

perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro

BOLIVAR LAMOUNIER

Introdução

Os cientistas políticos têm repetidamente enfatizado as vantagens de ver a democracia como um subsistema político, de preferência a encará-la como um padrão total de sociedade. O estudo dos colapsos que a atingiram deu-lhes toda a razão para insistirem nesse ponto de vista, dado haver mostrado que, em muitos casos, a ditadura poderia ter sido evitada por meio de mudanças institucionais e de esforços políticos conscientes. A observação dos processos de "abertura" e "descompressão" em regimes autoritários certamente reforçou uma vez mais aquela preferência, quando nada porque ficou evidente, em alguns desses processos, a importância da construção institucional anterior.

A democracia constitui, portanto, um subsistema político, não um padrão total de organização social. Com que nitidez, todavia, podemos distinguir entre o desenvolvimento de instituições políticas e a democratização substantiva da sociedade? De que maneira deveríamos abordar o fato de que efetivamente se desenvolvem enormes tensões entre esses dois conceitos - especialmente quando nos deslocamos dos dilemas da *abertura* democrática para os da *consolidação* da democracia?

O caso brasileiro certamente merece ser examinado com relação a essas questões. Recordemos que, a 31 de março de 1964, um golpe militar depôs o Presidente Goulart e inaugurou o mais longo período de governo autoritário ostensivo da história do país. Mais de duas décadas depois, em 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral instituído pelos militares para ratificar suas escolhas presidenciais elegeu para a Presidência da República um político civil e moderado, Tancredo Neves, militante na oposição desde 1964. O regime autoritário brasileiro chegava ao fim através de meios pacíficos. Este gênero de mudança obviamente não ocorre em países sem um razoável grau de desenvolvimento institucional. Por certo que o protesto e a resistência popular exerceram um papel importante, mas houve também um elemento de flexibilidade por parte dos detentores do poder, assim como tiveram um peso específico próprio as instituições representativas tradicionais.

Seria possível dizer, então, que a Nova República é inteiramente democrática ou que se encontra plenamente consolidada? A resposta a essas indagações transcende a consideração específica do caso brasileiro. Depende da avaliação que façamos a respeito do registro histórico, mas também do nosso conceito de democracia e dos modelos que adotemos a respeito do que seja a sua consolidação. Nosso primeiro passo aqui deve ser o de procurar determinar a posição ocupada pelo Brasil numa escala comparativa de democracia. Poucos haveriam de ter dúvidas significativas sobre essa posição. Claramente, o Brasil não é um caso de grande sucesso ou de extremo fracasso. Os otimistas poderiam pensá-lo como um caso "misto", observando que temos alguma tradição democrática, apesar de muitas interrupções, e que um governo civil está novamente instalado, após 20 anos de dominação militar ostensiva. Os pessimistas preferirão falar de "desenvolvimento parcial", rejeitando a visão de que a democracia tenha sido o padrão dominante. Misto ou parcial, ambos concordarão que constituímos um caso de democracia *instável*, visto que este sistema não pode ser considerado como plenamente institucionalizado no Brasil.

Difícilmente poderia ser considerado institucionalizado, no sentido pleno da palavra, um sistema político, seja ele democrático ou autoritário, que se vê em face de uma situação de aguda desigualdade e significativas tensões sociais. Em alguns casos, a democracia consegue tornar-se aceita como um arcabouço para uma infundável série de mudanças substantivas. Nem todos os contendores a aceitam como um fim em si mesma, mas todos, ou pelo menos os contendores-chave, confiam em que a prática democrática continuada fará com que os resultados substantivos se tornem mais compatíveis em algum momento futuro.

Mas isto não é tudo. Quando se está muito próximo do processo histórico de construção do Estado, a distinção

entre *Estado* e instituições *democráticas* propriamente ditas não é tão simples como parece. A história brasileira, dependendo da perspectiva que se adote, pode ser contada como uma série de passos seja para a formação do Estado, seja para a democracia. Tal fato repercute significativamente sobre a avaliação do desenvolvimento democrático, e parece demandar algum refinamento conceitual, como sugerimos adiante.

De Geisel a Tancredo: abertura através de eleições

Gradual e pacífica, a abertura brasileira parece bastante singular em virtude de uma terceira característica: foi essencialmente uma abertura *através de eleições*. Não resultou de uma clara mobilização de massas, nem foi precipitada por acontecimentos dramáticos ou eventos externos, como nos casos de Portugal, Grécia e Argentina. Nesse sentido, deve ser distinguida inclusiva da abertura que se deu na Espanha, levando em conta que a morte de Franco conduziu o sistema político espanhol a um inevitável momento de reestruturação. O processo brasileiro não conheceu uma conjuntura desse tipo. Aqui, uma acumulação gradual de pressões foi canalizada através do processo eleitoral. Os resultados das eleições funcionaram de fato como indicadores do grau em que o regime autoritário perdia legitimidade, ajudando por sua vez a agregar pressões ulteriores contra ele (1).

Tomando como um todo o período 1964-1984, e ignorando momentaneamente certas conjunturas de exacerbação autoritária, três "formalismos" democráticos importantes parecem ter estado em funcionamento, canalizando o processo de abertura na direção acima descrita. *Primeiro*, um elemento de autocontenção por parte das instituições militares. *Segundo*, regras e práticas eleitorais mantidas num nível de credibilidade aceitável, a despeito de algumas manipulações. *Terceiro*, uma clara preferência da oposição (preferência virtualmente unânime após 1974) no sentido de jogar o jogo eleitoral e evitar a confrontação violenta. Examinemos esses pontos com maior detalhe.

Iniciando-se com o Governo Geisel (1974-1978), a "abertura" brasileira tem um forte elemento de descompressão deliberada. Deste ponto de vista, ela correspondeu ao reconhecimento, por parte dos detentores do poder no regime, de que não seria viável um monopólio indefinido do poder, nem mesmo a "mexicanização" através de um partido hegemônico. A oposição, no seu conjunto, parece ter feito uma avaliação correta da situação e buscado explorar os espaços políticos que surgiram a cada momento. O formidável impacto das eleições de 1974 ajudou-a a organizar-se para fins eleitorais sob a legenda da MDB, ao mesmo tempo em que estabelecia pontes entre diferentes movimentos sociais e associações então em processo de (re) politização crescente.

Seria ingênuo ignorar as tensões inerentes a essas mudanças, como se os atores estivessem simplesmente representando um plano previamente concebido. O importante é que ambos os lados, governo e oposição, encontraram espaço suficiente para, em estágios diversos, redefinirem gradativamente seus respectivos papéis, visto que cada qual percebia o que poderia ganhar com a continuidade do processo. A oposição foi capaz de extrair importantes concessões, ao mesmo tempo em que se organizava como uma força eleitoral poderosa. O governo também se beneficiou de várias maneiras da continuidade desse processo, inclusive, o que é muito importante, com uma gradual redução nos custos da coerção. A descompressão ajudou-o a conter a crescente autonomia dos aparelhos repressivos que, como se sabe, haviam comprometido seriamente a imagem externa do país. Em suma, o governo pode capitalizar os benefícios políticos de uma atmosfera de progressiva "normalidade", como se trocasse as perdas de legitimidade devidas ao descontentamento com seu *passado* por ganhos fundados na credibilidade crescente de suas intenções com relação ao *futuro*. Paradoxalmente, a erosão da legitimidade *autoritária*, que se iniciou em 1974, correspondeu a uma revitalização da autoridade *governamental* - posto que tal autoridade foi, desse modo, investida no papel de condutora do processo de *descompressão*, mais tarde rebatizado como normalização e, finalmente, como redemocratização.

Dissemos que o jogo eleitoral foi a expressão institucional de uma negociação implícita entre a oposição parlamentar e os setores liberais das Forças Armadas - ou do regime como um todo. Três exemplos tornarão esses argumentos mais concretos. Todos eles referem-se à legitimação, na prática, de uma maioria congressual que o governo dificilmente teria conseguido se não dispusesse de poderes semiditatoriais. O primeiro é o chamado *Pacote de Abril* de 1977. Usando dos poderes "revolucionários" do Ato Institucional n.º5, o Presidente Geisel decretou várias medidas que se destinavam a preservar a maioria no Senado para o partido governamental (a ARENA - Aliança Renovadora Nacional), a tornar improvável uma vitória oposicionista para a Câmara dos Deputados, e a postergar (de 1978 para 1982) o retorno às eleições diretas para os governos estaduais (2). Apesar do volume e da natureza incrivelmente arbitrária dessa intervenção, a oposição escolheu não rejeitar o processo eleitoral e caminhou confiantemente para as urnas. Assim agindo, legitimou os novos parâmetros autoritários e os resultados eleitorais que, embora por pequena margem, confirmaram a maioria para a ARENA. Isso significou que o governo, com maioria absoluta em ambas as Casas e controlando 22 dos 23

estados, manteve um completo monopólio da sucessão presidencial e da iniciativa política. Por outro lado, em razão de possuir tal monopólio, o governo aceitou renunciar aos poderes supraconstitucionais do Ato n.º5, em dezembro de 1978, e negociou uma lei bastante abrangente de Anistia, finalmente aprovada em agosto do ano seguinte.

O segundo exemplo é o da reforma partidária de 1979, que acabou com a estrutura bipartidária compulsória estabelecida pelo primeiro governo "revolucionário", em 1965. Ciente de que a continuidade das disputas eleitorais no quadro dessa estrutura bipartidária conduziria inevitavelmente a uma derrota significativa, que poderia forçar o governo a ter eventualmente que violar suas próprias regras, o Governo Figueiredo (1979-1984) recorreu à maioria que tinha em ambas as casas do Congresso e mudou a legislação partidária, precipitando o retorno ao multipartidarismo. A ambigüidade do processo de abertura veio novamente à tona. Por um lado, o procedimento era formalmente impecável, visto que o governo efetivamente tinha a maioria e que a reforma era inclusive demandada por alguns setores da oposição. Por outro, a intenção evidente era a de dividir o partido oposicionista, visando manter a agenda sob controle por um período mais longo e estabelecer as condições em que seria construída a nova estrutura partidária.

O terceiro exemplo refere-se à imposição, em novembro de 1981, de um novo conjunto de regras eleitorais que requeriam o voto estritamente partidário para todos os níveis (vereador, prefeito, deputados estadual e federal, governador e senador). Isto proibiu efetivamente qualquer espécie de aliança entre os partidos de oposição nas subseqüentes eleições de 1982. Dessa forma, cuidou-se de evitar uma séria derrota para o governo, visto que essas eleições afetariam a composição do Colégio Eleitoral que escolheria o próximo Presidente, em janeiro de 1985. Mais uma vez, conquanto o voto obrigatório na legenda tenha afinal de contas ajudado o governo, muitos pensaram que (como de fato ocorreu) pudesse ajudar a oposição em alguns estados-chaves da federação. Apesar de seu intento manipulativo, esse novo conjunto de regras foi também aprovado por uma maioria congressual que, um mês antes, se fragmentara a propósito de dois projetos considerados essenciais aos interesses do governo (3).

Embora o foco deste artigo seja principalmente político e institucional, devemos observar também a *legitimação econômica* dos governos autoritários até 1984. Com exceção dos primeiros três anos (1964 a 1966), os governos pós-1964 deram um grande impulso à modernização e ao crescimento econômico. A rápida internacionalização da economia e o efeito pesadamente regressivo das políticas governamentais sobre a distribuição da renda finalmente afastaram muitos setores de início favoráveis ao experimento autoritário. Contudo, durante a maior parte do período pós-1964, as taxas de crescimento foram suficientemente altas para conferir ao regime um importante título de legitimidade. Sob o regime Médici, o mais repressivo e culturalmente estagnante em todo o período, tais taxas foram extremamente altas, configurando o que ficou conhecido como o "milagre econômico" brasileiro.

