

**Marco Maciel**

**Liberalismo  
e  
Justiça Social**

BRASÍLIA — 1987





LIBERALISMO  
E  
JUSTIÇA SOCIAL

**Maciel, Marco.**

**Liberalismo e Justiça Social/Marco Maciel. — Brasília:  
Senado Federal, Centro Gráfico, 1987.**

132 p.

1. Liberalismo. 2. Neoliberalismo.

3. Liberalismo — Brasil. 4. Justiça Social — Brasil.

I. Título.

CDD 320.51

MARCO MACIEL

LIBERALISMO  
E  
JUSTIÇA SOCIAL

INSTITUTO TANCREDO NEVES  
BRASÍLIA — DF



## DADOS BIOBIBLIOGRÁFICOS DO AUTOR

Marco Antônio de Oliveira Maciel é nordestino de Pernambuco, nascido no dia 21 de julho de 1940 no Recife. É filho de Carmen Sylvia e José do Rego Maciel, este Secretário da Fazenda no Governo Agamenon Magalhães, Deputado Federal e Prefeito do Recife. Tem oito irmãos.

Casado com Anna Maria Ferreira Maciel, socióloga pela Faculdade de Filosofia do Recife. O casal tem três filhos: Gisela, Maria Cristiana e João Maurício.

Marco Maciel fez seus primeiros estudos no Rio de Janeiro e em Pernambuco. Formou-se pela tradicional Faculdade de Direito do Recife.

Foi duas vezes eleito presidente do DCE (Diretório Central dos Estudantes da UFPe) e da União dos Estudantes de Pernambuco (UEP), posto máximo da representação estudantil do Estado.

Em 1969 esteve em Harvard fazendo curso de extensão sobre instituições americanas.

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, turma de 1963, é advogado inscrito na OAB — Seção de Pernambuco, exerceu a profissão no Forum do Recife.

Titular (licenciado) da cadeira de *Direito Internacional Público*, da Universidade Católica de Pernambuco, tem, igualmente, ministrado aulas em diversas universidades e escolas do País.

Titular da Secretaria Assistente do Governo do Estado de Pernambuco (hoje redenominada de Secretaria do Trabalho e Ação Social) do Governo Paulo Guerra, em 1964.

Deputado Estadual e Líder do Governo no período 1967-1971, pela Arena, no qual foi, também, durante quatro anos, líder do Governo Nilo Coelho na Assembléia Legislativa de Pernambuco.

Exerceu dois mandatos de Deputado Federal (períodos 1971-75 e 1975-79), pela Arena-PE, sendo ao reeleger-se o mais votado do seu partido, no Recife e no Estado.

Foi fundador e primeiro Presidente da Fundação Milton Campos de Pesquisas e Estudos Políticos da Arena (1975-77), instituição que objetiva formar quadros e realizar estudos de reflexão e crítica sobre a sociedade brasileira.

Eleito para dirigir a Câmara Federal, no biênio 1977-79, veio a ser um dos três mais jovens presidentes daquela instituição em toda a história republicana.

Membro do Diretório Regional e Nacional da Arena e Secretário Regional do Partido em Pernambuco em 1969-70 foi, também, segundo e primeiro-secretário da Comissão Executiva Nacional da agremiação nas gestões de Filinto Müller e Petrônio Portella.

Foi fundador do PFL (1984) e seu primeiro presidente nacional — função que agora novamente exerce.

Governou o Estado de Pernambuco de 1979 a 1982.

Eleito Senador da República em 1982 no Senado foi, antes de licenciar-se, atendendo a convocação do Presidente Tancredo Neves para ser o Ministro da Educação da Nova República, membro das Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Regionais e suplente da Comissão de Educação e Cultura. Presidiu também a Comissão Especial Mista incumbida de programar a passagem dos centenários da Proclamação da República e da Primeira Carta Republicana no País.

Morto Tancredo Neves, Marco Maciel foi confirmado como Ministro da Educação pelo Presidente José Sarney, que, em fevereiro de 1986, na reforma do ministério, nomeou-o Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, cargo do qual se exonerou em fins de abril de 1987.

Publicou, entre outros títulos, os seguintes trabalhos: *Algumas considerações sobre organizações internacionais: a ONU* (1969). *Missão do político* (1970). *O mar de 200 milhas e o desenvolvimento nacional* (1971). *Partidos políticos* (1971). *Algumas considerações sobre atribuições do Congresso Nacional na Emenda Constitucional*

*nº 1 de 1969 (1971-72). Um conceito do Direito Internacional (1972). Discursos (1972). Corredor de exportação para o Nordeste (1972). A ferrovia como instrumento de desenvolvimento nacional (1973). Regiões metropolitanas (1973). Nordeste: atualidades e perspectivas (1975). Temas nacionais de interesse regional (1976). O programa nuclear como exigência do desenvolvimento nacional (1977). O Poder Legislativo e os partidos políticos no Brasil (1977). A universidade e o aperfeiçoamento democrático (1977). Vocação e compromisso (1982). Cem anos de República (1983). Nordeste: o semi-árido (1983). Reforma tributária (1983). Sucro-Álcool-Química nova fronteira econômica (1983). Simplificação das leis (1983). Frente Liberal: proposta e partido (1985). Constituição para o futuro (1987). Por que a crise é contemporânea (1987). Educação e liberalismo (1987).*



## SUMÁRIO

	Pág.
Dados biobibliográficos do Autor .....	1
1 — Conceito de liberalismo .....	7
2 — Postulados e desafios da democracia liberal .....	19
3 — O liberalismo e o Brasil de hoje .....	31
4 — Liberalismo, desenvolvimento e redistribuição .....	37
5 — O liberalismo e o papel do Estado .....	43
6 — O conceito de liberdade no liberalismo contemporâneo .....	51
7 — Desafios da democracia .....	57
8 — A alfabetização e o sentido liberal de igualdade .....	63
9 — A transição brasileira .....	69
10 — Por que a crise é contemporânea .....	79
11 — O Poder Executivo e a crise contemporânea .....	91
12 — Sociedade, Constituinte e Partido .....	97
13 — Caminhos da reordenação do sistema tributário brasileiro .....	103
14 — Os liberais e os problemas do Nordeste .....	113
15 — Crise política e modelo institucional .....	119
16 — Desenvolvimento, democracia e dívida .....	125



# 1

## *CONCEITO DE LIBERALISMO*

Os liberais admitem,  
como irrefutável certeza,  
que todo problema  
comporta diversas soluções,  
cabendo lícitamente  
optar por uma delas.



## CONCEITO DE LIBERALISMO

A força do Partido da Frente Liberal não se mede apenas pelos votos consagrados e decisivos com os quais fomos contemplados nas eleições de 15 de novembro de 1986, mas pela capacidade de reunir expressivas e valiosas vocações da vida pública brasileira. É isto que nos permite dizer que não chegamos à nova cena política brasileira de mãos vazias, nem com projetos pessoais de poder. O traço comum a tantas e tão ilustres vocações — sintetizado na figura do nosso eminente líder e companheiro, o Vice-Presidente Aureliano Chaves — é o desejo de colaborar para que as mudanças inadiáveis para a consolidação democrática do País se façam de acordo com a mais pura, a mais legítima e a mais autêntica vocação liberal brasileira.

É preciso lembrar que, sob inspiração desses mesmos ideais, nasceu, neste País, a aspiração republicana — de que Frei Caneca é símbolo e mártir — e a que se acrescentam ricos e significativos exemplos, como a Inconfidência Mineira, de 1789, e a República de Piratini, de 1835, cujo sesquicentenário este ano comemoramos.

Essas passagens não são evocadas apenas como justificativa para nossa atitude, mas para tornar evidente, desde logo, que temos a obrigação de preservar, para as futuras gerações, o gesto político que hoje assumimos.

## AS RAÍZES LIBERAIS

Os ideais e aspirações contemporâneos formam, com o passado rico de devoções, uma cadeia indestrutível, que apenas reforça a certeza de que os brasileiros, de todas as convicções, querem e exigem transformações pacíficas, negociadas politicamente, sem que isso signifique desprezar as conquistas fundamentais que formam o nosso patrimônio histórico e cultural e, sobretudo, nossa índole.

Ao referir-me à vocação liberal da política brasileira, não faço apelo retórico, nem recorro a uma enganadora metáfora; atenho-me, mais que à tradição, à incontestável realidade. A devoção liberal que nos anima, que informa nosso ideário hoje tornado público, que sustenta o nosso programa ora divulgado e fundamenta a nossa doutrina, tem raízes históricas e profunda significação na vida e na filosofia políticas contemporâneas. Ela tende às contingências de um tempo de mudanças necessárias e inadiáveis e responde, sobretudo, às exigências da ordem democrática que estamos construindo, como solução para substituir os movimentos pendulares entre autoritarismo e populismo que têm marcado os últimos cinquenta anos da nossa história política.

Não se trata, pois, de restaurar velhas idéias ou de apenas vesti-las com roupagens novas, e menos ainda de preconizar uma ordem constituída sob a tradicional invocação de modelos estrangeiros que se têm revelado improfícuos, inadaptáveis ou inconseqüentes numa sociedade ainda reconhecidamente pouco estratificada, desigualmente desenvolvida e escassamente integrada. Isto não significa, contudo, dizer que desconhecemos a incomensurável importância do liberalismo clássico, que moldou as nossas instituições políticas mais duradouras, plasmou a nossa consciência jurídica e deu força às nossas convicções durante quase dois séculos. Entendemos, porém, que os preceitos que integram o padrão clássico de organização jurídico-política e administrativa do Estado moderno já não atendem, de *per si*, às imposições da realidade social contemporânea, nem respondem às necessidades das vertiginosas transformações tecnológicas de um mundo em permanente e constante mudança e às aspirações de materialização da cidadania nas sociedades de massa.

Fossem essas garantias suficientes para tornar certa a instauração da democracia, não teríamos passado pelas profundas e duradouras crises que há cinquenta anos permeiam, de forma persistente e desgastante, o tecido político-institucional brasileiro.

## O DESAFIO DO FUTURO

O que temos que testar agora é a nossa capacidade de construir instituições políticas e estruturas sociais capazes de produzir e aceitar as mudanças reclamadas pela sociedade brasileira.

O modelo de organização político-administrativa que submetemos ao País se assenta sobretudo, e antes de mais nada, em alguns aspectos fundamentais da vida humana. O mais importante deles é que não há propostas acabadas ou certezas definitivas em matéria de modelo político-social e econômico. O homem, de acordo com o moderno pensamento liberal, não pode responder a todas as questões e vive uma condição fundamental de incertezas, que ensejam respostas diversas.

Lembremo-nos de que é por acreditar nos modelos acabados e completos, nas soluções definitivas e nas respostas únicas, que os regimes fechados sempre se esgotaram no Brasil e continuam a se estiolar em todo o mundo.

## A CRENÇA LIBERAL

Os liberais admitem, como irrefutável certeza, que todo problema comporta diversas soluções, cabendo licitamente optar por uma delas.

Estamos de tal sorte vocacionados para a liberdade, que não admitimos dogmas partidários nem definições oficiais. Com efeito, em última análise, um verdadeiro Partido não é senão um instrumento de captação, organização e expressão da opinião pública, propugnando pela realização dos anseios populares.

A atividade política há hoje que se exercer através dos partidos, instituições relativamente novas na existência das sociedades humanas, conquanto indispensáveis à vida das modernas sociedades organizadas sob a forma democrática.

Isso levou o grande teórico do Direito do nosso século, que foi Hans Kelsen, a afirmar enfaticamente que a democracia, necessária e inevitavelmente, requer um estado de partidos, e, acrescenta, “só por cegueira ou má fé pode sustentar-se a possibilidade da democracia sem partidos políticos”.

Nesse sentido, os partidos políticos procuram imprimir uma direção ao processo de formação da vontade coletiva. Por isso, o Partido há de ter

um programa de ação, bem como uma ampla organização e sólida estrutura institucional, que possibilitem sua plena articulação com os diversos segmentos da comunidade, afins ao seu ideário ou que demandem sua atuação. Seu objetivo precípua e permanente será, pois, o de transformar idéias em ação, aspirações em realidades, necessidades em soluções concretas e viáveis, com vistas obviamente ao bem-estar, à paz, à ordem e ao progresso da comunidade.

## FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

Ademais, a ação programática e o posicionamento do Partido, perante os problemas coletivos, contribuem para a formação da opinião pública. Não é por outra razão que o publicista Marcelo Rabelo de Souza diz que “a formação e a expressão da vontade popular organizada constituem um objetivo predominantemente relacionado com a função partidária representativa e, subsidiariamente, com as funções de definição política interna, pedagógica e de apoio a estruturas paralelas”.

Sobre ser ideal ético, exercício de liberdade, participação popular, missão de convivência, diálogo parlamentar — a democracia deve se consubstanciar, sobretudo, na concretização dos interesses vocalizados pelos seus legítimos canais de expressão, que são os partidos políticos.

Questiona-se, com freqüência, a autenticidade dos partidos políticos no Brasil, não só daqueles que pontificaram no Império ou nos primórdios da República, mas até mesmo dos que foram instituídos sob a égide do regime da Constituição de 1946 e coarctados a partir de 1964. De fato, a inexistência de profundas raízes populares, a debilidade do associativismo de caráter cívico, o excesso de personalismo e de centralismo nas decisões, a prevalência de interesses de grupos, o populismo de base autoritária e paternalística, as práticas clientelísticas e as manipulações astutas da boa fé popular explicam a baixa representatividade dos partidos e sua frágil credibilidade. Sua péssima exemplaridade social facultou fossem apontados como uma das principais causas das crises que sempre permearam e entravaram o processo político e a normalidade institucional do País.

Entretanto, por mais procedentes que sejam essas críticas, o que cumpre observar é que tudo isso somente terá solução através da via política. Essa é, aliás, a razão de ser da política, sua especialidade, seu drama, sua

glória e sua imensa responsabilidade. Daí a extraordinária importância do projeto político que estamos realizando, voltado prioritariamente para a implantação do processo de democratização.

## VERDADEIRO PARTIDO POLÍTICO

Insistimos, pois, em salientar que um verdadeiro partido político não pode ostentar dogmas, nem mesmo pretender ser a única proposta válida. Se tal é válido para o Estado partidário como um todo, tanto mais o é para a nossa Frente Liberal — que ostenta tão rico ideário. A propósito, observou Guido Ruggiero, há mais de meio século que “existem tantas e tão várias concepções do ideal liberal, que é lícito a cada um ter a sua”. Exatamente por isso, somos um partido que proclama o sagrado direito de divergir, sem que ninguém corra o risco de ser acusado de apostasia, apenas porque procurou soluções diferentes e não ortodoxas para os destinos de seu País.

## O LIBERALISMO E SUA CONCEPÇÃO

Somos um partido em que cabem todas as concepções liberais; do liberalismo político clássico, que nem velho e antigo foi menos útil e proveitoso para a história da formação política das nações, ao que é hoje a não menos generosa idéia do neoliberalismo, que surge como alternativa para o dilema aparentemente insolúvel do antigo e discutido conflito entre a liberdade e a igualdade.

Por isso, somos simplesmente liberais, e não liberais conservadores, liberais progressistas, liberais democratas, tampouco adeptos de esquerda liberal ou do liberalismo social.

O compromisso básico, inalienável e impostergável do Partido da Frente Liberal é com a democracia fundada na idéia da liberdade. O liberalismo que pregamos não é apenas uma alternativa entre o capitalismo imobilista e o socialismo coletivista, mas uma proposta inovadora para os conflitos sociais e as indagações políticas que remetem ao fantasma terrível e avassalador do Estado autoritário, da ficção aterradora de George Orwell.

Além disso, entendemos que criar uma sociedade livre impõe o reconhecimento de que a igualdade que defendemos como pressuposto da liberdade existe para que as pessoas possam continuar a ser diferentes e não para que as diferenças humanas sejam niveladas e abolidas, como pretendem as formas totalitárias de poder.

## PAPEL DO ESTADO

O papel do Estado, portanto, não pode limitar-se apenas a garantir os direitos civis e políticos do cidadão. É preciso que esses direitos tradicionais e universalmente consagrados sejam suplementados, através da ação reguladora do Estado, por direitos econômicos e sociais que dêem a todos, indistintamente, um padrão de vida digno. Para nós, não basta que as pessoas sejam apenas mais livres: é preciso que desfrutem, também, de uma melhor condição de vida.

A cidadania, afirmemos, não existe apenas a propósito do lugar em que as pessoas nascem ou vivem, mas também em relação ao que fazem.

Este é o nosso compromisso de participação.

Nenhum exemplo pode ser mais ilustrativo que o da participação política, que é um legado liberal. Foram, recordemos, as reivindicações de programas liberais que alargaram, ampliaram e, finalmente, universalizaram o direito de sufrágio. As possibilidades de informação e debate público multiplicam-se pelo desenvolvimento explosivo dos meios de comunicação; a educação capacita um número cada vez maior de pessoas a tornar mais efetiva sua integração e ascensão. Alargaram-se assim as possibilidades de promoção pessoal e de mobilidade social. Mas, entendemos, isto não basta.

## AINDA A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Apesar de todo esse progresso, o itinerário de participação cívica, em seu amplo e verdadeiro sentido, ainda está longe de se completar. É preciso ampliá-lo, quer sob o ponto de vista das conquistas positivas — universalizando o direito do voto —, quer sob o ponto de vista social e econômico, garantindo a todos fruir dos resultados do desenvolvimento.

Não se pode atender à imensa necessidade social dos brasileiros deserdados apenas retribuindo uma pequena parcela de renda mal concentrada. A alternativa para a expansão não pode ser a estagnação. A primeira condição de uma sociedade livre e participativa é que o *status* econômico, social e político de cada um seja o melhor possível. Em outras palavras: a medida do desfrute dos direitos civis só pode ser uma — o nível de vida de cada cidadão.

## CARACTERÍSTICAS DAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

Afinal, as modernas sociedades democráticas caracterizam-se por três fatores principais: um complexo de instituições organizadas para um objetivo econômico fundamental — o crescimento econômico; um desenvolvimento social permanentemente voltado para a expansão e ampliação dos direitos civis e da igualdade — a universalização da cidadania; e, finalmente, um elevado grau de mobilização política, a que chamaremos de “participação”. Por isso, é de fundamental importância que os partidos tenham presença e influência decisiva na ação governamental.

Nosso compromisso é de valorização da cidadania, em sua acepção moderna e abrangente, através da mobilização e participação políticas.

A evolução histórica da doutrina liberal orienta-se em favor da integração social plena em torno dos ideais políticos e volta-se para a consecução dos objetivos de interesse público.

## A PROPOSTA DA FRENTE LIBERAL

Essa evolução, como observou George Burdeau, “autoriza indivíduos e os grupos a exigirem intervenção do poder para tornar efetiva a sua autonomia”. E, por conseguinte, tem decisiva e transcendente importância a participação ampla das camadas populares no processo político. Para tanto, propõe-se a Frente Liberal a servir de canal de expressão das aspirações coletivas na formulação dos programas governamentais.

