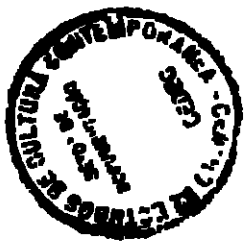

As Instituições Políticas Tradicionais e a Revolução Democrática no Brasil

REGIS DE CASTRO ANDRADE

Caderno CEDEC nº 21 São Paulo, 1991

As Instituições Políticas Tradicionais e a Revolução Democrática no Brasil

Este é um trabalho sobre a velha ordem política no Brasil e sua dilatada crise. Trato aqui desse *old establishment* que, vivendo nas estruturas estatais como numa certa maneira de ver o mundo, na realidade como nos mitos políticos através dos quais nos pensamos como nação, subsiste, burkeanamente, nas suas transformações. Direi uma palavra, na seção I, sobre a sua especificidade constitucional e sobre suas raízes na história da formação sócio-econômica brasileira. Na seção II, procuro descrevê-lo em sua forma típico-ideal, levando em conta alguns dos seus principais elementos: a presidência, o Congresso, os partidos, a classe política e a cidadania. Na seção III, descrevo o impacto das estruturas tradicionais nas estratégias e comportamentos dos atores - candidatos e eleitores - na campanha presidencial de 1989 e seu *day after*. Na seção IV, faço algumas observações sobre os descompassos resultantes da permanência da velha ordem nesses tempos de silenciosa revolução democrática: os descompassos do Estado Econômico, do Estado Social, da ordem constitucional e da ordem política *stricto sensu*. Concluindo, faço uma breve análise da contradição principal do sistema político-brasileiro nos dias que correm.

I. Breve referência sobre o paradigma constitucional e as raízes históricas do moderno Estado brasileiro.

Mais que uma transição do autoritarismo militar para outra forma de governo, o Brasil atravessa um período de crise do Estado nascido da revolução de 1930, a que chamarei Estado varguista. Não é objetivo deste trabalho discutir as vicissitudes e fases históricas da sua formação, mas pode ser útil traçar o seu perfil em linhas gerais.

1. Paradigma

A especificidade morfológica do Estado varguista aparece à luz da moderna experiência constitucional. Para maior clareza, e assumindo os riscos da simplificação excessiva, limito-me a considerar, na estrutura constitucional do poder público, (a) as funções de soberania e de governo, (b) as instituições do Parlamento e do Poder Executivo e (c) as leis e decretos como formas de manifestação do poder público.

No modelo clássico, que tomo aqui em sua versão kantiana, o soberano representa a vontade unida do povo, e detem a potestas legislatoria. As leis são comandos universais, universalmente vinculantes: são decisões "de cada um para todos, e de todos para cada um". Numa república democrática, a soberania tem sede no órgão representativo do conjunto dos cidadãos ativos (numa assembléia legislativa). A função de governo é de qualidade diferente. A ele pertence a potestas executoria; seus comandos "não são leis, mas ordenamentos e decretos, porque envolvem decisões sobre casos particulares e são sujeitos a mudanças". (1)

A solução original da Constituição americana consiste em dissociar a soberania como expressão da vontade de todo o povo dos órgãos legislativos ou executivos. A soberania se expressa na Constituição. A política diz respeito à função de governo, e o governo se exerce normalmente como implementação de policies e administração dos conflitos de interesse no quadro normativo permanente da Lei Superior, ou seja, nos limites estabelecidos pela vontade geral do povo. Os poderes de governo são diferenciados e distribuídos entre o Parlamento e o Poder Executivo, que se controlam e equilibram mutuamente. Leis (do Congresso) e decretos do Executivo são ambos instrumentos de governo. (2)

No moderno parlamentarismo europeu a soberania é representada pela coroa ou pelo Presidente da República; o governo é atividade conjunta do Parlamento e do Ministério, na medida em que este, por construção, emana da maioria parlamentar e nela se apóia. Aqui, "governa-se por meio de leis, não segundo leis". A clássica distinção qualitativa entre leis e decretos passa a ser uma distinção quantitativa: são ambas normas jurídicas que se diferenciam pelo alcance dos seus efeitos.(3)

No Estado varguista, as funções de soberania e de governo concentram-se no chefe do Poder Executivo. O Congresso não legisla (no sentido clássico) nem governa (como nos modelos americano e europeu). A função básica do Congresso é a de ratificar, ou formalizar legislativamente, as decisões do Executivo. Esse modelo envolve uma permanente tensão entre os dois Poderes devido as tentativas cíclicas por parte dos parlamentares de aumentar sua participação no governo através de ampliação de suas funções legislativa e de controle. Realmente, em momentos de crise governamental profunda, como em 1945-6, ou nos anos finais do governo Figueiredo, o Congresso investiu-se de funções legislativas extraordinã-

rias de tipo constituinte. O Executivo, por sua vez, como sede da soberania e do governo, resiste ao controle e à redução de sua competência legislativa, utilizando leis e decretos segundo as conveniências, as possibilidades e as necessidades do momento. As tensões históricas entre os poderes, contudo, não alteraram a estrutura constitucional básica do Estado varguista, que determina a supremacia persistente e inquestionável do Executivo. Isso se verifica na acidentada história do Congresso. Nas últimas seis décadas sofreu pressões de todo tipo, foi alterado em sua composição e competência, teve seus membros cassados e, em conjunturas de crise aguda, foi sumariamente fechado por ato do Executivo.

Resta dizer que todos esses incidentes, alguns graves e traumáticos, se inscrevem numa linha de continuidade básica das estruturas estatais brasileiras. Por graves que tenham sido, os conflitos políticos assinalados não se travaram na perspectiva da refundação do Estado nem refletiram alterações decisivas da base sócio-política histórica do Estado varguista.

2. O Compromisso Oligárquico

A Constituição de 1981 fundou a República Oligárquica: eliminou o Poder Moderador que pertencia ao Imperador defenestrado; transformou as províncias em estados, entregando-as ao governo dos senhores da terra locais; consagrou o rigoroso monopólio político das elites e manteve a exclusão sócio-política dos trabalhadores. (4) O poder central, segundo a norma estabelecida no final do último século, se apoiaria sobre os governadores estaduais, sustentando-os, em troca, contra as facções rivais. Em

oposição a esse ordenamento levantaram-se as classes populares urbanas em competitivas campanhas eleitorais, em mobilizações de massa e em protestos difusos; rebelaram-se os jovens oficiais militares em levantes armados; mobilizaram-se as oposições oligárquicas liberais em conspirações e alianças eleitorais, No dia 3 de outubro de 1930 Getúlio Vargas partiu do Rio Grande do Sul à frente de suas tropas em direção ao Rio de Janeiro, e a 3 de novembro assumiu a presidência do Governo Provisório, com amplo apoio de massa. A revolução vitoriosa era popular, nacional e anti-oligárquica. Ela seria, na palavra de Vargas "a expressão viva e palpitante da vontade do povo brasileiro, afinal senhor dos seus destinos e supremo árbitro de suas finalidades coletivas". Seria nacional, posto que nela "todas as categorias sociais, de alto a baixo (...) comungaram um idêntico pensamento fraterno e dominador: a construção de uma Pátria nova, igualmente acolhedora para grandes e pequenos, aberta à colaboração de todos os seus filhos". (5) E contra que voltava-se ela? Contra a manipulação das eleições, que tornava impossível a qualquer oposição vencê-las; contra o caciquismo que transformava a política em coisa privada; contra a utilização das Forças Armadas como instrumento das lutas regionais de facções. Voltava-se, em suma, contra o particularismo das oligarquias fundiárias, para criar um Estado nacional sob o impulso da expansão capitalista e da urbanização.(6)

O Estado varguista não eliminou, porém, o poder oligárquico: incorporou-o. Eis o seu segredo. Despontava, sim, no país, uma burguesia disposta a formular um programa para toda a nação, de universalizar seus próprios interesses. Mas a oligarquia fundiária, sem ser, por sua própria natureza, uma classe nacional, não podia ser destruída porque integrava-se organicamente à imensa massa das populações rurais pela imensidão do terri

tório. O Brasil profundo era senhorial em sua cultura, coronelístico em seu ordenamento político. Qualquer assembléia local, estadual ou federal eleita seria dominada pelos políticos oligárquicos, como de fato o foram sempre que houve eleições no país. O Estado varguista foi, portanto, um Estado de compromisso sob hegemonia urbana. Instituiu-se, por amplíssimo consenso, um Executivo forte, incumbido de construir a nação por seu próprio fiat: promover o desenvolvimento, integrar política e economicamente o território, incorporar as massas trabalhadoras no sistema político por via da outorga de direitos sociais e da criação de estruturas estatais de proteção e controle e afirmar, enfim, a identidade nacional no plano mundial. Instituiu-se também, mal ou bem, com intermitências, o Congresso Nacional, aceitando-se que seria sede, porta-voz e intermediário dos particularismos oligárquicos e reservando-se a ele um lugar subalterno nas estruturas do poder público.