Escolhido para a Presidência em 1973, Geisel deu início ao seu projeto de descompressão exatamente quando o contexto internacional começou a tornar-se severamente adverso. Não obstante, suas políticas econômicas foram projetadas não apenas para sustentar altas taxas de crescimento, como também, através de uma ambiciosa estratégia de substituição de importações em setores básicos, reduzir significativamente a dependência externa do Brasil. Numa visão retrospectiva, não é difícil questionar algumas dessas medidas, que agravaram intoleravelmente nossa dívida externa. Basta porém enunciá-las para se ver que não estamos falando de um governo autoritário perdido em meio a suas contradições internas e desprovido de um projeto. Pelo contrário: ademais de engajar a oposição num processo gradual de descompressão política, o governo Geisel foi algumas vezes elogiado por militantes oposicionistas, que compreenderam suas políticas econômicas como de caráter nacionalista e anti-recessionista (4).

Os dois primeiros anos do Governo Figueiredo (1978-1980) podem ser considerados como uma continuação da estratégia de Geisel, mas o ano de 1981 representou um nítido marco divisório. No plano econômico, tornou-se claramente impossível a sustentação de altas taxas de crescimento, em virtude do segundo choque do petróleo e dos choques das taxas de juros, de 1979. Politicamente, a relutância de Figueiredo em determinar uma completa investigação do chamado "caso Riocentro" (o fracassado atentado terrorista contra um espetáculo comemorativo do 1.º de Maio, no Rio de Janeiro), infligiu um pesado golpe na credibilidade do processo de abertura. Ao que tudo indica, o atentado fora planejado pelas agências de segurança e informação. A falta de uma investigação rigorosa trouxe à tona, com formidável clareza, a suspeita de que todo o processo estava sujeito a veto militar, independentemente dos resultados eleitorais ou das tendências da opinião pública.

A eleição de 1982 inaugurou uma situação fundamentalmente diferente. Considerados no seu conjunto, os partidos de oposição conseguiram maioria (ainda que pequena) na Câmara dos Deputados. Mais importante ainda: vencendo um grande número de eleições municipais e ascendendo a 10 dos 23 governos estaduais, inclusive os de São Paulo e Rio de

Janeiro, a oposição possuía agora bases significativas de poder sob seu controle. Os únicos instrumentos institucionais seguros de controle e contenção à disposição do regime eram agora o Senado e o Colégio Eleitoral, ambos severamente questionados em sua legitimidade (5). Esta estranha "diarquia", opondo o sistema burocrático-militar aos governos estaduais e a uma Câmara dos Deputados desfrutando de crescente legitimidade popular, estava destinada a afetar a sucessão presidencial e, conseqüentemente, a sorte do regime como um todo. Uma proposta de emenda constitucional, determinando que o sucessor de Figueiredo fosse escolhido por eleição direta, preparou o palco para uma grande campanha popular, liderada pelos partidos de oposição e apoiada pelos governos estaduais oposicionistas. Foi a campanha pelas "Diretas Já", marcada por uma série de comícios de grande mobilização popular, os quais não somente revelaram o aprofundamento da perda de legitimidade do regime, mas também prepararam o caminho para uma dissidência formal no seio do partido governamental, conhecida como a Frente Liberal.

A proposta não conseguiu a maioria de dois terços na Câmara, mas, após a votação, a situação parecia já irreversível. Combinados, a Frente Liberal e o maior dos partidos de oposição, o PMDB, estabeleceram a Aliança Democrática e conduziram Tancredo Neves à vitória no Colégio Eleitoral em janeiro de 1985. Tancredo veio a falecer sem que tivesse chegado a assumir o cargo, tendo sido sucedido na Presidência por José Sarney, dissidente do partido governamental que fora indicado para compor a chapa oposicionista, como candidato a Vice-Presidente.

Pode-se, portanto, dizer que o resultado do processo de abertura só se tornou claro quando exaurido inteiramente o horizonte movente que o guiara durante dez anos. *A recessão de 1981-1984 e a crise de sucessão combinaram-se para transformar a negociação implícita em algo virtualmente impossível após 1982; ou melhor, para torná-la possível tão-somente na medida em que já estava incorporada nas regras institucionais vigentes, sem outros movimentos manipulativos.* A Presidência, enquanto expressão da tutela militar sobre o sistema político, foi forçada a permanecer neutra em face da disputa sucessória.

Este processo peculiar de decompressão tornou-se possível porque, nos estágios iniciais, o partido de oposição esteve lutando por posições institucionais praticamente vazias de poder real. Até 1982, os governos estaduais foram escolhidos indiretamente, na verdade nomeados pelo governo federal. O Congresso perdera completamente suas principais funções e prerrogativas; a docilidade do partido governamental e dos senadores "biônicos", que constituíam uma terça parte do Senado, tornaram-no desesperadamente débil. Conseqüentemente, o retorno ao governo civil não correspondeu a um nítido retorno a uma ordem de coisas preexistente ao regime. O Congresso, os partidos políticos, a Federação, todos recuperaram algum prestígio e força, mas não se reinvestiram automaticamente em seus papéis tradicionais; primeiro, porque essas próprias tradições eram modestas e, segundo, porque o país mudara imensamente sob o governo autoritário. Para compreender as perspectivas da democracia no Brasil, é preciso apreciar essas tradições e legados, a cujo exame nos voltamos agora.

História institucional: uma recapitulação

Nossa interpretação da abertura brasileira acentuou o fato de que o processo eleitoral e as instituições representativas tradicionais preservaram seu *potencial* como veículos para uma transição ordeira e pacífica. Tal elemento parece ter escapado a algumas teorias acadêmicas e trabalhos de análise jornalística que traçaram a imagem do regime autoritário como algo muito mais petrificado. Juan Linz, um dos poucos analistas acadêmicos que efetivamente prestaram atenção a este problema, observou corretamente que os governantes autoritários teriam tido de enfrentar grandes dificuldades se tivessem seriamente decidido buscar uma fórmula alternativa e durável de legitimação. O Brasil é uma nação inteiramente ocidental, em termos culturais, e uma parte, dependente se se prefere, do sistema capitalista mundial. Uma conseqüência disso, conquanto freqüentemente negligenciada, é que as elites brasileiras, incluindo os militares, não ignoram os riscos envolvidos em flertar com princípios fundamentalmente diferentes de organização política.

Nossa reconstrução da história institucional brasileira inicia-se com o Império, visto como um período extremamente difícil e lento de formação do Estado. Vêmo-lo, na verdade, como uma construção hobbesiana, não na acepção vulgar de dominação violenta e tirânica, mas significando, ao contrário, que certas ficções legais precisaram ser estabelecidas para que a força pura e simples não se tornasse imperativa - até porque ela talvez não pudesse ser mobilizada na proporção necessária. Adiantando um pouco mais, veremos o Império como um sistema político que se tornou "desenvolvido para construir um Estado, e não o inverso (6).

O conceito de representação nos ajudará a introduzir na análise o processo de *construção do Estado*. De fato, o sentido original ou hobbesiano de representação é simplesmente o de uma autorização formal: é a ficção que "cria" o

Estado como uma instituição. Trata-se de um conceito anterior ao de contestação legítima, de Dahl, visto que corresponde ao estabelecimento do arcabouço do Estado, no interior do qual a contestação pode posteriormente ocorrer (7). Os componentes democráticos do conceito aparecem num estágio mais avançado. O conflito social e as demandas de participação dão origem à imagem *descritiva* da representação, isto é, à noção de que os corpos representativos devem ser como uma amostra ou miniatura, "refletindo" a sociedade em sua diversidade. Conflito crescente e tensões culturais podem ao mesmo tempo originar a representação *simbólica*, ou seja, instituições ou líderes carismáticos que incorporem uma auto-imagem coletiva da nação. Finalmente, emerge um quarto conceito, que focaliza o *comportamento* dos representantes. Este último expressa-se na demanda por fidelidade e relevância, por maior coerência no sistema partidário, maior independência por parte de sindicatos e outras associações, e assim por diante; corresponde, em suma, a um Estado mais atento à opinião pública. Vejamos agora como se apresentam essas idéias numa perspectiva histórica (8).

1. O Império: a construção hobbessiana do Estado

Tendo sido a única colônia portuguesa no Novo Mundo, o caminho político do Brasil após a Independência foi completamente diferente do seguido por seus vizinhos de fala hispânica. A própria Independência, obtida em 1822, foi já marcada por uma característica singular: ela veio sem uma guerra contra a metrópole portuguesa. Uma proclamação do príncipe regente efetuou a separação e transformou o Brasil numa monarquia independente. Depois de alguns anos de instabilidade, a forma monárquica de governo conseguiu estabelecer uma ordem política estável e manter a integridade do território nacional.

O fator-chave para a estabilidade, durante a maior parte do século XIX, foi a existência de uma elite política coesa, que se encarregou do controle legal do país. Considerado numa acepção mais ampla, o sistema político era uma coalizão da aristocracia rural com a elite burocrática, mas esses dois setores tornaram-se fortemente integrados nos níveis superiores. Recrutada entre proprietários de terras, comerciantes urbanos e proprietários de minas, esta elite política foi formada no espírito do Direito Romano, do Absolutismo Português e do mercantilismo. (Cf. J. M de Carvalho, 1980.)

A unidade ideológica da elite auxiliou-a na luta contra as ameaças à integridade territorial, a despeito das tendências centrífugas inerentes ao tamanho continental do país, da inadequação dos meios de comunicação e de transporte, da debilidade dos laços econômicos entre províncias e regiões, e da ausência de um sentido mais forte de identidade nacional. Outro fator importante em contraste com as antigas colônias espanholas, encontra-se no campo das relações civil-militares. Durante o Império não havia ameaça à hegemonia civil no Brasil, como veremos mais tarde. Desenvolveu-se em conseqüência uma monarquia parlamentar. Todo o arranjo era elitista, sem dúvida, mas o fato é que os gabinetes eram eleitos e governavam: liberais e conservadores alternavam-se no governo, permitindo que as práticas representativas se desenvolvessem em alguma medida.

O caráter "artificial" deste sistema político tem sido freqüentemente apontado. Realmente, os arranjos constitucionais davam ao Imperador o chamado *poder moderador*, que o colocava acima de partidos e facções, permitindo-lhe na verdade fazer e desfazer maiorias quando decidia dissolver o parlamento e convocar novas eleições. Os dois partidos pouco diferiam entre si, não tendo enraizamento significativo na sociedade, segundo se diz; as eleições não somente tendiam a fazer com que retornassem as mesmas pessoas, mas eram freqüentemente fraudulentas. Ora, este balanço é tão correto como anacrônico, pois ignora completamente o fato de que aqui não estamos falando sobre representação *descritiva* numa sociedade altamente diferenciada, mas antes sobre autorização *hobbessiana* no curso da construção do Estado. Para compreender isso, devemos examinar mais amplamente a função das eleições e o modo pelo qual foram reguladas até 1930 (9).

A infundável série de reformas eleitorais e a constante acusação de fraude são devidas antes de mais nada ao fato de que não havia organização judiciária independente para administrar as eleições. Todo o processo, do registro (ou reconhecimento) do eleitor à contagem dos votos e à proclamação dos resultados, estava de algum modo sujeito à interferência dos que com ele estavam envolvidos e, especialmente, das autoridades policiais subordinadas aos governadores das províncias. Nessa medida, a importância de tais eleições era verdadeiramente reduzida. Porém, as câmaras municipais efetivamente influíam na escolha dos deputados provinciais e nacionais. O governo estava assim constantemente envolvido com as eleições em todos os níveis; na verdade, se diz que a principal função do governador de província, durante o período imperial, era vencê-las. De nosso ponto de vista "hobbessiano", pode-se deduzir que perdê-las muito freqüentemente forçaria o governo central a recorrer a sua *ultima ratio*, isto é, à intervenção aberta.