A condição essencial à existência de uma sociedade livre e participativa é a efetiva combinação da prosperidade econômica com a participa-

ção política e a democratização da cidadania. São esses fatores, além de um novo ordenamento constitucional a ser promulgado por uma Assembleia Nacional Constituinte, cumprindo assim o compromisso com a Nação que a Frente Liberal pactuou com o PMDB, presidido pelo notável e honrado Deputado Ulysses Guimarães, que tornarão o regime brasileiro politicamente estável, socialmente justo e juridicamente viável.

Em uma nação dividida por formas tão extremadas de privilégios e tão desigualmente desenvolvida como é o Brasil, esse compromisso não se consumará sem uma ideologia democrática de desenvolvimento. Precisamos, enfim, de um verdadeiro desenvolvimento, se quisermos superar os problemas da pobreza, da desigualdade e da marginalização social.

## A RESPONSABILIDADE PELO DESENVOLVIMENTO

É necessário observar, contudo, que a responsabilidade pelo desenvolvimento não pode ficar restrita à ação estatal.

A tarefa de produzir e gerar riquezas, de promover o desenvolvimento econômico, é da sociedade e a ela deve ser fundamentalmente entregue. A de repartir socialmente seus resultados e a de suprir as carências fundamentais do homem para assegurar-lhe a cidadania, a participação política e os benefícios comuns, esta, sim, é do Estado democrático e liberal. Vale não esquecer que o próprio conceito de bem-estar coletivo, aquilo que se convencionou chamar de *Welfare State*, é uma criação de um dos maiores expoentes do pensamento e da ação liberais do mundo, Lorde Beveridge, que por toda a vida foi filiado e militou no Partido Liberal da Inglaterra.

Cumpra, portanto, à Nação construir o desenvolvimento, pois, como lembrava Mirabeau, “é indispensável recorrer à nação para constituir a nação”.

## PAÍS RICO E POVO POBRE, DUALISMO INACEITÁVEL

As prioridades políticas do Partido da Frente Liberal voltam-se para a consolidação do projeto democrático e a promoção de um verdadeiro desenvolvimento — o qual, mais uma vez, diga-se com toda a ênfase, não pode ser avaliado através de indicadores que afetem apenas o crescimento econômico, sem necessariamente medirem os níveis de bem-estar social do povo.

Não tem o menor sentido o dualismo caracterizado por país-rico e povo-pobre que, até agora, remanesce subjacente no nosso processo de crescimento.

Mais do que nunca se faz necessária a participação de todos, de modo especial a dos jovens, dos trabalhadores, das mulheres; mais do que nunca se tornam necessários mecanismos partidários institucionais, que vocalizem e operacionalizem essa participação, verdadeira palavra-chave de uma moderna democracia.

## RISCOS DO CORPORATIVISMO

Creio ser necessário registrar neste momento de definições para o nosso partido uma advertência contra os riscos do corporativismo no Estado patrimonialista em que vivemos há muitos anos. Se as forças sociais marginalizadas não encontrarem um canal de expressão, através das instituições políticas oficiais, como são os partidos, terminarão fatalmente por se exprimir através de instituições não-oficiais. Este fato gera, mesmo nas sociedades mais modernizadas, um conflito cada vez maior entre a rigidez do sistema político e as exigências da dinâmica e da liberdade individual.

Entendo que os ideais liberais que fundamentam e justificam nossa ação partidária podem evitar esses perigos e propiciar a defesa do cidadão contra o arbítrio do poder e a expansão de suas perspectivas de vida. Recorro, nesse sentido, a Ralf Dahrendorf, um dos maiores filósofos sociais do liberalismo contemporâneo, para salientar que “a sobrevivência da humanidade encontra-se ameaçada pela superpopulação, pelo desperdí-

cio de recursos, pelas armas voluntárias da guerra nuclear e pelas armas involuntárias da poluição e dos desastres ecológicos. A justiça das instituições sociais também se encontra ameaçada pelo descontrolado poder das grandes organizações, das empresas e da burocracia, pela igualdade abafante e pela participação impotente. As forças do cidadão, as forças da cidadania amadurecidas parecem ter se voltado contra seus melhores propósitos. E as soluções oferecidas por alguns para tais problemas tornam as coisas ainda piores: o autoritarismo de uma pequena elite, que supõe assegurar a sobrevivência com a lei e a ordem, ou o de uma minoria tirânica, para a qual a justiça chega a significar que não é preciso ter ou fazer algo que seja diferente. O preço por esses erros costuma ser a liberdade. E é um preço demasiadamente alto, porque só a liberdade dá significado à sobrevivência e à justiça”.

E a solução para tais problemas vamos encontrar nos princípios que informam o moderno liberalismo.

## A PESSOA COMO CENTRO

Esta será, em síntese, a grande contribuição do Partido da Frente Liberal à formação política nacional. Temos a mais fundada certeza de que o ideário liberal corresponde, na sua essência, às mais profundas raízes da alma brasileira. A alma de um povo inclinado congenitamente à tolerância, a uma convivência étnica absolutamente singular em termos mundiais, à fraternidade social, à cordialidade mais espontânea, mais desatada e mais ensolarada, ao respeito pela pessoa humana. Por tudo isso é que se faz necessário que busquemos sempre os verdadeiros caminhos que possibilitem aflorar em toda a sua plenitude, nesse povo admirável, as suas virtualidades imanentes, as suas imensas e latentes possibilidades de ascensão social e criatividade.

Para finalizar, recorro ao pensamento de Salvador de Maradriaga. Para ele, o liberal não deve se satisfazer com posições meramente ecléticas, inconsistente mescla de posições diversas e extremadas. Ele tem sua doutrina própria, que é, ademais, a melhor. Só o liberalismo marca e define a linha a seguir, o progresso humano.

O liberalismo se constrói a partir do homem e nele está sua verdade.

Essa é, também, a nossa profunda convicção.

# 2

## *POSTULADOS E DESAFIOS DA DEMOCRACIA LIBERAL*

Este (o neoliberalismo)  
não apenas defende  
a crescente ampliação  
dos direitos da cidadania,  
mas também valoriza  
o ideal da igualdade,  
como intrinsecamente vinculado,  
à própria liberdade.



Creio poder dizer que os ideais da democracia liberal percorreram a história do Brasil desde a nossa Independência, embora até hoje, segundo meu ponto de vista, não tenhamos conseguido pô-los plenamente em prática. Agora, quando se discutem os rumos político-institucionais de nosso País, creio que é oportuno reinterrogarmos o sentido desses ideais, sobretudo à luz dos novos e grandes desafios da atualidade.

Começemos com um pequeno histórico da idéia da democracia liberal.

Na tradição aristotélica de configuração do poder, o governo de todos representaria a democracia, o governo de poucos a aristocracia e o governo de um a tirania.

No mundo moderno, a partir do Renascimento e principalmente desde o século XVIII, houve uma extraordinária valorização da democracia, embora, na prática, tenhamos continuado também a assistir ao surgimento de governos tirânicos e autocráticos.

De qualquer forma, a partir da experiência da modernidade, aquela concepção aristotélica evoluiu para a concepção contemporânea, de acordo com a qual os regimes políticos delineados em diferentes formas de governo são democracias liberais, sociais ou autocracias.

## CONFRONTO DE DUAS DOCTRINAS

Para entendermos as duas primeiras vertentes, a da democracia liberal e a da democracia social, é preciso remontarmos ao século XIX, quando a discussão em torno do conceito de democracia se desenvolveu através de

um confronto com as duas doutrinas políticas dominantes à época: o *liberalismo* e o *socialismo*.

Os fundamentos da concepção liberal do Estado podem ser encontrados no discurso de Benjamin Constant sobre *a liberdade dos antigos comparada com a dos modernos*. A liberdade de que fala o filósofo francês, em que se basearam Tocqueville e J. Stuart Mill, é a liberdade individual em sua relação com o Estado, ou seja, é aquela de que são manifestações concretas tanto as chamadas liberdades civis, quanto a política, definida esta como o direito à participação na vida política dos Estados.

## CONCEITO

Entendida a democracia como o regime que reconhece, garante e tutela direitos fundamentais que formam o patrimônio de conquistas do liberalismo, seria a democracia *representativa* ou *parlamentar* a única compatível com esses objetivos. Não sendo exequível assegurar que as leis sejam feitas diretamente por todo o povo reunido em assembléias, a democracia representativa garante aos cidadãos, aos quais são reconhecidos direitos políticos, a possibilidade de eleger um corpo de representantes que, em seu nome, realizará o trabalho legislativo.

A liberdade política é, por sua natureza, conceitualmente diversa da natureza das liberdades civis. No campo do direito, a liberdade civil é mera faculdade de fazer ou não fazer, enquanto a liberdade política implica a prerrogativa de participar do processo de formação do governo.

As primeiras são as chamadas “liberdades negativas”, e a última é a denominada “liberdade positiva”. Sob esse ponto de vista — e aí a importância da distinção — não se pode chamar de liberal um Estado que não reconheça o princípio da soberania popular, da mesma forma que, segundo a concepção liberal, não pode existir democracia senão onde houver reconhecidos alguns direitos fundamentais que tornam possível uma participação política guiada por uma determinação da vontade autônoma de cada indivíduo.

## POSTULADOS

Pode-se dizer, de maneira geral, que o desenvolvimento da democracia liberal nos regimes representativos, tal como concebidos e executados sobretudo a partir dos países do fim do século XVIII e princípios do século XIX, se operou basicamente em duas direções:

1. No alargamento progressivo do direito de voto; que se ampliou até eliminar todas as restrições, exceto a de idade; inicialmente esse direito era restrito a uma parte ínfima dos cidadãos com base em critérios fundados sobre o censo — como na Carta imperial de 1824 no Brasil — ou culturais — como foi típico a partir de nossa República, que proibiu — e isso prolongou-se até recentemente — o voto dos analfabetos;

2. Na multiplicidade de órgãos representativos, isto é, dos órgãos compostos por representantes eleitos que, numa primeira fase, se restringiram a uma ou duas assembleias legislativas e que, aos poucos, se estenderam também ao Senado, ou órgãos do poder local, e, na passagem da monarquia para república, ao próprio chefe de Estado.

O que se nota, portanto, é que o postulado clássico da democracia liberal evoluiu, desde a sua materialização, até meados do século XX, mais num sentido quantitativo do que qualitativo, quer no que diz respeito à ampliação do direito de voto, quer no que diz respeito à multiplicação dos órgãos sobre os quais a soberania popular passou a exercer o seu poder. Nesse contexto, como lembrou Bobbio, a democracia não é uma alternativa para o sistema representativo, mas o fundamento, o complemento e o requisito para a sua existência.

## OS DESAFIOS

Se as transformações iniciais operadas com respeito ao conceito liberal de democracia dizem respeito mais ao aspecto quantitativo, o mesmo não se pode dizer em relação às mudanças verificadas no século XX.

Entre as mudanças qualitativas recentes, sem dúvida já pronunciadas pelos grandes teóricos do liberalismo como Constant, Tocqueville ou Stuart Mill, estão aquelas introduzidas pelo neoliberalismo. Este não apenas defende a crescente ampliação dos direitos da cidadania, mas

também valoriza o ideal da igualdade como intrinsecamente vinculado à própria liberdade.

Esta é a idéia mais geral do neoliberalismo, embora eu esteja consciente de que, em se tratando de tendência nova de revalorização dos ideais liberais, talvez sobre ela não exista unanimidade de posições.

## VISÃO DO VERDADEIRO LIBERALISMO

Ouso expor aqui minha visão pessoal do neoliberalismo, que para mim nada mais é que o liberalismo levado às suas últimas conseqüências, ou seja, o verdadeiro liberalismo.

Joseph Schumpeter, em obra que se tornou clássica, publicada em 1942 (*Capitalismo, socialismo e democracia*), já contrapunha à doutrina clássica de democracia, segundo a qual esse regime consiste na realização do bem comum através da vontade geral, uma doutrina diversa, que leva em conta a afirmação de que existe democracia onde há vários grupos em concorrência pela disputa de poder e sempre que essa disputa é decidida pelo voto popular.

Na realidade, embora existam um bem comum e uma vontade geral, sua interpretação, em situações concretas, é plural, e a única defesa que temos para as soluções de força é a da livre concorrência política, assentada na igualdade dos concorrentes.

É necessário que aprofundemos ainda mais aquela visão de Schumpeter, precisamente para mostrarmos que, onde não há igualdade, pode ser ilusória a concorrência e a disputa.

Ou seja, em outras palavras, a disputa democrática do poder, que encerra aspecto essencial de democracia liberal, pressupõe a igualdade como complemento indispensável da *liberdade*.

## SEM PRECONCEITOS E DISCRIMINAÇÕES

Só seria democrática a disputa política que permitisse a igualdade, não só entre os contendores que participam da disputa, inclusive os partidos,

como também entre os que a decidem — os eleitores. Esse é o sentido essencial do conteúdo ético do neoliberalismo. A igualdade traz alguns pressupostos, como a inexistência de *preconceitos* e de *discriminação*. Onde estes estão presentes, diz Dahrendorf, a igualdade jamais pode ser atingida.

A igualdade no campo político se confirma, sobretudo, como uma questão de oportunidade. Assim, só existiria *liberdade* quando houvesse *igualdade*, e só haveria igualdade quando as oportunidades fossem idênticas — tanto para disputar, quanto para decidir. É nesse sentido que o moderno liberalismo costuma se definir como a busca de “solução” e não como a “solução”.

O problema objetivo que se coloca ante a concepção liberal do poder é exatamente este: existe uma visão liberal dos problemas, mas não “soluções liberais” para eles. As soluções podem ou não ser compatíveis com a visão liberal do poder, na medida em que preservem ou não a igualdade de oportunidades para todos.

## CARACTERÍSTICAS

O professor Norberto Bobbio observa que, sobretudo nos países de maior tradição democrático-liberal, as definições de democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se, num elenco mais ou menos amplo, de “procedimentos universais” ou “regras de jogo”, entre os quais destacamos:

1. O órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros eleitos — direta ou indiretamente — pelo povo;
2. Junto ao órgão legislativo, deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos como os órgãos da administração local e/ou os chefes de Estado;
3. Todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade — sem distinção de raça, religião, credo, sexo — devem ter igual voto;
4. Todos os eleitores devem ser livres para votar segundo sua própria opinião;

5. Nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de modo especial o direito de tornar-se maioria, em igualdade de condições.

A questão que se coloca em face desses pressupostos universais de democracia liberal é que todas essas regras estabelecem *como* se chegar à decisão política, e não o *quê* se decidir politicamente.

Além disso, como para todas as regras universais, também para o jogo democrático deve-se ter em conta a possível diferença entre a enunciação do conteúdo e o modo como são aplicadas essas regras.

## O IDEAL

Na diferença entre “como decidir” e “o que decidir” reside o significado real da crítica liberal ao Estado. Jamais atingiremos o pressuposto da liberdade — a igualdade — se nos restringirmos ao “como”, sem resolvermos o “quê”.

Um exemplo talvez possa exprimir bem como a falta de igualdade de oportunidades frustra a *liberdade* de escolha e a *liberdade* na disputa democrática. Não se pode presumir que tenham igualdade de oportunidades na educação uma criança nutrida e com bons padrões de saúde e outra criança sem esses requisitos, mesmo que freqüentem a mesma escola. A desigualdade de condições termina gerando uma desigualdade de resultados.

No campo da disputa política não se pode presumir que tenham a mesma liberdade de escolha dois eleitores, a um dos quais se dá e ao outro se nega o aparato crítico e cultural que lhes permita exercer, com critério, a distinção entre as diversas propostas que lhes sejam feitas. A educação e a informação, requisitos da liberdade de escolha, é que permitem que o exercício desse direito se faça com ou sem discernimento.

Assim, o ideal de democracia liberal, conforme a visão dos neoliberais, só se exerce à medida que, asseguradas as regras de *como* se faz a escolha, se possa decidir *que* escolha fazer. Sob esse aspecto, não há incompatibilidade com a intervenção do Estado, apontado como um risco aos direitos do cidadão. A intervenção dos instrumentos do Estado, preconizada pelos neoliberais, é uma forma de promover e assegurar a igual-

dade, sem a qual não se exercita a liberdade que o Estado deve assegurar e até tutelar.

Portanto, na visão dos *neoliberais*, o Estado tem como fundamento ético a necessidade de assegurar a *liberdade* e garantir a *igualdade*. Isto, a meu ver, constitui a questão crucial de uma democracia verdadeiramente liberal em nossos dias.

## A CRÍTICA

Se considerarmos a forma como doutrinas opostas em relação a seus valores fundamentais, tais como o *liberalismo* e o *socialismo*, consideram a democracia compatível com seus princípios, seria correto falar de liberalismo democrático e socialismo democrático, que é, inclusive, um caminho para distingui-lo do “não-democrático”, que não é pluralista.

A democracia, como se sabe, é um método ou um conjunto de regras para a constituição do governo e para a tomada de decisões. Mais do que uma ideologia, a democracia seria assim compatível com doutrinas de diversos conteúdos e com formas comportamentais diferenciadas, que são características do ideal democrático, como a solução pacífica dos conflitos sociais, o revezamento da classe política no poder, a aceitação da discordância etc.

Algumas correntes ideológicas classificam como democráticos regimes em que não vigoram, ou quando vigoram não são respeitadas, todas as regras que fazem sejam considerados democráticos os regimes *liberais democráticos* ou *sociais democráticos*.

Às vezes chama-se *formal* a modalidade de democracia que se caracteriza pelos chamados “comportamentos universais”, mediante os quais podem ser tomadas decisões de conteúdo diverso, como nos regimes liberais democráticos e sociais democráticos. E chama-se de *substancial* ou *substantiva* aquela que faz referência a certos objetivos, com relevo para o igualitarismo.

Segundo a fórmula lincolniana, a democracia pode ser definida como “governo do povo, para o povo”. Nesse caso, a democracia formal, na classificação acima, seria mais “governo do povo”, e a democracia substancial mais um “governo para o povo”. Como a democracia pode favorecer uma minoria restrita de detentores do poder econômico, assim

também uma ditadura pode favorecer, em certos instantes, a classe mais numerosa dos cidadãos, e ser, portanto, um poder para o povo, embora não do povo ou controlado por este.

Na longa história da democracia, entendem os neoliberais que o valor igualitário que a inspira (democracia como valor), só se realiza na formação de uma vontade geral (democracia como método) empiricamente surgida da concorrência das vontades. Mesmo que a consideremos uma concepção utópica, temos que convir que o Estado liberal, ou a liberal democracia, só se realiza, efetivamente, quando a democracia substancial se atinge com o exercício da democracia formal. Em outras palavras: quando a igualdade econômica, social e jurídica da sociedade é obtida por métodos democráticos, que implicam o respeito às regras de procedimento válidas para todos.