Não há porque distinguir entre Lei e Decreto num processo de construção de Nação por fiat executivo: simplesmente não há Nação que preceda o governo nem Lei que dê os parâmetros para a ação governamental. O Estado varguista tem sido o instrumento de uma silenciosa e brutal revolução capitalista truncada pelos compromissos históricos que a viabilizaram politicamente ao mesmo tempo em que impediram a universalização dos seus valores; de uma revolução capitalista que, sem ter sabido ou podido reordenar o país segundo seu próprio projeto autonomo, não pode justificar-se no presente: ela se projeta obsessivamente ao futuro (através dos mitos da Construção Nacional, do Desenvolvimento, da Grande Potência) repondo, nesse movimento, a excepcionalidade de suas estruturas estatais.

II - O modelo político tradicional

Nesta seção, apresento um modelo interpretativo da nossa constituição profunda: da articulação institucional, normativa e cultural que, subjacente ao enredo da nossa história política, permite-nos percebê-la como um processo contínuo e inteligível a partir da ruptura varguista. Refiro-me à constituição brasileira em estado prático, tal como ele se manifesta em estruturas materiais, em certas regularidades de comportamento e em crenças amplamente compartilhadas. É claro que o processo histórico real não se esgota nisso; ele inclue os efeitos intensos das estratégias legislativas e os massivos comportamentos divergentes. Nessa seção, contudo, limito-me a uma interpretação da vida política brasileira do ponto de vista da ordem e em sua forma típico-ideal.

1. O Estado e a Presidência

No modelo brasileiro, o Estado é a prefiguração de um poder originário ausente: o povo em formação de uma nação a construir. Nesse sentido, o Estado assume ele próprio, na prática, o poder originário. O presidente, chefe do Estado, é também chefe do governo, e por essa razão seus atos são a um tempo atos de soberano e atos do poder constituido. Pode-se chamar "presidencialismo absoluto" a esse ordenamento estatal. Dessa ficção do exercício direto e permanente da soberania por mediação presidencial decorre uma intensa subjetivação do Estado na linguagem corrente: o "Estado" faz e desfaz, o "Estado" é responsável etc. Ora, essa subjetivação é parte integrante do modelo. O Sujeito estatal dá forma a uma sociedade inerte, violenta, injusta, e carente de mecanismos de auto-regulação. A ele cabe tomar as iniciativas de mudança; só dele depende a ordem social; ele corrige as desigualdades e protege os desampa-

rados; ele é o mediador único de todos os conflitos e, por, fim, constitui o princípio de racionalidade sem o qual a sociedade sosobraria numa espécie de estado natural hobbesiano. É provável que a criatura social brasileira possa sobreviver sem seu criador; mas o Estado Demiúrgico não é um simples mito. Como indiquei acima, seus poderes adquirem eficácia prática através de sua máquina onipresente e da variedade das suas intervenções burocráticas, administrativas e normativas. Vejamos, pois, como esses poderes são exercidos.

O uso e abuso do decreto-lei e a intensa iniciativa legislativa do Executivo são indícios da apropriação estatal do poder originário, e as tentativas - inclusive constitucionais - de mudar essa situação não foram até hoje bem sucedidas. Em seguida: sabe-se que os brasileiros não são particularmente propensos a respeitar as leis, como se elas proviessem de um poder externo à sociedade; e ainda que, paradoxalmente, se reconheça a necessidade delas, tudo se passa como se os poderes de ordenação da vida social tivessem sido transferidos ao Estado em sua totalidade. Os poderes de proteção social aparecem no volume enorme de recursos destinados às políticas sociais e na complexidade do respectivo aparelho; o Estado atende efetivamente, ainda que mal, a grandes contingentes de população pobre a emprega diretamente 7% dos assalariados (compensando, em parte, e da pior forma possível, a ausência de seguro-desemprego). Os poderes de mediação universal substituem mecanismos e hábitos de negociação no plano da sociedade, que inexistem, ou existem localizadamente, mesmo quando os interesses em presença são organizados (como no caso das relações de trabalho); eles se exercem também intensamente nas numerosíssimas situações em que, por uma razão ou por outra, as partes não dispõem de recursos de organização para chegar a entendimentos (como nos

casos de conflitos entremos sem terra da cidade e do campo com proprietários, entre produtores e consumidores, entre povos indígenas, grileiros e garimpeiros etc...). Os poderes de racionalização, enfim, manifestam-se na intensa e generalizada ação econômica do Estado, que fixa preços de produtos, salários e taxas de juros; concede incentivos e privilégios fiscais, cambiais e outros; protege a industria nacional; produz insumos industriais e vários tipos de serviços, controla o câmbio; socorre empresas em vias de falência etc..

Mas o presidente não é apenas o chefe do Estado. Ele é também o chefe de um governo eleito, ponto de convergência de imensas e contraditórias espectativas. (7) Dele se espera, por um lado, como expressão que é do consenso básico e permanente sobre o qual repousa a permanência e a unidade da nação - ele é o único mandatário ungido pelo voto de todos os brasileiros - que represente os interesses nacionais por sobre os interesses particulares de qualquer tipo. Como chefe do governo, por outro lado, investido dos poderes demiúrgicos assinalados, dele se espera o atendimento de cada uma das reivindicações particulares, que, na ausência de mediações político-partidárias, são dirigidas desagregada e diretamente ao Poder Executivo.

2. O Congresso Nacional

O Congresso não desempenha um papel central no sistema político brasileiro na medida em que não participa centralmente dos processos de decisão governamental e não dispõe de poderes reais de controle sobre o governo.(8) Essa é uma característica estrutural do sistema, ou seja, ela não se explica pela ação inibidora desse ou daquele goveno, nem pelo despre

paro ou venalidade dessa ou daquela legislatura. Porisso mesmo, ela gera efeitos que tendem a reproduzí-la. Como o Congresso não é chamado a participar decisivamente do governo, não se organiza política e tecnicamente para isso. Como os partidos no Parlamento não tem responsabilidades definidas de situação ou de oposição, não são estimulados a constituir-se em atores claramente identificados do processo de tomada de decisão. Os parlamentares, por sua vez, não se sentem comprometidos com a tarefa de governar ou de preparar-se, na oposição, para governar. Disso resulta o absenteísmo e o rítmo lento de trabalho. Os altíssimos salários que eles votam para sí mesmos (ou seja, a desvinculação entre desempenho parlamentar e remuneração) não favorecem alterações dessa situação.

O Congresso desempenha, contudo quatro importantes funções. Em primeiro lugar, legitima as decisões do Executivo na medida em que as aprova (isto é, não usa seu poder de veto) e em que, de modo mais geral, não se transforma em fórum nacional de crítica político-ideológica dos governantes do dia. Em segundo lugar, a atividade parlamentar é o canal de transferências clientelísticas dos recursos públicos para as bases políticas dos próprios parlamentares: para ali convergem os indivíduos e grupos que desejam pedir algum favor, como também representantes de grupos organizados de interesse e lobbies pressionando pela aprovação ou desaprovação de projetos de lei. Em terceiro lugar, o Congresso é a sede da classe política. Essa função se liga às anteriores e sobre isso direi algo mais abaixo. Enfim, o Congresso funciona como caixa de ressonância das aspirações democráticas da sociedade quando o Executivo torna-se o instrumento de uma ditadura explícita.

casos de conflitos entremos sem terra da cidade e do campo com proprietários, entre produtores e consumidores, entre povos indígenas, grileiros e garimpeiros etc...). Os poderes de racionalização, enfim, manifestam-se na intensa e generalizada ação econômica do Estado, que fixa preços de produtos, salários e taxas de juros; concede incentivos e privilégios fiscais, cambiais e outros; protege a industria nacional; produz insumos industriais e vários tipos de serviços, controla o câmbio; socorre empresas em vias de falência etc..

Mas o presidente não é apenas o chefe do Estado. Ele é também o chefe de um governo eleito, ponto de convergência de imensas e contraditórias espectativas. (7) Dele se espera, por um lado, como expressão que é do consenso básico e permanente sobre o qual repousa a permanência e a unidade da nação - ele é o único mandatário ungido pelo voto de todos os brasileiros - que represente os interesses nacionais por sobre os interesses particulares de qualquer tipo. Como chefe do governo, por outro lado, investido dos poderes demiúrgicos assinalados, dele se espera o atendimento de cada uma das reivindicações particulares, que, na ausência de mediações político-partidárias, são dirigidas desagregada e diretamente ao Poder Executivo.

