

3

3

MARÇO, 1976

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARÇO DE 1976

N.º 3

Sumário

ARTIGOS:

SOBRE O "CORPORATIVISMO" E A QUESTÃO DO ESTADO

Guillermo O'Donnell 1

CRESCIMENTO EXPORTADOR, DESIGUALDADE E DIVERSIFICAÇÃO
ECONÔMICA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE O BRASIL E A REPÚBLICA
ARGENTINA, 1860-1930

Roberto Borges Martins 55

O INSTITUCIONAL E O CONSTITUCIONAL

Fábio Wanderley Reis 107

REVISÃO DE RAYMUNDO FAORO

Francisco Iglésias 123

NOTÍCIAS 143

ESCREVEM NESTE NÚMERO:

GUILLERMO O'DONNELL, do Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), de Buenos Aires, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Yale.

ROBERTO BORGES MARTINS, professor do Departamento de Ciência Política, concluindo o Doutorado em Economia pela Universidade de Vanderbilt.

FÁBIO WANDERLEY REIS, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard.

FRANCISCO IGLÉSIAS, professor do Departamento de Ciência Política e da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, Livre Docente em História pela mesma Universidade.

☆

As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.

☆

Endereço para correspondência:

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
Rua Carangola 288, 3.º andar
30.000 – Belo Horizonte, Minas Gerais – Brasil

O Institucional e o Constitucional

Responsabilidade e realismo na análise do processo político brasileiro (*)

Fábio Wanderley Reis

Pois essa autoridade é como um trunfo num jogo de cartas; salvo que, em matéria de governo, quando de nada mais se dispõe, os porretes são trunfos.

Thomas Hobbes

I

Entre os requisitos do processo de institucionalização política, o professor Samuel Huntington, que se celebrizou recentemente entre nós em consequência do debate sobre a institucionalização do “modelo político brasileiro”, inclui dois aspectos que merecem ser vistos como especialmente relevantes. Em primeiro lugar, aquele processo envolve a necessidade de que a esfera das decisões políticas venha a apresentar determinado grau de **autonomia** com respeito às “forças sociais” que se defrontam na coletividade, de sorte que a beligerância que tenderia a resultar do enfrentamento político direto de tais forças possa ser substituída pela mediação de canais institucionais que lhes dêem expressão organizada. Em segundo lugar, faz-se necessário que a aparelhagem organizacional que assegura a autonomia da esfera política revele igualmente certo grau de **adaptabilidade**, de forma a mostrar-se permeável aos interesses correspondentes às diversas forças sociais e sobretudo aos novos focos de interesses que emergem em qualquer momento dado.¹

(*) Comunicação apresentada ao simpósio sobre “Perspectivas Políticas do Brasil Contemporâneo”, XXVII Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Belo Horizonte, julho de 1975. Como se verá, algumas das formulações que se encontram no texto referem-se a aspectos que caracterizavam com maior nitidez a conjuntura política brasileira no momento da realização do simpósio e que sofreram modificações desde então. Creio, porém, que as transformações ocorridas não fazem senão corroborar a linha principal de argumentação adotada na análise.

Um problema que a análise do próprio Huntington não destaca é o da tensão existente entre esses dois requisitos, os quais situam demandas que se orientam em direções claramente contraditórias. Assim, um grau excessivo de autonomia do aparato político-institucional com respeito às forças sociais subjacentes virá necessariamente comprometer o requisito de adaptabilidade; da mesma forma, o requisito de autonomia estará por sua vez comprometido em condições de excessiva adaptabilidade, nas quais a arena institucional, ao invés de representar o instrumento de mediação e canalização organizacional dos conflitos de interesses, surja como a simples expressão imediata dos resultados mais ou menos permanentes ou circunstanciais de tais conflitos.