Não foram poucos os observadores que chegaram a dizer que as eleições no Brasil constituíam uma farsa completa e que se alcançariam resultados mais "autênticos" por meio do puro e simples reconhecimento de quem quer

que detivesse poder numa dada região ou localidade; ou, no outro extremo, que tais resultados poderiam ter sido alcançados com a completa centralização. O argumento parece convincente simplesmente porque omite ou contorna o passo mais difícil. Se o reconhecimento, nesse sentido, significa a concessão de um título legal à dominação (como fazem as eleições), isso teria sido equivalente, na época, a desencadear uma série infundável de pequenas guerras civis, posto que em cada caso se conferiria autoridade pública a um indivíduo ou facção, com a exclusão de outros. O governo central estaria assim multiplicando os conflitos que procurava evitar.

É também evidente que o governo imperial não tinha condições materiais de intervir em toda parte e "centralizar" o poder, como sugerido na prescrição apontada acima. A centralização ocorreu efetivamente, mas num sentido diferente. O mecanismo representativo do Império operou através de um sistema bipartidário altamente aristocrático. A alternância entre os dois partidos era em parte uma questão de eleições, mas também tinha muito a ver com a indução imperial. Toda a questão envolvida neste sistema palaciano e aparentemente estranho era, na verdade, controlar o processo de formação dos partidos. O governo monárquico significou que, ao contrário do que ocorreu com os Estados Unidos, nós não tivemos o impacto formativo de eleições presidenciais diretas ou quase diretas. A formação partidária através do conflito de classes estava fora de questão, dado o estado rudimentar da estrutura produtiva e o baixo nível de mobilização social. Mas duas outras alternativas podem ainda ser imaginadas, e o Império cuidadosamente exerceu seu controle sobre ambas. Uma seriam os *partidos de princípios*, na linguagem burkeana, isto é, partidos baseados em concepções religiosas ou outros pontos de vista doutrinários. Algumas iniciativas desse gênero de fato apareceram e foram adequadamente controladas ou reprimidas. A outra alternativa, certamente mais importante, seria uma evolução gradual de grupos de parentesco (com seus exércitos privados) para partidos organizados nacionalmente. Algo desse tipo ocorreu no Uruguai, por exemplo. A extensão territorial do Brasil trabalhava contra essa possibilidade, mas, de qualquer forma, tal evolução foi evitada exatamente pela alternância ou rotação flexível permitida no topo da pirâmide, que era administrada pelo próprio Imperador.

A monarquia constitucional do século XIX claramente não foi um sistema democrático. Seu equilíbrio repousou em grande medida sobre a burocracia, mas este arranjo funcionou bem apenas enquanto foi atraente para alguns poucos atores-chaves. Quando deixou de ser atraente para os proprietários de terras e escravos e quando novos interesses, notavelmente militares, tornaram-se mais diferenciados, o sistema monárquico veio abaixo, sem violência e sem ninguém que o defendesse.

2. Hobbes II: a Primeira República

Quando o Marechal Deodoro da Fonseca marchou à frente das tropas no Rio de Janeiro, em 15 de novembro de 1889, assinalando a mudança do regime, o descontentamento militar com a monarquia já vinha de longe. Durante a maior parte do século XIX, os militares virtualmente não exerceram papel algum na política brasileira. A Guerra do Paraguai (1865-1870), contudo, levou ao desenvolvimento de um forte exército profissional. Vitoriosos, os militares decidiram reivindicar uma participação no poder e maior respeito por parte da sociedade. Essa foi também a época em que o positivismo comtiano e as idéias republicanas começaram a penetrar nos círculos militares, dando início a uma longa tradição de politização que os tem caracterizado (10).

Outra fonte significativa de oposição ao sistema político do Império foram os cafeicultores de São Paulo. Um dos vínculos entre a elite burocrática e os proprietários rurais, sob o Império, era, como vimos acima, o acordo subjacente no sentido de preservar a escravidão. Porém, as plantações de café de São Paulo, que se desenvolveram rapidamente durante as últimas décadas do século, dependiam de trabalho assalariado, na verdade do trabalho livre de imigrantes europeus. As idéias republicanas tornaram-se portanto claramente associadas à modernização econômica. Entretanto, a República foi de início igualmente ruim para os cafeicultores. Primeiro, porque os militares, inexperientes, exerceram influência decisiva, tornando potencialmente muito mais instável o sistema; depois, porque a monarquia unitária foi substituída pela extrema descentralização federativa. A Constituição Republicana de 1891, inspirada de perto pelo modelo dos Estados Unidos, proporcionou uma grande margem de autonomia para os estados da Federação, inclusive amplos direitos de tributação. Em consequência, o país enfrentou precocemente uma síndrome de "ingovernabilidade". A fraqueza do governo central afetou de maneira muito adversa os interesses dos setores mais dinâmicos da economia, que eram exatamente os localizados em São Paulo. Para os cafeicultores paulistas, as políticas tributária e cambial eram vitais.

Os elementos acima apresentados não esgotam o quadro, mas contribuem bastante para explicar as transformações que ocorreram no sistema político da Primeira República, produzindo um sentimento generalizado de que o "verdadeiro" Brasil tinha pouco a ver com sua Constituição liberal. Inicialmente, os líderes políticos dos dois principais estados, São

Paulo e Minas Gerais, decidiram estabelecer entre si a espinha dorsal de uma organização política que funcionasse. Um aspecto-chave desse pacto é o de que se alternariam no controle do Executivo federal. A partir da situação vantajosa que adquiriram com o acordo, partiram para desenvolver uma nova "doutrina", conhecida como a *política dos governadores*: apoiariam quaisquer que fossem as oligarquias dominantes em cada um dos demais estados, em troca de apoio para o seu arranjo ao nível federal. Desse modo, o governo central absteve-se de julgar a qualidade das práticas políticas de cada estado (11). Esta era a nova feição da construção hobbesiana. Nem há necessidade de dizer que ela foi suficientemente longe para tornar as "formalidades" liberais uma verdadeira farsa. Os ramos legislativo e judiciário foram decididamente reduzidos a um papel secundário; o Congresso tornou-se cada vez mais dócil, perdendo seu potencial como *locus* de formação partidária; e a oposição foi refreada na maioria dos estados, de modo que partidos únicos estaduais tornaram-se a regra.

O fim da escravidão e a extensão do direito de voto a grande parte dos habitantes das cidades e trabalhadores rurais transformou numa necessidade imperativa para o governo federal o estar seguro de que poderia ganhar esses votos. O papel do governador tornou-se então o de disciplinar uma extensa base eleitoral, o que realizou assegurando ampla autoridade extralegal a chefes políticos locais, em troca de apoio eleitoral. É esta a raiz do fenômeno do *coronelismo*, que tanto contribuiu para desmoralizar o processo eleitoral aos olhos da classe média urbana até 1930, e para generalizar a noção de que as instituições eleitorais constituíam algo de "estranho" no solo brasileiro. Outro resultado desse processo de construção do Estado foi o de tornar extremamente transparente e resistente à mudança o relacionamento entre o poder político e o poder privado, este último baseado na propriedade da terra.

Em troca dos votos que arregimentavam, os coronéis recebiam apoio da oligarquia que detinha o controle da máquina política do estado, reproduzindo assim, mais abaixo na escala, o arranjo estabelecido entre os estados e o governo federal. O controle da máquina estatal tornou-se, portanto, literalmente uma questão de vida ou de morte, visto que, além de empregar e demitir, podia facilmente prender ou soltar.

3. Hobbes III: Getúlio Vargas

Em outubro de 1930, a Primeira República foi derrubada por um movimento revolucionário liderado por Getúlio Vargas que, até então, fora apenas um político convencional do Rio Grande do Sul. A Revolução de 1930 não pode ser descrita em termos de um único conjunto de causas. Foi um reflexo de clivagens regionais assim como do descontentamento da classe média urbana e dos militares, tendo sido possibilitada pela obsolescência do pacto político entre os dois estados principais, Minas Gerais e São Paulo. O rápido desenvolvimento deste último no sentido da agricultura capitalista moderna e mesmo no da industrialização, desequilibrou gradualmente os arranjos iniciais. São Paulo, entretanto, foi fortemente atingido pela crise internacional de 1929; outros estados importantes, Minas Gerais incluído, fizeram uma tentativa de conseguir maior poder e influência (12).

O principal resultado institucional do movimento encabeçado por Getúlio Vargas foi um crescimento irreversível da autoridade central: restringiram-se os excessos federativos da Primeira República, legitimou-se num grau bem maior a intervenção governamental na economia e, por fim, mas não menos importante, introduziram-se rapidamente significativas mudanças em conceitos e práticas de representação. Os significados *descritivo* e *simbólico* da representação finalmente conseguiram penetrar na cultura legal e política.

A representação *descritiva*, enfatizando o que dissemos mais atrás, baseia-se na noção de que os corpos representativos devem de algum modo assemelhar-se a uma "amostra" da sociedade. Trata-se, pois, de uma exigência no sentido de que o processo "hobbesiano" de autorização formal seja enriquecido para incorporar nos corpos representativos a *diversidade* das clivagens sociais. Talvez devêssemos sublinhar a palavra *enriquecido*, visto que, nos anos 30, não é sempre possível falar de uma *demand*a articulada por parte de grupos sociais autônomos e identificáveis. Uma grande parte da legislação adotada deve ser entendida como possuindo um caráter "antecipatório" (como foi claramente o caso do corporativismo no campo da organização do trabalho). No campo eleitoral, a introdução de um esquema abrangente de representação proporcional (através do Código Eleitoral de 1932), esquema que permanece basicamente o mesmo hoje em dia, ligava-se intimamente a outras mudanças, num projeto global concebido para aumentar a autoridade governamental.

De fato, a Revolução moveu-se rapidamente para reduzir aos 18 anos a idade mínima para votar, estender o direito de voto à mulher, introduzir o voto secreto e criar um Tribunal Eleitoral encarregado de todo o processo, da inscrição do eleitor à diplomação dos eleitos. A menção destes avanços suscita a questão relativa à "eficácia" que poderia ter, àquela época, o direito ao voto. Mas o ponto, para dizê-lo mais uma vez, é que a Primeira República degradara seriamente as

instituições parlamentares e eleitorais. Recuperá-las teria certamente um impacto democratizante no longo prazo; mas havia no curto prazo um problema premente, que era o da reorganização e reafirmação da autoridade. Afinal, a Revolução fortalecera decisivamente o Executivo federal frente aos estados e regiões; eram bastante visíveis sinais de polarização esquerda/direita e especialmente resistências a um retorno rápido à normalidade institucional. O governo provisório foi assim obrigado a atender à demanda anterior por "moralização das práticas eleitorais", e ganhou muita legitimidade com isso. O que mais atraía Assis Brasil (o principal autor do Código Eleitoral de 1932) na representação proporcional não era propriamente a fiel representação da diversidade social, mas o aumento da legitimidade e da estabilidade do governo, que acreditava que ela pudesse propiciar. Representando a minoria (eleitoral), os Partidos Republicanos fortaleceriam seu envolvimento com o sistema e sua aceitação da maioria. Além disso, basear-se-iam em divisões geográficas mais amplas (de fato, os estados), tornando assim o mandato verdadeiramente *independente*, na acepção burkeana, ao invés do mandato quase imperativo que resultava dos pequenos distritos sob a influência direta dos proprietários rurais e dos potentados locais (Kinzo, 1980). Seria o caso de observar também que o modelo de Assis Brasil prevalece ainda hoje, no que respeita à representação dos diferentes estados na Câmara Federal. O esquema vigente baseia-se na sobre-representação dos pequenos e na sub-representação dos grandes estados (especialmente São Paulo), introduzindo portanto considerações de equilíbrio federativo, e não simplesmente de justiça eleitoral, na composição da Câmara. Isto tem sido muito criticado em anos recentes, mas, naquela época, a lógica era claramente a mesma que está subjacente à referência de Assis Brasil ao apoio da minoria. Não se tratava tanto de uma questão de representação, no sentido descritivo, mas antes de um equilíbrio federativo capaz de incrementar a autoridade governamental.