2. O Congresso Nacional

O Congresso não desempenha um papel central no sistema político brasileiro na medida em que não participa centralmente dos processos de decisão governamental e não dispõe de poderes reais de controle sobre o governo.(8) Essa é uma característica estrutural do sistema, ou seja, ela não se explica pela ação inibidora desse ou daquele goveno, nem pelo despre

paro ou venalidade dessa ou daquela legislatura. Porisso mesmo, ela gera efeitos que tendem a reproduzí-la. Como o Congresso não é chamado a participar decisivamente do governo, não se organiza política e tecnicamente para isso. Como os partidos no Parlamento não tem responsabilidades definidas de situação ou de oposição, não são estimulados a constituir-se em atores claramente identificados do processo de tomada de decisão. Os parlamentares, por sua vez, não se sentem comprometidos com a tarefa de governar ou de preparar-se, na oposição, para governar. Disso resulta o absenteísmo e o rítmo lento de trabalho. Os altíssimos salários que eles votam para sí mesmos (ou seja, a desvinculação entre desempenho parlamentar e remuneração) não favorecem alterações dessa situação.

O Congresso desempenha, contudo quatro importantes funções. Em primeiro lugar, legitima as decisões do Executivo na medida em que as aprova (isto é, não usa seu poder de veto) e em que, de modo mais geral, não se transforma em fórum nacional de crítica político-ideológica dos governantes do dia. Em segundo lugar, a atividade parlamentar é o canal de transferências clientelísticas dos recursos públicos para as bases políticas dos próprios parlamentares: para ali convergem os indivíduos e grupos que desejam pedir algum favor, como também representantes de grupos organizados de interesse e lobbies pressionando pela aprovação ou desaprovação de projetos de lei. Em terceiro lugar, o Congresso é a sede da classe política. Essa função se liga às anteriores e sobre isso direi algo mais abaixo. Enfim, o Congresso funciona como caixa de ressonância das aspirações democráticas da sociedade quando o Executivo torna-se o instrumento de uma ditadura explícita.

3. Os partidos políticos

Os partidos não se definem primariamente, no modelo político tradicional brasileiro, por nenhuma de suas funções clássicas. (9) (a) Eles não representam senão frouxamente a diversidade social de situação e de opinião. Em regra, não têm vinculação orgânica com os eleitores dos seus candidatos; a fluidez das bases eleitorais dos partidos no Brasil é notória.(10) (b) Tampouco eles são agentes formadores de opinião; eles não respondem enquanto partidos pelas alternativas eleitorais oferecidas à população (essas alternativas são mais pessoais que partidárias). (c) Se é verdade que procuram organizar-se como máquinas eleitorais, também é certo que não se verifica uma alta correlação entre o seu tamanho e o resultado das urnas. O fenomeno das siglas de aluguel está ligado a isso; ele se explica pela possibilidade de sucesso mesmo se a candidatura for apresentada por um partido sem nenhuma expressão ou não tiver qualquer identificação com o perfil do candidato. O bom desempenho eleitoral parece dever-se a outros fatores: ao uso eficiente da grande mídia na construção de uma certa imagem que corresponde a expectativas do eleitorado, ao apoio de setores sociais organizados (categorias de trabalhadores, comunidades eclesiais de base, associações empresariais) e ao apoio de bases clientelísticas locais ou setoriais. A importância de cada um desses fatores varia segundo o candidato, o âmbito (municipal,estadual ou nacional) e as características sócio-políticas do município ou estado em que ocorrem as eleições. (d) Os partidos não são, enfim, prefigurações de governo, tanto do ponto de vista dos próprios partidos (as equipes de governo são formadas segundo critérios de conveniência de momento, e não de competência específica) como do ponto de vista do eleitorado (que normalmente não associa o governo a partidos).

Como, então, caracterizar os partidos no modelo descrito? Eles são agrupamentos formados em torno de vagos ideários cujo confronto, em grande parte retórico, mantêm os rituais da competição democrática. Ao mesmo tempo, os partidos ordenam a competição eleitoral na medida em que as candidaturas devem ser apresentadas por eles; mas a competição que assim se estabelece é uma competição entre indivíduos, não entre propostas partidárias. Os partidos, enfim, são agrupamentos que servem para facilitar ou ordenar a disputa por cargos políticos e por recursos clientelísticos do Estado. Numa perspectiva de conjunto, os partidos definem-se, primariamente, como instrumentos organizatórios da classe política.

4. A classe política

Os políticos brasileiros constituem o que se convencionou chamar "classe política". Para evitar as flutuações de significado próprias do uso corrente, convém precisar o sentido em que uso a expressão. A classe política é uma corporação, e como tal empenha-se em promover os interesses que seus membros têm em comum, por sobre os interesses individuais ou partidários de cada um deles. Trata-se de uma corporação de produtores de um certo bem político: a legitimação secundária dos governantes, ou seja, o fornecimento de apoio político, sobretudo nas casas legislativas. Esse apoio, como já foi mencionado, dá-se por meio da ratificação de projetos do Executivo - ou seja, permite que o governo governe - e da abstenção de campanhas sistemáticas de críticas aos governantes. Esse tipo de legitimação diferencia-se claramente, no sistema brasileiro, da legitimação eleitoral ou primária em virtude do baixíssimo grau de accountability dos parlamentares brasileiros com respeito aos seus eleitores e também em virtude da baixa correlação entre a votação obtida pelo candidato vitorioso

a cargos executivos e a composição político-partidária das respectivas casas legislativas. (11) Sem compromissos programáticos de governo e dispensado de prestar contas do que fazem, os parlamentares concedem (ou não) apoio aos governantes em função de seus próprios interesses, e não como representantes do eleitorado ou como membros de partidos do governo. E quais são esses interesses? O interesse geral da corporação é maximisar os recursos materiais (salários diretos e indiretos, recursos clientelísticos) e de poder (controle de cargos na estrutura administrativa e nas empresas estatais) à disposição dos seus membros. Compreende-se que para promover-se enquanto tal a classe política deva cuidar da própria imagem. Ela deve manter, face ao executivo, uma postura de independência; a menção das chamadas "prerrogativas do Congresso" ocorre com frequência nos discursos parlamentares. É de suma importância, ao mesmo tempo, manter o esprit de corps face à tentativas de redução de salários e privilégios, a acusações dirigidas a membros individuais pela grande mídia, por organizações da sociedade civil ou por colegas etc... Por suas funções de legitimação e de intermediação na privatização de recursos públicos, a classe política é uma pedra angular da dominação oligárquica no país.

5. A cidadania

Na sub-seção 1 fiz referência aos amplos poderes de iniciativa, ordenação, mediação e racionalização conferidos ao Estado pela constituição profunda do país e inscritos na própria organização estatal brasileira. Tais poderes, reais ou simbólicos, apresentam-se, transfigurados por uma certa ideologia de Estado, como atributos de um ente autônomo (com respeito à sociedade) e dotado de um projeto próprio: são atributos, como

já disse, de um Estado-Sujeito. A esse Estado corresponde uma cidadania cujas características importa analisar.

O termo cidadania, em sentido lato, designa o conjunto de membros de uma sociedade enquanto detentores de direitos humanos, políticos e sociais conquistados em demoradas lutas contra autocracias de todos os tipos. Nesse sentido a cidadania é um princípio ativo do sistema político, mobilizando, na salvaguarda a ampliação dos seus direitos, recursos institucionais que ela própria criou. Pois bem, essa concepção não se aplica à cidadania brasileira tal como ela se constrói idealmente no modelo tradicional: nesse modelo, a cidadania é, em parte, passiva, (constitui-se por outorgas estatais de direitos) e em parte reflexa (realiza-se nos atos estatais desses direitos, mesmo quando tais atos respondem a pressões sociais). A titularidade dos direitos fundamentais requer a anuência formal por parte das autoridades competentes, e essa formalização deve ser provada e documentada para que esses direitos (não tão fundamentais assim, portanto) valham. Os direitos humanos, por exemplo, e disso os pobres têm uma longa experiência - não se provam pela existência da pessoa, mas pela exibição de documentos de identidade e de trabalho. As associações de todos os tipos devem ser registradas nos órgãos próprios, as profissões são detalhadamente reguladas etc... Os direitos sociais são experimentados tanto pelos titulares quanto pelas autoridades, como dádivas do Estado; essas dádivas se materializam na multiplicação e diversificação endógenas dos órgãos incumbidos das prestações nas áreas de saúde, educação, saneamento etc... O exercício dos direitos políticos é limitado na medida em que o eleitorado é mal informado, não se defronta a reais alternativas de governo quando chamado a votar e não tem meios de controle sobre os seus mandatários.