O objetivo de se alcançar o necessário equilíbrio nas relações entre os dois aspectos pode ser traduzido em termos de uma redefinição ou qualificação da idéia mesma de autonomia. Tal redefinição estaria baseada na distinção de dois diferentes níveis no que se refere aos interesses que se dão em qualquer coletividade. No primeiro deles, que caberia designar como o nível **constitucional**, temos demandas fundamentais por parte dos diversos grupos que coexistem na sociedade, ou seja, aquelas demandas que dizem respeito às próprias garantias de adequadas oportunidades de realização de seus interesses no dia a dia do jogo político. Tais demandas têm a ver, portanto, com as feições a serem assumidas pela própria organização política da coletividade. O segundo nível, o **operacional**, corresponde precisamente à confrontação cotidiana de interesses tópicos e circunstanciais, que, assumindo formas cambiantes e instáveis, emergem, associam-se e se opõem de acordo com as vicissitudes do processo político e econômico no âmbito definido pela solução dada ao problema constitucional.²

Ora, na perspectiva situada pelo tema da institucionalização política, a autonomia que se trata de assegurar para as organizações e procedimentos políticos refere-se aos interesses que ocorrem ao nível **operacional** da vida política. Se tal autonomia há de ser efetiva quanto a garantir o enfrentamento pacífico de interesses cotidianos, porém, é indispensável que a aparelhagem institucional que procura enquadrar o jogo político não seja autônoma com respeito às demandas básicas que se dão ao nível constitucional. Pois autonomia com respeito a tais demandas — isto é, a ausência de garantias destinadas a assegurar adequadas “chances” de realização dos interesses correspondentes a todos os diferentes grupos ou forças sociais que compõem a coletividade — significa falta de adaptabilidade, envolvendo inevitavelmente a subjugação de determinadas forças sociais por outras e o predomínio da coerção e do arbítrio sob formas abertas ou veladas. Por outras palavras, institucionalização política, bem entendida, é precisamente a solução — ou o encaminhamento da solução — do problema constitucional: os interesses que surgem ao ní-

vel constitucional são precisamente aqueles que supostamente se acomodam e cuja coexistência se organiza através do processo de institucionalização política, e não cabe supor autonomia das organizações políticas face a tais interesses se se trata de institucionalização política.

A nítida definição das exigências do processo de institucionalização política a que se pode assim chegar com base na distinção entre os níveis constitucional e operacional da convivência política situa-se, contudo, num plano analítico que se caracteriza pela ausência de referência às circunstâncias históricas concretas que fatalmente condicionam as formas de organização política de uma coletividade em qualquer momento dado. Com efeito, a plena sensibilidade dos arranjos “constitucionais” aos diversos interesses e a consequente garantia de equidade nas “regras do jogo” destinadas a regular a confrontação cotidiana ou “operacional” de tais interesses só se veriam asseguradas nas condições visualizadas pela ficção do “contrato social” que informa certa tradição do pensamento político. Trata-se aí de imaginar como se comportariam indivíduos livres e racionais ao procurar decidir, a partir de um suposto estado natural, as formas que irão definir sua convivência organizada numa sociedade civil a inaugurar-se. Se se supõe, como é característico de certas discussões filosóficas do problema da justiça social, que os indivíduos em questão não têm conhecimento prévio da maneira pela qual cada um deles se irá situar com respeito ao controle de possíveis fatores de influência, poder ou privilégio, cabe presumir que sua própria racionalidade os levará a concordar sobre normas que regulem de maneira perfeitamente neutra a convivência cotidiana — ou, por outras palavras, sobre uma “constituição” que se mostre perfeitamente “autônoma” e isenta face a qualquer configuração particular que venha eventualmente a resultar das vicissitudes da confrontação de interesses no futuro.³ A situação assim visualizada se ilustra com o caso de um conjunto de pessoas que deliberem sobre as regras de um jogo de salão ou uma competição esportiva em que se disponham a participar, onde a exigência central será, a partir de uma situação inicial de igualdade dos participantes, a de imparcialidade das regras, que não poderão ser alteradas em função de quem esteja perdendo ou ganhando em determinado momento.

Qualquer que seja a utilidade heurística e analítica do modelo do contrato social, o drama da vida política em sua dimensão histórica reside em que o que se pode eufemisticamente designar como o processo de deliberação social sobre as formas de institucionalização e organização da coexistência envolve antes de tudo um problema de relações de poder — com a agravante de que não se é normalmente livre para decidir quanto a participar ou não do jogo. Em outros termos, a “solução” do problema constitucional assume feições históricas nas quais o processo de institucionalização e re-institucional-

lização de formas políticas dadas expressará inevitavelmente as **desigualdades** que caracterizam as posições relativas dos diversos focos de interesses em qualquer momento que se eleja considerar como a “situação inicial” de nosso exemplo da competição esportiva. Além disso, a particular estrutura objetiva de desigualdade ou de relações de poder que caracteriza uma coletividade em determinada circunstância se reflete, no plano subjetivo, na vigência mais ou menos difundida ou hegemônica de concepções ideológicas que lhe são afins e a legitimam, carregando de um caráter “opaco” o elemento de poder ou dominação próprio da estrutura em questão e tornando conseqüentemente problemática a questão da medida em que cabe esperar que os diferentes focos de interesses em presença venham a situar-se racionalmente frente ao projeto “constitucional” dominante que lhe corresponde. A consideração do aspecto de poder inerente a qualquer processo concreto de institucionalização ou re-institucionalização política leva, assim, a ver com reservas a relevância da noção de institucionalização acima formulada, na acepção “contratualista” em que tomamos o termo, para a discussão de situações concretas em que o problema institucional adquira saliência.