Pensava-se também que a representação proporcional numa base geográfica ampla forçaria a consolidação dos outros elementos da reforma, como o voto secreto e a administração do processo por um Tribunal Eleitoral independente. É interessante observar que um dos mais conceituados analistas da história institucional brasileira, Victor Nunes Leal, dá pouca ênfase ao elemento de *proporcionalidade*, quando discute a reforma do começo dos anos 30. Para ele, o aspecto importante é o avanço no sentido da "moralização", isto é, o Tribunal Eleitoral. Deve-se observar também que Victor Nunes Leal era profundamente cético quanto ao desenvolvimento da democracia representativa no Brasil sem que houvesse uma transformação significativa da estrutura agrária. Ainda assim, escreveu ele, em 1948:

"A despeito dos excessos e defraudações que podem ter ocorrido neste ou naquele lugar, os depoimentos mais numerosos são favoráveis à experiência das leis eleitorais de 32 e 35. Bastaria que tivessem vedado o reconhecimento às próprias câmaras para que cessassem as mais graves acusações pelo falseamento da nossa representação política. Situações estaduais chegaram a ser derrotadas e uma numerosa bancada de oposição, avolumada mais tarde pela disputa da sucessão presidencial, teve assento na Câmara Federal". (Nunes Leal, 1948, p. 170-171)

Uma ironia do Brasil moderno é o fato de que esses avanços iniciais e decisivos na direção de uma democratização *dahlsiana* foram em parte instrumentais para o novo impulso hobbessiano/getulista. Mais ainda: foram em parte efetuados sob os auspícios do pensamento profascista (13). Os quarenta e um anos da primeira Constituição Republicana deram origem a uma tendência profunda da cultura política: as formas "liberais" vieram a ser encaradas como um fator "estranho", que distorceria e corromperia a "verdadeira" natureza da sociedade brasileira. Surgiu assim uma demanda por uma representação "autêntica", por uma estrutura institucional verdadeiramente adaptada à "realidade" brasileira. Para alguns, isso significava a necessidade de um aperfeiçoamento, mas para outros representava uma demanda pela supressão das instituições eleitorais, partidárias e parlamentares. O Congresso Constituinte de 1934 incluiu uma bancada de deputados "corporativos", uma experiência que não criou raízes e não se repetiria nunca mais. Contudo, concepções corporativistas da representação propagaram-se amplamente e tornaram-se de fato o arcabouço no interior do qual os chamados "direitos sociais" foram estendidos à classe trabalhadora urbana (14). Tais concepções faziam parte da arremetida *getulista* para uma integração *autoritária* (não confundir com *totalitária*) da ordem política. Sob a orientação de Getúlio Vargas, o pensamento profascista tornou-se rapidamente antifascista, isto é, uma barreira contra o desenvolvimento ulterior de um fascismo *mobilizador*; mais do que isso, transformou-se num arcabouço ideológico que efetivamente o ajudou na repressão aos dois extremos, integralistas e comunistas, a qual teve início em 1935 e conduziu em 1937 ao anúncio formal da ditadura do Estado Novo (1937-1945).

Dois pilares desse deslocamento no sentido de uma estrutura estatal bem mais centralizada devem ser considerados, visto que incorporam, ao que parece pela primeira vez na história brasileira, a presença de um experimento abrangente de representação *simbólica*. Um deles foi a natureza cada vez mais carismática do cargo presidencial, com Getúlio Vargas no papel de fundador de uma nova época. Todavia, tratou-se naquele momento de uma mudança limitada

e cautelosa, se comparada aos eventos mais portentosos que logo ocorreriam na Argentina, com Perón. No Brasil, a Presidência carismática desenvolveu-se sem uma confrontação com o elemento de *pluralismo limitado* do sistema (na acepção de Linz): continuou a existir uma federação *de facto*, com características fortemente oligárquicas no interior de cada estado; teve seqüência também a legitimidade tradicional da Igreja, que recebeu tratamento bastante respeitoso; e a elite, estranho como isso possa parecer, conservou sua relevância pela cultura jurídica e pelo tradicional jurisdicção brasileiro.

Outro pilar do surgimento da representação *getuliana* foi o reforço de certos símbolos de identidade *nacional*, quando não a própria invenção deliberada de tais símbolos. É possível afirmar com segurança que, nessa época, testemunhamos o surgimento de uma *política de cultura*; que essa política estava intimamente associada a um processo de construção da *nação* (por oposição à construção do Estado); e, finalmente, que ambas as coisas teriam efeitos duradouros na cristalização de uma noção inteiramente nova de representação na cultura política brasileira. Essa construção cultural asseverava a implausibilidade de que se desenvolvesse o conflito de soma-zero na sociedade brasileira. Tal concepção tornou-se verdadeiramente envolvente e persuasiva em parte porque foi esposada por intelectuais e artistas influentes, mas também porque refletia traços históricos e sociais importantes. Antes de mais nada, constituía uma celebração do sucesso alcançado no passado com a manutenção da unidade de um tão vasto território, o qual, por sua vez, era sempre associado à idéia de *oportunidades ilimitadas*. Em segundo lugar, sugeria que a estrutura social brasileira evoluíra de fato no sentido de uma igualdade e mobilidade crescentes - quando nada, no campo das relações raciais (15) Em terceiro lugar, representava uma concepção sobre a política brasileira. Com efeito, recuperava a experiência do Império, especialmente a conjuntura conhecida como *conciliação*, quando a coesão e a habilidade da elite puseram fim às lutas regionais e de facções. Nos anos 30, porém, parece ter havido uma sutil mudança de rumo neste campo: ao invés de reforçar a imagem negativa então em curso, esta construção cultural veio a encarar a flexibilidade e o realismo políticos como uma *emanação* de traços similares que existiriam no sistema social, o que implicava que a política brasileira, no que tinha de melhor, haveria de ser sempre flexível. Finalmente, constituía uma reafirmação em grande escala da concepção conservadora (patriarcal) que considerava o conflito como um comportamento infantil: imagem que só poderia ser persuasiva num país que virtualmente não possuía experiência anterior de política ideológica e que se sentia ameaçado pelo seu surgimento sob a forma do comunismo e do fascismo mobilizador.

4. 1954-1964: o fracasso da consolidação

Getúlio Vargas foi forçado a deixar o poder em 29 de outubro de 1945. Sua queda e os desenvolvimentos subseqüentes tiveram muito a ver com a mudança no contexto internacional. A derrota do Eixo desacreditaria interna e externamente o Estado Novo, a despeito do fato dele não pertencer à família dos fascismos mobilizadores. A experiência democrática que se seguiu à queda do Estado Novo tinha, pelo menos à primeira vista, condições muito favoráveis para prosperar e alcançar sucesso. O contexto internacional era certamente propício; a economia interna não estava sob uma pressão incomum; as Forças Armadas haviam desenvolvido um alto grau de organização e uma perspectiva antipersonalista, em conseqüência da observação cuidadosa da fraqueza do fascismo italiano; e a própria ditadura getulista conduzira ao surgimento de uma vigorosa oposição liberal, a UDN (ou União Democrática Nacional), que contava com líderes parlamentares de projeção. Aquilo que, aos olhos de Victor Nunes Leal, aparecia como o pior dos males brasileiros, o pecado do *governismo*, parecia ter chegado ao fim (16) A transição fora mais uma vez pacífica: se a falta de uma clara ruptura com o Estado Novo tornou mais difícil o aprofundamento posterior da democratização, também é verdadeiro que a ausência de clivagens sangrentas poderia tê-lo facilitado.

Por que, então, o sistema democrático não conseguiu consolidar-se nos vinte anos seguintes? A primeira dificuldade que vem à mente é a contradição institucional importante que se desenvolveu depois de 1930, como conseqüência do Estado Novo. A autoridade parecia agora bifurcar-se: por um lado, uma imagem verdadeiramente carismática da Presidência e, por outro, uma grande afirmação da instituição parlamentar - quando nada, pela formação da UDN na luta contra Vargas. Isso não representou uma ameaça imediata, posto que Vargas retirou-se para um papel silencioso após a queda, mas tornou-se algo extremamente sério quando ele retornou vitorioso na eleição presidencial direta de 1950. O sistema político encontrava-se agora dividido entre um Executivo com tonalidades fortemente cesarísticas e um centro de gravidade parlamentar que puxava para alguma espécie de governo congressional ou de partido. Não é preciso dizer que a segunda Presidência de Vargas foi extremamente tensa e que a contradição, ao invés de diluir-se, foi agravada com seu suicídio em agosto de 1954 (17).

Em segundo lugar, este Congresso recentemente afirmativo e formalmente poderoso constituía-se essencialmente de notáveis. Compreensivelmente, ele não desenvolvera uma subestrutura técnica de apoio, por assim dizer, nem estava

apoiado por um sistema partidário moderno. Para apreciar adequadamente esta dificuldade, é preciso recordar que o escopo da intervenção governamental fora enormemente ampliado desde 1930. A burocracia, tradicionalmente grande em virtude das origens patrimoniais do Estado brasileiro, fora novamente expandida e modernizada depois da Revolução. O Legislativo tinha os poderes constitucionais, mas faltava-lhe tudo o mais para supervisionar e fiscalizar esse maciço volume de políticas governamentais (18).

As interpretações sobre a ruptura de 1964 divergem bastante. Declarando sua preferência pelos que enfatizam a "situação sócio-política interna" ao invés de "causas externas à organização política", Merquior sumariza essa literatura de uma maneira apropriada:

"Instabilidade governamental, desintegração do sistema partidário, virtual paralisia da capacidade decisória do Legislativo, atitudes equívocas por parte do Presidente Goulart, quando nada com respeito a sua sucessão; a ameaça representada por uma reforma agrária mal definida; inquietação militar em face da tolerância do governo aos motins dos sargentos; e radicalismo crescente, tanto da direita como das esquerda (...), tudo isto complementado pela inflação em altas e, naturalmente, pelo fantasma assustador da revolução cubana". (J. G. Merquior, 1986, p. 284)

O que ocorreu com o sistema partidário requer um exame mais detido. Sugerimos que, de 1945 em diante, tivemos, pela primeira vez, algumas condições básicas para desenvolver uma estrutura partidária competitiva. A maioria dos observadores parece concordar que o início foi promissor, mas que o novo sistema partidário sofreu um nítido processo de desinstitucionalização a partir da segunda metade dos anos 50, até 1964. Alguns imputam esse fato à pura erosão, ou seja, à rápida mobilização social na esteira da urbanização e da industrialização, à eficácia decrescente dos mecanismos tradicionais de controle de tipo padrão-cliente, e assim por diante. Outros dão mais ênfase a regulações institucionais, especialmente o sistema eleitoral baseado na representação proporcional e no voto preferencial (listas partidárias abertas). O fato, no entanto, é que da renúncia de Jânio Quadros (agosto de 1961) à tomada do poder pelos militares (março de 1964), o sistema partidário foi dominado pelo pior dos mundos. Tornou-se altamente fracionado e sujeito a crescente radicalização, ao mesmo tempo em que cada um dos principais partidos encontrava-se internamente dividido. A onda de populismo antipartidário tornou-se verdadeiramente exponencial (exemplo disso foi a eleição de Jânio Quadros à Presidência, em 1960). O próprio PSD (Partido Social Democrático), tradicionalmente identificado com a moderação e o equilíbrio, fragmentou-se (19).