O baixo grau de diferenciação político-ideológica do eleitorado brasileiro prende-se ao fato de que a sociedade brasileira é estatalmente organizada, não partidariamente organizada. Uma das implicações mais importantes desse modelo é a de que a definição e hierarquização das grandes opções substantivas da vida social em seu conjunto - refiro-me aos valores orientadores das políticas governamentais, como o Desenvolvimento, a Justiça Social, a Segurança Nacional - incumbe ao Estado. Essas opções ostentam sempre, no discurso de seus defensores, uma rationale supra-partidária de tipo tecnocrático, moral, geopolítico ou patriótico : em qualquer hipótese, são opções "necessárias", inegociáveis e ligadas à unidade e à perenidade da nação, isto é, próprias do Estado. Nessas condições, a política, que é o campo por excelência da manifestação e processamento dos grandes temas do contencioso social, aparece como a esfera de operação de uma racionalidade não-contraditória, pré-política e demiúrgica: ela nos precede e traça o nosso destino. (12)

Por que se concebe como beneficiária de prestações estatais de todo tipo - prestações mais simbólicas que reais, diga-se de passagem, dado o hiato estrutural entre as promessa implícitas no gigangismo da máquina e a pequenez dos recursos disponíveis - a cidadania tende a votar, de fato, em operadores supostamente eficazes da máquina estatal, e não em projetos políticos-partidários. Operadores eficazes: são políticos capazes de ampliar as transferências de recursos estatais para o povo em geral ou para setores, regiões ou grupos específicos da sociedade. (13) Desse ponto de vista, o eleitorado surge como a base clientelística - a cidadania tutelada - do sistema político.

III - O peso da tradição política brasileira nas eleições de 1989 e no início do governo Collor

A eleição do presidente Fernando Collor de Mello em novembro de 1989 e os primeiros meses do seu governo são processos particularmente ilustrativos do vigor das instituições tradicionais do país. Neles, velhas práticas, valores e discursos que deitam raízes nas camadas fundas do nosso inconsciente político - se me permitem a metáfora - explicitaram-se de modo claro na arena institucional. Que essa explicitação tenha sido, para os atores individuais mais conscientes e bem assessorados, objeto de um cálculo estratégico, não debilita o argumento; o fato é que o sucesso dessa estratégia requeria, precisamente, que se previsse com um mínimo de acerto o tipo de reações sociais e políticas que a mobilização do tradicional provoca. Que as velhas estruturas tenham determinado, à maneira de um deus (não tão) oculto, o desenrolar dos acontecimentos não significa que a história simplesmente tenha-se repetido - as novidades também foram visíveis - ou que se repetirá com certeza: ganhar eleições, hoje, pela mobilização do tradicional, não autoriza prognósticos sobre a possibilidade, ou a desejabilidade, de governar segundo os velhos padrões.

1. A imagem pública do presidente eleito - ou seja, - o presidente que o eleitorado escolheu - não se afasta em demasia da imagem típico-ideal do nosso Presidente da República, Chefe de Estado e de Governo. Collor constituiu-se ao longo da campanha como a representação simbólica (nem sociológica, nem política) do país profundo, da perenidade do Povo varguista, em oposição, precisamente, aos políticos e aos partidos. Uma de suas mensagens mais enfáticas e polarizadas com respeito a Lula foi a de

que não faria um governo de coalisão. Sua sustentação política viria da "grande maioria do povo brasileiro", sem intermediações de qualquer tipo. Haveria, nessa metamorfose o Poder Soberano, que passa da diluição e da impotência extrema na forma do povo desamparado à concentração supremamente eficaz do poder presidencial, algo de miraculoso. Mas esse milagre se explica pelo restabelecimento de uma velha cumplicidade entre o povo e o seu governante: Collor - tal era no fundo a mensagem - exerceria materialmente seu poder soberano por meio da máquina estatal realizando em benefício do povo sofrido políticas tutelares e moralizadoras que os "políticos", divididos e voltados aos seus próprios interesses particulares, não desejariam ou não poderiam realizar. A propaganda mostrava que Collor, ex-prefeito e ex-governador, conhecia a máquina e sabia operá-la.

Mas o que faria o candidato como chefe de governo? Duas coisas: seria o "caçador de marajás" e adotaria políticas em favor dos "descamisados", ou seja, das camadas mais pobres da população. Os "marajás" perderiam seus privilégios e os "ricos pagariam a conta" das políticas redistributivas. Não seria necessário - como não foi - descer a muitos detalhes. Para completar essa estratégia de construção de imagem, Collor empunhou, flamejante, a bandeira do anti-comunismo. A esquerda - os "comunistas", representados por Lula - foi apresentada, em têrmos simples e brutais, como uma força inimiga da Pátria e da civilização. O efeito no outro lado do espectro social, seria o mesmo: aos olhos da elite, Collor utilizaria o poder do Estado para manter a ordem.

2. A competição eleitoral de 1989 foi, de modo geral, uma competição entre canditados individuais, desvinculada da história política do país e basea-

da em projeções míticas do futuro. Essas características se aplicam sobretudo aos três candidatos mais votados, e chamam a atenção para a lateralidade dos partidos nos processos analisados.

Examinando essa questão ponto por ponto vale a pena lembrar, de início, que os dois grandes partidos da Nova República, amplamente majoritários no Congresso, onde contavam juntos com 77,1% dos deputados, e organizados até as profundezas capilares do território, não conseguiram evitar o naufrágio de seus candidatos. Ulysses Guimarães, do PMDB, recebeu 4,43% dos votos no primeiro turno, e Aureliano Chaves, do PFL, recebeu 0,83%. Dos dois mais votados, em contraste, Lula pertencia a um partido que no âmbito nacional era pequeno (dispunha de apenas 3,3% dos deputados federais). (14) É verdade que o PT foi um elemento importante, enquanto militância e enquanto idealidade programática, na campanha de Lula; mas seu desempenho eleitoral no plano nacional antes e depois das eleições presidenciais justifica a hipótese de que o voto no talento político pessoal de Lula foi mais importante que o voto no partido. Collor, por sua vez não pertencia a qualquer partido; seu "partido", o PRN, era apenas uma sigla.

A vitória pertenceu aos que acreditavam no sucesso da sua aventura. Partindo de avaliações devastadoras da Nova República, do Governo Sarney, do período militar e da história política do país em seu conjunto, Collor e Lula lançaram-se ao futuro como quem parte para um novo mundo: cortando radicalmente os vínculos com um passado morto. Os candidatos escolheram estratégias de descontinuidade que a partidos de alguma implantação histórica seria indesejável, senão impossível. Mas a essa descontinuidade estratégica correspondia, pelo que se pôde observar, uma descontinuidade no plano do eleitorado. Realmente, que impacto teve o passado in genere nas eleições de 1989?

Havia, por certo, tradições políticas subjacentes às recomposições do sistema partidário e ao ballet das siglas; ninguém era inocente naquele jogo. Pois bem: quando atuou, o passado atuou contra os candidatos. Em alguns casos, isso era previsível, e porisso ele foi cuidadosamente omitido pelos indigitados (bem como, é claro, lembrado pelos opositores). Nessa categoria estavam Collor, o "filhote da ditadura" na expressão de Brizola, e Maluf, tradicional dirigente da ARENA e do PDS, velho amigo dos militares. O PMDB, de sua parte, apresentou-se como partido da resistência democrática, das Diretas-Já e da Constituinte: para sua surpresa, isso não lhe rendeu votos. O PSDB de Mário Covas e o PL de Afif Domingos, de criação muito recente, trataram de apresentar-se como portadores de novos projetos para o país (social democrata o primeiro, social-liberal o segundo). O único a referir-se a raízes históricas pré-militares foi Brizola, reivindicando para sí a herança do trabalhismo e do nacionalismo varguista. Se não lhe fez mal - isso é difícil de avaliar - essa estratégia de identificação tampouco lhe ajudou muito, pois o voto brizolista concentrou-se em apenas dois estados e não foi suficiente para leva-lo ao segundo turno. O PT é um caso especial. É um partido que não tem história - mal fez dez anos de idade - mas tem um passado, que é o "passado" eterno, sempre presente e sempre futuro, das lutas universais dos pobres e oprimidos contra seus opressores. Se a sua "história" se conta nesse plano meta-temporal, sua aparição no plano da história política real só pode perceber-se como absoluta novidade.