## CONCLUSÃO

Como conclusão, diria que procurei examinar os conceitos de *democracia* e de *liberalismo*, sem a avaliação dos quais torna-se impossível conceituar o que devemos entender por *liberal democracia* ou democracia liberal, que, por definição, como vimos, se opõe ao conceito de social democracia ou democracia social. No mundo contemporâneo, porém, temos que considerar que nem o liberalismo nem o socialismo são incompatíveis com a teoria e a prática democrática. Há que se distinguir, contudo, as duas vertentes existentes do socialismo: o socialismo democrático, que admite e pratica o pluralismo — as democracias escandinavas e, mais recentemente, a Espanha e a França —, do socialismo não-democrático, que não é pluralista.

A diferença fundamental do socialismo democrático e da liberal democracia, reside, portanto, nas concepções relativas ao reconhecimento da propriedade privada, assim como do papel que ela deve exercer para a preservação da harmonia social. Tal como ocorre também em relação ao socialismo democrático em confronto com o socialismo não-democrático. Temos que atentar, porém, que essa distinção, como temos visto na transição entre os dois sistemas, como ocorreu na França e na Espanha, restringe-se ao campo econômico.

Outra observação que gostaria de fazer diz respeito à tutela do Estado sobre a economia e a sociedade. Os liberais, como se sabe, advogam uma

crescente diminuição dessa tutela, para que a sociedade tenha mais controle sobre o governo, ao contrário do que ocorre na social democracia, em que a presença do Estado se exerce em amplos campos da economia e da sociedade, mesmo não-essenciais. Entendemos que a distinção de concepções econômicas termina gerando também uma diferença de concepção política que, em inúmeros países, é hoje o pomo de disputa entre liberais democratas e sociais democratas.

Mesmo admitindo, como no caso dos países do Terceiro Mundo, um intervencionismo maior do Estado, para acelerar a igualdade e superar as desigualdades, cremos que os interesses que dizem respeito apenas aos segmentos sociais, e que são por eles administrados sem conflitos, relevam a interferência do Estado. Ou seja, o Estado deve estar presente para impedir a dominação de uns sobre outros, ampliar a concorrência na luta contra a oligopolização da política e da economia, assegurar os direitos das maiorias e minorias, estabelecer a igualdade. Contudo, e para concluir com estas palavras, segundo a antiga máxima do grande liberal de nossa história Nabuco de Araújo, “não deve haver na sociedade mais governo do que o necessário para o governo dela”. E ainda: “A liberdade deve ser a regra; o poder, a exceção”.



# 3

## *O LIBERALISMO E O BRASIL DE HOJE*

Nós, os liberais,  
temos uma proposta nova,  
uma solução criativa,  
na permanente luta  
entre a ambigüidade  
das soluções tradicionais.



A escolha de um modelo de estruturação futura da sociedade brasileira pressupõe uma indispensável harmonia entre a organização política, o perfil econômico correspondente e o sistema social e cultural do País.

De modo geral, a estrutura do capitalismo tem sido eficiente para lidar com a liberdade formal do indivíduo e do cidadão, mas impotente para lidar com as garantias reais relacionadas com a dignidade da vida, com a igualdade de oportunidades e com a justiça social que livrem o homem dos padrões de miséria, dos riscos do desemprego e do temor pela contínua violação de seus direitos sociais.

Os regimes socialistas têm sido eficientes para lidar com as garantias reais que livrem o homem da miséria, assegurando-lhe condições mínimas de sobrevivência, no que diz respeito à garantia do emprego, do salário e até mesmo da educação e da saúde. Mas, em compensação, têm sido rigorosamente incapazes de lidar com as garantias formais, igualmente essenciais à vida humana e à liberdade, inclusive de expressão religiosa, assegurando-lhe o direito da livre crítica, da livre divergência e da realização pessoal, através da livre competição.

## A PROPOSTA LIBERAL

Assim, dentro desse quadro, convém que se propugne por uma concepção liberal. Pois o moderno liberalismo, ao contrário, propõe-se a superar essa ambigüidade, por não tratar a realidade a partir de modelos teóricos ou ideológicos. E é aí exatamente que reside a diferença entre as ideologias e a concepção liberal sobre a natureza do poder. Entende-se

que os instrumentos do poder não são intrinsecamente bons nem intrinsecamente maus. Os modelos teóricos e ideológicos não são modelos completos, acabados e definitivos. A concepção do poder é neutra, como neutros são os instrumentos do poder. Eles podem ser bem ou mal aplicados, eficientes no uso ou ineficazes nos resultados. Conseqüentemente, não há soluções salvadoras. Elas devem ser testadas, no seu uso e na sua prática. Não se tem uma concepção negativa nem positiva do Estado. O Estado deve ser o instrumento das mudanças e do aprimoramento da estruturação política, econômica, jurídica e cultural da sociedade.

## A FUNÇÃO DO ESTADO ENTRE NÓS

*Se essa concepção é verdadeira nos países mais desenvolvidos, com muito mais rigor se aplica a nós, pois a função reservada ao Estado no Brasil, tradicional e historicamente, não é só a de promover a instauração de um regime político estável e institucionalmente forte, capaz de resistir a todos os desvios totalitários. Tão importante quanto a instauração da democracia é a promoção do desenvolvimento, em que o Estado não seja o exclusivo agente, como nos modelos socialistas, nem um agente omissivo e passivo, como nos regimes capitalistas.*

Nos planos econômico e social, a reivindicação liberal contemporânea diz respeito à possibilidade de assegurarmos a igualdade de oportunidades, relativamente às garantias do trabalho, da habitação, da educação, da saúde e dos padrões mínimos de desempenho humano, que livrem o homem do temor do desemprego, da condenação a viver em condições subumanas, da ignorância e da doença. Nenhuma sociedade conseguiu atingir tais padrões, a não ser através das mudanças políticas operadas a partir da intervenção do poder do Estado, na alocação dos recursos produzidos coletivamente. Os ajustamentos na sociedade de hoje jamais se operarão, se não assegurarmos, de um lado, a possibilidade da iniciativa individual no plano econômico; e, do outro, a ação moderadora do Estado, para a distribuição harmônica dos bens econômicos coletivamente produzidos.

## COMO ENFRENTAR OS NOSSOS DESAFIOS

Tão importantes quanto essas conquistas no plano social, porém, são as possibilidades de realização do liberalismo no plano cultural. Cabe-nos mostrar que o pacto político a ser discutido e adotado não pode partir de modelos teóricos, nem de ideologias fechadas, em face da estuante realidade brasileira. Para solvermos nossos desafios sociais, temos que continuar crescendo, prosperando e gerando recursos a serem socialmente repartidos. Esse papel não pode ser cumprido exclusivamente pelo Estado, mas sim pela iniciativa privada e pelo Estado, simultânea e concorrentemente. Ou harmonizamos a ordem econômica com as aspirações sociais, ou agravamos, até a convulsão, o estado de pobreza absoluta em que vivem quase três quartos da população brasileira.

### O PACTO SOCIAL

O que uma moderna visão liberal tem que postular é um pacto social coerente com os nossos padrões tradicionais da conciliação, para abrandar os inevitáveis conflitos de classe e os antagonismos políticos, que são típicos e característicos das sociedades contemporâneas. Para tanto, devemos-nos empenhar, neste pleito eleitoral, para mobilizar toda a Nação, a fim de assegurarmos o peso político necessário à realização, ao mesmo tempo, das aspirações de mudança e da indispensável estabilidade delas.

Nós, os liberais, temos uma proposta nova, uma solução criativa, na permanente luta entre as ambigüidades das soluções tradicionais. Temos que usar os instrumentos do poder para transformá-lo quanto ao que ele tem de arcaico e ineficiente. Temos de usar o poder da política para operarmos as transformações da sociedade, a fim de que o conflito entre as classes não se transforme na radicalização ideológica. Temos, enfim, de oferecer propostas aceitáveis pela sociedade e compatíveis com a estruturação democrática do poder.

## O CAMINHO CERTO

A circunstância de vermos surgir hoje no Brasil, com notável vigor, como ocorre na maioria das democracias do mundo ocidental, um grande interesse pelo liberalismo moderno, é a melhor prova de que estamos no caminho certo.

O liberalismo contemporâneo passa por uma fase fecunda e criativa de discussão de seus rumos e tendências. No Brasil, temos que aprofundar as reflexões, conferir pontos de vista e ajustar propostas. Temos, enfim, que articular essas convicções, para que o País, nesta fase decisiva de sua evolução histórica, faça desfraldar os princípios liberais sobre os quais se fundou e não incorra no risco de ceder ao que Jean-François Revel chamou, com muita propriedade, de “a tentação totalitária”.

## 4

# *LIBERALISMO, DESENVOLVIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO*

O moderno liberalismo exige prioridade indispensável ao crescimento econômico, a fim de enfrentarmos os problemas da pobreza, da desigualdade e da escassez, e de assegurarmos a preservação do equilíbrio do meio em que vivemos.

Só o desenvolvimento, portanto, que para os liberais representa crescimento com distribuição, pode viabilizar os regimes democráticos e pluralistas em que a liberdade com igualdade torna possível a participação.



Uma característica marcante da realidade contemporânea brasileira é a de que somos um país desigualmente desenvolvido. Todos reconhecem a existência de enormes disparidades pessoais e regionais de renda, de que resultam desigualdades no desfrute dos direitos e garantias, e no acesso aos benefícios sociais e econômicos gerados pela riqueza coletiva. Somos, hoje, uma sociedade de desiguais, onde os benefícios e serviços usufruídos por uma pequena parcela de pessoas e de organizações poderosas contrastam com a imensa massa de pobres e de organizações frágeis — uma situação que o Padre Lebreton e Jacques Lambert, em obras que se tornaram leitura obrigatória entre nós, já tinham classificado como a realidade incontestável dos “dois Brasis”.

## RAÍZES DE UM PROBLEMA

Essa realidade que gerou a notável e ainda não totalmente resgatada dívida social do País não é fruto apenas de um modelo econômico perverso. Ela decorre também de uma concepção de poder que tornou inviáveis, ou pelo menos instáveis, as tentativas de institucionalização de um regime democrático, ao mesmo tempo livre, igualitário e participativo.

Aos partidos políticos cabe a relevante tarefa de reformar esse indesejado contexto político e econômico, que tem resistido ao tempo e às iniciativas de transformação e mudança. Além disso, são insuficientes e inadequadas as respostas que, sob o ponto de vista sócio-econômico, pode o capitalismo apresentar ou que sua aparente alternativa, o socialismo, oferece no campo político.

Tais fatos nos autorizam a dizer que, ademais das formas autoritárias e populistas, com que infelizmente temos convivido, não seria conveniente cairmos prisioneiros do falso dilema entre a opção capitalista e a via socialista, porque são caminhos que levam, de uma ou de outra forma, ao sacrifício de valores como a liberdade, a igualdade e a justiça.

## UM NOVO TIPO DE DESENVOLVIMENTO

Sabemos que um verdadeiro processo de desenvolvimento não pode se esgotar em mero processo de crescimento econômico. Tem que ser auto-sustentado e adaptativo, capaz de reciclar crises periódicas; tem que ser compatível com nosso contexto cultural e ecológico; tem que reduzir permanentemente as disparidades regionais e pessoais de renda. Assim, entendemos nós, deve o desenvolvimento sujeitar-se a uma orientação política liberal, que se comprometa não somente com a proteção do indivíduo ante as limitações arbitrárias, mas também com um esforço sistemático em favor da expansão das oportunidades de vida dos cidadãos, de modo que todos os indivíduos possam desfrutar irrestritamente dos direitos econômicos e sociais.

Um desenvolvimento com a conotação política que lhe oferece o moderno liberalismo deve, assim, combinar os princípios da Revolução Francesa, consubstanciados na histórica legenda da “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” com a idéia contemporânea traduzida por “Liberdade, Igualdade e Participação”, que marca os modernos direitos sociais e políticos do cidadão, inscritos na Declaração da ONU de 1948.

É, entretanto, da essência do moderno liberalismo advogar a adoção de medidas voltadas para a consecução de um desenvolvimento que considere simultaneamente o crescimento e a distribuição. Pois redistribuição sem crescimento significa apenas um processo de empobrecimento generalizado. Da mesma forma, crescimento sem redistribuição implica perpetuar a injustiça social e negar o direito de todos à participação na vida econômica e social, e na construção da sociedade democrática.

## AS PRIORIDADES DO LIBERALISMO

O moderno liberalismo exige prioridade indispensável ao crescimento econômico, a fim de enfrentarmos os problemas da pobreza, da desigual-

dade e da escassez, e de assegurarmos a preservação do equilíbrio do meio em que vivemos. Crescimento, portanto, é prioridade inquestionável, tarefa básica para a solução democrática.

Isso não exclui a adoção de providências de caráter redistributivo, sem as quais se compromete o sentido igualitário em que deve assentar-se o projeto liberal de desenvolvimento.

São linhas programáticas do liberalismo, nesse sentido, o direito à habitação, à educação, à saúde, ao emprego, à previdência social, além de ações visando a uma maior participação dos trabalhadores na propriedade, o fortalecimento da empresa privada — especialmente as pequenas e médias —, a defesa da indústria nacional, o estímulo a uma agricultura capaz de atender às nossas necessidades — principalmente as relacionadas com a alimentação popular —, a subordinação do uso do solo urbano ao interesse coletivo e uma reforma agrária abrangente e imediata. De mais a mais, se requer um controle permanente da inflação que conspira contra qualquer perspectiva de expansão da riqueza coletiva.

## DEMOCRACIA COM ALMA LIBERTÁRIA

Só o desenvolvimento, portanto, que para os liberais representa crescimento com distribuição, pode viabilizar os regimes democráticos e pluralistas em que a liberdade com igualdade torna possível a participação.

É necessário, contudo, salientar que o mundo da necessidade não pode se opor ao mundo da liberdade. Resolver os problemas econômicos e sociais é uma exigência de justiça. Entretanto, importa também assegurar a prevalência de processos democráticos no encaminhamento das soluções.

No caso brasileiro, de modo especial temos que romper as amarras do autoritarismo e do populismo, fomentando uma democracia estável e invulnerável às crises que periodicamente pretendem derruir as instituições. Uma democracia que se fortalece no equilíbrio entre os poderes, mas que é alentada pela participação viva das instituições intermediárias. Uma democracia que propicie a universalização dos direitos políticos, mas assegure os direitos econômicos e sociais. Uma democracia, enfim, liberal, com alma libertária.



# 5

## *O LIBERALISMO E O PAPEL DO ESTADO*

É uma contrafação da idéia liberal  
supor que o Estado  
seja um fim em si mesmo.

O papel do liberalismo brasileiro  
é o de evitar a recaída autoritária  
e a tentação totalitária do populismo.



Tanto nesta etapa da restauração democrática do País quanto na que necessariamente há de segui-la, de consolidação do regime democrático, o liberalismo brasileiro assume uma função vital. O seu papel histórico consistiu, sempre, em conciliar os ditames da ordem com as exigências da liberdade. Alcançado no Império, época em que se construíram as instituições políticas do País, esse objetivo novamente se concretizou com a República, exatamente pelas maiores expressões liberais da época: Rui Barbosa, moldando juridicamente as instituições republicanas; Prudente de Moraes, afirmando a supremacia do poder civil; e Campos Sales, restaurando a autoridade. Na República Velha, embora não houvesse lugar para os partidos nacionais, nem por isso pereceram os princípios e ideais do liberalismo, ainda que não tenhamos tido, em todo esse período, o Partido Liberal estruturado. Quando se tornou imperativa a mudança de 1930, foi para o apelo liberal que se voltaram os políticos, criando a chamada Aliança Liberal; a vaga do totalitarismo, que na esteira da grande crise econômica engolfou o mundo a partir dessa década, pode ter tornado anacrônico o modelo do Estado Liberal clássico, mas nem por isso sepultou os ideais do liberalismo como doutrina e como prática da liberdade.

## DEPOIS DE 1946

No Brasil, as conquistas liberais da Constituição de 1946, não obstante os significativos resultados no campo econômico, mostraram-se incapazes de construir uma ordem política duradoura e uma ordem social mais justa. A ação do Estado como fator de correção das injustiças e de promo-

tor do desenvolvimento, que caracterizou o neoliberalismo europeu pós-45, constituiu a praxe da política brasileira, mas não caracterizou a pregação dos liberais, dispersos no pluripartidarismo da restauração democrática.

Emergindo do Estado Novo, foram eles capazes de universalizar os direitos políticos dos cidadãos, mas não tiveram a acuidade suficiente para entender o fenômeno da massificação de uma sociedade vivendo em paz e livre dos conflitos globalizantes que marcaram a Primeira e a Segunda Guerras mundiais. No nosso caso, o que vimos foi o agravamento das disparidades econômicas e sociais, criando as condições ideais para o predomínio do populismo, típico de uma sociedade em processo de crescente industrialização e de crescente migração.

A falta de atendimento das demandas sociais inadiáveis contribuiu, sem dúvida, para a terrível pendularidade entre autoritarismo e populismo que marca os últimos cinquenta anos da vida política nacional, gerando instabilidade institucional e jurídica. A luta pelo poder, que constitui a própria essência do processo político, terminou sufocando e superando a modelagem de um pacto fundado em bases doutrinárias que dessem estabilidade aos inevitáveis conflitos da ação política. Agora, a terrível pressão das exigências políticas e sociais impõe à classe política uma reconsideração sobre as bases do pacto do poder em que se tem asentado historicamente a sociedade e os estados brasileiros. A fim de restaurá-lo é que foi celebrado o pacto de conciliação que consubstancia o documento, firmado entre PMDB e PFL, constitutivo da Aliança Democrática, na raiz de cuja formação estava a convicção de que, sob os eventuais e transitórios interesses partidários dos grupos em disputa na sucessão presidencial de 1985, era indispensável preservar o projeto político de restauração democrática.

## UMA TAREFA VITAL

Não se trata de uma proposta abrangente para o estabelecimento de um projeto de poder. Esse documento é um ponto de partida para que, no âmbito partidário, se definam as linhas doutrinárias pelas quais teremos que lutar. A aliança foi conjuntura da redemocratização; temos que nos bater, agora, pelo estrutural da edificação democrática; temos que conviver com a antevisão do futuro, cujas raízes estamos plantando. A tarefa

vital deste momento decisivo é a de se discutir que rumos o liberalismo que defendemos deve oferecer à sociedade brasileira.