Devemos, entretanto, evitar uma interpretação demasiado "politicista". Num quadro mais abrangente, a fragmentação do sistema partidário estava ela própria associada ao processo global de mudança econômica e social. Este relacionamento operava de duas maneiras. Por um lado, a urbanização e a mobilização social desgastaram os laços e os mecanismos de controle social tradicionais. Por outro, a falta de qualquer avanço substancial no sentido da desconcentração (redução da desigualdade social) deixou os partidos, individualmente e como sistema, sem bases fortes de apoio popular. Era este o arcabouço estrutural no interior do qual se desenvolviam os conflitos ideológicos e institucionais mais antigos, preparando o palco para o golpe militar. Em 31 de março de 1964, o Presidente João Goulart, herdeiro político de Getúlio Vargas, foi desalojado do cargo e seguiu para o exílio.

Ao que parece, portanto, o Brasil caminhou rapidamente na direção de instituir a forma democrática - contestação e participação -, mas sem conseguir a consolidação da democracia através da redução da desigualdade sócio-econômica. Incapaz de canalizar o conflito social para políticas concretas, o sistema partidário ingressou num ciclo de desinstitucionalização, ao invés de consolidar-se no novo molde democrático. A crise do sistema partidário foi assim bastante reveladora, e não pode ser entendida simplesmente em termos da visão tradicional que enxerga os partidos brasileiros desse período como pré-modernos, pré-ideológicos ou ainda como "imaturos" para a democracia representativa séria. Por sua natureza, a crise do sistema partidário assemelha-se mais a um suicídio induzido, por meio do qual a sociedade parece ter expelido um corpo estranho, uma representação política tendencialmente mais forte, mas não acompanhada por um processo de desconcentração da renda.

5. Recapitulando a Recapitulação

O desenvolvimento institucional brasileiro foi, por assim dizer, centrado no Estado. Ele deve ser entendido em termos do prolongado processo de construção do poder central e das estratégias cautelosas em que esta se baseou, desde o momento em que uma pequena elite viu-se confrontada com o desafio de preservar a unidade territorial num país de dimensões continentais. A máquina burocrática pesada dos dias de hoje; o considerável *ethos* legalista, apesar do fato de

que as normas legais são freqüentemente contornadas; o peso continuado do clientelismo e de interesses conservadores baseados na propriedade da terra, para não falar no papel crescentemente tutelar dos militares desde o Estado Novo; - tudo isso pode ser remetido a, ou parcialmente explicado por, aquele impulso fundamental do nosso *state-building*. Esses aspectos da construção do Estado podem ser também considerados responsáveis pela alegada ausência de autoridade pública, ou de diferenciação do sistema político em face das estruturas societárias, o que é freqüentemente formulado como uma ausência de *instituições* políticas propriamente ditas. Este capítulo argumentou, ao contrário, que existiu um significativo processo de construção institucional, embora não necessariamente democrático. Certos aspectos do regime pós-1964, certamente relevantes para a compreensão do processo de abertura da década passada, estão claramente relacionados àquele desenvolvimento institucional anterior.

A literatura que trata da experiência autoritária recente sublinha que o seu "projeto" econômico foi o da modernização capitalista e da maior integração ao sistema capitalista mundial; e mais, que tal projeto conduziu, de 1967 em diante, a uma estratégia de *crescimento* industrial acelerado, antes que de distribuição de renda ou de redução da pobreza absoluta. Também corretamente, se diz que as percepções iniciais levaram os responsáveis pelas decisões políticas a refrear os sindicatos de trabalhadores e as organizações "progressistas"; e, finalmente, que este impulso genérico, combinado com a necessidade de reprimir as atividades da guerrilha, acabou engajando o regime, de 1968 a 1974, numa fase altamente repressiva, com altíssimos custos em termos de direitos humanos. Ainda assim, duas características do regime pós-1964 contribuíram para preservar a continuidade institucional, a qual, neste contexto, significava uma chance para a retomada pacífica da democracia. A primeira dessas características está representada pelo *conceito de governo impessoal*, que se materializou em: (a) regras mais firmes para conter a politização entre os militares; (b) manutenção da Presidência como um cargo eletivo, ainda que através de um Colégio Eleitoral; (c) conservação dos limites tradicionais quanto à duração do mandato presidencial e manutenção da norma impeditiva da reeleição (20).

A segunda característica foi a *preservação do sistema representativo*. Não é necessário dizer que, neste caso, representação significou autorização formal, no sentido hobbesiano; mas, agora, ocorreu no interior de parâmetros institucionais que nem mesmo os militares puderam permitir-se ignorar ou distorcer completamente. É interessante observar, neste contexto, que a estrutura partidária pré-1964 não foi imediatamente suprimida. A decisão de acabar com os antigos partidos só foi tomada em outubro de 1965, um ano e meio após o golpe, tendo sido seguida imediatamente pela criação de uma estrutura partidária pelo menos "provisória", em que se constituiu o sistema bipartidário que perduraria até 1979. Obviamente, os governos militares manipularam as *condições* sob as quais se realizaram as eleições nos 20 anos que se seguiram ao golpe. Mas não tentaram se desfazer do mecanismo eleitoral como tal ou substituí-lo por uma "doutrina" de representação inteiramente diferente.

Esboço de um modelo

a) Repensando a Consolidação Democrática

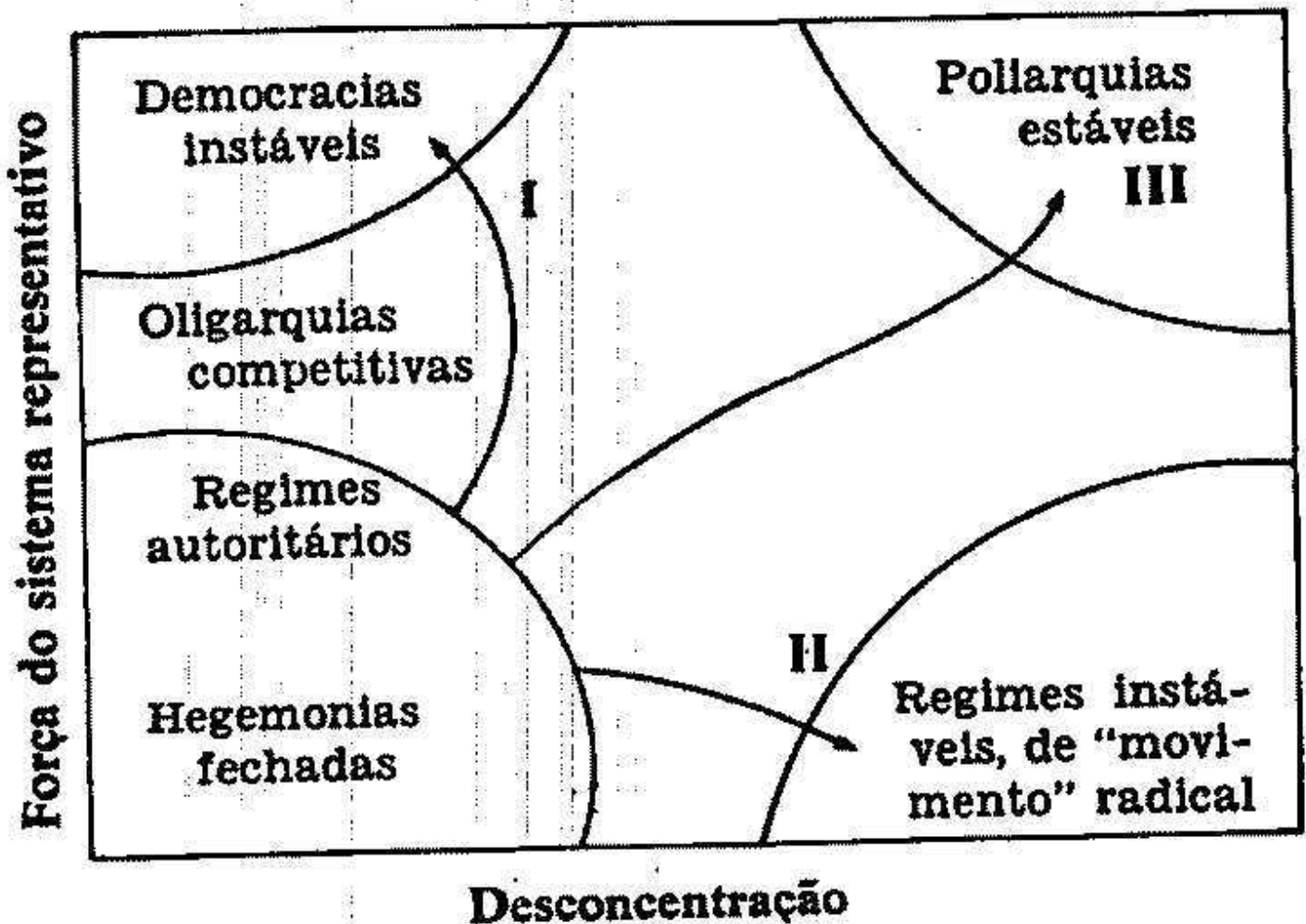
Liberalização e participação são descritas por Dahl como distintas dimensões teóricas do processo de *democratização*. É preciso incorporar mais efetivamente as condições sócio-econômicas nos modelos que utilizamos quando pensamos sobre a *consolidação* de democracias restabelecidas recentemente, em conseqüência da queda do autoritarismo. É trivial a observação de que uma grande "quantidade" de democracia política genuína tende a ser incompatível com uma sociedade rígida ou desigual, ou mesmo com uma baixa *taxa* de avanço no sentido de uma maior mobilidade e igualdade. Portanto, quando pensamos em consolidação, as condições sociais e econômicas não podem permanecer na categoria de correlatos ou pré-requisitos puramente externos. Tais condições precisam ser "politizadas", isto é, introduzidas no modelo. E por duas razões importantes. A primeira delas é que, como a liberalização e a participação, aquelas condições necessariamente aparecerão como *objetos de decisão* para os atores políticos e, portanto, como escolhas entre as muitas que serão forçados a fazer. A reforma agrária é o exemplo óbvio nos países do Terceiro Mundo. Se tais escolhas são ou não enfrentadas, e a maneira de fazê-lo, pode constituir a diferença entre manter ou perder apoio; e a perda pode transcender as lideranças individuais e os partidos, estendendo-se para o recém-constituído sistema democrático como um todo. A segunda razão tem a ver com a mudança das demandas no curso da redemocratização, de demandas processuais a demandas substantivas. Formulado numa linguagem teórica diferente, isto significa que, uma vez alcançada, a democracia formal transforma-se num "bem coletivo", no sentido olsoniano. Desde que ela já existe e beneficia a todos, decresce abruptamente o incentivo para defendê-la e protegê-la (21). Nos países do Terceiro Mundo, as implicações desse fato são obviamente dramáticas, visto que as elites não consolidaram completamente o pluralismo entre elas próprias, de fato percebem freqüentemente os conflitos como de soma-zero, e se

sentem mais ameaçadas pelas demandas substantivas das massas.

Se os supostos até aqui estabelecidos estão corretos, parece claro que precisamos não de duas, mas de *três* dimensões. A representação gráfica da consolidação democrática seria então um cubo constituído pela liberalização e pela participação, como sugere Dahl, *mais* uma outra dimensão relativa aos avanços no sentido da *desconcentração estrutural*, que significa maior igualdade, maior mobilidade social e assim por diante.

Tomando simultaneamente as três dimensões, acreditamos que os dilemas da consolidação democrática aparecerão sob uma luz mais realista. Se o nosso questionamento sobre o caráter democrático da "Nova República" brasileira devesse ser respondido com recurso apenas ao esquema bidimensional de Dahl, a resposta seria provavelmente positiva. Olhando para o eixo da "liberalização", encontraríamos o fato de que foi removida a maior parte das restrições *legais* à competição política. Se dificuldades persistem, estas se devem de alguma forma a vetos ocultos (por exemplo, os relacionados com as expectativas concernentes ao comportamento dos militares) ou são produzidas pelo simples peso de certos recursos (como o poder burocrático), ou ainda por outros fatores, de natureza "não-política", como por exemplo os que determinam a concentração do poder no contexto societal do sistema político.