Em síntese, a memória política do eleitorado parece ter-se exercido como recusa ou supressão em bloco do passado, mais do que como memória seletiva do que nele poderia haver de positivo ou negativo. Essa descontinuidade de base manifesta a falência dos partidos como meios de acumulação

As estratégias de representação do futuro dos principais candidatos deram mais importância à construção de enredos míticos que à discussão de programas partidários ou planos de governo. (15) Os mitos de 1989 tinha estrutura semelhante: partindo, como vimos, da transfiguração do passado numa estória de Corrupção, Exploração e Entreguismo, procedia-se à montagem dos personagens heróicos por atribuição de Poderes, como num jogo de Dungeons and Dragons. Collor assumiu a Liderança Desassombrada e a Pureza. Lula investiu-se da Consciência Histórica e da Organização Popular de Base. Brizola ficou com o Nacionalismo e o Paternalismo. Vencedora, tal estratégia comunicativa sinalizava a ineficácia dos partidos como agentes redutores das incertezas e angústias do presente a taxas aceitáveis de previsibilidade racional.

As eleições de 1989 sugerem a imagem de um país em que o passado é doloroso demais para ser lembrado e em que o futuro, porisso mesmo, tende a ser imaginado como teodicéia: como representação de uma trajetória providencial num mundo habitado pelo mal. A esse país restava, contudo, como resta, o presente, o cotidiano inevitável que, à falta de estruturação política temporal - um presente politicamente descontínuo com relação ao passado e ao futuro - subsiste na materialidade imediata e organizadora do Estado Demiúrgico, única ponte entre o que foi e o que será.

3. Em 1988 o Congresso Nacional, no exercício da sua função constituinte, deu ao país uma nova Lei Maior ao fim de um longo processo de debates e negociações envolvendo o conjunto das organizações significativas da sociedade, as tendências e partidos políticos, os membros do governo, e inúmeros lobbies setoriais e regionais. Dentre os vários aperfeiçoamentos democráticos introduzidos pela nova Carta com respeito à Constituição

outorgada de 1967, figura a extinção do decreto-lei, instrumento jurídico por excelência dos regimes militares. O decreto-lei tinha vigência imediata e se não fosse aprovado pelo Legislativo em sessenta dias era aprovado por "decurso de prazo", validando-se ao mesmo tempo, nesse caso, os atos praticados naquele prazo. Para atender a situação de "relevância e urgência", a nova Constituição atribuiu ao Executivo a prerrogativa de adotar medidas provisórias, (MPs), que embora tenham eficácia imediata por trinta dias, perdem a vigência caso o Congresso não as transforme em lei nesse período. O decurso do prazo agora joga contra o Executivo. O espírito da norma é claro; os contribuintes tinham em vista a recuperação da competência legislativa anteriormente confiscada pela ditadura militar. Esperava-se reduzir drasticamente o número de atos normativos do Poder Executivo, tornando-os de fato excepcionais, e limitá-los a casos de "relevância e urgência".

Nada mudou, contudo, nas relações entre Executivo e Legislativo. Nada mais ilustrativo da força inercial das estruturas políticas tradicionais no país que o completo desprezo por parte do novo governo, em evidente cumplicidade com a maioria do Congresso, pela nova sistemática constitucional. As MPs,já utilizadas como instrumento normal de governo no governo Sarney, passaram a ser utilizadas ainda com maior frequência no novo governo. No final de julho de 1990, com quatro meses de existência, o governo Collor havia editado 53 Medidas Provisórias, numa média de quase três por semana. Dessas, 24 haviam sido aprovadas pelo Congresso; algumas estavam em curso, e apenas uma havia sido rejeitada. Os critérios da "relevância e urgência" sequer entram em linha de conta; naquele período, as MPs versaram sobre reforma administrativa(10) salários(5) impostos(11) casa própria(2) mensalidades escolares(2) e privatização de estatais(2).

(16) Não bastasse, o governo passou a reeditar, com pequenas modificações simbólicas, as MPs vencidas ao cabo de trinta dias. A equiparação desse instrumento ao decreto-lei consumou-se na prática; o Congresso resvala para suas funções tradicionais.

A maioria dos juristas julga inconstitucional o semelhate abuso das MPs, e em particular a sua reedição, que perpetua sua vigência. Menos dois anos depois da promulgação da nova Constituição, o Congresso que elaborou é ilegal e ostensivamente ignorado pelo governo. Nada acontece; a própria opinião pública parece anestesiada.

Como se explica isto? É necessário um álibi, que preserve a boa consciência do Executivo, a auto-estima do Congresso e a vigilância crítica da cidadania. Esse álibi é a urgência e a excepcionalidade das medidas necessárias para combater a inflação, a ineficiência do sistema econômico e o gigantismo do monstro estatal. Os atos urgentes e excepcionais justificam-se numa esfera extra-política, seja por sua rationale (que passa a ser técnica) seja por sua finalidade (que diz respeito à sobrevivência material da nação, que os mecanismos políticos e econômicos já não garantem).

Paul Singer analisou bem essa situação, referindo-se à "concepção implícita" do Plano Collor: "como os ganhos e perdas de dezenas de milhões de pessoas dependem de decisões tomadas por uma dúzia se tanto de 'técnicos', supõe-se que a inflação deslegitimou os resultados dos mecanismos de mercado, de modo que a restauração (mítica) da estabilidade dos preços requer a arbitragem extramercado da 'equipe econômica'. O que significa que o êxito do Plano exige que a sociedade entregue a resolução dos conflitos distributivos a uma autoridade 'técnica', cuja legitimidade decorre do fato de estar salvando a todos do caos hiperinflacionário. Entre o tudo e o nada, interesses individuais e setoriais feridos parecem mes

quinhos e egoístas. (17)

4. Collor fez em campanha o processo da política, encampando insatisfações generalizadas com os homens e instituições da "Nova República". Mas os membros da classe política, que é a classe de Collor, entendem-se por códigos que ao cidadão comum não é dado conhecer. O que quer que dissesse o candidato, não estariam em perigo; tanto é que imediatamente depois da posse haviam formado no Congresso a maioria do governo, conforme se vê no quadro abaixo:

Situação e oposição no Congresso Nacional - junho de 1990

Partidos	Governo	Oposição
PMDB	38	93
PFL	88	1
PSDB	-	59
PDT	-	38
PRN	28	-
PDS	29	-
PTB	27	-
PT	-	17
PDC	13	-
PL	11	-
Outros	21	18
TOTAL	255	226

Fonte: FSP, 5/6/1990

Nota: registraram-se 14 indecisos.

O "segredo" estaria em garantias sutilmente insinuadas de que os parlamentares que haviam dado apoio ao governo Sarney, e que portanto detinham os cargos federais nos estados, não perderiam esses cargos. Esses parlamentares, que nos momentos realmente decisivos dos trabalhos constituintes deixavam de lado suas diferenças para compor o Centrão conservador e imbatível, deram seu apoio a Sarney em troca de vantagens fisiológicas de todo tipo e agora transferem-se de armas e bagagens para a nova situação. Não sem um certo aplomb, contudo. Em junho, o Congresso rejeitou a medida provisória 185, que dava ao Tribunal Superior do Trabalho poder de suspender a vigência de dissídios coletivos. A insatisfação estaria ligada à demora na distribuição dos cargos federais ainda disponíveis. O ministro da Justiça, Bernardo Cabral, apressou-se em dizer na imprensa que o governo reconhecia a insatisfação com a demora, e que os cargos seriam ocupados por pessoas fiéis ao governo. Um deputado do PRN, não tendo sido recebido na véspera pelo Ministro da Infraestrutura, foi ao Congresso e votou não à MP 185, declarando: "foi só um aviso. Precisamos ser mais valorizados". (18) O governo manteve a maioria.

As pesquisas de opinião no início de setembro de 1990 sobre as eleições de outubro para o governo dos estados e para o Congresso Nacional indicam um grande crescimento das forças favoráveis a Collor. Em 24 dos 27 estados, os candidatos preferidos apoiaram-no nas eleições presidenciais e pertencem aos partidos que formam a base conservadora tradicional do Congresso (PFL, parte do PMDB, PDS, PTB e outros menores). O Congresso, ao que tudo indica, terá partidos mais equilibrados. O PMDB perderá muito, e os pequenos partidos, eminentemente cooptáveis, crescerão. O PFL, "legenda vocacionada para o poder", fará o maior número de go-

vernadores. (19) Tal dispersão sucede ao período de concentração partidária no PMDB da resistência democrática (em 1986, o partido elegeu governadores em 22 dos 23 estados). O Congresso com um todo perderá em densidade ideológica. Nas novas condições, a classe política parece florescente, e não há nada de surpreendente nisso; ela é a contrapartida e condição necessária do Executivo forte no sistema brasileiro.