Não obstante, a legitimação de uma forma de organização política não é jamais automática, nem sua legitimidade está jamais protegida de uma vez por todas contra qualquer questionamento. Por outro lado, embora obscura a percepção que revelem determinados setores ou “forças sociais” da conexão entre seus interesses imediatos ou cotidianos e a forma assumida pela organização política geral da coletividade, tais interesses são suscetíveis de se consolidar e projetar na ação política em direções nem sempre controláveis, ainda que mobilizados em condições de heteronomia e sob lideranças estranhas aos setores em questão. Em particular, nos momentos em que adquire relevo o tema institucional é o problema “constitucional”, em última análise, que está sempre presente de maneira subjacente. Somadas ao truísmo da análise política segundo o qual nenhuma forma de organização política pode esperar basear-se indefinidamente na pura e simples coerção, são considerações desse tipo, naturalmente, que permitem fazer sentido do fato, sob certa luz paradoxal, de que um sistema autoritário como o que se encontra atualmente em vigor em nosso país seja levado a se colocar como objetivo expresso a “abertura” ou “distensão” e a situar como tema de debate público o problema da institucionalização política. De que maneira avaliar os prospectos do projeto oficial de institucionalização, e como colocar-se diante do debate correspondente?

II

As condições em que se desenvolve no Brasil o debate sobre a abertura ou institucionalização política apresentam como característica marcante o fato de que se trata de um debate “consentido”, isto é, de que o tema só possa emergir ou subsistir como objeto de debate na medida em que os próprios titulares do poder autoritário o promovam. O peso desproporcional de que assim gozam decisões que emanam do próprio núcleo de poder autoritário no que se refere à inclusão do problema institucional entre os itens da agenda política do país parece indicar claramente a debilidade dos setores da sociedade que mais teriam a ganhar com a abertura, o que tem a ver precisamente com as condições que respondem pela existência do regime autoritário. Não obstante, o fato de que tal tema seja promovido pelo poder autoritário, e adquira saliência crescente, justifica, em seu aparente ineditismo, presumir que a base em que se assenta a prolongada permanência do regime apresenta seus próprios pontos débeis. Para os setores de opinião interessados na efetiva superação dos traços que definem o caráter autoritário do atual regime, o quadro paradoxal que assim se estabelece situa dilemas diversos, que podem, porém, em seu aspecto fundamental, formular-se em termos da necessidade de optar ou situar-se entre (1) o realismo imposto pela verificação, aparentemente evidente, de que a possibilidade de êxito de qualquer projeto de abertura está condicionada à sua aceitabilidade aos olhos do próprio poder autoritário e (2) a preocupação de assegurar que o que venha a resultar do processo de “distensão” corresponda à autêntica democratização da vida política brasileira.

No debate do problema que se tem desenrolado nos últimos anos, a preocupação de “realismo” parece haver predominado claramente. Sem dúvida, seria evidentemente equivocado supor que todos os protagonistas desse debate se incluam entre os setores interessados na efetiva superação do autoritarismo de que acima falávamos. Frequentemente se trata de elementos basicamente interessados na permanência do atual regime, para os quais o problema da institucionalização envolve apenas, em última análise, a questão de reduzir a margem em que tal permanência depende da capacidade de coerção direta; por outras palavras, de viabilizar o próprio regime em seus componentes fundamentais. Contudo, o afã de realismo tem contaminado amplamente — com conseqüências que nos parecem negativas para o próprio diagnóstico do panorama político brasileiro em que tem naturalmente que pretender fundar-se uma posição “realística” — mesmo aquelas correntes que parecem empenhadas na transformação mais substancial das condições políticas no país. Parti-

cularmente relevantes no quadro de um simpósio como o presente, que se ocupa de problemas de análise política num contexto que deveria induzir-nos a considerá-la do ponto de vista de seu caráter de ciência e da objetividade de suas proposições, é observar que o afã de realismo parece vir interferindo com a adequada apreensão de dimensões ou aspectos importantes do quadro sócio-político brasileiro por parte mesmo de especialistas que pretendem valer-se de uma perspectiva científica, dos quais caberia esperar a contribuição mais importante na obtenção do diagnóstico acima referido.