Aprofundando um pouco mais, parece possível compactar numa única dimensão os conceitos de liberalização e de participação formulados por Dahl. Essa dimensão seria a de *representação*, ou, melhor dizendo, a força do sistema representativo. Onde a contestação se torna a maneira normal de fazer as coisas entre as elites políticas e onde estas são vistas como o ponto de convergência adequado para o apoio ou como porta-vozes para as demandas que surgem da participação, o que temos é um sistema *representativo* forte. Podemos, portanto, voltar a um espaço bidimensional, com a força do sistema representativo num dos eixos e o *avanço no sentido da mudança social, ou desconcentração*, no outro.



Os primeiros dois anos da Nova República mostraram muito claramente que a reinstalação da democracia formal

está muito distante da consolidação verdadeira. No eixo horizontal, o novo governo viu-se confrontado com o que pode ser chamado o *círculo vicioso da transição*. A repressão autoritária da atividade política, que caracterizou o período precedente, e a prolongada luta pela redemocratização fizeram com que ficassem represadas expectativas (substantivas) colossais que não poderiam (e de fato não podem) ser satisfeitas em curto prazo. Não as satisfazendo numa proporção adequada, o governo perde rapidamente o apoio de que necessita para empreender políticas mais vigorosas, na falta das quais reforça-se o círculo. O "horizonte movente" que tão bem funcionou no nível *institucional* (isto é, durante o processo de descompressão) parece, portanto, muito mais difícil de sustentar quando se trata de nosso eixo horizontal.

b) Caminhando para a Desconcentração?

A proposição de que uma maior igualdade ajuda a sustentar a democracia é certamente correta no longo prazo, mas os passos e políticas concretas que reduzirão a desigualdade podem também abalar o sistema democrático no curto prazo. Isto é bastante evidente quando falamos em desconcentração da renda e da riqueza, e especialmente no que diz respeito à questão da propriedade da terra. Virtualmente qualquer política que vise promover a desconcentração ocasiona perdas visíveis e imediatas e, portanto, tende a mudar a base de apoio político, muitas vezes na direção de forças não-democráticas. Mas existe, ademais, a pior face da desigualdade, a chamada pobreza "absoluta". O problema aqui é que um esforço verdadeiramente *substancial* precisaria ser mantido por muitos anos; isto pressupõe um grau de consistência no apoio e na implementação que parece improvável em democracias frágeis e subdesenvolvidas. Existe assim uma tendência a evitar compromissos abrangentes desse gênero, que podem gerar expectativas pouco realistas, causando eventualmente um recuo antidemocrático. Mas o círculo é verdadeiramente demoníaco porque, sem um esforço significativo, devidamente proclamado e simbolizado, tais medidas básicas de bem-estar social podem não ganhar a adesão e o apoio dos grupos desprivilegiados, necessários para compensar as perdas de apoio entre os abastados; ou podem ganhar aquele apoio, mas produzindo ao mesmo tempo um efeito ameaçador sobre os setores que temem a mudança. Para consolidar-se, um sistema democrático em funcionamento deveria ser capaz não somente de tomar medidas substanciais para reduzir a desigualdade, mas também de transmitir à maioria destituída a convicção de que tais medidas constituem esforços sérios a seu favor; e, ao mesmo tempo, convencê-la de que o subdesenvolvimento e o padrão tradicional de desigualdade a ele associado não pode ser superado da noite para o dia.

Nestes seus dois primeiros anos de existência, a Nova República claramente não encontrou uma resposta consistente para esses problemas. A idéia inicial foi a de lançar um "programa emergencial" de cunho assistencialista (enquanto simultaneamente se planejavam políticas econômicas alternativas e se dava início a um projeto moderado, de longo alcance, de reforma agrária). Haveria, por exemplo, um "programa do leite" dirigido a grupos com um agudo déficit nutricional. Os resultados dessa fase não poderiam ter sido mais desastrosos. Produção insuficiente, redes de implementação inadequadas, disputas políticas, tudo isso se combinou para paralisar tais iniciativas. Por volta do final de 1985, essas dificuldades foram complementadas pelo fantasma da hiperinflação e pela expectativa de um surto de greves sem precedentes, a ocorrerem nos meses a seguir. As origens "ilegítimas" da Presidência Sarney (isto é, o fato de que, como companheiro de chapa de Tancredo Neves, representava o lado conservador, além do que ambos haviam sido eleitos indiretamente) começaram a ser recolocadas em discussão. O apoio ao governo encolhia rapidamente.

Parece, pois, correto inferir que o Plano Cruzado, adotado em fevereiro de 1986, tinha também objetivos políticos e não apenas econômicos. O plano de estabilização e a reforma monetária, introduzidos pelo Presidente Sarney foram decisivos para frear um perigoso solapamento da autoridade. A aquiescência popular ao plano reforçou imediatamente a autoridade presidencial. Porém, com toda clareza, tal aquiescência deveu-se inteiramente ao congelamento dos preços, cujas dificuldades começaram a aparecer em bem pouco tempo. Num país com imensas desigualdades sociais, a redistribuição de renda monetária implícita no congelamento dos preços conduziu rapidamente a uma explosiva demanda por bens de consumo de toda espécie. Os empresários responderam ao congelamento com a redução da produção e o aprofundamento de sua organização política. Para tornar piores as coisas, uma eleição decisiva estava programada para o mês de novembro (na qual seriam eleitos deputados estaduais e governadores, além de deputados federais e senadores que comporiam o Congresso Constituinte). A imensa popularidade de Sarney depois das reformas econômicas de fevereiro era o grande trunfo da Aliança Democrática. Daí as enormes pressões para prosseguir com o congelamento dos preços, apesar das evidentes distorções que ele estava ocasionando. Confrontado com uma demanda ampliada e com um suprimento interno reduzido, o governo recorreu a maciças importações de produtos alimentícios. O resultado foi a abrupta queda das reservas. No início de 1987, as medidas de reajustamento adotadas mostraram-se insuficientes e o país não teve alternativa a não ser declarar uma suspensão parcial no pagamento de juros aos credores externos.

A ironia ou, no caso, a tragédia, é que o Plano Cruzado foi a coisa mais próxima de uma efetiva redistribuição de

renda em várias décadas. Foi também o momento em que o governo pareceu capaz de conseguir um apoio amplo. Mas a euforia do curto prazo não poderia, de qualquer forma, obscurecer os negros contornos do quadro mais geral. Para começar, medidas audaciosas como o Plano Cruzado refletem a fraqueza institucional do sistema político, e não as suas fontes de força. A autoridade presidencial foi fortalecida pelos componentes populistas (na verdade, cesaristas) da situação, e não pelo substrato mais denso da estrutura de poder do país. É desnecessário lembrar que uma reforma de tal abrangência foi introduzida por meio de um decreto-lei, e não mediante uma articulação prévia de apoio partidário e congressional.

No aspecto econômico, após três anos de recessão, uma discreta recuperação vinha ocorrendo desde 1984. A transição ao governo civil começou assim num momento de relativo desafogo. Todavia, considerando-se a questão de um modo mais amplo, o país encontrava-se diante de severas restrições econômicas. O balanço dos vinte anos de autoritarismo inclui, do lado negativo, uma dívida externa que exige maciças transferências reais de recursos para o exterior, além de uma dívida interna que rivaliza com aquela em magnitude. A economia brasileira está, portanto, cercada por múltiplas e contraditórias exigências. É imperativo crescer, mas o crescimento leva constantemente a resultados perversos no balanço de pagamentos; é preciso aumentar as exportações, mas estas carregam para o exterior bens necessários ao consumo interno, e isso contribui para realimentar a inflação; promover importações para conter a inflação reduz rapidamente as reservas a um nível perigosamente baixo.

Até agora, lidamos com desconcentração de renda e riqueza, mas o conceito envolve também a dimensão do poder, e particularmente do poder burocrático. Num país como o Brasil, onde se diz que o peso do Estado constitui uma barreira ao desenvolvimento democrático, programas de bem-estar social e antipobreza são muitas vezes incluídos entre as estruturas a serem "desconcentradas". Todavia, as partes do Estado que colocam problemas verdadeiramente difíceis de controle democrático parecem não ser nem os serviços públicos tradicionais, nem os programas modernos de bem-estar social. O que se enquadra nessa categoria é antes o chamado setor público empresarial, constituído de companhias estatais que controlam diretamente amplos recursos econômicos, exercendo assim substancial influência na formulação e implementação da política econômica (22). Para compreender o problema institucional aqui envolvido, será necessário fazer um breve *excursus* teórico.

Entre os esquemas conceituais disponíveis atualmente, um dos mais apropriados ao problema em consideração pareceria ser a distinção de Theodore Lowi entre três arenas decisórias: redistributiva, regulatória e distributiva (23).

Mas não é inteiramente claro o quão sensível é esse esquema à estrutura política de sociedades como a brasileira, que de longa data possuem um setor público inclusivo e intervencionista, constituindo o que às vezes se descreve como um "Estado Empresarial". Desta ótica, a classificação de Lowi pareceria incompleta, na verdade truncada no topo, visto que não distingue para tratamento separado o que poderia ser chamado de uma *arena acumulativa*, ou seja, o *locus* por excelência das principais decisões de investimento, que acabam sendo responsáveis pela taxa e pelo direcionamento geral do crescimento da economia. Esta arena não tem sido submetida a competição política "pluralista", e é difícil que o seja - pelo menos enquanto as estruturas parlamentares e partidárias permanecem fragmentadas e ineficazes, como tem sido o caso no Brasil. Apesar de seu amplo desacordo em tudo o mais, os empresários neoconservadores, que reivindicam a "desestatização", e os partidos de esquerda, que querem o "controle democrático" sobre essa arena, parecem ambos concordar que de fato existe um problema. Nem é preciso dizer que este poder "autônomo" de vastas proporções constituiu a espinha dorsal tecnocrática do regime pós-1964. A idéia de dismantelá-lo ou "desconcentrá-lo" pode em grande medida ser considerada como lírica, visto que tal poder encarna o modelo de crescimento econômico que, para o bem ou para o mal, transformou a face do Brasil durante os últimos 30 ou 40 anos.

Dahl menciona a "direção centralizada da economia", independentemente da forma de propriedade, como uma das condições negativas para a democracia. Diz também "onde o estabelecimento militar é amplo, centralizado e hierárquico, a poliarquia é certamente impossível, a menos que os militares sejam suficientemente despolitizados para permitir o governo civil" (R. Dahl, 1971, p. 50). É duvidoso que os militares brasileiros sejam "suficientemente despolitizados", existindo pouca dúvida de que eles mantenham o olhar atento ao que chamamos de arena acumulativa. Isto conduz a uma situação particularmente complexa. Parece simplesmente improvável o declínio político "pretoriano", dado o peso absoluto da instituição militar e seu padrão moderno de organização. Mas não é pacífica a questão de saber o quão adaptável é a instituição militar com relação à política abertamente competitiva, levando em conta não apenas propensões ideológicas passadas, mas também os laços estratégicos que a ligam a essa arena essencial para o crescimento econômico e a segurança nacional. Isto pode ser considerado uma debilidade "huntingtoniana" do sistema político brasileiro,

considerando-se que o desenvolvimento político tem a ver não apenas com a *força*, mas também com a *adaptabilidade* das organizações; e mais, com a primazia das instituições *políticas* especializadas, como os parlamentos e os partidos políticos.