## OS FINS E OS MEIOS

E a primeira questão a ser posta na mesa das discussões é o posicionamento dos liberais em relação ao Estado. É uma contrafação da idéia liberal supor que o Estado, como qualquer outra instituição política, seja um fim em si mesmo. Os liberais do século XIX já se encarregaram de mostrar o pressuposto fundamental de que a liberdade humana é em si um fim, e o Estado, apenas e tão-somente, o instrumento material para atingir esse objetivo. As instituições não são, por sua simples natureza, boas nem más. O critério de avaliação deve ser o de sua eficácia. Sob esse aspecto, pois, devem ser encaradas como axiologicamente neutras.

O neoliberalismo, portanto, não tem por que temer o Estado ou segmento que ponha em ação a sua vontade, representado pelo governo. Ao contrário, o nosso dever é lutar para conquistá-lo, como expressão máxima do poder político; porque só de posse dos instrumentos que ele oferece poderemos realizar os próprios fins da política. Só os meios por eles proporcionados poderão realizar as aspirações fundamentais do liberalismo contemporâneo: assegurar a liberdade e igualdade de oportunidades, aspirações de toda a sociedade liberal.

A realização das aspirações fundamentais do liberalismo contemporâneo pressupõe reflexão sobre o papel do Estado, não apenas nas nações em desenvolvimento, mas sobretudo nos países latino-americanos, ainda cindidos pelas incomensuráveis diferenças de desenvolvimento interno que fazem conviver segmentos dinâmicos e prósperos da economia com técnicas artesanais e pré-industriais de produção. As diferenças que geram as demandas, tanto a nível político quanto a nível econômico-social, não poderão ser superadas apenas pelo livre jogo das forças do mercado. O Estado tem que usar o seu poder tributário, as medidas de política econômica, os instrumentos de redistribuição de renda e os incentivos que estão ao seu alcance para encurtar essa distância — tanto a nível pessoal, fortalecendo o poder aquisitivo e ampliando o mercado interno, quanto a nível espacial, aproximando as regiões dramaticamente separadas por níveis de desempenho e de conhecimento.

Se o papel do Estado é fundamental no campo econômico, não é menor nem menos significativo o seu poder no campo social. Os direitos sociais

são tão fundamentais quanto os econômicos. Trata-se de assegurar as condições mínimas para que o cidadão conte com as garantias necessárias do Estado nos momentos inevitáveis de crises de mercado ou de ajustamento econômico, em face dos ciclos históricos de depressão e prosperidade. E se esse papel é vital em países como o nosso, de tão acentuadas diferenças, igualmente importante é a função do Estado na tutela dos direitos políticos. Estamos vivendo um momento singular de nossa realidade política: a última vez em que elegemos, por via direta, um presidente da República, o eleitorado era de cerca de 13 milhões de votantes; no próximo pleito presidencial deverão estar aptos a votar mais de 60 milhões de brasileiros. Vale dizer, seremos o segundo contingente eleitoral do mundo ocidental, somente superado pelo dos Estados Unidos.

## UM DESAFIO A ENFRENTAR

Isso nos coloca ante uma realidade nova. Como tutelar as garantias do cidadão de forma eficaz, a não ser aproximando-se o poder do Estado do poder da sociedade de acioná-lo em seu favor? Que instrumento da sociedade, por mais organizada que ela seja, terá eficácia suficiente para preservar os direitos políticos e individuais de mais de 60 milhões de cidadãos, a não ser transformando os instrumentos do Estado em mecanismos eficientes de sua proteção?

Estamos, na verdade, diante do desafio de mais uma vez conciliarmos a ordem com a liberdade e a liberdade com o progresso. É preciso, portanto, fazer com que as instituições políticas sejam cada vez mais a expressão do desejo da sociedade. Só assim evitaremos o vezo autoritário de pretender que o Estado onipotente e o Governo, como expressão material de sua vontade, pretendam tutelar a sociedade e moldá-la segundo o arbítrio, o poder e a vontade dos seus eventuais detentores.

## A CONCEPÇÃO LIBERAL DO PODER

Posta como fator de equilíbrio entre todas as formas de totalitarismo e radicalismo que se defrontam com outras forças democráticas atuantes no processo político brasileiro, a concepção liberal do poder, representada pelo ideário recriado e renovado do liberalismo, deve assentar-se nos

valores fundamentais, não apenas do homem, restaurando as concepções humanísticas, mas também dos diferentes grupos sociais que, sem distinção de qualquer critério discriminatório, têm direito a participar dos benefícios, de toda natureza, gerados pela coletividade.

É esse o papel reservado aos partidos políticos numa sociedade liberal. A sua representatividade, que só pode ser auferida nas disputas eleitorais, exige uma identidade doutrinária. E a inspiração dos anseios da sociedade é a última chance, neste século, de conferir ao regime político o caráter liberal que a sociedade de massas exige para que sobreviva, fundada na liberdade, na diversidade, na dissensão pacífica e na sua disputa democrática pelo poder.

## OS LIMITES DO PODER

Temos que evitar a permanente pendularidade entre autoritarismo e populismo, que têm caracterizado nossa evolução política dos anos trinta até hoje, e que são, com suas formas significadoras, incompatíveis com a complexidade do desafio do País. O poder deve ser contido pelo próprio poder, e sobre essas tendências deve vencer, na sua intransferível soberania, a sociedade. Como disse o grande liberal que foi Nabuco de Araújo, no discurso em que anteviu o papel das forças liberais na política brasileira: “Não deve haver na sociedade mais poder do que aquele que é preciso para o governo dela; a regra deve ser a liberdade; o poder, a exceção”.



# 6

## O CONCEITO DE LIBERDADE NO LIBERALISMO CONTEMPORÂNEO

“Liberdade sem igualdade  
é um nome de sonora nobreza  
mas pálido de significado.”  
(Robert Hobhouse)



O conceito de liberalismo comporta alguns significados expressivos: é uma visão global do mundo e da vida, uma cosmovisão; representa um movimento de idéias que terminou se convertendo numa doutrina, ou, pelo menos, num ideário; constitui um sistema de organização política, social, econômica e até, por isso mesmo, cultural, abrangendo o conjunto das instituições que lhe são características. Termo ligado, na sua origem, aos *liberales* — os “tolerantes” das cortes de Cádiz, na Espanha de 1812 —, foi na Inglaterra que o termo “liberalismo” terminou por se transformar no símbolo claro de uma concepção política, uma doutrina cujas origens se fixam a partir do século XIX.

## OS FUNDAMENTOS DO LIBERALISMO

Encarado como sistema, o liberalismo é uma realidade anterior ao caráter partidário que, no século passado, chegaram a lhe atribuir. Na verdade, o patrimônio espiritual do liberalismo é uma conquista decisiva na evolução política da humanidade, sobre o qual se assentam os valores fundamentais e decisivos da pessoa humana em sua capacidade realizadora, do cidadão em seu destino social e do progresso em suas conquistas materiais. As idéias e a busca da liberdade, fundamentos essenciais do liberalismo político, não são, portanto, uma conquista pacífica nem concluída, na medida em que constituem uma aspiração humana, que apenas adquire novas formas reivindicatórias de sentido social, econômico, político e até religioso, a que se associam o respeito às minorias, o alargamento das conquistas sociais e a valorização do homem em todos os seus aspectos essenciais. Os seus ideais se cristalizam numa fase, decisiva mas não-

definitiva, de inscrição dos direitos humanos como capítulo fundamental dos direitos e garantias individuais nas modernas constituições escritas.

Hoje, o ideário político continua centrado na conquista e no alargamento das franquias individuais, extrapolando a proteção meramente jurídica do cidadão, para estendê-la a outras formas de garantias igualmente fundamentais para o liberalismo, notadamente no campo social e econômico. E a fim de que se entenda a importância dos seus fundamentos, é indispensável atentar no exato conceito de *liberdade*, que forma a essência do elenco de suas conquistas ao longo dos dois últimos séculos.

## CONCEITO DE LIBERDADE

Ao contrário do que se supõe no campo filosófico e sua dimensão política, o conceito de liberdade não é unívoco e univalente. Ambíguo e polivalente, varia de uma tendência libertária a uma tendência igualitária, com enorme variedade de significações, sobre as quais se assenta o patrimônio político e ideológico do mundo contemporâneo.

Dessas duas tendências se originam as linhas ideológicas conflitantes em que se debatem as correntes da ideologia política. Da primeira, a libertária, surgiram o autonomismo, o individualismo e o anarquismo; a segunda, a linha igualitária, conduziu ao socialismo, ao estatismo e ao comunismo, como formas de coletivismo. Mediando os dois pólos, o conceito de liberdade no liberalismo, que se renova pelo caráter dinâmico do neoliberalismo contemporâneo, manteve-se equidistante dessas formas radicais.

## AS DUAS LIBERDADES

É bem verdade que com todas as suas variações conceituais, resultantes das peculiaridades de cada país onde ocorreu evidente influência do liberalismo, tais vertentes distintas decorrem, em última análise, das concepções de liberdade *positiva* e de liberdade *negativa*, que constituem a essência da concepção liberal da liberdade humana, inscrita no artigo 4.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Constituinte francesa de 1789: “A liberdade consiste essencialmente em poder fazer tudo aquilo que não prejudica aos outros; assim, o

exercício dos direitos naturais de cada cidadão não conhece outros limites senão os que asseguram aos demais membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos”.

Aí está, na verdade, a síntese da concepção liberal de liberdade: a *liberdade com igualdade*. Assim é concebido e assim se deve entender o conceito de liberdade no liberalismo contemporâneo. Afinal, é com esse condicionamento, com essa limitação essencial à sua própria compreensão, que ele nasceu e evoluiu, construindo, na trilha de suas conquistas e avanços, um enorme patrimônio de criação espiritual na história das grandes realizações da humanidade.



# 7

## *DESAFIOS DA DEMOCRACIA*

A busca do aprimoramento dos regimes políticos não se circunscreve, assim, ao dilema da falsa opção entre capitalismo e socialismo... O poder ou é estruturado *democraticamente*, ou o é *autoritariamente*.



**Ninguém pode desconhecer que, em que pesem notáveis avanços no plano político, as grandes e modernas democracias capitalistas — inclusive as do chamado Primeiro Mundo — não conseguiram ainda vencer muitos de seus desafios.**

**Genericamente e sem pretender identificar todas as deficiências de sua organização política, três questões ainda parecem desafiar a plena realização de seu processo democrático:**

**Participação — que é o controle coletivo e generalizado do processo de tomada de decisões válidas para toda a sociedade, que permite harmonizar liberdade política com justiça social;**

**Controle Social do Poder — cujo efetivo exercício se impõe, em face do princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso;**

**Organização do Dissenso — que é a forma institucionalizada de assegurar o direito das minorias e a possibilidade delas se transformarem — observadas as regras do jogo — em maioria.**

**É certo que essas deficiências são típicas também dos países socialistas que, se em alguns casos foram capazes de materializar conquistas no plano econômico e social — erradicando a miséria por exemplo —, não encontraram formas eficazes de assegurar o indispensável desfrute de inalienáveis conquistas no terreno das liberdades do cidadão.**

## **PARTICIPAÇÃO**

**Pode-se dizer, de forma simplificada, que o princípio da participação coletiva sofre a deformação daquilo que os cientistas políticos denomi-**

nam de “participação difusa”, ou seja, de um lado a apatia da sociedade, e, de outro, a falsa participação que resulta da manipulação, por parte das minorias em que as majorias não conseguem manifestar-se.

## CONTROLE SOCIAL DO PODER

Fenômeno semelhante ocorre na área de controle social do poder, que decorre de uma realidade tão mais significativa quanto mais complexa é a organização do poder no interior do Estado. Quanto mais periférico e difuso for o poder, mais ilusório é o controle que sobre ele podem exercer os cidadãos. Nas sociedades capitalistas, os centros efetivos de poder não estão apenas nas instituições estatais ou no Parlamento, mas, sobretudo, nas grandes corporações e nas empresas transnacionais, sobre as quais — convém frisar — é quase nulo o controle social. Da mesma forma, nas sociedades socialistas, esses centros de decisão estão cada vez mais concentrados no aparato do partido único e nas instituições militares, sobre os quais o controle da maioria da população, além de difuso, é certamente ilusório...

## ORGANIZAÇÃO DO DISSENSO

Finalmente, quanto à organização do dissenso, se ele efetivamente existe — quanto ao aspecto político — nas democracias capitalistas e inexistente nas democracias populares, é preciso convir que, sob o aspecto econômico, tem sido inexistente tanto num como noutro regime.

Sob certos aspectos, as deficiências e as limitações da organização democrática do poder são exatamente as mesmas, quer no mundo capitalista, quer no mundo socialista. O que a realidade histórica tem demonstrado é que, para todo democrata, ainda é uma insólita e lamentável opção: ou temos capitalismo com democracia política e injustiça social, ou temos socialismo com justiça social, mas sem democracia política.

A busca do aprimoramento dos regimes políticos não se circunscreve, assim, ao dilema da falsa opção entre capitalismo e socialismo. A viabilidade dos regimes depende, portanto, não das modalidades de organização — política ou econômica — existentes, mas, sim, de se estruturarem

de forma democrática. O poder ou é estruturado democraticamente, ou o é autocraticamente.

## O OBJETIVO-SÍNTESE DO PFL

O liberalismo, que foi capaz de democratizar o poder político, busca agora a democratização do poder econômico. Mas, de antemão, sabe que não tem sentido perseguir novas formas de organização democrática de poder econômico se o poder político não estiver previamente estruturado e não for usado democraticamente através da “participação” coletiva nas decisões, do efetivo “controle social do poder” e de eficiente “organização social do dissenso”.

A Constituinte, portanto, deve, antes da discussão entre formas de organização capitalistas ou socialistas, procurar resolver a opção vital entre democrática e não-democrática. Ou, em outras palavras, entre estruturação democrática ou autocrática do poder. Essa é uma questão que, a meu juízo, define uma sociedade verdadeiramente neoliberal, objetivo-síntese da ação do Partido da Frente Liberal.



# 8

## *A ALFABETIZAÇÃO E O SENTIDO LIBERAL DE IGUALDADE*

A educação deve permitir também  
o pleno exercício da dúvida,  
da especulação, da busca da verdade  
e da explicação,  
tão exigido  
pela curiosidade humana.



**A alfabetização de toda a nossa população em idade capaz de dominar as técnicas de leitura e escrita é o objetivo a ser atingido nesta nova etapa da vida brasileira. Esforços em prol da alfabetização não se apoiarão, porém, na idéia da incapacidade do analfabeto.**

## **ANALFABETO E CIDADANIA**

**A recente recuperação, pelo analfabeto, do direito de que usufruiu até o final do século passado de participar da vida política como eleitor, é o atestado mais eloqüente de que deixamos para trás o preconceito apoiado sobre uma visão equívoca e distorcida das possibilidades do analfabeto. Como qualquer cidadão, o analfabeto desenvolve atividades econômicas, participa da vida social, constrói sua família, que com freqüência engaja-se ativamente na luta política. Diante do impacto dos meios de comunicação de massa, ele tem à sua disposição um volume de informações que utiliza com o discernimento adquirido na luta diária pela sobrevivência. É, pois, sem qualquer preconceito contra o analfabeto que reconhecemos a importância da capacidade de ler e escrever.**

**O domínio das técnicas de leitura e escrita, abrindo as possibilidades de aquisição de uma cultura letrada, facilita uma integração na vida moderna, conduz a um novo patamar no que concerne à independência e à autonomia no campo político, facilita não apenas o exercício de voto, mas o amplo assumir da cidadania. Esta não se reduz à participação eleitoral, mas inclui a capacidade de recorrer às leis e de contribuir para a constituição de todas as instâncias de poder, seja através da interferência**

junto ao Estado, seja por meio da organização das diferentes esferas da sociedade civil.

## UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO

Nossa preocupação com a alfabetização não se esgota nela mesma, nem está dirigida apenas às populações adultas. É preciso que a escola brasileira reconquiste a eficiência na tarefa alfabetizadora daqueles que se encontram em idade escolar, no momento em que o Governo se volta para a área social e pretende, através do Programa Educação para Todos, universalizar o ensino básico. É esta universalização que, aliada a um elevado padrão de qualidade e de ação pedagógica, dentro de um quadro sócio-econômico e político que amplie permanentemente as possibilidades de participação de todos, nos fará reduzir substancial e duradouramente os índices de analfabetismo do País.

Para educarmos uma criança, para completarmos a educação do adolescente e para suplementarmos a educação do adulto, é preciso educar para a cidadania, para as responsabilidades coletivas, para os deveres cívicos e para os desfrutes de direitos; enfim, para as suas responsabilidades políticas. Mas isto só não basta. O processo educativo é sobretudo o instrumento que desperta as potencialidades de cada indivíduo, não apenas ensinando-lhe uma profissão, um ofício ou uma determinada técnica. A educação deve permitir também o pleno exercício da dúvida, da especulação, da busca da verdade e da explicação tão exigido pela curiosidade humana.

## SENTIDO LIBERAL DE IGUALDADE

Uma sociedade democrática é aquela que dá a todos os seus integrantes o instrumento essencial, em suma, o único instrumento capaz de superar as diferenças — a educação. Uma sociedade de homens adequada e convenientemente educada é exatamente aquela em que os contrastes e as diferenças acentuadas não existem. E não existem porque, sendo todos igualmente dotados, passam todos a ter a mesma oportunidade de superar as diferenças que os separam.

Uma sociedade de homens educados jamais será uma sociedade subdesenvolvida, pois será uma sociedade de pessoas iguais em potencial de criatividade e desenvolvimento. Por isso são capazes de ter o mesmo desempenho econômico e de produzir a mesma escala de bens. Uma sociedade educada, além de ser uma sociedade desenvolvida, é uma sociedade igualitária. Igualitária, não no sentido de todos serem idênticos, mas sim no sentido que lhe empresta o moderno liberalismo, de terem todos as mesmas oportunidades. E esse é o grande desafio que a sociedade brasileira não venceu.

Para ultrapassarmos, portanto, a barreira do subdesenvolvimento, é preciso que o Estado, que tem o dever constitucional de suprir a mesma educação para todos, dê a todos a melhor educação que lhe for materialmente possível.

Temos hoje 30 milhões de analfabetos, 19 milhões dos quais com mais de 18 anos. Há cerca de cem anos, quando a nossa taxa de analfabetos era três vezes superior à atual, tínhamos menos de 11 milhões de analfabetos. Se não proporcionarmos ensino e educação a todas as crianças, o número de analfabetos adultos não cessará de crescer. Ou resgatamos, a partir de agora, esses números dramáticos sem os quais não vamos superar a barreira do subdesenvolvimento, ou continuaremos a agravar o terrível quadro social com o qual nos defrontamos ainda hoje.

## UMA TAREFA PARA TODOS

Um desafio dessa natureza e desse porte não pode ser vencido apenas com os instrumentos frágeis e precários da vontade do Estado impessoal. Essa é uma tarefa para toda a sociedade, para todas as instituições, para todos os homens, em todos os momentos.