Desnecessário falar da procura algo frenética de fórmulas com que certos setores da “imaginação política criadora” têm respondido ao apelo presidencial. Ou dos dilemas de um partido de oposição forçado a mover-se num contexto de pressões e restrições imediatas que lhe impõem levar sua cautela ao ponto de arriscar desfigurar-se como o portador de uma mensagem que o transformou, nas últimas eleições, no símbolo escolhido para um protesto de âmbito nacional. Mais significativa, do ponto de vista em que aqui nos colocamos, é a propensão aceder demasiado prontamente a uma acomodação “realística” ao suposto vigor do regime vigente a ser encontrada em análises das quais deveríamos esperar tanto a sensibilidade para os aspectos contraditórios do panorama nacional quanto a detida ponderação das possíveis consequências, a longo prazo, das recomendações que delas derivam. Sem pretender imputar motivações excusas de qualquer ordem a quem quer que seja, mas visando antes ilustrar a maneira de situar-se **intelectualmente** frente ao problema político brasileiro que aqui temos em mente, tal propensão nos parece revelar-se, por exemplo, no privilégio concedido em certas análises aos “interesses não-negociáveis” dos titulares do poder autoritário na discussão das alternativas que se abrem para o país nas próximas décadas;⁴ ou no fato de que tenha sido possível recentemente atribuir à **oposição**, através de sua suposta recusa de reconhecer ao governo o direito de governar, a responsabilidade principal pela permanência do presente quadro de rigidez política;⁵ ou na tendência, reiteradamente manifestada no congresso de cientistas políticos realizado em agosto de 1974 no Rio de Janeiro, de ver numa espécie de renúncia por parte do próprio poder legislativo brasileiro a razão principal da falta de vitalidade que o vinha marcando desde 1968, bem como de buscar para o Congresso nacional — diante dos supostos riscos de que essa falta de vitalidade viesse a culminar em seu fechamento puro e simples — funções que lhe resguardassem a sobrevivência formal ao preço de descaracterizá-lo, com sua transformação em um órgão de estudos ou **think tank**, como instituição destinada a representar os interesses da coletividade. Esta última ilustração, referindo-se a algo ocorrido apenas alguns meses antes da ampla vitória oposicionista nas eleições de novembro de 1974 e da conseqüente revitalização do Congres-

so enquanto forum de debates de importantes problemas nacionais, parece-nos especialmente reveladora — ao ponto da caricatura — dos riscos envolvidos na capitulação realística que buscamos ressaltar. Sem falar, naturalmente, da surpresa em si mesma que os resultados das eleições de 1974 representaram para todos aqueles que, por dever de ofício, deveríamos estar atentos ao panorama político do país.

Não se trata, evidentemente, de contrapor ao esforço de análise realista e objetiva dos problemas do cenário político brasileiro dos dias atuais a proposta de um voluntarismo a toda prova ou de um aventureirismo irresponsável. Cabe notar que esse esforço, se excluirmos sua expressão caricatural em certos casos e a procura interessada de fórmulas de “regularização” do próprio autoritarismo, com frequência requer e evidencia a coragem de pensar autonomamente e de sustentar posições impopulares junto a certos públicos que se incluem entre os consumidores das análises produzidas. Tampouco se trata, digamo-lo claramente, de confundir os objetivos ou prioridades e trazer água ao moinho dos que denunciam e buscam solapar, em nome de metas radicais, a procura dos meios de viabilizar uma abertura política efetiva. Por outras palavras, o objetivo a ser buscado na conjuntura política brasileira é o da democratização do processo político e o da efetiva instauração do estado de direito. Ao invés do convite à irresponsabilidade, trata-se aqui de trazer ao debate duas ponderações principais que visam antes permitir redefinir o significado de uma postura “realista” — em lugar da acomodação à “dura realidade”, a preocupação de não deixar que nos escapem aqueles aspectos da realidade que podem servir de alavancas ao propósito de mudá-la — e sugerir que os critérios de responsabilidade a serem adotados não podem deixar de ter em conta os riscos de que determinadas formas de “institucionalização” do processo político brasileiro redundem na cristalização do autoritarismo como tal e em remeter para um futuro indeterminado a real solução do problema constitucional brasileiro.