5. Referi-me, antes, à "velha cumplicidade entre o povo e seu governante": não direi agora que os "brasileiros têm o governo que merecem", mas certamente tem o governo que, real ou imaginariamente, necessitam. Necessitam materialmente,porque em sua grande maioria são pobres, e 30% deles estão abaixo da linha de pobreza; eles esperam que o Estado Social os ampare. Necessitam simbolicamente, como fator de reconstituição da subjetividade desintegrada: a impotência dos indivíduos desorganizados, incultos, culturalmente desgarrados nas periferias urbanas ou nos interstícios da propriedade rural - essa impotência se transfigura, na sua representação coletiva presidencial, em poder soberano. Cumplicidade? Outros dirão: hegemonia burguesa; desamparo e desgarramento são sub-produtos da longa e selvagem revolução capitalista no país, e o Estado Tutelar é uma idéia da classe dominante. Por que não? Como se sabe há muito tempo, as idéias transformam-se em forças materiais quando são incorporadas pelas massas, a ideologia é elemento determinante da sociabilidade etc.. Em todo caso, o momento de constituição da autoridade, - celebração de uma velha cumplicidade ou confirmação da hegemonia - é o momento prático por excelência de uma recíproca interpelação: os pobres são os eleitores - o presidente foi eleito pelos pobres. As identidades - o povo desamparado e o Presidente chefe de um Es-

tado Tutelar - confirmam-se e consolidam-se nessa mútua interpelação.

Quem votou no Collor? Os mais pobres e os de menor escolaridade. Os números são expressivos.

Intenção de voto quatro dias antes do 2º Turno

	RENDA FAMILIAR			ESCOLARIDADE		
Candidatos	Até 5 SM (1)	De 5 a 10 SM	Mais de 10 SM	Até 1º Grau	2º Grau	Superior
Color	48,0	40,0	39,0	51,0	34,0	32,0
Lula	44,0	52,0	54,0	41,0	54,0	54,0
Bancos, Nulos e indecisos	8,0	8,0	7,0	8,0	8,0	14,0

(1) salário mínimo

Fonte: Pesquisa sobre Cultura Política - CEDEC/FSP de 12.13/12/89 (5.250 eleitores entrevistados)

Note-se nos dois extratos superiores das duas variáveis Lula tem uma votação muito superior à de Collor. No extrato de 5 a 10 SM, Lula teve 12% de votos a mais, no de mais de 10 SM, 15%. Entre os formados no 2º grau, Lula ganhou por 20%, e nos de curso superior, 22%. Lula teve apenas 4% a menos entre os mais pobres, e 10% a menos entre os menos instruídos. Mas a grande maioria da população encontra-se nesses extratos inferiores, e foi aí que Collor venceu as eleições. O perfil torna-se mais nítido se introduzirmos a variável "população do município". Collor ganhou nos menores, Lula nos maiores.

Resultados do 2º Turno por classe de municípios segundo a população

Em %

Candidatos	Até 50 mil	De 50 a 100 mil	De 100 a 200 mil	De 200 a 500 mil	De 500 a 1000	mais de 1000	TOTAL
Collor	58,9	48,1	43,9	41,3	33,0	40,9	53,0
Lula	35,2	45,8	50,1	52,8	61,0	53,1	47,0 (1)

FONTE: TSE Tabela elaborada por José Alvaro Moisés, CEDEC
(1) Votos válidos. A tabela não inclue votos brancos e nulos.

As tendências de crescimento do apoio nos municípios maiores (Lula) e a tendência contrária (Collor) se inverte no extrato superior. Isso se deve sobretudo aos resultados do município de São Paulo, onde Collor teve 48,9% e Lula 37,4%. Uma hipótese para explicar esse fenômeno é a de que São Paulo é uma cidade "nordestina": ela abriga em sua periferia milhões de imigrantes de outros estados. De qualquer forma, como observou José Álvaro Moisés, mesmo que se mantivesse, no extrato superior, a tendência geral, Collor venceria, embora por reduzida margem. (20)

A essas observações é útil agregar um comentário sobre o crescimento do voto ao campo político de Collor em sentido amplo nas eleições de outubro e novembro de 1990 para os executivos e legislativos estaduais e para o Congresso Nacional. O fenômeno é inquietante, e mesmo surpreendente. Por um lado, o Plano Collor não conseguiu dominar a inflação (embora a tenha reduzindo a 10-15 % nos últimos meses), aumentou o desemprego, confiscou a poupança da classe média e por ora não conseguir realizar a fundo nenhuma

das prometidas reformas. Por outro lado, seria de esperar que a substancial massa eleitoral do PT e do PSDB - teoricamente o eleitorado mais consciente ou mais moderno - se mantivesse como base crítica de uma política alternativa, ou de oposição. Não é o que ocorre. Uma pesquisa realizada pelo IBOPE no início de setembro de 1990, perguntou, entre outras coisas, a opinião dos cidadãos sobre o governo Collor. As respostas foram as seguintes: 8% consideraram-no "ótimo", 27%;"bom", 44%;"regular", 8%"ruim" e "péssimo",11%. (21)

Em parte, esses resultados refletem a superação do caos inflacionário e o restabelecimento da capacidade de governo, praticamente reduzida a zero no último, e fatal, ano do governo Sarney. Mas isso não explica tudo; é necessário levar em conta também o sucesso de uma estratégia de construção de imagem que repete a estratégia de campanha e baseia-se na valorização de elementos tradicionais do sistema político brasileiro. Collor assume decididamente o poder presidencial por sobre a política e os políticos, mantem contacto direto, permanente e "verdadeiro" com a massa da população através da grande mídia, "não rouba", "trabalha" e legisla furiosamente através das MPs. Preocupado com a má campanha de Covas (e com o sucesso de Maluf) em São Paulo, Fernando Henrique Cardoso escreveu recentemente: "A eleição de Fernando Collor e seu estilo de governar geraram expectativas e subprodutos inesperados. De repente, parece que 'partido' é atraso e que cortar os nó-gordios do país a golpes de machado, isto é, de Medidas Provisórias, é o que de melhor se pode fazer. Isso, com o pano de fundo do imobilismo do governo Sarney, da incapacidade de decisão do PMDB desde a Constituinte e com a paralisia do Congresso atual que não toma iniciativa e limita-se a dizer sim às Medidas Provisórias, criou no eleitorado a expectativa de que bom mesmo é atropelar e fazer." (22)

IV - A constituição brasileira: crise?

Nas seções II e III procurei analisar o modelo político tradicional brasileiro de um ponto de vista predominantemente estrutural, tanto em sua forma típico-ideal como em sua atualização recente. Para completar a análise, é indispensável historicizá-lo, ou seja, situá-lo no âmbito das contradições da formação brasileira em seu conjunto. Desse ponto de vista, proponho definí-lo segundo os critérios de quem governa, como se governa e do princípio de governo. Trata-se, em primeiro lugar, de um sistema oligárquico: seus beneficiários, em termos de poder político, econômico e corporativo, são os grandes grupos econômicos da cidade e do campo, a classe política, os tecnocratas e os militares. O poder ou a influência desses grupos, direta ou indireta, tem variado, segundo o período, mas a aliança oligárquica entre eles nunca se desfez. Em segundo lugar, nesse sistema, governa-se sobretudo através da privatização seletiva de recursos públicos. A base consensual do sistema mantem-se, com respeito aos grupos dominantes, pela concessão de vantagens econômicas diferenciadas, pelo fisiologismo e pela atribuição de privilégios de status. Com respeito aos setores populares, ele se mantem pelas transferências clientelísticas e reconhecimento simbólico da cidadania política e social. O princípio de governo é a definição substantiva do destino nacional. Ao governo, que é de poucos e procede pela transferência seletiva de recursos públicos, incumbe definir o que é bom para o país a partir de uma interpretação subjetiva das "aspirações nacionais". Cabe ao governo, por exemplo, estipular que ao povo brasileiro interessa em primeiro e principal lugar o desenvolvimento econômico, e derivar daí as metas setoriais adequadas, a estrutura distributiva compatível etc..

Em suma, o modelo político brasileiro é oligárquico, privatista e autoritário.