Nós não podemos nem pretendemos fazer tudo de uma vez. Nenhuma sociedade, por mais rica e opulenta que seja, o conseguiu em uma geração. Mas nós podemos acelerar esse processo, conscientizando-nos de que não venceremos a barreira do subdesenvolvimento, se não venceremos a batalha da educação.

Nessa tarefa de extraordinária importância, a Nação brasileira não só deve dispor de escolas em condições de receber a renovada e crescente população em idade escolar obrigatória, mas também contar com ações educativas para aqueles que a escola se mostrou incapaz de atrair, de abrigar ou de alfabetizar.

Nesse sentido, cumpre realizar, em articulação com os estados e municípios, um detalhe nacional sobre a escola que queremos.

É assim de se esperar que não apenas educadores, professores e alunos, mas que todos participem de tal debate e ofereçam sua contribuição para que Governo e sociedade possam participar da construção da escola que todos desejamos para a sociedade brasileira.

## NOVAS FORMAS DE IDENTIDADE CULTURAL

Certamente, o Governo saberá ouvir todos aqueles que tenham algo a contribuir para melhorar a eficiência da escola brasileira, de modo especial da escola pública, bem como para uma adequada programação voltada para a educação de adolescentes e adultos. Com relação à educação de adultos, a ação alfabetizadora deverá completar-se com amplo programa, através do qual possam ser a eles oferecidas oportunidades diferenciadas de educação, e que sirva não só como ponto de partida para novas turmas de identidade cultural, mas também de integração na atividade econômica e na vida política.

É hora de voltarmos a discutir o assunto para que desses debates e reflexões nasçam linhas capazes de orientar novos programas oficiais, que estimulem as iniciativas no âmbito da sociedade civil. O primeiro e o segundo Congressos Nacionais de Educação de Adultos, realizados respectivamente em 1947 e 1958, constituíram marcos importantes em nossa vida educacional.

Agora, é preciso retomar o que se fez no passado e examinar novas propostas.

# 9

## A TRANSIÇÃO BRASILEIRA

Assim como a democracia representativa foi a solução liberal para a sociedade de classe, a democracia participativa é a solução neoliberal para a sociedade de massas.

Temos, por outro lado, que também afastar a tentação da unanimidade. Mesmo porque um regime baseado em decisões unânimes seria uma *omnicracia*, e não necessariamente uma democracia.



O que diferencia a situação que estamos vivendo hoje das transformações institucionais vividas anteriormente pelo Brasil é exatamente a circunstância de que, pela primeira vez, se opera verdadeiramente uma transição. Isto é, se a definirmos como um processo operacionalizado sem rupturas, vale dizer, sem uma cisão radical entre o regime vigente e o que deve sucedê-lo.

## AS TRANSIÇÕES DO PASSADO

Se tomarmos todos os precedentes anteriores — e aqui refiro-me especialmente a 1822, 1889, 1930, 1945 e 1964 — vamos verificar que em todos esses momentos as mudanças se consumaram dialeticamente. Assim, as forças políticas emergentes que lideraram essas transformações dissentiram do esquema de forças que integravam e a que pertenciam, passando a interpretar as tendências, os sentimentos e as vertentes da ação e do pensamento que se opunham aos esquemas das forças dominantes.

Em 1822, esse papel coube ao próprio príncipe regente, herdeiro legal do trono português, aqui deixado exatamente para garantir e assegurar a unidade do império português. Proclamada a Independência, rompeu-se a ordem constituída e a convocação de uma Assembléia Constituinte tornou-se o caminho natural para a institucionalização do novo regime.

Não foi diferente a situação de 1889. Na medida em que assumiu a deposição do imperador e a mudança do regime, Deodoro, o mais prestigioso líder militar do Império, cumpriu, em relação à República, o

mesmo papel que o príncipe regente tinha assumido sessenta e sete anos antes.

Essa mesma mecânica vai se operar em 1930, com o rompimento do pacto político entre São Paulo e Minas Gerais, cuja resultante inevitável foi a formação do novo eixo político entre Minas, preterida em seu direito à sucessão da Presidência, e o Rio Grande do Sul que, só com esse rompimento, adquire um novo e relevante papel na vida político-institucional do País. Não podemos esquecer que Getúlio tinha sido ex-ministro da Fazenda de Washington Luís e encarnou, em relação à República Velha, o mesmo papel de Deodoro em relação ao Império.

Esses fatos se repetem em 1945 e em 1964. Seria ocioso lembrar aqui as particularidades que cercam os dois movimentos e os papéis exercidos em ambos os casos, pelos atores políticos fundamentais desse processo: o Marechal Eurico Dutra, ministro da Guerra de Getúlio Vargas, chamado à época o “Condestável do Estado Novo”, e o Marechal Castelo Branco, chefe do Estado-Maior do Exército, no Governo João Goulart.

## A TRANSIÇÃO HOJE: SUAS ORIGENS

As condições da transição de 85, porém, são substancialmente diversas. Esgotadas as possibilidades políticas do Governo do Presidente Figueiredo, só havia duas alternativas. Se fosse mantido o *status quo* a transição evidentemente não se operaria. A segunda alternativa era a que foi adotada: negociar um pacto político entre a oposição e o núcleo liberal do PDS, a fim de abreviar a transição, evitando, pelo adiamento das soluções, que tivéssemos que esgotar as possibilidades do regime implantado em 1964. E foi isso exatamente o que se fez. A diferença entre 85 e 45 é que o pacto foi previamente negociado, e de sua negociação dependeu o resultado eleitoral. As forças políticas que emergiram dessa coligação tinham correlação inteiramente distinta da de 1945. É como se a UDN em 45 fosse majoritária e o PSD minoritário.

Como um dos quatro signatários do documento intitulado “Compromisso com a Nação”, de que resultou a Aliança Democrática, posso assegurar que a transição política operada a partir da estratégia que nos conduziu à vitória no Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, foi exatamente o fundamento e o móvel dessa coalizão. Pela primeira vez em toda a história política do País, preparamo-nos para operar a transição, sem as

rupturas que se verificaram nos episódios anteriores, valendo-nos, inclusive, de alguns mecanismos que tinham fundamentado a sustentação do regime então vigente. Logo, ao contrário do que ocorreu nos exemplos históricos invocados, pela primeira vez a mudança política decorreu, única e exclusivamente, de um pacto formal, criteriosa e longamente negociado.

## UM ROTEIRO PARA A TRANSIÇÃO

O “Compromisso com a Nação”, muito citado, mas pouco lido hoje, é um roteiro para a transição. Ele atende, mesmo nas circunstâncias atuais, com novos itens que se tornam necessários para sua atualização, todas as condições para que seja um pacto objetivo e um roteiro seguro de realizações. No que diz respeito ao Partido Liberal, e creio que neste caso posso dizer também em relação ao Governo do Presidente José Sarney, é que muitos de seus compromissos — contidos basicamente em 22 pontos ou metas — foram ou estão sendo resgatados.

## O QUE FALTA NEGOCIAR

O “Compromisso com a Nação” foi um acordo firmado há quase três anos. Ora, a dinâmica dos fatos políticos e a ocorrência de circunstâncias novas nos impõem — sem prejuízo de continuar válido o ajuste que fizeram, em 1984, PMDB e PFL, para instaurar e apoiar o Governo — pensar na tessitura de um outro entendimento, talvez mais abrangente, envolvendo todo o espectro partidário, para assegurar a continuidade e — por que não? — o término do processo de transição.

Daí falar-se, com insistência, na necessidade de um Pacto Social. Sobre o assunto, convém fazer inicialmente algumas observações. Numa democracia representativa entre a massa que escolhe e vota, e as pessoas a que se delega o poder de decidir, há instituições — as chamadas instituições intermediárias — que constituem um elo entre os interesses do Estado, representado por seus titulares, e os interesses da sociedade. Esse papel era exercido exclusivamente pela representação política. À medida que a sociedade se tornou mais complexa, essa intermediação passou também a ser exercida por instituições políticas fora da órbita do Estado,

isto é, pelos partidos políticos. O Estado democrático passou a ser, portanto, fundamentalmente, o Estado partidário.

## NECESSIDADE DE UM PACTO POLÍTICO

Não podemos esquecer, por isso mesmo, que há outras instituições que, integrando o Estado e a sociedade, reciprocamente, têm também os seus interesses a defender. São as instituições estatais, paraestatais ou supraestatais. Tentar conciliar todos esses interesses seria uma tarefa praticamente impossível de realizar, ou, no mínimo, um trabalho que não terminaria nunca, pois que exigiria unanimidade impossível de se alcançar nas democracias. Acho que foi exatamente por persistir nesse erro de tentar englobar todas as entidades e instituições num mesmo acordo que as inúmeras tentativas de pacto social não deram certo, nem aqui nem em qualquer outra parte do mundo.

Por isso, o que está faltando nesta fase de transição, mais do que um *pacto social* é, convém frisar, um *pacto político* que restabeleça, desde logo, as bases de um Estado democrático, a legitimidade das decisões políticas, e a mecânica do processo decisório, quer na área política, quer na área econômica, quer na área social. Assim, temos que categorizar os problemas e resolvê-los cada um em seu âmbito próprio e segundo sua natureza.

É oportuno lembrar que o pacto que permitiu darmos o passo decisivo da transição foi negociado politicamente entre partidos — o PFL e o PMDB.

## NOVAS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO

Os partidos, no entanto, não esgotam a representação dos interesses da sociedade. É por isso que nas sociedades industrializadas surgiram outras formas de representação de alguns interesses, como por exemplo os sindicatos. Nós sabemos, contudo, que partidos, sindicatos e outras associações intermediárias, por sua vez, não representam nem articulam todos, mas apenas alguns dos interesses da sociedade pluralista. As sociedades que eram *centrífugas*, quer em seu poder de decisão, quer em sua repre-

sentação, pois se sabia quem tomava as decisões políticas, tornaram-se inevitavelmente *centrípetas*, já que hoje nelas não existe apenas um pólo ou um só poder de decisão, mas sim vários pólos ou centros de poder, que influenciam tanto o processo decisório quanto a formulação das políticas do Estado.

A maioria das decisões que interessam à sociedade, via de regra, não são tomadas pela representação política, nem os conflitos se resolvem apenas no âmbito dos partidos. Os interesses representados por essas instituições intermediárias são mais ou menos difusos, conforme sejam mais ou menos visíveis os interesses e conflitos.

O que estamos assistindo hoje no Brasil e em todas as nações de seu porte e complexidade é exatamente isto: interesses de toda a natureza, mediados não mais apenas pelo poder político que representa a Nação, mas também por essas instituições, em sua múltipla complexidade de interesses por elas tutelados e representados.

O que estamos vendo, porém, não só no Brasil, como nas grandes democracias ocidentais, é que nem os partidos são capazes de representar os interesses de toda a sociedade, nem as instituições intermediárias podem esgotar representação dos interesses políticos do Estado ou da sociedade, na medida em que os primeiros são de natureza política, e os últimos, essencialmente corporativos.

## UM PROJETO ABRANGENTE

É certo que não será com simples decisões políticas que resolveremos os problemas econômicos, nem será com instrumentos de política econômica que superaremos os nossos dramas sociais. Mas é igualmente verdadeiro que falta, para completarmos a transição, um projeto político consistente, integrado, abrangente. Nós estamos realizando uma transição extremamente lenta que, a rigor, começou com Geisel (1975; em 1978 houve a revogação dos atos institucionais e complementares), e ainda não se concluiu.

## A SOLUÇÃO LIBERAL

Estou convencido — e voltamos a nos referir à transição — de que essa negociação, ou pacto, que se procura insistentemente só será factível se

for reconhecido o papel de todas as instituições representativas das sociedades. Somente desse modo demonstraremos que o poder civil no Brasil tem condições de exercer democrática e duradouramente o poder político. Assim como a democracia representativa foi a solução liberal para a sociedade de classes, a democracia participativa é a solução neoliberal para a sociedade de massa.

## O PAPEL DA CLASSE POLÍTICA

À classe política, portanto, deve ficar reservado o papel que lhe cumpre, ou seja: como viabilizar politicamente esse pacto ou esses pactos.

O pacto político, na minha opinião, deve assim ser negociado inicialmente pelos partidos como condição de sua exeqüibilidade. E deve se materializar, tanto em função de certos pressupostos a serem logo estabelecidos, quanto em razão dos resultados a serem atingidos.

Uma negociação política, como se sabe, pressupõe a fixação de alguns objetivos comuns aceitáveis por todos os interessados. Nestas condições, qualquer pacto se opera através das convergências possíveis, afastando-se as divergências inevitáveis, que fatalmente ocorrem não em relação aos objetivos, mas sim quanto à forma de alcançá-los.

## A ELIMINAÇÃO DOS OBSTÁCULOS

Objetivamente, essas metas podem ser alcançadas através de aproximações sucessivas, em torno de uma pauta comum em que, necessariamente, vão se eliminando todos aqueles pontos que constituem objetivos divergentes ou conflitantes.

Entendo que no processo político os antagonismos são, pelo menos, de três tipos: ou são conflitantes, isto é, se excluem, ou são divergentes e não se conciliam mas não se excluem, ou são convergentes e se conciliam. A negociação política ou qualquer pacto social, por consequência, só se tornam factíveis na medida em que excluirmos os antagonismos conflitantes, aceitarmos os convergentes e discutirmos os divergentes. Na medida em que esses últimos forem conciliáveis, através de tratativas mútuas, eles se tornam convertentes. É, portanto, em torno das conver-

gências, que temos de estabelecer as discussões. Se insistirmos na discussão do que, sendo antagônico, é inconciliável, não chegaremos a resultado algum.

## O QUÊ E O COMO FAZER

Nestas condições, convém frisar, penso que qualquer pacto de transição terá que ser concebido em nível político, negociado entre os partidos e, progressivamente, submetido às forças econômicas do capital e do trabalho, no que tem de aceitável, em relação *ao que fazer*, e nunca em relação à condicional de *como fazer*. Como diria Norberto Bobbio, temos que convir no *quê*, para só então tentarmos o *como*.

Aliás, assim tem sido o processo de conciliação parlamentar, nas conquistas já efetivadas, por exemplo, em relação à convocação da Constituinte, à nova lei de organização partidária e ao restabelecimento da autonomia das capitais. Metas, por sinal, que estavam exatamente previstas no “Compromisso com a Nação”, o acordo conciliatório entre o PMDB e o PFL. Isto pode e deve ser feito fundamentalmente, não só em relação à Constituinte como também na busca de um entendimento que vise a preservar as conquistas já feitas, ampliar as que ainda têm que ser alcançadas e evitar, frise-se, que possamos regredir, quer em relação a umas, quer em relação às outras, pondo em risco o próprio processo de transição.

## DIÁLOGO CAPITAL/TRABALHO

Essa negociação interpartidária deveria ser complementada, em nível institucional, como afirmei antes, por um entendimento paralelo entre as entidades representativas do capital e do trabalho, no que diz respeito a preceitos mais ou menos estáveis que garantissem medidas, inclusive emergenciais, se necessário, para assegurar tanto o processo produtivo como a manutenção do poder aquisitivo do assalariado. Essas medidas, que poderiam inclusive implicar a formulação de iniciativas de política econômica e social, seriam, num segundo estágio, negociadas politicamente entre os partidos, o Executivo e o Legislativo.

Vencida essa etapa, seria possível, a meu ver, um processo de negociação progressivo por estágios que se tornariam viáveis, na medida em que se fossem obtendo êxitos nos entendimentos setoriais. O que fosse feito na área econômica e no setor social constituiria, enfim, um roteiro orientador e realimentador para os partidos, para o Governo e para toda a sociedade, ensejando a conclusão pacífica do processo de transição democrática.

## O REGIME DO PLURALISMO

Temos, por outro lado, que também afastar a tentação da unanimidade. Mesmo porque um regime baseado em decisões unânimes seria uma *omnicracia*, e não necessariamente uma democracia. A democracia é, antes de mais nada, o regime da divergência, do pluralismo e dos conflitos solvidos pacificamente, através da negociação, do entendimento e das transigências mútuas. Nós todos sabemos o que queremos. De uma maneira geral, convergimos em torno dos objetivos. Só não concordamos na forma de atingir essas metas, porque cada um aponta num determinado caminho. Em outras palavras, concordamos no *quê*, discordamos no *como*. A busca do entendimento, por consequência, tem que partir das convergências e não das divergências. Digo mais: podemos convergir no *quê*, embora discordando no *como*.

## A NATUREZA DAS NOSSAS INSTITUIÇÕES

Ao encerrar, convém repetir que os dramas institucionais brasileiros, nos últimos cinquenta anos cercados de crises, decorrem, exatamente, da circunstância de que temos instituições políticas centrífugas tentando lidar com os poderes centrípedos da sociedade. O pacto de que necessitamos precisa, antes de mais nada, reconhecer essa realidade e ajustá-la para que o Estado e a sociedade funcionem sincronicamente, sem o que corremos o risco de voltar ao processo de pendularidade permanente entre populismo e autoritarismo, que tem marcado a vida pública brasileira a partir das últimas gerações.

# 10

## *POR QUE A CRISE É CONTEMPORÂNEA*

O Brasil não pode continuar sendo apenas  
o “país do futuro”,  
no qual, em nome de uma felicidade futura,  
e sempre adiada, sacrificam-se sempre  
as gerações atuais,  
de forma iníqua e quase permanente.



Vivemos hoje um período de transição em nosso regime político, rigorosamente singular em nossa história constitucional. Tivemos uma Assembléia Nacional dotada de poderes constituintes ilimitados que, pela primeira vez em nossa vida de nação independente, foi convocada pelo poder já constituído, segundo a ordem constitucional vigente que se procura, sem conflitos, alterar. Trata-se, portanto, da primeira transição pacífica, sem ruptura do ordenamento político e institucional preexistente, exatamente ao contrário do que ocorreu em todas as outras fases de mudanças políticas.

Uma das características desse processo de mudanças é a circunstância de que Poder Constituinte e Poder Legislativo Ordinário coexistem lado a lado, materializados nos mesmos delegados, que compõem, a um só tempo, o Poder Constituinte, reunido em Assembléia Nacional, e a Legislativa Ordinária — Câmara, Senado e Congresso.

## UMA CRISE CONTEMPORÂNEA

Outra singularidade do processo institucional é a natureza contemporânea da crise que vivemos. Há os que pretendem ver nas origens da República, de modo particular nas origens militares da República, um fator de instabilidade política do regime republicano que em breve completará cem anos. Na República Velha tivemos absoluta normalidade institucional, e apenas um presidente, por sinal o seu primeiro titular, o Marechal Deodoro, renunciou ao poder. O que se seguiu foi um período de absoluta normalidade político-institucional, na qual apenas dois presidentes, por

motivo de saúde, não completaram os períodos para os quais foram eleitos: Rodrigues Alves e Delfim Moreira. Da mesma forma, durante esses quarenta anos, ao contrário do que ocorreu depois de 1930, tivemos apenas uma Constituição e apenas uma emenda, em 1926. Aliás, a mais curta e a mais sintética das constituições que possuímos, com somente 91 artigos.