III

Como sugerido de passagem, a grande evidência, se orientamos nossa observação para o plano da “sociedade civil”, do componente irrealista do que se tem apresentado como “realismo” na atual conjuntura brasileira nos é fornecida pelas últimas eleições.⁶ Com efeito, vários indícios sugeriam que o país viera atravessando nos últimos anos o que se poderia designar como um processo de “tradicionalização do poder”, em que um grau crescente de aquiescência, ainda que passiva, a um poder arbitrário deriva da mera capacidade que

este revele de durar, sem ser alvo de contestação eficaz, e de sua própria aparência de solidez ou de algo necessário e inevitável. Além disso, um grande esforço de doutrinação sócio-política destinada a criar nas diversas camadas da população disposições favoráveis ao regime se viera desenvolvendo em diferentes planos. Ao lado da forma institucional que tal esforço assumiu na inclusão do ensino obrigatório de "educação moral e cívica" em todos os níveis do sistema educacional, intensa campanha propagandística se conduziu por vários anos através dos meios de comunicação de massas, apoiada nas altas taxas de crescimento econômico e dando ênfase a temas de grande potencial de mobilização psicológica das camadas populares, tais como a identificação simbólica com uma pátria idealizada e com o unânime esforço nacional de tornar realidade o brilhante futuro do país não apenas como terra de prosperidade, mas também como potência mundial. Se a isso se acrescenta a manipulabilidade das massas populares que certas análises da tradição corporativista no país ou mesmo do populismo brasileiro tendem a salientar, a legitimidade do regime pareceria um problema resolvido, e a ampla vitória do partido governamental nas eleições de 1970 (apesar da incidência de votos em branco ou nulos, atribuíveis a certos setores especiais) pareceria fadada a repetir-se em 1974 e em momentos posteriores.

A surpresa da estrepitosa vitória emedebista nas eleições de 1974 veio revelar o equívoco dessa imagem por todos os aspectos plausível e mostrar que o problema da legitimação do sistema envolve exigências mais complexas, subsistindo dramaticamente.

Sem dúvida, não se pode pretender ver nos resultados das últimas eleições a evidência de uma nítida percepção, por parte do eleitorado, dos problemas que configuram o panorama sócio-político brasileiro da atualidade. Por um lado, dificilmente se poderia compatibilizar com essa interpretação a simples flutuação das preferências dos eleitores entre 1970 e 1974, ainda que se atente para aspectos como as condições de liberdade relativamente maior em que se realizou o último pleito ou os efeitos da crise econômica mundial: além de que tais fatos claramente não podem dar conta da magnitude dos deslocamentos do eleitorado entre uma e outra eleição, recorrer a eles exigiria que se atribuísse à decisão de voto o sentido de resposta tópica a condições conjunturais, o que não se acomodaria facilmente à imagem de um eleitorado consciente nas circunstâncias que cercam o contraste entre as eleições de 1970 e 1974. Por outro lado, os resultados de algumas pesquisas realizadas a propósito do último pleito indicam bastante claramente os elementos de desinformação e alheamento com respeito a aspectos importantes da conjuntura sócio-econômica e política do país que se associam às preferências expressas pelo eleitorado. Para nos atermos a dados relativos a Belo Horizonte, que nos

tocou analisar diretamente,⁷ pode-se destacar, como ilustração: (a) a reduzida saliência de questões propriamente políticas entre os eleitores de diferentes camadas sociais ou preferências partidárias, a expressar-se, por exemplo, na pequena (às vezes quase nula) frequência de menções a aspectos políticos em resposta a perguntas relacionadas com as razões da preferência por um ou outro partido, com as diferenças percebidas entre os partidos existentes ou com a opinião dos eleitores entrevistados sobre as "dificuldades" atualmente enfrentadas pelo país; (b) o total desconhecimento pela enorme maioria do eleitorado (em proporções que oscilam ao redor de 80 e 90 por cento nas diferentes categorias de preferência partidária) de coisas como o Ato Institucional n.º 5 ou o Decreto-Lei 477, apesar de tratar-se de temas agitados pelos candidatos durante a campanha eleitoral, além de sua relevância óbvia no cenário político do país; e (c) o fato de que mesmo questões de natureza sócio-econômica, como custo de vida, ainda que figurem em proporções bastante mais elevadas na percepção que os eleitores revelam ter, por exemplo, das dificuldades que o país atravessa, apenas mostrem alguma relação com o voto ou a preferência pelo partido de oposição entre os eleitores de níveis sociais comparativamente elevados, apesar de que o apoio ao MDB provenha sobretudo dos níveis sociais mais baixos.