Conclusão: opções institucionais

Em virtude da luta contra o autoritarismo durante os anos 70, tornou-se bastante comum no Brasil a expressão dualística Estado *versus* Sociedade Civil. O "Estado" tornou-se virtualmente sinônimo de mecanismos autoritários, na mente da oposição intelectualizada ou militante; a "sociedade civil" foi entendida algumas vezes como a oposição como um todo, mas, mais freqüentemente, como o conjunto de associações profissionais, universitárias, religiosas, etc. A importância política concreta dessa distinção é inegável. Contudo, se é necessária uma descrição dualista, esta não deveria ser feita exatamente nessa linha. Seria provavelmente mais adequado dizer que a conclusão do processo de construção do Estado e a mobilização social crescente tornaram *diárquico* o sistema político brasileiro, a divisão se dando entre o *Estado* e as instituições *democráticas* propriamente ditas. O primeiro possui agrupamentos perfeitamente identificáveis: a burocracia, os interesses econômicos públicos e semipúblicos e, por certo, os militares. Estes não são necessariamente autoritários, mas sem dúvida concebem seu papel fundamentalmente em termos de assegurar a estabilidade, evitar uma escalada exagerada do conflito social, controlar em suas linhas básicas o esforço de crescimento econômico, promover a industrialização e o desenvolvimento tecnológico e, naturalmente, garantir a segurança nacional.

Num sentido puramente formal, é possível dizer que a "metade" democrática da diarquia possui agrupamentos comparáveis: o Congresso, os partidos políticos, a imprensa, as universidades, as igrejas e os sindicatos. Mas está longe de ser seguro que todos estes compartilhem uma concepção básica do que seja a democracia ou do que deveriam ser seus objetivos de longo prazo, seus mecanismos e práticas. Por uma razão: é aqui sobretudo que se percebem as tensões entre concepções *formais* e *substantivas* da democracia. Estas últimas aparecem freqüentemente associadas a concepções mais ou menos utópicas de democracia "participatória", visando substituir a representação ou subordiná-la a uma expressão mais "autêntica" da vontade popular. O Congresso Constituinte pode, em tese, tirar proveito desse aumento da participação ao nível da "sociedade civil" como um meio para aumentar ou reforçar a "metade" democrática. Pode isto, realisticamente, ser feito? Uma resposta adequada precisa considerar pelo menos três níveis: (a) a concepção global de democracia considerada como viável para o Brasil; (b) a forma de governo, presidencial ou parlamentar; e (c) a incapacidade da estrutura partidária para prover a intermediação entre as duas "metades" da diarquia.

Um ponto de partida conveniente para a discussão da concepção global é o contraste entre os modelos *consociacional* e *majoritário* de democracia representativa (Lijphart, 1982 e 1984). O modelo majoritário pode ser descrito como um padrão de organização institucional que conduz consistentemente à exclusão das minorias (às vezes amplas) do processo de governar; o modelo consociacional força a *co-participação* nesse processo. No caso brasileiro, não há muita dúvida de que um modelo puramente majoritário seria desastroso. O Brasil não é tão segmentado cultural e religiosamente como as sociedades estudadas por Lijphart, mas a profundidade das diferenças sócio-econômicas talvez torne ainda menos recomendável a organização majoritária. Se é difícil a legitimação do sistema político através de mecanismos mais inclusivos, pode-se facilmente imaginar que o típico modelo Westminster, como o denomina Lijphart, simplesmente não funcionaria no Brasil.

Isto não quer dizer, entretanto, que o modelo puramente consociacional funcionaria. A quantidade de descentralização e fragmentação do poder que essa idéia implica dificilmente pode ser imaginada num país sem tradições consociacionais, há muito pouco egresso de um arrastado processo de construção do Estado e profundamente confrontado com os dilemas do crescimento econômico, da distribuição da renda e das condições básicas do bem-estar social (24). Ao invés da colaboração entre uma miríade de subcomunidades autônomas, o modelo consociacional produziria mais provavelmente uma exacerbação do corporativismo, do clientelismo, do regionalismo e coisas do gênero, abrindo assim a brecha para uma reafirmação do autoritarismo sob a máscara costumeira da presidência imperial, do poder burocrático e da tutela militar.

Historicamente, o sistema político brasileiro pode ser descrito como situado em algum ponto entre os dois pólos da concepção de Lijphart. Se as observações precedentes fazem sentido, o caminho a seguir agora não é o de uma inclinação abrupta para um ou outro desses modelos amplos. O que se apresenta como necessário é antes um outro passo importante no sentido da institucionalização. Na prática, isso significa reduzir a distância e o potencial de conflito entre os modelos *de governo* subjacentes à atual organização política. Desde os anos 30, o Brasil tem estado profundamente dividido entre uma concepção hiperpresidencialista, virtualmente cesarista, do que deveria ser o centro de gravidade

política, e uma concepção mais tipicamente parlamentar a respeito desse mesmo tema. Essas concepções entram freqüentemente em conflito, e não é inconcebível que possam desenvolver-se como verdadeiras *weltanschauungen*, visto estarem de muitas maneiras implicadas no desacordo "substantivo *versus* formal" quanto à natureza da democracia. É por isso que a institucionalização ulterior exigirá o reexame da própria forma de governo. Obviamente, não podemos ir de um sistema hiperpresidencialista para um sistema parlamentarista do tipo clássico, como o britânico. Este colidiria em muitos pontos com a cultura política e com as estruturas prevaescentes. Admitindo que o Congresso Constituinte conserve a eleição direta para Presidente, teríamos a dificuldade adicional de investir no papel de "Rainha da Inglaterra" um chefe de Estado eleito por cinquenta ou sessenta milhões de eleitores; para não falar do proverbialmente fraco sistema partidário que estaria operando um tal sistema parlamentarista.

A busca de uma fórmula "mista" é portanto inevitável, mas deve conscientemente evitar os riscos inerentes a um sistema como o francês, por exemplo, que atualmente enfrenta a difícil questão da "coabitação". As linhas mais promissoras pareceriam ser, então, seja uma leve atenuação da separação dos poderes, como na letra da Constituição finlandesa, onde o Primeiro-Ministro está claramente submetido ao Presidente; seja um sistema mais nitidamente parlamentar, onde o Gabinete é de fato responsável perante o Congresso, muito embora o Presidente seja eleito diretamente e conserve poderes e prerrogativas substanciais (25).

Fortalecer o sistema partidário é importante em si mesmo, mas é algo que se torna imperativo na hipótese do parlamentarismo ou semiparlamentarismo. É praticamente fora de dúvida que uma solução desse tipo exigirá muita "engenharia" institucional, considerando-se que o Brasil não conheceu os processos históricos que tipicamente conduzem à cristalização de sistemas partidários. Na Europa, tais sistemas resultaram seja de clivagens de classe, que não surgiram tão claramente no Brasil até recentemente, seja de clivagens culturais, lingüísticas ou religiosas, que simplesmente não possuem equivalente no Brasil, tendo sido controladas decididamente pela autoridade central quando surgiram embrionariamente. A preocupação quanto à necessidade de afirmar a autoridade central explica também porque o Brasil não teve partidos nacionais fortes baseados numa articulação entre oligarquias regionais - à parte o fato de que a federação e o tamanho continental do país militaram contra o desenvolvimento de partidos desse tipo. Faltou também ao Brasil, exceto durante o experimento democrático de 1945-1964, o impacto formativo de eleições presidenciais diretas.

Isto significa que partidos fortes, no Brasil, serão necessariamente uma "obra de arte". O principal instrumento para realizá-la será a legislação partidária e eleitoral, bem como outras regulamentações relativas à representação política. Dada a impropriedade, para o caso brasileiro, dos modelos *lijphartianos* extremos, essas regulamentações deveriam evitar as formas demasiadamente majoritárias bem como as formas mais frouxas de representação proporcional. A sugestão promissora, neste caso, pareceria ser o sistema eleitoral praticado na Alemanha Ocidental (26).

As hipóteses aqui desenvolvidas, como já dissemos, têm como ponto de partida a noção de que a consolidação democrática no Brasil dependerá de um avanço significativo no processo de institucionalização, o que, por sua vez, exigirá esforços deliberados para aumentar a gravitação partidária e parlamentar do sistema; político (27). As chamadas propostas participatórias, inspiradas pelo novo vigor trazido à arena política pelas organizações trabalhistas, religiosas e profissionais, são aqui vistas como uma *atualização* saudável da política brasileira, cuja trajetória global foi usualmente oligárquica e/ou relacionada com a questão básica da construção do Estado. Contudo, é pouco realista pensar numa democracia que possa funcionar, na escala brasileira, em termos de uma ideologia *rousseauuniana*. Levadas ao extremo, tais propostas acabarão por diluir ao invés de reforçar a representação política. Buscando Rousseau, podemos novamente encontrar Hobbes.

NOTAS

1 - Congregada no MDB (Movimento Democrático Brasileiro), a oposição elegeu 16 dos 22 senadores, nas eleições para a renovação de um terço do Senado, em 1974. Uma extensa discussão sobre a estrutura da competição eleitoral como um fator capaz de evitar a consolidação autoritária no Brasil pode ser encontrada em "Authoritarian Brazil Revisited", de Bolívar Lamounier (in Alfred STEPAN, org., no prelo).

2 - Uma dessas medidas foi a introdução de eleições indiretas para um terço dos senadores. Os eleitos dessa forma foram logo apelidados de *biônicos* e nunca foram aceitos como legítimos pela opinião pública. Outra medida foi a severa restrição à propaganda eleitoral pelo rádio e pela televisão, generalizando limitações que antes haviam sido aplicadas apenas nas eleições municipais de 1976.

3 - Um desses projetos visava aumentar as contribuições para financiar o sistema de previdência social; o outro foi uma tentativa de estender o sistema de sublegendas (candidaturas triplas em cada partido) para as eleições dos governos estaduais.