A realidade político-institucional do País repousa sobre esta interrogação: por que a crise brasileira é exatamente uma crise contemporânea? Será a incapacidade das atuais gerações de lidarem com a complexidade dos problemas do Estado moderno? Será o expansionismo da intervenção do Estado que o torna inadministrável e o faz entrar em conflito inevitável com a ordem econômica e social vigente, criando essa terrível distonia que todos nós diagnosticamos? Ou que outra razão justifica esse fato?

Até agora procurei mostrar que a crise institucional é contemporânea, ou seja, é singular e só se manifestou de forma evidente nos últimos cinquenta anos. O que mudou nesse período para que ela se tornasse tão facilmente visualizada?

## UM POUCO DE HISTÓRIA POLÍTICA

O pacto que sustentou a República Velha, conhecido como “Política dos Governadores”, para usar a expressão do Presidente Campos Sales, baseava-se em alguns pontos fundamentais que podem ser assim resumidos:

- a) A descentralização do poder político, que dava aos governadores o monopólio do poder local;
- b) O poder dos governadores, fundado na estrutura municipal por eles controlada, que legitimava a representação política, através da escolha dos representantes federais e estaduais;
- c) Tal representação dava legitimidade à escolha e ao desempenho do Presidente, fornecendo-lhe a base de sua sustentação parlamentar;
- d) Em troca dessa solidariedade, o Presidente garantia, através de uma ampla delegação de poder, a base do poder local.

Tratava-se de um simples e engenhoso sistema, que, no entanto, exigia a permanência de algumas condições que o tornaram possível, tais como:

1. Uma economia rural assentada na monocultura — café, açúcar e tabaco — e no extrativismo — borracha —, que fornecia sustentáculo político ao poder local, representado pelo coronelismo;

2. A base demográfica e econômica do poder político assentada sobre os interesses predominantes dos dois maiores estados brasileiros, São Paulo e Minas, os quais se revezavam como proprietários do poder federal, de que os demais estados eram apenas condôminos;

3. Uma distribuição populacional que fazia com que os centros urbanos e a chamada pequena burguesia virtualmente não tivessem qualquer parcela de poder, influência ou autoridade política;

4. Relações de trocas comerciais com o exterior totalmente dependentes dos mercados ingleses e americanos, através dos quais fornecíamos produtos primários de origem agrícola e importávamos os bens de consumo necessários ao mercado interno;

5. Nessa estrutura interna do poder político, interesses econômicos permanentemente protegidos pela União e pelos estados, através dos mecanismos de financiamento da safra e dos estoques, de que é exemplo o Convênio de Taubaté.

Esse equilíbrio só se rompeu no momento em que a borracha perdeu sua importância econômica, o mercado de consumo do café entrou em crise e ruíram as bases do sistema econômico mundial de que dependíamos.

## UMA DEFASAGEM DE MEIO SÉCULO

A partir daí alterou-se mais de uma vez, sensivelmente, a base econômica e social do País, mas, em todas as novas etapas históricas, a estrutura

político-institucional foi incapaz de se adaptar às novas conjunturas. Sobretudo entre 1930 e 1945 e, mais recentemente, após 1964, formalmente o Estado brasileiro se expandiu, se agigantou e passou a exercer uma série inédita de atividades, especialmente no campo econômico, ampliando significativamente a tutela sobre a sociedade, sem que se alterassem as bases do pacto em que se assentava o seu poder. As instituições intermediárias da sociedade, como os partidos, sempre colocados na dependência do Estado, tornaram-se artificiais e incapazes de exercer as atividades que tradicionalmente lhes deveriam ser reservadas. O resultado é que hoje, apesar da enorme mobilidade social e da existência de uma economia moderna, temos um aparelho institucional defasado em cerca de cinquenta anos.

## A DÍVIDA EXTERNA

Entendo que só teremos condições de continuar a modernização do parque industrial brasileiro para torná-lo internacionalmente competitivo, quando resolvermos a questão do refinanciamento da dívida.

A despeito de todas as dificuldades que temos enfrentado, e até mesmo do crescimento negativo em dois anos consecutivos, o nosso produto interno, nos últimos dez anos, foi o que mais cresceu, e está entre os dez maiores PIBs do mundo. É claro que esses resultados estão sendo obtidos à custa de um esforço exportador que por vezes reduziu as possibilidades de abastecimento do mercado interno, das distorções regionais e pessoais de renda e dos baixos salários que afetam a maior parte da população brasileira. Enfim, a equação econômica brasileira só será resolvida quando se resolver a questão da dívida externa.

## NECESSIDADE DOS RECURSOS EXTERNOS

O desenvolvimento brasileiro, ao contrário do que ocorre em países do Primeiro Mundo, tem sido historicamente sustentado à custa de recursos externos, já que o desempenho econômico interno não permite financiá-lo com a nossa própria poupança, que, nos dez últimos anos, caiu de 17% para 11%

do PIB. Foi assim no século XIX, quando iniciamos a nossa incipiente industrialização, e no século XX, quando começamos o processo de modernização urbana: sempre mediante aplicação de capitais externos com juros mínimos.

A República herdou do Império uma dívida externa de 15 bilhões de libras esterlinas. Ao fim de seu Governo, depois de superada a crise do *encilhamento* e a crise política de Canudos, que quase fez aluir as bases da incipiente República que vivíamos, Prudente de Moraes recomendou ao seu Ministro da Fazenda, Campos Sales, que ia sucedê-lo no poder, que tratasse, já na qualidade de presidente eleito, de equacionar a questão da dívida, cujo serviço seria impossível pagar, desde 1898.

Contando-se a consolidação feita um ano antes da Proclamação da República, pelo Gabinete Liberal do Visconde de Rio Preto, e dos dois *fundings* negociados na República Velha, passamos por três crises na questão de nossa dívida.

## FATORES DE UM IMPASSE

Foi somente depois de 1930 que a dívida externa passou a ser inadmissível. O primeiro choque se deu em 1931 e foi o resultado da conjunção de dois graves fatores: a sexta-feira negra que desencadeou o *cracking* da bolsa de Nova York, gerando a grande crise mundial desse período, e a Revolução de 1930, que derruiu a República Velha, abalando os alicerces do poder constituído. Decretamos a primeira moratória não-negociada, que impôs a venda dos estoques de ouro do País para atender a compromissos e saques da Delegacia do Tesouro em Londres, e em 1934 prometemos a retomada do pagamento com o chamado Plano Aranha (em 16 tínhamos multiplicado sete vezes e meia os nossos débitos). Em 1938, decretamos nova moratória, a segunda no espaço de oito anos, com a suspensão do pagamento dos juros. Só renegociamos a nossa dívida em 1943, quando a acumulação de saldos comerciais congelados nos permitiu o esquema de estabilização dos compromissos financeiros internacionais.

O que terá inviabilizado o equacionamento de nossa dívida? Será apenas uma conjugação cruel de crise política com crise econômica? Por que elas passaram a se conjugar depois de 1930, exatamente quando começamos a adquirir peso e presença no mundo econômico? Todas essas transformações provam apenas que o desenvolvimento brasileiro foi sempre condicionado

pela capacidade de o financiarmos através do recurso à poupança externa, exatamente porque ainda não adquirimos condições internas de mantermos um desenvolvimento auto-sustentado.

Equacionar adequadamente os termos de nosso intercâmbio financeiro e comercial com o exterior é tarefa essencial para a manutenção do desenvolvimento, sem os riscos de traumas, recessões ou crises.

## A MÁ DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Convém examinar, entretanto, quais as condições e a velocidade das mudanças ocorridas paralelamente no campo social.

Se avaliarmos o nosso produto interno, constatamos ter a 8.<sup>a</sup> economia do mundo. Mas se compararmos nosso PIB *per capita* com o de outros países, caímos de 8.<sup>o</sup> para o 43.<sup>o</sup> lugar! Além disso, há uma extraordinária assimetria na distribuição da renda interna.

Essa disparidade interclasses se repete quando examinamos a distribuição espacial de renda. Os estados mais pobres do Nordeste dispõem de uma renda que é equivalente a um terço da renda média brasileira, que, por sua vez, é igual a um terço daquela das regiões mais ricas.

Essa enorme assimetria de renda pessoal e de renda regional torna os problemas brasileiros extremamente graves e agudos em algumas áreas e regiões que podem estar geograficamente distantes, mas que estão socialmente bem próximas. Nestas condições, os chamados “bolsões de pobreza” que cercam a periferia das grandes cidades são, em termos sociais, rigorosamente idênticos aos “bolsões de pobreza” dos espaços do interior brasileiro não-integrados à nossa economia.

Como não fomos capazes de dar homogeneidade aos desfrutes de padrões sociais e econômicos mínimos a toda a população, pagamos o tributo de um desigual desenvolvimento interno, que é a principal característica do subdesenvolvimento: a convivência simultânea de padrões culturais e econômicos modernos com padrões e técnicas já perecidas e superadas.

## AGRAVAÇÃO DOS PROBLEMAS

Se em termos relativos, nos últimos anos, houve inegáveis avanços no campo social, em termos absolutos agravaram-se sensivelmente os nossos

problemas, pois não fomos capazes de vencer a corrida contra o crescimento demográfico, que somente agora começa a ter taxas declinantes.

Esses padrões sociais foram acentuados na década de 80, quando a população urbana brasileira superou a população rural, alterando sensivelmente os padrões de comportamento familiar.

Isso mostra que a persistência das graves disparidades sociais termina por afetar a estabilidade do próprio núcleo familiar.

Foi essa assincronia que gerou a instabilidade. As intervenções de força tornaram-se o único recurso aplicável, toda vez que as instituições revelaram-se incapazes de administrar o conflito político-ideológico. As tentativas de modernização foram todas frustradas pela ilegalidade do sistema político.

Nosso maior desafio, portanto, é modernizar o aparelho institucional do Estado, de modo a atender às demandas sociais e às exigências do desenvolvimento, mantendo o equilíbrio político que é característico das sociedades democráticas.

## ENFRENTAR OS DESAFIOS

Se alterarmos formal mas não substancialmente o Estado, estaremos vivendo o mesmo cenário dos últimos cinquenta anos. É o que chamaríamos de “ajustamento progressivo”, através do qual estamos sempre contornando os desafios que se apresentam a cada mudança significativa do sistema econômico a que pertencemos. É o cenário da distonia permanente, em que os ajustamentos são sempre representados por simples adaptação institucional.

Foi isto, por exemplo, o que ocorreu em 1964. Nós adotamos uma nova Constituição de feição tipicamente liberal, mas não chegamos a alterar o substantivo da organização política, social e econômica. O melhor exemplo é que ainda hoje temos uma organização sindical concebida para o Estado Novo e um código de trabalho que é da mesma época. Subscrevemos a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho, que é um passo na democratização do Sistema de Representação Trabalhista, mas até hoje nem a ratificamos nem a colocamos em prática. O Brasil é a única sociedade industrial de grande expressão no mundo contemporâneo que adota a unidade sindical na base e o pluralismo sindical na cúpula, ainda que proibida pela mesma legislação que decretou a existência do sindicato paraestatal.

## CONSTITUIÇÕES INOPERANTES

Um dispositivo da Constituição de 46 prescreveu a participação dos empregados nos lucros da empresa, mas, depois de vinte e um anos, o texto constitucional foi revogado, sem que essa disposição jamais tivesse sido regulamentada. Na Carta de 67, outra disposição estabelece que a lei limitará os gastos da União, dos estados, dos municípios, com pessoal. Apesar da situação dramática de inúmeros estados e municípios, sob esse aspecto, até hoje essa lei jamais foi votada. As nossas constituições, a partir de 1934, transformaram-se em instrumentos jurídicos ineficazes para regular a vida do País e para presidir a solução pacífica dos conflitos políticos e sociais que são característicos de um Estado com um crescente grau de complexidade. O que foi a Constituição de 67, ainda em vigor com as modificações radicais da Emenda n.º 01 de 69, senão um ajustamento em face da crise política?

Esse cenário de “ajustamento” que vivemos torna a crise permanente, porque não remove as suas causas, nem efetiva as suas mudanças exigidas a cada transformação da economia ou da sociedade.

## NECESSIDADE DE DEFINIÇÕES

A alternativa para esse cenário é a “transformação estrutural”, modernizadora e democratizadora. Ela consiste em definirmos o modelo econômico que desejamos e modernizarmos o aparelho institucional do Estado para geri-lo, de forma a superar as deficiências sociais constantemente apontadas em todas as análises de nossa realidade. Por isso, entendemos de fundamental importância, entre as definições urgentes, as seguintes:

- a) Delimitarmos as funções do Estado, de modo a direcioná-las, preferencialmente, para o exercício de algumas atribuições fundamentais, como a gestão da justiça, da segurança pública, da educação e da saúde, de modo a torná-las eficientes. A efetiva universalização da Previdência Social, com o objetivo de racionalizar seus custos e benefícios, estendendo-os, indistintamente, a todos os brasileiros da cidade e do campo;

b) Redefinirmos o sistema federativo, de modo a descentralizar a ação política e administrativa, concedendo aos estados e municípios recursos e encargos compatíveis com a nova discriminação de renda. Essa redefinição deve ter por finalidade evitar a superposição de ações paralelas e, ao mesmo tempo, tornar os serviços públicos tão próximos do cidadão quanto possível;

c) Redistribuímos as faculdades e prerrogativas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tornando-os equipotentes, de sorte que uns possam controlar os abusos dos outros;

d) Fortalecermos institucionalmente as instituições intermediárias da sociedade, notadamente os partidos e os sindicatos, redefinindo seus poderes e capacidade de atuação, a fim de torná-los efetivamente representativos dos interesses políticos e corporativos da sociedade e autonomizando-os em relação ao Estado;

e) Criarmos os instrumentos democráticos de controle dos poderes do Estado pela sociedade, através de recursos rápidos, objetivos e eficazes, que possam ser acionados pelo cidadão;

f) Definirmos os limites da atuação do Estado em relação às atividades econômicas, submetendo-o, neste caso, a regras precisas de gerência e controle coletivo;

g) Damos estabilidade ao Sistema Tributário, a fim de torná-lo infenso a mudanças constantes, dando maior segurança ao contribuinte e fazendo-o mais justo sob o ponto de vista social, de forma que a arrecadação fiscal se baseie cada vez mais em tributos progressivos e diretos, e cada vez menos em impostos indiretos que gravam indistintamente os que têm maior e menor poder aquisitivo;

h) Estabelecermos um código de direitos e deveres do cidadão, de forma a assegurar não só a igualdade democrática de oportunidades para todos, mas sobretudo proteção social e eficaz e, ao mesmo tempo, a preservação dos seus direitos econômicos, sociais e morais;

i) Limitarmos o poder de endividamento do Estado, como forma de darmos estabilidade ao sistema econômico, assegurando a competição democrática entre as empresas, estabelecendo suas responsabilidades sociais em relação ao seu desempenho;

j) Tornarmos transparentes o sistema de concessão e contabilização dos benefícios, vantagens e ações econômicas, a fim de prevenirmos toda e qualquer forma de privilégio que possa comprometer o sistema de livre concorrência, e as franquias democráticas.

## REORDENAÇÃO DO REGIME

Este é o instante de reordenarmos institucionalmente o regime democrático, de forma a torná-lo estável, moderno e justo. A Constituição não é o único remédio para essas transformações profundas, mas é, sem dúvida, o primeiro passo. Nenhum documento jurídico, por mais aprimorado que seja, tem um condão de mudar a realidade. Mas nenhuma transformação será eficaz, se não se assentar em uma declaração de vontade expressa no ordenamento jurídico representado pela Constituição. Ou modernizamos o aparelho do Estado, adaptando-o às exigências de uma sociedade democrática e de uma economia dinâmica, ou continuaremos a seguir como até aqui, o que tem sido típico dos últimos cinquenta anos, um processo de “ajustamentos” sucessivos que na realidade aprofundam os conflitos políticos, não resolvem as questões sociais e apenas aumentam a dependência externa de nosso desenvolvimento. O cenário do “ajustamento” é o da permanência da crise e o do adiamento dos problemas. O da “modernização” é o da mudança e o da institucionalização democrática que, desesperadamente, à custa de tentativas e erros, temos buscado ao longo de nossa história, com maior ou menor grau de eficácia.

O Brasil não pode continuar sendo apenas o “país do futuro”, no qual, em nome de uma felicidade futura, e sempre adiada, sacrificam-se sempre as gerações atuais, de forma iníqua e quase permanente.

11

*O PODER EXECUTIVO  
E A CRISE  
CONTEMPORÂNEA*

A crise contemporânea,  
mais do que uma crise política,  
é uma crise de representatividade  
política.



O conflito político nas sociedades modernas não se manifesta apenas como um confronto entre os poderes do Estado. Na verdade, é mais um conflito entre instituições do que entre poderes. Estes, considerados politicamente, são apenas manifestações dos interesses institucionalizados, quer nas instituições do Estado, quer nas da sociedade. Quando a administração de tais conflitos por parte dos órgãos e dos poderes do Estado se torna ineficiente, a crise fatalmente se reflete no aparelho do Estado. O papel que nela exercem as instituições políticas ou as instituições sociais é que transforma a natureza do conflito, fazendo-o transitar do caráter antagônico, que é típico do processo político, para a natureza agônica do confronto, que é a característica das revoluções, das insurreições e das sublevações.

## RELAÇÕES POLITICAMENTE INSTÁVEIS

As crises que inevitavelmente terminam por engolfar os poderes, e que no Brasil atingem mais diretamente o Executivo, não dependem nem decorrem da natureza dos poderes em si, mas, ao contrário, da natureza do relacionamento entre eles. As relações entre poderes institucionalmente diferentes não podem ser politicamente estáveis. O que se nota no período que vai de 1850 a 1889 é exatamente o equilíbrio, cada vez maior e mais acentuado, entre o Poder Moderador e o Executivo de um lado, e o Legislativo do outro, na medida em que o último vai adquirindo importância e começa a exercer um papel decisivo no processo político.

Na República, até 1930, esse equilíbrio não se dá entre o Executivo e o Legislativo, mas sim entre o poder federal representado por um Executivo igualmente forte e os Poderes Estaduais, sobre os quais se assenta a força política do primeiro. Enquanto essas relações se mantiveram estáveis e equilibradas, o processo político manteve a sua indispensável harmonia. Quando elas se exacerbaram, como nos episódios da intervenção dos estados, as relações políticas tornaram-se inevitavelmente agônicas.

## UMA CRISE MUNDIAL

A crise contemporânea do poder não é um fenômeno brasileiro. Recentemente, ao analisar os duzentos anos da Constituição americana, o professor Mark Cannon lembrou que cerca de dois terços das 160 constituições vigentes no mundo ou foram adotadas ou foram revisadas depois de 1970.