Não obstante, outras observações permitidas pelos dados contrariam as interferências que os aspectos indicados pareceriam autorizar. Assim, fica igualmente evidente neles a grande frequência com que o voto pelo MDB se mostra relacionado com a percepção desse partido como o partido dos "pobres", do "povo" ou dos "trabalhadores", por contraste com a imagem da Arena como o partido dos "ricos", do "governo" ou da "elite". Além disso, quando confrontadas com perguntas enunciadas em termos que lhes permitiam escolher claramente entre opções formuladas de maneira a descrever características políticas ou sócio-econômicas do cenário brasileiro do momento e opções que se opunham às primeiras (governo eficaz versus governo eleito, desenvolvimento versus distribuição, papel negativo ou positivo dos debates entre partidos políticos etc.), parcelas amplamente majoritárias dos eleitores, especialmente entre os emedebistas, optam pela alternativa que envolve postura crítica com respeito às condições existentes no país, manifestando preferência por uma forma consequentemente democrática de organização política e rechaço ao quadro de rigidez política e desenvolvimento elitista que vem caracterizando a vida brasileira. Se a isso se agrega o fato de que o voto emedebista provém em medida desproporcional de setores jovens recentemente incorporados ao eleitorado e, como acima indicamos, dos estratos mais baixos da população (votam pelo candidato emedebista ao Senado, por exemplo, 76 por cento dos eleitores da amostra belorizontina de até 30

anos de idade e nada menos de 10 em cada 11 eleitores pertencentes a famílias de renda igual ou inferior a 900 cruzeiros mensais), vê-se que a desinformação com respeito a certos aspectos da conjuntura político-econômica do país, que tenderão a apresentar-se como relativamente complexos e de difícil compreensão particularmente aos olhos de tais setores, está longe de poder ser vista como resultando em comportamento errático diante das urnas. Por turva que possa haver sido a apreensão das conexões entre as proposições através das quais o partido opositor expressou seu repúdio às condições existentes, por um lado, e as oportunidades que estas oferecem à realização dos interesses de amplos setores ou camadas da população, por outro, o fato incontestável é que a identificação maciça com o MDB se deveu às condições que lhe criaram a imagem de anti-governo e anti-elitismo e lhe permitiram emergir como o símbolo de um novo estado de coisas. Assim, não parece forçado pretender ver precisamente na conjugação da magnitude da vitória do MDB com a reduzida disponibilidade ou propensão evidenciada por amplas parcelas do eleitorado para envolver-se em questões diversas do dia a dia político-econômico do regime o sentido de um voto “constitucional”. As questões que estiveram em jogo nas eleições de novembro último e que em seu significado essencial se colocaram com nitidez para o eleitorado, imprimindo ao pleito o caráter especial de que ele claramente se revestiu, foram: de que lado se está no que se refere aos interesses populares? que posição se adota frente ao estado de coisas vigente no país, a da conservação ou a da mudança?

Resta, naturalmente, o problema de explicar precisamente esse caráter especial do pleito, ou seja, de dar conta das condições que levaram o eleitorado a ver nele a ocasião de um protesto ao nível “constitucional”, em contraste, por exemplo, com o voto conformista que encontramos em 1970. Pois, como assinalamos acima, as proporções assumidas pela reviravolta nas preferências do eleitorado entre os dois momentos não parece explicável pelas consequências imediatas sobre os níveis de vida da população das dificuldades que o processo de desenvolvimento econômico do país passou a enfrentar, ou pelo efeito, em si mesmo, das condições relativamente mais liberais em que se travou o pleito. Nossa visão do problema é congruente com as reservas anteriormente expostas quanto à possível interpretação dos últimos resultados eleitorais em termos de um eleitorado alerta e consciente, sem deixar, contudo, de ressaltar o caráter problemático, que aqueles resultados tornaram evidente, da questão da legitimação do regime mesmo frente a uma população em grande parte desinformada e alheia a certos aspectos mais complexos do jogo político cotidiano.

