não existe nenhuma indicação segura de que o país não enfrentará tal problema no futuro imediato.

Outro problema delicado refere-se à balcanização do Estado. A facilidade na formação de grupos de interesse poderosos - incluindo-se aí sindicatos de empregadores e de empregados - expõe o aparelho de Estado à criação de coalizões entre esses grupos poderosos e parcela da burocracia pública. Quando tal ocorre observa-se o declínio do critério do interesse público como norma decisória em favor do atendimento de interesses especiais. Cada pedaço do Estado é capturado por grupos de interesse e a política geral do governo tende a perder coerência, por um lado, e, ao balcanizar-se, subordina-se o Estado aos grupos melhor situados na disputa distributiva. Não existe terapia preventiva para esse problema e, por isso, não é provável que ele deixe de estar presente no futuro brasileiro.

Ainda em relação à burocracia pública, sabe-se que os complexos organizacionais do Estado contemporâneo são, ademais de parceiros de grupos de pressão poderosos, atores com interesse próprio. Buscam as modernas burocracias públicas alargar-se ininterruptamente com estratégia de conquista de poder, status e renda, como os demais atores políticos do sistema. Não obstante a multiplicação de procedimentos visando a reduzir a autonomia da burocracia pública a agenda mesma de obrigações do Estado vai criando as bases a partir das quais o problema se renova constantemente. Seria utópico supor que o Brasil escaparia ao problema do crescimento tentacular da burocracia, quer por razões metafísicas ou físicas.

Ao mesmo tempo em que a proliferação dos grupos de pressão devem ser vistos como saudáveis manifestações do processo de democratização social, é igualmente importante assinalar que, por enquanto, esse processo de democratização tem estado associado a uma curva de demanda crescente cujo limite superior seria a igualdade radical no consumo de bens e serviços, independentemente da distribuição dos custos na geração desses mesmos bens e serviços. Cada segmento estabelece que sua demanda é o critério único a determinar seu próprio comportamento, indiferente às repercussões sobre o bem-estar dos demais segmentos sociais. É a prevalência da ética utilitarista e particular sobre qualquer resíduo de solidariedade ao *demos*. Em momentos como o atual, no Brasil, em que a questão da reinstauração da ordem pública é urgente, é mais do que provável que tal comportamento recrudesça como forma de assegurar a cada grupo, tal como percebem o problema, a melhor posição possível no reinício do jogo democrático.

Finalmente, é visível em todo mundo, e também no Brasil, o apogeu da concepção militarista-carlschimidtiniana de política. Nesta concepção, o conceito de política como cooperação produtiva sobre a base do mínimo divisor comum se corrompe e é substituído pelo conceito de política que toma o adversário como "inimigo", e que busca converter a disputa política em um jogo de soma zero, sempre que possível.

A transformação sofrida pelo Brasil nos últimos vinte e cinco anos foi sem dúvida enorme e o colocou no limiar da contemporaneidade mundial. A velocidade com que se aproxima da dimensão democrática realça o atraso inconcebível em que o país se encontra, socialmente, e autoriza a previsão de que os cinco problemas aqui tratados tenderão a se manifestar com razoável virulência. Desconhecer que teremos que enfrentar dois conjuntos de problemas - os derivados do arcaísmo e aqueles característicos da modernidade -, e que a modernização só soluciona as questões arcaicas ao preço de suscitar outras em substituição, pode aumentar de muito o preço a pagar pela construção de uma ordem democrática mais justa.

Texto recebido para publicação em maio de 1986.