Isto mostra a grande generalização de um fenômeno já constatado de que a organização institucional e política dos países contemporâneos tem sido incapaz de acompanhar as inevitáveis mudanças econômicas e sociais que, a rigor, independem da ordem jurídica vigente em cada nação.

Fenômenos como os das intensas migrações internas, o advento das sociedades de massa, a revolução das comunicações e a explosão tecnológica, que tornaram acessíveis os bens econômicos à maioria das populações, não têm sido acompanhados de transformações políticas e institucionais que tornem representativos os poderes do Estado, na medida em que o exigem as sociedades contemporâneas, formadas de classes e interesses cada vez mais agressivamente reivindicantes.

## UMA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

A crise contemporânea, mais do que uma crise política, é uma crise de representatividade política, restando-nos indagar em que medida o Poder Executivo nos Estados modernos será capaz de superar essa crise de representatividade.

No Brasil, o Presidente da República, cujos poderes não têm variado substancialmente ao longo dos últimos anos, não representa apenas o

mais amplo, o mais abrangente e o mais extenso dos poderes. Ele é obrigado a administrá-lo, ao mesmo tempo em que se torna o árbitro, em última instância, de todos os conflitos econômicos e sociais que se desenvolvem no âmbito do Estado e da sociedade.

O fenômeno a que estamos assistindo hoje, depois da adoção da Reforma Econômica, é mais do que ilustrativo dessa afirmação. A instância a que a própria iniciativa privada está recorrendo, num indispensável ajustamento das matrizes de suas relações econômicas, é exatamente o Executivo.

## ANÁLISE DA SITUAÇÃO BRASILEIRA

Isto é o resultado histórico de uma constatação feita há muitos anos: a de que no Brasil, antes de termos sociedade, tivemos Estado. Tivemos Governo, antes de termos povo. A grande virtude dessa fase de transição que vivemos é, no meu entender, a tentativa de ajustamento a que está procedendo o Governo para dar uma ampla e permanente representatividade à atuação do Executivo, na medida em que está fazendo corresponder e, em certos momentos, antecipando-se às reivindicações legítimas da sociedade. Esse processo, mais do que um Executivo forte, exige um Executivo aparelhado para conhecer, permanentemente, as manifestações da comunidade e da opinião pública.

Como os estados não têm sido capazes de acompanhar as vertiginosas mudanças do meio social e da realidade econômica, atendendo às suas múltiplas demandas, a crise tem se tornado permanente. Esse fato nos coloca em confronto com as responsabilidades políticas que estamos assumindo, ao convocar uma nova Assembléia Nacional Constituinte. O que temos de fazer, portanto, além de simplesmente auscultar as manifestações das urnas, é ouvir permanentemente as manifestações da opinião pública a cada ano, a cada mês e a cada dia.



12

*SOCIEDADE,  
CONSTITUINTE  
E PARTIDO*

Somente assim — e essa é uma proposta preconizada pelo moderno liberalismo — conseguiremos evitar os riscos de uma nova ruptura, de uma nova defasagem, de uma nova distonia entre o modelo político e a ordem econômica, entre as instituições políticas e as instituições sociais.



**A maior característica do processo político brasileiro em nossos dias é, sem dúvida, a realização de um intenso programa de mudanças e reformas democráticas que tem por objetivo adequar o aparelho institucional às profundas transformações econômicas e sociais que preparam o País para o futuro.**

**A história nos mostra que em nosso País a economia e a sociedade — que Max Weber certa vez chamou de “imperativos segmentos da civilização” — têm evoluído com maior rapidez do que o Estado, com seu obsoleto ordenamento jurídico. Quanto mais se acentuou essa distonia, mais profundas e duradouras foram as crises institucionais que vivemos.**

**É como se a ordem política e a ordem jurídica, pela lentidão do processo de adaptação e de reformas indispensáveis ao ajustamento cronológico de nossa evolução histórica, entrassem em choque com a ordem econômica e a ordem social vigentes no País.**

## **UMA ADAPTAÇÃO IMPORTANTE**

**Agora, talvez pela primeira vez neste século, o Estado tem procurado adaptar-se às imperiosas mudanças determinadas pela conjuntura que vive o País, ajustando-se às inevitáveis transformações por que tem de passar o poder no Brasil.**

**O Brasil de 1985, em matéria de concepção política de poder, nada tinha a ver com o Brasil atual.**

**Foi graças à visão do novo Presidente, de que vivíamos um momento decisivo de aproximação e sincronização do Estado com a sociedade, que**

conseguimos dar passos significativos em nossos rumos. Em menos de um ano, o Brasil mudou de fisionomia.

## A PREOCUPAÇÃO COM O SOCIAL

Realizamos os ajustamentos políticos indispensáveis à instauração democrática e à reordenação do poder, como, por exemplo, as eleições, a posição independente em termos de política externa, o controle da inflação, a redefinição da política de desenvolvimento, a ênfase à política de cunho social, voltada para os mais pobres, a restauração da credibilidade do País — a partir da moeda. É certo que enfrentamos crises de produção; mas, sem dúvida, é porque o Brasil voltou a crescer a taxas superiores a 8% ao ano.

Cabe agora, é verdade, dar corpo, consistência a essas mudanças, o que extrapola a competência estrita do Executivo, na medida em que a institucionalização de um país moderno e equilibrado depende da reordenação das instituições — o que é competência da Assembléia Nacional Constituinte.

A Nação tem demonstrado muita disponibilidade e interesse em dotar o País de meios e recursos institucionais para que se possa moldar o modelo político às necessidades econômicas e sociais do presente.

## A NOVA CONSTITUIÇÃO

Por isso, é preciso tecer uma Constituição atenta a esses fatos, bem estruturada e moderna, e também — o que me parece muito importante — organizar o quadro partidário, para que os partidos sejam instituições representativas, com capacidade de intermediar os conflitos entre as classes e o poder, capazes de compatibilizar os recursos finitos do Estado com as reivindicações infinitas da sociedade. Daí a importância de se criar um orgânico Estado partidário, porque sem partidos fortes não há forte democracia, e sem democracia forte, por conseguinte, não há Estado institucionalmente estável.

Não podemos pensar em Estado centralizado, numa ordem jurídica meramente formal, nem em instituições econômicas tradicionais. É pre-

ciso vencer o preconceito contra a ação do Estado, contra a empresa privada, contra a interdependência do mundo contemporâneo. É preciso eliminar os privilégios, vencer as tendências corporativas e coadunar a democracia com a igualdade e a liberdade com a ordem.

## MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE PODER

Precisamos, assim, modernizar e agilizar o aparelho do Estado, adaptar as instituições políticas à sociedade complexa que já somos e criar mecanismos democráticos que controlem o poder, contenham os abusos, punam os excessos e previnam a agonia dos conflitos.

Somente assim — e essa é uma proposta preconizada pelo moderno liberalismo — conseguiremos evitar os riscos de uma nova ruptura, de uma nova defasagem, de uma nova distonia entre o modelo político e a ordem econômica, entre as instituições políticas e as instituições sociais.



13

*CAMINHOS DA  
REORDENAÇÃO  
DO SISTEMA  
TRIBUTÁRIO  
BRASILEIRO*

O caminho para a superação desse impasse consiste em produzir uma nova repartição de rendas públicas, com base nas transferências federais, de caráter compulsório, livre de restrições quanto à sua utilização e voltadas para a redução das disparidades inter-regionais de renda.



Não sendo um especialista em administração tributária, sei, contudo, que o homem público não pode dispensar um conhecimento das questões mais gerais que permeiam a política tributária, porquanto inequivocamente vinculada ao funcionamento e organização do Estado, além de repercutir intensamente sobre todos os cidadãos, desde o cotidiano de suas vidas até a própria perspectiva de sua realização material, daí passando às intrincadas relações que envolvem todo tecido social.

São esses vínculos que explicam, desde logo, que a política fiscal não pode constituir um fim em si mesma, nem representar mero instrumento de arrecadação. Portanto, não convém que governante e o legislador a compreendam por esse prisma estreito e limitado, subordinando-a às exigências do curto prazo e elidindo concepções que encerrem um compromisso com o exercício da cidadania, com a edificação de uma sociedade democrática e com a criação de oportunidades de vida, mais prósperas e socialmente mais dignas.

Os tributos são, com efeito, institutos essenciais à vida social, à medida que viabilizam a defesa do interesse público e o funcionamento dos serviços sociais básicos, cuja relevância transcende o interesse individual.

## A TRADIÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

A nossa circunstância histórica aponta, quase invariavelmente, para a prevalência de soluções autoritárias ou, sob outro enfoque, a própria

construção do Estado brasileiro se fez com base em um federalismo erigido a partir de imposições de um poder central que tutelou as demandas originalmente locais. Tais fatos autorizam dizer que os debates suscitados pela polêmica questão tributária reclamam, de plano, a fixação de bases conceituais que possibilitem uma visão mais consentânea com um tratamento democrático dessa política governamental.

Entre os mais preeminentes temas relacionados com a Reforma Tributária sobressai-se o federalismo fiscal, seja porque está intimamente relacionado com a efetivação do federalismo institucional brasileiro, seja porque aproveita ao processo de desconcentração de poderes, o que, em última análise, interessa à democratização do Estado brasileiro.

Não há lugar para dúvidas quanto a uma historicamente significativa participação da União no montante das rendas públicas nacionais. Nos anos recentes, essa participação se situou ao redor de 60%, variando desde 46%, em 1967, até 64%, em 1976 e em 1983. Em contrapartida, os estados e municípios alcançaram percentuais médios de, respectivamente, 35% e 5%.

Na estrutura tributária brasileira, entretanto, não há como dispensar, para fins de análise, o instituto das transferências intergovernamentais, que assumem um papel regulador, em termos de desigualdades inter-regionais de renda, à medida que traduzem receitas compartilhadas entre as entidades federativas e distribuídas, em geral, segundo critérios que beneficiam os estados e municípios das regiões mais pobres. Daí porque é mais apropriado examinar-se o perfil da distribuição dos recursos tributários efetivamente disponíveis do que o associado à arrecadação realizada pelos diferentes níveis de governo.

## FORTALECIMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

De fato, ao incorporarem-se as transferências intergovernamentais, há uma expressiva mudança na discriminação das rendas públicas. Apenas para ilustrar, vale registrar que, em 1986, a União participou com 45,5% do total dos recursos tributários efetivamente disponíveis, contra uma participação de 36,9% e de 17,6%, respectivamente, dos estados e municípios.

Essa significativa alteração não permite, todavia, que se refute a tese de concentração de recursos em poder da União, mormente se se leva em conta que os estados e municípios têm uma capacidade limitada para promover uma elevação dos tributos de sua competência.

Parece óbvio, portanto, que se cogite de uma nova discriminação de rendas que venha a fortalecer os estados e municípios. Tal propósito, contudo, deve ser visto em um contexto que considere outras restrições — a exemplo da existência de um déficit público global e das persistentes disparidades inter-regionais de renda.

A transferência pura e simples de tributos federais para a competência dos estados e municípios contrasta com a existência de um elevado déficit público federal, de proporções equivalentes ao daqueles entes federativos. À parte a necessidade de providências enérgicas e eficazes para reduzir-se o déficit público global, independentemente do nível de governo a que está associado, é indispensável que se consigne a imperiosa necessidade de que a transferência de tributos federais para os estados e municípios se faça acompanhar de uma igualmente relevante transferência de encargos. A nova discriminação seria, assim, de rendas e encargos públicos.

Além de assegurar esse equilíbrio com a nova distribuição de receitas, vale aduzir que a decorrente repartição de encargos públicos possibilitaria a superação de clássicas imperfeições no modelo administrativo brasileiro, relacionadas, especificamente, com a eliminação de competências concorrentes na execução — traço insólito do federalismo brasileiro. São exemplos, nesse sentido, a administração da política educacional, da política sanitária e outras ligadas aos setores sociais, em que freqüentemente se confundem as ações desenvolvidas pela União, pelos estados e pelos municípios.

## AS DISPARIDADES INTER-REGIONAIS DE RENDA

Ainda no que concerne ao federalismo fiscal, é necessário observar que tão grave — ou mais grave, quem sabe — quanto a concentração intergovernamental de receitas públicas são as disparidades inter-regionais de renda.

O Brasil exhibe, no plano inter-regional, uma das mais elevadas concentrações, no contexto de países do Terceiro Mundo, o que conspira contra a efetivação de um desenvolvimento íntegro e harmônico e enseja graves problemas sociais, traduzidos na migração, nas deseconomias de aglomeração, na violência, na formação de bolsões de pobreza na periferia dos grandes aglomerados urbanos etc.

Proceder-se a uma desconcentração das rendas públicas sem levar em consideração a desconfortável realidade dessas desigualdades inter-regionais não faria mais que agravá-las, produzindo, por via de consequência, efeitos perversos sobre a estrutura do desenvolvimento nacional.

O caminho para a superação desse impasse consiste em produzir uma nova repartição de rendas públicas, com base nas transferências federais, de caráter compulsório, livre de restrições quanto à sua utilização e voltadas para a redução das disparidades inter-regionais de renda.

## REFORMA E SONEGAÇÃO FISCAL

A propósito, cabe lembrar a recorrente sugestão de conferir ao ICM características que o tornem mais assemelhado a um imposto de consumo, visando a eliminar os denominados vazamentos inter-regionais de renda, mediante a introdução da alíquota zero nas operações interestaduais.

Tal proposta, aparentemente, alcançaria esse objetivo, não existisse a franca possibilidade entre as alíquotas praticadas nas operações internas e nas interestaduais.

Concebido originalmente para estados unitários, o ICM nas operações interestaduais revela-se conflituoso, pela impossibilidade de estabelecer, aprioristicamente, a prevalência do destino ou da origem na apropriação das receitas decorrentes.

Afastada a possibilidade de introdução da alíquota zero, em virtude das razões expendidas, como evitar que o ICM, nas saídas interestaduais, concorra para ampliar as transferências de renda para os estados produtores, especialmente à vista das elevadas desigualdades inter-regionais? Uma fórmula para superar essa dificuldade, como já foi lembrado por especialistas, consiste em criar-se um Fundo Tributário Nacional, formado a partir de receitas partilhadas, que permitisse a compensação dos créditos interestaduais, beneficiando os estados consumidores.

## POLÍTICA DE EXPORTAÇÕES E ARRECADAÇÃO ESTADUAL

Outro aspecto a considerar diz respeito ao ICM das operações de exportação. É prática comum no comércio internacional evitar-se o que usualmente se denomina “exportação de impostos”, daí a imunidade fiscal no tocante à exportação de manufaturados, prevista no texto constitucional brasileiro.

Tal fato, contudo, resulta em situações conflitantes entre os objetivos da política de exportações e arrecadação estadual de impostos. À guisa de exemplo, vale assinalar que Pernambuco e Alagoas, por força de razões de política econômica nacional, respondem por parte significativa das exportações brasileiras de açúcar. Não obstante, essas operações não repercutem totalmente na arrecadação do ICM daqueles estados, haja vista a prevalência do princípio da imunidade.

Impõe-se, assim, a adoção de mecanismos que permitam indenizar os estados e municípios, onerados, em suas receitas, à vista de isenções e imunidade nas exportações.

## REORDENAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

Ainda no tocante ao federalismo fiscal, uma proposta que revela propósitos redistributivos é a de fixar-se como critério único, nas transferências para os estados e municípios, o inverso da renda *per capita*, nas hipóteses em que existe essa informação disponível e o tamanho da população. Eliminar-se-iam, por conseguinte, critérios outros — como valor agregado, produção, consumo etc. — de sentido indiscutivelmente concentrador.

Outro princípio que deve informar a reordenação do sistema tributário é a distribuição interpessoal de renda. Nesse sentido, a estrutura vigente revela-se inadequada, mercê da elevada participação dos impostos indiretos na arrecadação total e do cunho predominantemente regressivo que se constata na carga tributária.

A despeito da crescente participação dos impostos diretos na arrecadação, sinal de que vem aumentando a justiça social do sistema tributário

brasileiro, os impostos diretos continuam representando praticamente metade da arrecadação.

A reforma tributária deve, portanto, elevar substancialmente a proporção dos tributos diretos na arrecadação total, com conseqüente redução dos impostos indiretos.

## RENDA E PATRIMÔNIO

Dois elementos constituiriam a base econômica dos impostos diretos: a renda e o patrimônio. No que concerne à renda, propomos a taxaçoão progressiva e universal dos rendimentos auferidos por todos os cidadãos, isentando-se naturalmente de impostos aqueles de baixa renda.

A taxaçoão progressiva e universal dos rendimentos, a par de ampliar a base de incidência do imposto, visa a corrigir o tratamento tradicionalmente discriminatório dispensado aos assalariados, eliminando-se os privilégios atualmente concedidos a determinados rendimentos e, em conseqüência, a uma classe de contribuintes. Há aqui um vasto campo a ser explorado e que abrange, em especial, os rendimentos do capital, da grande exploração agropecuária e dos serviços.

O binômio dos impostos diretos completa-se com a tributação, também em bases progressivas, do patrimônio. Por mais justo que seja o imposto de renda não há como negar que a capacidade contributiva varia em função do patrimônio.

Ademais, uma sociedade que se quer democrática, produtiva e socialmente justa há que distinguir entre a renda que é gerada de forma produtiva daquela proveniente da exploração de um patrimônio cuja acumulação não resultou do trabalho do contribuinte. Propomos, dessa forma, a ampliação substancial da taxaçoão sobre o patrimônio dos indivíduos, sobre as doações e sobre as sucessões.

Um novo sistema tributário deve revigorar, em toda plenitude, os princípios da legalidade e anterioridade, como instrumento que se inscreve no conjunto dos direitos e garantias individuais — vale dizer, de efetivação da cidadania.

Por último, há que salientar a importância de promover-se uma simplificação no sistema tributário, eliminando-se exigências desnecessárias e de caráter meramente burocrático, e reduzindo-se a multiplicidade de tributos e contribuições.

## UM DEBATE OPORTUNO

São esses entendimentos que trago à reflexão geral, não como propostas de um especialista, mas como observações de um político que tem o propósito de contribuir para o debate sobre política tributária.

Debate, registre-se, oportuno e necessário, porque a Assembléia Nacional Constituinte certamente não dispensará os ensinamentos e a experiência daqueles que, na administração pública, vivem e exercitam a política tributária. Dessas contribuições, saberão os constituintes extrair o essencial para a elaboração do novo sistema tributário brasileiro, que de resto, será uma ferramenta útil na construção do novo Brasil.



# 14

## *OS LIBERAIS E OS PROBLEMAS DO NORDESTE*

Esse quadro conflita com a concepção de desenvolvimento perfilhada pelo moderno liberalismo, segundo a qual o crescimento econômico não pode dispensar a utilização de políticas distributivistas, sob pena de comprometer frontalmente qualquer propósito de assegurar-se, a todos os indivíduos, o irrestrito exercício dos direitos econômicos e sociais.