- 4 - Foi provavelmente Cardoso o primeiro autor a sublinhar que o regime autoritário brasileiro não adotou políticas econômicas estagnantes, mas, pelo contrário, foi decididamente modernizador (Cf. Cardoso, F. H., in Alfred Stepan, org., 1973). Sobre a política econômica dos anos 70, ver Lamounier, B. & Ribeiro de Moura, A. (in Jonathan Hartlyn & S. A. Morley, orgs., 1986) e Castro, A. B. & Souza, F.E.P. (1985)
- 5 - Em acréscimo aos senadores *biônicos*, a maioria governamental, através da Emenda n.º 22, de 1982, aumentou o peso dos estados eleitoralmente menores no Colégio Eleitoral. A sobre-representação daqueles estados na Câmara dos Deputados foi assim inaceitavelmente estendida para o mecanismo da sucessão presidencial. Vale observar que a oposição assimilou até mesmo essa mudança, quando decidiu apresentar a candidatura de Tancredo Neves à Presidência, no Colégio Eleitoral.
- 6 - A continuidade burocrática conduziu muitos historiadores a aceitarem a idéia ingênua de que o Brasil teria herdado dos portugueses um Estado já pronto, por ocasião da Independência, em 1822. A concepção mais cautelosa de que o processo de construção do Estado "completou-se", no Brasil, por volta de 1860 e 1870, pode ser aceita, mas assim mesmo com ressalvas importantes, a serem indicadas posteriormente. (Cf. J. G. Merquior, in John A. Hall, org., 1986).
- 7 - Sobre a formação de um poder central como uma pré-condição para a competição pacífica, ver o excelente tratamento do caso inglês em H. Mansfield (1964); sobre o caso americano, ver. R. Hofstadter (1972).
- 8 - Nosso tratamento destas questões inspira-se evidentemente no agora já clássico trabalho de Hannah Pitkin. No entanto, procurando diferentes imagens de representação no caso brasileiro, nós as colocamos numa seqüência histórica que pode não ter estado nas cogitações dessa autora, pelo menos não como regra geral. (Ver Hannah Pitkin, 1972).
- 9 - O clássico a esse respeito é Victor Nunes Leal (1948). Para uma rápida introdução à história da legislação eleitoral no Brasil, ver Toshio Mukai (1985).
- 10 - Sobre a evolução das instituições militares, ver E.C. Coelho (1976), J. M. de Carvalho (1974). A respeito da Guarda Nacional do século XIX, ver F. Uricoechea (1978).
- 11 - O controle sobre a *Comissão de Verificação de Poderes* da Câmara Federal constituía a chave do sistema, posto que, através dela, podia-se impedir que tomassem posse os deputados indesejáveis eventualmente eleitos nos estados. Tal procedimento ficou popularmente conhecido como a *degola*. Souza dá um excelente tratamento a esta questão. Escreve ela: "Se a sedimentação de oligarquias garantira o fortalecimento do sistema político federativo, também era responsável pela sua fraqueza: não permitia, diversamente do quadro imperial, que os grupos estaduais se revezassem no poder". Cf. M. C. C. de Souza, (1971, p. 203).
- 12 - Há uma extensa literatura sobre a Revolução de 1930. Especialmente útil para nossos propósitos é o trabalho de M. C. C. de Souza (1971). Ver também B. Fausto, org. (1978, 1982 e 1983; três volumes); H. Silva (1966); e dois volumes de anais de congresso (UFRGS, 1982, e UNB, 1982)
- 13 - A expressão *protofascista* é utilizada aqui no mesmo sentido que lhe atribui James Gregor (1969), no capítulo segundo de seu livro. Esse autor lida com importantes precursores teóricos, como Gumplowicz, Pareto e Mosca, enfatizando seu antiparlamentarismo, sua concepção da relação entre elite e massa, da função dos mitos políticos, e coisas do gênero.
- 14 - Sobre a "regulação" corporativista da cidadania, ver Wanderley Guilherme dos Santos (1979). Balanços abrangentes das características corporativas do sistema de relações trabalhistas podem ser encontrados em Ph. Schmitter (1971) e Amaury de Souza (1978).
- 15 - O nome de Gilberto Freyre vem logo à mente quando se pensa em relações raciais e nacionalidade no Brasil. Sobre estes temas, ver T. Skidmore (1974). O impacto desses desenvolvimentos sobre a cultura política brasileira foi certamente muito grande nos anos 30 e constituiu um apoio para o Estado Novo. A importância efetiva dessas convicções básicas foi amplamente reconhecida no espectro ideológico, desde então. Sobre os intelectuais e a política cultural naquele período, ver S. Schwartzman et al. (1984), S. Miceli (1979) e L. Lippi de Oliveira (1982).
- 16 - Sobre a queda do Estado Novo, ver M. C. C. de Souza (1976); T. Skidmore (1968) e Peter Flynn (1975). Sobre a UDN, ver M. V. Benevides (1981)
- 17 - A literatura sobre o segundo Governo Vargas é surpreendentemente pequena. Além dos trabalhos de Flynn e Skidmore, já mencionados, ver Maria Celina Soares D'Araújo (1982) e Edgard Carone (1985).
- 18 - Dados úteis sobre o crescimento burocrático sob o Estado Novo podem ser encontrados em M. C. C. de Souza, (1976). Sobre a política econômica dos anos 30 a meados da década de 50, ver John Wirth (1970) e Luciano Martins (1976).
- 19 - Uma visão de conjunto dessas hipóteses e da bibliografia relevante pode ser encontrada em Bolívar Lamounier & Rachel Meneguello (1986, seção IV). Um dos pioneiros da análise rigorosa da crise que conduziu à ruptura de 1964 é Wanderley Guilherme dos Santos (1974). Outros trabalhos importantes para compreender as relações entre Executivo e Legislativo nos anos 50 e início dos anos 60 são Celso Lafer (1970), Maria Victória Benevides (1976) e Lúcia Hippólito (1984).
- 20 - Sobre as ambigüidades do processo de construção institucional sob a direção militar no pós-1964, ver Juan Linz (in Alfred Stepan, org., 1973) e

Wanderley Guilherme dos Santos (1978). Tais ambigüidades são sinteticamente apresentadas por Roett na seguinte forma: "No Brasil, conquanto a latitude permitida ao prosseguimento político esteja severamente comprometida, ela de fato existe. O compromisso com a participação política - mesmo que limitada, elitista e manipulada como ela é - está fortemente enraizado na história constitucional brasileira. Os esforços de Geisel no sentido da descompressão fazem parte dessa convicção histórica de que deveria haver um sistema mais aberto" (Cf. Riordan Roett, in William Overholt, org. 1978).

21 - Talvez possamos interpretar nesta perspectiva a bem conhecida constatação de que o apoio às "regras do jogo" democrático é mais freqüentemente, em termos estatísticos, entre os membros da elite do que na população em geral. Sobre "bens coletivos" como instrumento de análise política, ver Mancur Olson, Jr. (1968)

22 - Uma questão ainda mais séria do que a influência exercida por tais companhias é a falta de coordenação resultante do poder autônomo que elas possuem, o que leva muitos autores a falar em *balcanização ou feudalização*. Ver Wanderley Guilherme dos Santos (1978, p. 123) e Luciano Martins (1985, p. 81).

23 - A arena *redistributiva* afeta renda e riqueza, produzindo conseqüentemente contendores muito visíveis e altamente organizados; a *regulatória* lida com as condições sob as quais certas atividades serão exercidas; finalmente, a *distributiva* constitui o que grosso modo se pode chamar de política clientelística, baseada em decisões altamente divisíveis e, por isso, bem menos transparentes. Cf. Theodore Lowi (1964).

24 - Cf. a importante crítica do modelo consociacional de Lijphart feita por Antonio Octávio Cintra e Plínio Dentzien, in Bolívar Lamounier, org. (1982).

25 - O Artigo 29 da Constituição da Finlândia estabelece que o Poder Legislativo deve ser exercido pelo Parlamento juntamente com o Presidente, e que o Poder Executivo supremo está investido no Presidente da República.

26 - O sistema da Alemanha Ocidental é claramente proporcional, mas o princípio foi operacionalizado de modo a permitir a escolha "personalizada" (majoritária) de metade das cadeiras alocadas a cada partido. Não menos importante, de nosso ponto de vista, é a escolha da outra metade por meio de listas fechadas, com vistas a aumentar a autoridade do partido enquanto tal sobre os candidatos individuais.

27 - Naturalmente, estamos discutindo aqui perspectivas de longo prazo. Na época em que este texto estava sendo escrito (março de 1987), foi eleito um Congresso com função constituinte, mas o Congresso como tal, em seu funcionamento institucional normal, é ainda relativamente impotente, dado que, até o momento, estão vigentes severas restrições sobre o seu papel. Entre estas, as mais importantes são as limitações a sua iniciativa legal em questões econômicas e orçamentárias e a prerrogativa do Executivo para baixar decretos-leis que entram imediatamente em vigor, tornando-se definitivos se não forem rejeitados pelo Congresso no prazo de 45 dias.

Bibliografia

BENEVIDES, Maria Vitória. *O Governo Kubitscheck*. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1976.

_____. *UDN e Udenismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Dependent-Associated Development: Theoretical and Practical Implications". In: STEPAN, A. (ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Outputs, Future*. New Haven, Yale University Press, 1973.

CARONE, Edgard. *A República Liberal II*. São Paulo, Difel, 1985.

CARVALHO, José Murilo de. "As Forças Armadas na Primeira República: O Poder Desestabilizador". *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, n.º 1, março de 1974. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

CASTRO, Antonio Barros de & PIRES DE SOUZA, Francisco Eduardo. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

COELHO, Edmundo Campos. *Em Busca da Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro, Forense, 1976.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares *O Segundo Governo Vargas. 1951-1954*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

DAHL, Robert. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press, 1971.

FAUSTO, Boris (org.). *O Brasil Republicano*. São Paulo, Difel, três volumes: 1978, 1982 e 1983.

FLYNN, Peter. *Brazil: A Political Analysis*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1975.

- GREGOR, James. *The Ideology of Fascism*. New York, The Free Press, 1969.
- HIPPOLITO, Lúcia. *PDS: de Raposas e Reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- HOFSTADTER, Richard. *The Idea of a Party System*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1972.
- KINZO, Maria D'Alva. *Representação Política e Sistemas Eleitorais no Brasil*. São Paulo, Editora Símbolo, 1980.
- LAFER, Celso. *The Planning Process and the Political System in Brazil*. Tese de Doutorado (Ph.D.). Cornell University, 1970.
- LAMOUNIER, Bolívar. "Authoritarian Brazil Revisited". In: STEPAN, A. (ed) *Democratizing Brazil*. Princeton University Press, no prelo.
- _____. (org.) *A Ciência Política nos Anos 80*. Brasília, Editora da Universidade, 1982.
- _____. & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1986.
- _____. & MOURA, Alkimar Ribeiro de. "Economic Policy and Political Opening in Brazil". In HARTLYN, J. & MORLEY, S. A. (eds.). *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1986.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense, 1948.
- LIJPHART, Arendt. "Os Modelos Consociacional e Majoritário da Democracia". In: LAMOUNIER, Bolívar (ed.), *A Ciência Política nos Anos 80*. Brasília, Editora da UnB, 1982
- _____. *Democracies*. New Haven, Conn., Yale University Press, 1984.
- LINZ, Juan. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: the Case of Brazil". In: STEPAN, A. (ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, outputs, Future*. New Haven, Yale University Press, 1973.
- LOWI, Theodore. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics*, 16, 1964.
- MANSFIELD Jr., Harvey. "Party Government and the Settlement of 1688". *American Political Science Review*, vol. LVIII, n.º 4, 1964.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- _____. *Pouvoir et Développement Économique au Brésil*. Paris, Editions Anthropos, 1976.
- MERQUIOR, José Guilherme. "Patterns of State-Building in Brazil and Argentina". In: HALL, J. A. (ed.). *States in History*. London, Blackwell, 1986.
- MUKAI, Toshio. *Sistemas Eleitorais no Brasil*. São Paulo, Instituto dos Advogados, 1985.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi de. *Estado Novo - Ideologia e Poder*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.
- OLSON Jr., Mancar. *The Logic of Collective Action*. New York, Schocken Books, 1968.
- PITKIN, Hannah. *The Concept of Representation*. Berkeley and Los Angeles, University, of California Press, 1972.
- ROETT, Riordan. "The Political Future of Brazil". In: OVERHOLT, W. (ed.) *The Future of Brazil*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1978.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campas, 1979.
- _____. *Poder e Política: Crônica do Autoritarismo Brasileiro*. Riode Janeiro, Forense, 1978.
- _____. *The Calculus of Conflict: Impass in Brazilian Politics*. Tese de Doutorado (Ph. D.), Stanford University, 1974.

SCHMITTER, Phillip. *Interest, Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971.

SCHWARTZMAN, Simon et alii. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

SILVA, Hélio. *A Revolução Traída*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966.

SKIDMORE, Thomas. *Black and White*. Oxford University Press, 1974.

_____. *Politics in Brazil: an Experiment in Democracy*. Oxford University Press, 1968.

SOUZA, Amauri. *The Nature of Corporatist Representation: Leaders and Members of Organized Labor in Brazil*. Tese de Doutorado (Ph.D.), Massachusetts Institute of Technology, 1978.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1976.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. "O Processo Político-Partidário na Velha República". In: MOTA, C. G. (org.). *Brasil em Perspectiva*. São Paulo, Difel, 1971.

UFRGS. *Simpósio sobre a Revolução de 1930*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1982.

UNB. *A Revolução de 1930 - Seminário Internacional*. Brasília, Editora da Universidade, 1982.

URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial*. São Paulo, Difel, 1978.

WIRTH, John. *The Politics of Brazilian Development. 1930-1954*. Stanford University Press, 1970.

Traduzido do inglês por André Villalobos

Uma versão mais longa deste artigo foi preparada para o livro *Democracy in Developing Nations*, editado por Seymour M. Lipset, Juan Linz e Larry Diamond (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers), e atualmente no prelo. Sou imensamente grato a Luís Aureliano Andrade por sua colaboração na versão inicial deste trabalho. Wanderley G. dos Santos, Amaury de Souza e meus colegas do IDESP também fizeram valiosas sugestões. Cristina Fino Silva prestou-me inestimável assistência técnica. André Villalobos fez a tradução a partir do original em inglês, com paciência e generosidade.