Desde o final da década de 70, contudo, acumulam-se indícios de ampliação, na formação brasileira, de pelo menos quatro gaps - descompassos, ou contradições, se se quizer - aparentemente inelimináveis sem uma reestruturação do próprio Estado brasileiro. Refiro-me ao gap econômico entre as necessidades de crescimento e os padrões cartorial-protecionistas e autarquizantes do Estado brasileiro; ao gap social, entre a demanda de Bem Estar e os recursos disponíveis para atendê-la; ao gap constitucional entre o parlamentarismo latente da nova constituição e o presidencialismo da nossa constituição profunda; enfim, ao gap político-cultural entre a consciência democrática de setores urbanos e a mitologia tradicional. Uma palavra apenas sobre cada um desses problemas do ângulo das suas repercussões sobre a estrutura do Estado.

(a) No plano da Econômia, é preciso considerar as frentes interna e externa. Internamente, a retomada do crescimento - para recuperar em alguma medida o atrazo dos anos 80 e prover as necessidades de uma população em forte expansão - requer uma profunda revisão do setor produtivo estatal, do protecionismo e do cartorialismo. Na frente externa, é preciso desembaraçar-se de estratégias de desenvolvimento autárquico - substituição de importações e estímulos inflacionários de toda ordem, inclusive por individamento externo - em favor de uma estratégia de internacionalização orientada pelos interesses nacionais. Há portanto um problema de desbloquear recursos estatais mal utilizados e um problema de gerar recursos não inflacionários (que são, internamente, recursos orçamentários de investimento e, externamente, recursos de obtenção

agora muito mais difícil e condicionados a realização de ajustes internos muito mais rigorosos). A solução desses problemas convergentes passa, inevitavelmente, por uma profunda mudança dos padrões e estruturas da ação econômica do Estado brasileiro.

(b) O setor social do Estado tem tradicionalmente uma função confessável e várias inconfessáveis. A função confessável é a de atender as populações carentes. Isso é feito com grande ineficiência e alta taxa de desperdício dos recursos de um orçamento social que, no tota, é maior que o orçamento da União. Dentre as inconfessáveis, mencionem-se a de constituir simbolicamente - e não realmente - a cidadania social; a de dar emprego a uma massa enorme de funcionários públicos em grande parte ociosos e mal pagos; a de transferir recursos para setores privados fornecedores de serviços públicos; a de fornecer aos políticos de todos os níveis os recursos necessários às trocas clientelísticas e enfim a de criar ocasiões de corrupção (falsificações de guias de atendimento médico, desvio de produtos, etc..). É notório que esse setor estatal é o mais ineficiente de todos. O hiato que se abre aquí é este: frente a uma situação de indescritível e crescente carência em todos os setores - saúde, saneamento, educação, habitação, etc.. - os recursos são cada vez mais escassos porque não crescem na mesma proporção de uma demanda cada vez mais organizada, porque alimentam uma máquina cada vez mais inchada e porque os recursos estatais são cada vez mais disputados por outros setores estatais. Os índices de ineficiência do setor são alarmantes não só pelos riscos políticos que sugerem, mas porque essa ineficiência afeta os projetos de recuperação e modernização econômica do país. Reformar o setor social do Estado, porém, no sentido de aumentar-lhe a eficiência significa mexer num elemento essencial do Estado varguista e do sistema oligárquico - privatista brasileiro. (23)

(c) A expressão gap constitucional pode ser tomada em dois sentidos: como divergência entre o texto e as práticas correntes, e como tensão interna ao próprio texto constitucional. Sobre o primeiro já disse algo em passagens anteriores. A Constituição de 1988 foi o escoadouro das disposições democráticas fermentadas no período da resistência contra a ditadura; em particular, ela atribuiu ao Congresso amplos poderes de legislação e controle, aumentando ao mesmo tempo a sua competência e munindo-o dos necessários recursos técnicos e organizacionais. O sentido geral de mudança foi parlamentarista; tratava-se de fortalecer o Congresso para integrá-lo ao processo de governo. Como se sabe, porém, isto não ocorreu; pelo contrário, hoje em dia o Executivo governa e o Congresso aprova, reacomodando-se todos, sob o álibi da emergência, ao velho padrão. Tudo bem, ao que parece: volenti non fit injuria. Mas até quando? A tensão interna ao texto constitucional sugere a possibilidade, e mesmo a forte probabilidade de reabertura do conflito entre os Poderes. O gap, nesse segundo sentido, designa a contradição entre os dispositivos de espírito parlamentarista e a manutençao do presidencialismo absoluto (em que o presidente é o chefe do governo e do Estado). Lembremo-nos de que nos trabalhos constituintes houve um impasse na definição do sistema de governo; o presidencialismo ganhou por pouco e devido à campanha de fisiologismo explícito desencadeada por Sarney. A impressão que fica daquela memorável votação - a única a que acorreram todos os constituintes - é a de que se tomou uma decisão provisória, por prudência, vacilação ou interesse. Tanto assim que as Disposições Transitórias da nova Constituição marcaram para 7 de setembro de 1993 um plebiscito para decidir sobre o sistema de governo. É difícil prever o resultado dessa consulta ao povo. Importa chamar a atenção, porém, para a importância extrema dessa questão; o que está em jogo é o princípio fundamental da estrutura institucional do Estado varguista.

(d) Enfim, creio ser possível falar de um gap político-cultural. Refiro-me ao desenvolvimento de uma consciência política cada vez mais crítica da mitologia do Estado Demiurgico, do presidencialismo absoluto e de todo sistema oligárquico-privatista associado àqueles mitos. Essa hipótese pode parecer insólita face ao que observei na seção III sobre a implantação profunda do tradicional no Brasil. Apresso-me, portanto, a qualificar melhor o argumento: nem aquela consciência generalisou-se através da sociedade, nem gerou as estruturas organizatórias capazes de garantir sua eficácia política e consolidar sua hegemonia. Por isso, nada garante que venha a prevalecer. De qualquer modo, há indícios suficientes de que vivemos um período de profundas mudanças culturais. Que mudanças são essas, onde se localizam, que formas tomam?

De modo genérico e esquemático ao extremo, pode-se enfeixar essas mudanças em três grandes temas. Em primeiro lugar, a valorização de democracia como auto-governo (recusa do autoritarismo em todas as esferas da existência social) e como respeito às diferenças, ou respeito ao direito das minorias (recusa das interpelações tradicionais pelas quais se tem constituído o popular). Em segundo lugar, a referência ao interesse da coletividade nos processos de decisão, paralelamente à legitimação do interesse individual (recusa do particularismo sem escrúpulos e da ética do "levar vantagem"). Em terceiro lugar, a valorização da interação social livre das intervenções mediadoras normativas ou racionalizadoras do Estado, (o que não implica necessariamente a idéia do Estado mínimo).

Esses novos valores tem mais prestígio nas cidades grandes, onde a interação social é mais complexa .(e não tanto nas regiões mais ricas ou em certas classes sociais no plano nacional). Mais precisamente, sua pre

sença é mais nítida no discurso dos representantes dos setores urbanos mais organizados da sociedade (grandes sindicatos, associações patronais ligadas à indústria moderna, grandes organizações de profissionais liberais, etc..), nos partidos de base urbana mais concentrada e em diversos governos eleitos (no todo ou em parte).

As mudanças assinaladas, enfim, tomam várias formas. Pode-se observá-las em grandes manifestações de massa, como as do período da resistência democrática ou dos períodos eleitorais; na votação obtida pelos candidatos mais modernos; no comportamento de parlamentares e bancadas partidárias em órgãos legislatívos de todos os níveis; mas estrátegias de empregados e empregadores em conflitos trabalhista e nas negociações tripartites de nível superior; na linha eleitoral de certos órgãos da grande mídia; na importância difusa, porém crescente, da questão ambiental em vários setores de atividade; nos novos dispositivos das novas constituições do país, dos estados e dos municípios, etc..