As disparidades interpessoais e inter-regionais de renda constituem um dos traços mais marcantes da realidade contemporânea brasileira, forjada a partir de modelos concentradores que excluíram qualquer perspectiva distributivista, em que os benefícios e serviços usufruídos por uma pequena parcela de pessoas e de organizações poderosas contrastam com uma imensa massa de pobres e de organizações frágeis.

Esse quadro conflita com a concepção de desenvolvimento perfilhada pelo moderno liberalismo, segundo a qual o crescimento econômico não pode dispensar a utilização de políticas distributivistas, sob pena de comprometer frontalmente qualquer propósito de assegurar-se, a todos os indivíduos, o irrestrito exercício dos direitos econômicos e sociais.

## UMA PRIORIDADE NACIONAL

Com respeito à questão regional brasileira, especificamente, são notáveis — e infelizmente persistentes, como se sabe — as desigualdades de renda. Superá-las constitui indiscutível prioridade nacional, sob o ponto de vista social, econômico ou político, porque a democracia se funda na igualdade de oportunidades entre os cidadãos e não prospera onde grassam as desigualdades.

Qualquer consideração específica dos desequilíbrios regionais brasileiros faz aflorar a clássica problemática nordestina. De fato, o desenvolvimento do Nordeste constitui projeto inadiável da sociedade brasileira. Região pioneira no processo de formação do Brasil, com quase 20% do território e 30% da população do País, o Nordeste continua a exhibir condições inaceitáveis de atraso e pobreza.

## A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES

A despeito do esforço despendido pelo Governo e pela sociedade e apesar dos progressos alcançados em alguns setores — particularmente na indústria e na infra-estrutura de transportes, energia e telecomunicações —, o quadro das desigualdades inter-regionais de renda e pobreza praticamente não se alterou nos últimos vinte e cinco anos.

O desenvolvimento do Nordeste não deve ser considerado a partir da evolução de indicadores setoriais isolados que, muitas vezes, mascaram a natureza concentradora e excludente de determinados instrumentos. Ao contrário, há que ser entendido como um processo global de transformação estrutural do sistema social, econômico e político, que opera profundas mudanças na mentalidade dos indivíduos e, principalmente, nas relações entre os agentes econômicos. O desenvolvimento da região não pode ser encarado como processo autônomo, alheio ao desenvolvimento do País, ao qual está indissociavelmente ligado por uma trama de relações que urdem o tecido da nacionalidade.

Uma política de desenvolvimento do Nordeste deve, necessariamente, entre outros, abranger cinco vetores principais de transformação — educação, saúde, reforma agrária, irrigação e industrialização.

## ESTATUTOS DO MAGISTÉRIO

Embora seus resultados mais expressivos só possam ser colhidos a médio e longo prazos, é fundamental que se invista maciçamente em educação. Além da construção de escolas e da distribuição de merenda e de livros e materiais didáticos, deve-se conferir especial atenção à formação e valorização do magistério. Nesse sentido, é vital que se acelere a aprovação, pelos estados e municípios, de estatutos do magistério, que assegurem aos professores condições adequadas de remuneração, uma perspectiva de carreira baseada no mérito e segurança para o exercício de suas funções.

Ainda no tocante à educação, é imperioso assinalar a ênfase que se deve conferir ao ensino básico e também aos investimentos na área do ensino superior, não apenas pela perspectiva de ampliação do acesso a esse nível de ensino, como igualmente pela necessidade de se fortalecer os programas de pesquisa e extensão inerentes aos objetivos das institui-

ções universitárias. Mesmo no Nordeste, o desenvolvimento não poderá jamais dispensar o apoio científico e tecnológico, enquanto instrumento capaz de suplantar criativamente as mais diferentes dificuldades e restrições.

## SAÚDE E SANEAMENTO BÁSICO

No que se refere à saúde, a prioridade consiste no saneamento básico e na organização de uma rede de serviços essenciais. Ações relativas ao saneamento básico, compreendendo o abastecimento de água e o saneamento ambiental, possibilitarão interromper os mecanismos de propagação das doenças transmissíveis. A rede de serviços de saúde deve voltar-se, em especial, para a vacinação, o controle das doenças endêmicas e atendimento materno-infantil, inclusive nos aspectos de alimentação e nutrição, além do atendimento geral da população.

## O PROBLEMA RURAL

A reforma agrária constitui, juntamente com a irrigação, a grande prioridade do meio rural. Além do componente de justiça social inerente à reforma agrária, há que se salientar sua função transformadora das relações econômicas e sociais no campo. Afora isso, seu êxito é essencial para a solução da complexa questão urbana. O crescimento explosivo que vem sendo observado nas capitais do Nordeste, e que é fator determinante da deterioração da qualidade de vida nessas cidades, só pode ser resolvido pela redução das migrações rural-urbanas, o que requer criação de oportunidades de acesso à terra e melhoria das condições de vida da população rural.

O desenvolvimento do Nordeste não pode prescindir, igualmente, do fortalecimento do setor industrial. Esse setor, a partir da criação dos incentivos fiscais, vem funcionando como centro dinâmico da economia regional, à medida que promove o aproveitamento de recursos naturais da região, atende à demanda de bens industriais, estimula o desenvolvimento dos serviços e gera impostos.

## INDUSTRIALIZAÇÃO E INCENTIVOS FISCAIS

Apesar dos bons resultados alcançados quanto à industrialização regional, dever-se-ia aperfeiçoar o sistema de incentivos fiscais. Um primeiro passo nesse sentido consiste na elaboração, pela Sudene e pelo BNB, em articulação com as lideranças da região, de programas de industrialização, segundo gêneros industriais, que passariam a contar com recursos específicos no âmbito do Finor. Evitar-se-ia, dessa forma, a indesejável dispersão ou a exagerada concentração de recursos em determinados gêneros, conferindo-se maior racionalidade ao processo de industrialização. Um segundo ponto diz respeito à necessidade de facultar-se o acesso das pequenas e médias empresas aos incentivos fiscais.

Em que pese a importância da pequena e média empresa para o desenvolvimento da região, é preciso ter presente que um processo de industrialização equilibrado não pode prescindir do concurso de grandes empresas — notadamente para o aproveitamento dos recursos minerais e a instalação de complexos industriais.

## UMA OBRA INADIÁVEL

Cabe, afinal, ressaltar a necessidade de participação do Governo Federal, através de empresas estatais, na fase inicial de implantação desses complexos.

O desenvolvimento do Nordeste é obra intransferível, complexa e difícil, que exige determinação, criatividade e, sobretudo, vontade política. Não constitui responsabilidade somente dos nordestinos, tampouco pode ser conduzida apenas pelo Governo. A superação do atraso secular e do quadro de pobreza regional é tarefa de todo o País.

15

*CRISE POLÍTICA E  
MODELO  
INSTITUCIONAL*

Se o modelo de organização institucional que temos tido ao longo de nossa evolução histórica tem falhado, é exatamente porque temos sido incapazes de moldá-lo, atendendo ao princípio fundamental da *equivalência* e da *equipotência* entre os diversos poderes.



O Poder Executivo sempre exerceu, conforme aponta a nossa história, tanto política quanto juridicamente, uma função de incontestável relevo na organização dos poderes. O modelo que nos serviu de padrão foi, inquestionavelmente, o primeiro regime republicano da história contemporânea: o dos Estados Unidos.

Todos sabem que, em sua concepção original, o Executivo americano foi estruturado como um poder dominador, tanto em relação ao Legislativo quanto ao Judiciário. A idéia que os redatores da Constituição americana tinham, ao delegar tantas atribuições a um presidente, entre outras prerrogativas, a de ser reeleito por sucessivos períodos, era a de um monarca por tempo limitado. Um poder monárquico não-aristocrático e não-hereditário.

## PRESIDENCIALISMO OU PARLAMENTARISMO

No Brasil, pela simples circunstância de havermos adotado o modelo americano, o temor e a lembrança dessas manifestações sempre estiveram presentes em quantos criticaram o presidencialismo, manifestando sua preferência pelo sistema parlamentar de governo. Na Constituinte de 1891, embora o pensamento predominante fosse o da incompatibilidade entre parlamentarismo e Federação, e a despeito da idéia do presidencialismo ter sido logo vitoriosa com a proclamação da República, não foram poucos os que defenderam ardentemente a continuação do sistema parlamentar, valendo-se exatamente dos argumentos que sempre indicaram o

presidencialismo como o regime de extrema concentração de poderes em mãos de um só titular.

O mais consistente desses argumentos procura confrontar a estabilidade que tivemos no Império, durante os sessenta e cinco anos de vigência da Carta de 1824, com a instabilidade que caracterizou o regime republicano, virtualmente a partir de sua implantação.

## UM MODELO DE CRISES

Convém lembrar, porém, que a crise independeu do regime político. Tivemos problemas institucionais indistintamente no Império e na República, da mesma forma que tivemos, durante a Regência, um dos períodos mais conturbados da história política brasileira.

Isso serve para mostrar que o nosso modelo institucional, mais do que o regime político que tivemos no Império e na República, foi um modelo de crises sempre adiadas, nunca resolvidas.

Se isto diz respeito aos primeiros cem anos, que vão de 1824 a 1930, a realidade dos últimos cinquenta anos é ainda mais dramática. Nesse período, tivemos nada menos que cinco constituições distintas, e o que não podemos esquecer é que os problemas institucionais brasileiros não se resolveram com a intervenção militar.

Ora, se a crise é intermitente e se tornou eruptiva nos últimos anos, de que forma ela se relaciona com a estruturação dos poderes, quer na República, com o presidencialismo, quer no Império, com o parlamentarismo?

## FORTALECER OS PODERES LEGISLATIVOS E JUDICIÁRIOS

Um exame comparativo das atribuições reservadas ao Poder Executivo, durante todas essas fases, mostra que elas variaram apenas quanto ao grau e amplitude, mas se mantiveram razoavelmente estáveis quanto à natureza. Não é, portanto, enfraquecendo o Poder Executivo que vamos torná-lo estável. O mal, a meu ver, parece residir não no excesso de poderes do Executivo, mas na falta de poderes do Legislativo e do Judiciário. Na verdade, não temos um Executivo forte, mas sim outros poderes

institucionalmente fracos. Em outras palavras, os poderes no Brasil podem ser constitucionalmente equivalentes mas jamais foram institucionalmente *equipotentes*.

Essa fragilidade orgânica dos demais poderes, que termina transformando em forte o Executivo, não é um mal apenas do Legislativo e do Judiciário. É uma característica de nossas instituições políticas. Fracos e efêmeros são os partidos, como frágeis são igualmente as instituições sociais. Exatamente por isso o Estado, ou mais especificamente o Poder Executivo, termina sendo sempre uma instituição forte, dominante e intervencionista, para a qual se apela paternalmente, na falta de outras formas mais elaboradas e mais institucionalizadas de organizações políticas e sociais a que se recorrer.

Se as instituições mais organicamente estruturadas como a Igreja, as Forças Armadas e a Imprensa não têm sido imunes a esses surtos de ameaças internas, como esperar que partidos e organizações políticas, ainda mais frágeis, possam suportar as crescentes demandas de uma sociedade em processo de vertiginosa mudança e de acelerada transformação, como tem sido, nos últimos cinquenta anos, a sociedade brasileira? O que temos constatado é que a posição dominante do Executivo o torna, por sua própria natureza, o alvo mais fácil, portanto mais próximo da crise, sempre que ela se manifesta no universo político brasileiro.

## A ORIGEM DA CRISE

A crise resulta mais de uma incapacidade de adaptação às exigências das mudanças reclamadas pela economia e pela sociedade do que da natureza do regime político ou da organização institucional. Na verdade, não é o Governo que costuma entrar em crise. A crise, quando se manifesta, termina inevitavelmente se refletindo indistintamente sobre todos os poderes. Certamente, a crise termina sendo a manifestação da distonia entre as instituições políticas e o meio social, conforme diagnosticou em 1926, com providencial antecipação, o escritor Gilberto Amado. O papel que o Executivo brasileiro tem desempenhado nessa sucessão de crises é, na verdade, o reflexo da crise entre os poderes. Em outras palavras, exatamente porque são poderes assimétricos, não há nunca no Brasil um poder capaz de mediar os conflitos de poderes, fenômeno que termina se tornando inevitável.

## UM PRINCÍPIO FUNDAMENTAL

Se o modelo de organização institucional que temos tido ao longo de nossa evolução histórica tem falhado, é exatamente porque temos sido incapazes de moldá-lo, atendendo ao princípio fundamental da *equivalência* e da *eqüipotência* entre os diversos poderes. Tenho a convicção de que, tornados iguais, os poderes no Brasil conviverão mais harmonicamente e permitirão maior estabilidade institucional.

16

*DESENVOLVIMENTO,  
DEMOCRACIA  
E DÍVIDA*

Nenhuma grande potência consegue ser uma grande democracia política com esses padrões sociais. E nenhuma grande potência, que não seja uma grande democracia, pode garantir a estabilidade política interna, sem a qual não pode existir prosperidade econômica.



O cenário de nosso futuro é hoje de intensa curiosidade e permanente questionamento.

Lembrou, recentemente, o ensaísta francês Jean-François Revel que as dificuldades dos países do Terceiro Mundo estão hoje em três expressivos “Des”: a dívida, a democracia e o desenvolvimento. Pois é em torno desse trinômio que gira a presente realidade brasileira.

A dívida de 100 bilhões de dólares é um dado menor num país que possui a segunda população do mundo ocidental e que nos últimos quarenta anos conseguiu assegurar, a despeito de explosivas taxas de crescimento demográfico, índice médio de expansão anual de sua economia de 6,7%, cerca do dobro do desempenho obtido no mesmo período pelos Estados Unidos, Europa e até mesmo pelo Japão.

## O PESADO ÔNUS DA DÍVIDA EXTERNA

Ao fim da II Guerra Mundial importávamos manteiga e alimentos básicos, enquanto nossa pauta de exportações cingia-se àquilo que o professor Afonso Arinos chamou de produtos de sobremesa: café, cacau e açúcar. Quarenta anos depois, somos um dos maiores produtores de alimentos do mundo, constituímos a oitava economia, e quase a metade de nossas exportações compõe-se de manufaturados, que vão do aço à tecnologia de ponta, como computadores.

Em que pese todo esse esforço, a dívida externa ainda é pesado encargo, ônus excessivo para o País. Como se sabe, apenas o atual serviço

da dívida consome 5% de nossas exportações e 20% de nossa poupança! O que temos provado, no entanto, é que, apesar da vulnerabilidade em algumas áreas, como ocorreu com o primeiro choque do petróleo em 1973, empregamos bem os recursos que tomamos emprestado e investimos maciçamente nas bases da economia, tornando-a extraordinariamente competitiva. A tal ponto que nada menos que vinte e um produtos brasileiros sofrem agora discriminação e restrições nos mercados de nossos principais parceiros comerciais. Entre os quarenta e cinco países mais industrializados do mundo, somos o de menor vulnerabilidade aos efeitos externos. Em outras palavras: quase 90% do que produzimos são consumidos no mercado interno; e menos de 10% dessa produção dependem de suprimentos externos.

É óbvio que esses resultados não foram obtidos sem sacrifícios.

## ESTADO E DÍVIDA SOCIAL

Nosso desenvolvimento foi marcado por duas características conhecidas: a primeira foi um forte apelo ao capital estrangeiro, quer sob a forma de investimentos diretos, quer sob a forma de empréstimos. A segunda foi a permanência da inflação, que se tornou mais aguda. Enfim, as elites dirigentes brasileiras apelaram para essas duas formas clássicas de financiar o desenvolvimento: o capital externo e as emissões inflacionárias.

A dívida a que me refiro não é a dívida externa, como a ela se referiu Jean-François Revel, mas sim a dívida social, que é o aspecto politicamente mais relevante da realidade brasileira.

O nosso desenvolvimento sempre foi, histórica e tradicionalmente, induzido pelo Estado, tanto no Império como na República. É certo que esse processo foi se acentuando progressivamente.

Não devemos esquecer, porém, que mesmo os investimentos estrangeiros em setores normalmente abertos à concorrência, como nos casos das indústrias automobilística e química, só se tornaram possíveis na medida em que o Estado garantiu-lhes reserva de mercado, tarifas preferenciais e financiamentos públicos. O déficit, que no Império foi crônico, na República tornou-se corriqueiro. Mas sem tudo isso não teríamos chegado aonde chegamos.

O resultado político mais imediato dessa presença ativa do poder público nos setores produtivos, que no capitalismo clássico estão entregues

às forças de mercado, é que contraímos uma enorme dívida social. Muito maior, muito mais significativa e muito mais difícil de ser resgatada do que a dívida externa.

## ESTADO-PAI E ESTADO-PADRASTO

Temos padrões econômicos da Europa e padrões sociais da África. Acostumamo-nos a conviver, dentro de nossas fronteiras, com algo semelhante aos “dois Brasis” a que se referiu o sociólogo Jacques Lambert.

Com esses padrões, podemos dizer que o Estado brasileiro sempre foi o pai do esforço econômico e o padrasto das condições sociais. Desviado de suas funções clássicas, o poder público se esqueceu de prover as liberdades sociais, sem as quais não se atinge a prosperidade econômica.

Nenhuma grande potência consegue ser uma grande democracia política com esses padrões sociais. E nenhuma grande potência, que não seja uma grande democracia, pode garantir a estabilidade política interna, sem a qual não pode existir prosperidade econômica. Nossas preocupações, portanto, voltam-se para a institucionalização de um modelo estável e democrático que possa completar o processo de modernização social que lhe dê base e equilíbrio. Temos que modernizar as instituições políticas, dar funcionalidade aos poderes e tornar possível um sistema partidário pluralista, livre e competitivo que seja a base da legitimidade do poder.

## IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE POLÍTICA

Contudo, um novo pacto de poder não resistiria às tentações totalitárias tão freqüentes na história das nações da América Latina, se não tiver por fundamento a estabilidade política e a solidariedade entre as classes sociais.

Pode-se afirmar que freqüentemente a liberdade política se constitui na base da estabilidade econômica. Assegurada esta, está o Brasil em condi-

ções de operar as profundas e inadiáveis transformações que vão servir para se construir as bases sociais de um regime político livre e democrático, cujo fundamento seja a justiça e cujo objetivo seja a prosperidade. Não a falsa prosperidade de alguns, mas a verdadeira e democrática prosperidade de todo povo, sem a qual, todo e qualquer desenvolvimento será apenas a falácia de um precário, frágil e passageiro crescimento.

\* \* \*

**Impresso pelo**  
**CENTRO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL**  
**Praça dos Três Poderes s/nº**  
**CEP 70160 — Brasília, Distrito Federal**  
**O.S. 20962/87 — dezembro/87**