V - A constituição brasileira V: A Revolução democrática

> The errors and defects of old establishments are visible and palpable. It calls for little ability to point them out; and where absolute power is given, it requires but a word wholly to abolish the vice and the establishment together (...) At once to preserve and to reform is quite another thing. When the useful parts of an old establishment are kept , and what is superadded is to be fitted to what is retained, a vigorous mind, steady persevering attention, various powers of comparison and combination and the resources of an understanding fruitful in expedients are to be exercised; they are to be exercised in a continued conflict with the combined force of opposite vices; with

the obstinacy that rejects all improvement (...)" (Burke, Reflections on the Revolution in France)

Pode-se dizer que a formação brasileira se caracteriza hoje pela coexistência precária e instável de duas ordens institucionais, dois projetos para o Estado, ou, em termos gramscianos, de dois blocos históricos. Um deles é o bloco oligárquico-privatista e autoritário dominante; o outro, tomando-se os mesmos critérios utilizados para o primeiro (quem governa? como governa? qual seu princípio) pode ser definido como um bloco democrático-republicano liberalizante. Esse bloco emergente valoriza o Parlamento como instância governamental de processamento político da diversidade social e o governo como autoridade coordenadora da sociabilidade livre (o que não significa isentá-lo da implementação de reformas necessárias para o exercício dessa sua função primordial).(24)

O período tem uma dimensão revolucionária: o alcande das reformas necessárias é tal que a continuidade do processo configurará uma verdadeira revolução democrática no país. Seu programa máximo inclue o fim do presidencialismo absoluto, o fim do cartorialismo - protecionismo - desenvolvimentismo estatal na área econômica, e o fim do Estado Tutelar (ou seja, o fim da ação social do Estado como outorga e como mecanismo de integração simbólica da cidadania social). (25) Quaisquer que sejam os desdobramentos desse conflito, a luta política girará nos próximos anos em torno da questão da reforma do Estado (e não simplesmente da reforma administrativa); em outras palavras, o tema das estruturas estatais figurará como tal na agenda política.

Setores do atual governo e importantes correntes partidárias dão mostras de que reconhecem o alcance das reformas necessárias. Contra todo inten

to reformista, porém, como é evidente, se levantará "a força combinada dos vícios opostos e a obstinação que recusa toda melhoria". É visto que as forças democráticas não contam, e não contarão, previsivelmente, com poder decisivo, a revolução brasileira só poderá ser uma revolução conservadora.

Notas

(1) Kant, I., The Metaphysical Elements of Justice, The Bobbs - Merrill Company Inc., Indianopolis, 1965, pp.78,82,111-13

(2) Arendt, H., On Revolution, Penguin, 1965, pp. 157 e 304-5. Sobre a Constituição como "centro e fonte do poder", ver Swisher, C. B., The Growth of Constitutional Power in the United States, The University of Chicago Press, Chicago, 1966, pp. 3-4

(3) Ver, por exemplo, Hanson, A. H. e Walles, M., Governing Britain, Fontana - Collins, Reino Unido, 1975, parte II, bem como Matuncci, N., "Constitucionalismo", no Dicionário de Política, org. por Bobbio, N., Matuncci, N. e Pasquino, G., Ed. Universidade de Brasilia, 1983

(4) O argumento apresentado nessa sub-seção é detalhado em Andrade, R. C., Ordem Política e Conflito na Constituição do Estado Brasileiro - 1889 - 1937, Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1981.

(5) Vargas. G., Nova Organização Administrativa do País, in A Nova Política do Brasil, vol. I, p. 69

(6) Vargas, G., "Plataforma da Aliança Liberal", idem, passim

(7) "A forma de governo adotada no Brasil(...) é o presidencialismo, um sistema de forte conotação plebiscitária em virtude da eleição direta, da carga de espectativas mobilizadas pela campanha eleitoral e do desprestígio do Legislativo após vinte e um anos de governos militares" (Lamounier, B., "Eixos do Debate Político Brasileiro nos anos 80", in São Paulo em Perspectiva, vol. 4, nº 1, SEADE, São Paulo, 1990, p. 21)

(8) Este é um tema mal estudado na ciência política brasileira. Entre os constitucionalistas, ver por exemplo Bonavides, P., Política e Constituição, Os Caminhos da Democracia, Forense, Rio de Janeiro, 1985, p. 386-7.

(9) "Um sistema di partiti si fonda e persiste sulla sua capacitá di svolgere tre funzioni essenziali: aqqregazione deqli interessi, struturazione di alternative politiche e produzione di decisioni (policy outputs)", (Pasquino, G., Crisi dei Partiti e Governabilitá, Il Mulino, Bolonha, 1980, p. 73.

(10) Ver, por exemplo, a análise do carater "desinformado e não ideológico" das disposições populares oposicionistas nos últimos anos do regime militar, feita por Reis, F. W., " O Eleitorado, os Partidos e o Regime Autoritário Brasileiro", in Sociedade e Política no Brasil pós-64, Brasiliense, São Paulo, 1983, p. 84. No mesmo sentido, ver, Lamounier, B., "As Eleições de 1982 e a Abertura Política em Perspectiva", in Brasil em Perspectiva, org. por Trindade, H., Sulina, Porto Alegre, 1982. Refinindo-se à questão, o autor assinala que "a luta político-eleitoral nao se baseia, no Brasil, em clivagens sociais historicamente sedimentadas, auto-conscientes e facilmente identificáveis" (p. 124)

(11) Benevides, M.V., "Participação Popular e a Nova Constituição: um Corretivo à Representação Política", in São Paulo em Perspectiva, Op. cit. p. 21

(12) Essa noção se aproxima do que Myrdal chamou "hard state" em seu livro Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Pesquisa, 1967. O "hard state" impõe a disciplina social pela supressão dos conflitos, em nome de uma "visão monistica de política: desde que apenas uma teoria verdadeira, não há espaço para conflitos sobre o que é desejável para a sociedade "(o comentário é de Amadeo, E. e Banuri, T., Policy Governance and the Management of Conflict, Texto para Discussão nº 216, PUC, Rio de Janeiro, março de 1989, p.9)

(13) Em todas as eleições recentes no Brasil as justificativas mais frequentes da intenção de voto, tal como se constatou nas pesquisas de opinião, são as de que o candidato "é competente, empreendedor" (eleições estaduais de 1986 em São Paulo), ou o candidato "tem experiência politico-administrativa" e "executa obras viaria e transportes". (Sadek, M.T. et allii, Idesp. - Vertice. São Paulo. 1989, p. 55 e Folha de São Paulo, 8/9/1990)

(14) Rodrigues, L. M., Quem é Quem na Constituinte, O Estado de São Paulo - Maltese, São Paulo, 1967, p.17

(15) Diniz, E., argumente que "a perplexidade generalizada quanto aos caminhos para enfrentar a crise e à definição de um projeto minimamente consistente abre espaço para a adesão a lideranças que, colocando-se acima dos partidos e das instituições, procuram afirmar-se pela negação e pelo insólito ("Crise, Fantasia e Descrença: as Eleições Presidenciais de 1989", in Cadernos de Conjuntura, nº 21, setembro de 1989, IUPERJ, Rio de Janeiro). Também Carvalho, J.M. de, em seu artigo "Eleição em Tempo de Colera", publicado no Caderno de Conjuntura nº 20, chama a atenção para a capacidade demonstrada por Collor, Lula e Brizola, de apelar para o imaginário coletivo. Brizola encarnou o Messias, a Força da Luz contra o Reino das Trevas; Lula encarnou a Revolução Redentora de Classe Operária; Collor travestiu-se de Santo Guerreiro contra o Dragão dos Marajás (pp. 12-14)

(16) FSP, 30/7/9

(17) Singer, P., "Os Planos de 'Tudo ou Nada'", FSP, 14/8/1990

(18) FSP 3/6/90

(19) Essa analise é do jornalista político Mauro Lopes, na FSP de 3/9/1990

(20) Moisés, J. A., "Eleições, Participação e Cultura Política: Mudanças e Continuidades", Lua Nova nº , CEDEC, outubro de 1990

(21) FSP 8/9/1990

(22) Cardoso, F. H., "Duvidas e Certezas", FSP 6/9/1990

(23) A lógica do setor social do Estado brasileiro é política, e não uma lógica de Bem Estar. Ver Andrade, R.C., "Política Social e Normalização Institucional no Brasil", in América Latina, Novas Estratégias de Dominação, Vozes, São Paulo, 1982.

(24) F. H. Cardoso analisa a "dualidade" da ordem política brasileira como um fenômeno constitutivo do sistema: entre nós existiria "um país integrado ao Estado e no geral os orgãos decisórios deste pesam mais do que qualquer outra força social, e um outro país (no Centro-sul) no qual as classes, a imprensa, a opinião pública, tentam fazer-se representar e controlar as instâncias estatais de decisão" (Autoritarismo e Democratização, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975, p. 209)

(25) Santos, W.G., "A Pós-'Revolução' Brasileira", in Brasil, Sociedade Democratica, Jaguaribe, H., et allii, José Olympio Editora, Rio de Janeiro 1985. O autor refere-se à ordem estabelecida nos anos 30 como "ordem regulada", e tem uma visão relativa otimista sobre sua evolução: "é justamente a ruptura dessa ordem que se revela através de macromorfologia e microdinâmica de sociedade brasileira contemporânea" (p. 294).