Diríamos que a principal circunstância nova que interfere na definição do clima das eleições de 1974 é um efeito de psicologia coletiva que resulta

da ruptura da anterior aparência de invulnerabilidade e solidez do sistema, ruptura esta cujas manifestações se encontram em diversos eventos que assinalam a transição do governo Médici ao Governo Geisel e o desenrolar deste último. As críticas a vários aspectos da política do governo anterior pelos novos titulares de posições governamentais, envolvendo mesmo denúncias de corrupção; de maneira especial, o revisionismo econômico, abalando o efeito politicamente legitimador do triunfalismo precedente e dando relevo ao problema da distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico do país; a própria promoção oficial do tema da abertura política; coisas como essas, que têm decerto como pano de fundo a crise econômica, teriam desencadeado um processo simétrico — mas agora de sinal contrário — àquele que anteriormente designamos pela expressão “tradicionalização do poder”, rompendo o clima de passividade e inermidade engendrado pela persistência, que já tendia para a “imemorialidade”, de um sistema de aparência monolítica e infenso a exames de consciência. Desaparecem, assim, as condições associadas à aparente eficácia do esforço de manipulação simbólica em que se empenhava o regime. Naturalmente, além de seu papel no sentido de ajudar a compor o novo quadro simbólico que assim se estabelece, a relativa abertura política que se dá com Geisel merece destaque especial pelo papel **instrumental** que ela claramente também cumpre: é ela que irá permitir ao MDB tirar proveito do novo quadro, salientar os demais aspectos da revisão que o próprio governo iniciara, reivindicar a figura do Presidente Geisel em conexão com os temas de sua própria campanha e assim realçar as contradições do campo adversário, dar ênfase às questões simpáticas aos setores populares e aos jovens e emergir, em suma, como o símbolo de uma disposição de mudança que as fissuras do monólito tornavam aparentemente viável.

Se voltamos à questão de como avaliar a “consciência política” do eleitorado à luz dessa interpretação, ela traz implícita a idéia de que, em medida importante, o eleitorado brasileiro é suscetível de influências que podem alterar grandemente sua disposição em função de fatores circunstâncias, o grau de estruturação ideológica que o caracteriza é precário, apesar de certas tendências básicas que se exprimiram tradicionalmente na capacidade de apreender — ainda que difusamente — seus interesses em correspondência com determinados partidos ou movimentos (o antigo PTB, por exemplo) e que se revelaram agora no apoio ao MDB na medida em que este se fez perceber como o partido popular, dos “pobres” ou do “povo”.⁸ Contudo, a ser correta a interpretação apresentada, deriva dela também a consequência de que as condições de êxito da pretensão de assegurar para o sistema a lealdade das massas, até o ponto em que essa pretensão queira apoiar-se sobretudo na manipulação simbólica, incluirão exigências de monolitismo e eficácia do apa-

rato de sustentação do sistema autoritário dificilmente suscetíveis de serem atendidas em forma continuada. Ao contrário, a análise parece indicar que o problema da coesão é o foco de um dilema institucional permanente desse aparato nas condições próprias do governo autoritário, o que nos permite levar a outro plano a discussão dos elementos a serem recuperados se se pretende fazer justiça à complexidade da atual conjuntura.

Retomemos o caráter “consentido” e mesmo oficialmente induzido do debate sobre a abertura política a que acima nos referimos. Que fatores estariam subjacentes, no plano da própria dinâmica do sistema autoritário, aos aspectos paradoxais envolvidos na situação assim produzida? Como se dá que os próprios círculos mais íntimos de um sistema autoritário como o que temos em vigor no Brasil sejam levados a promover o tema da abertura política? Uma vez que este é proposto como objetivo explícito do “sistema”, que fatores explicam a forma assumida pelos desenvolvimentos subsequentes, caracterizados pela mescla de decisões ou políticas específicas que ora se ajustam àquele objetivo e ora o contradizem?

Com as devidas reservas para dar conta do papel de fatores de natureza circunstancial ou mesmo pessoal quanto ao relevo adquirido pelo problema da abertura política no governo Geisel — que não se opõem à observação de que o tema tem sido proposto de maneira recorrente em diversos momentos do processo inaugurado em 1964 —, uma forma de abordar tais questões consiste em examinar os dilemas defrontados pela corporação militar na medida em que seu papel no processo político brasileiro passa do exercício de uma espécie de “poder moderador” à plena responsabilidade governamental. Entre outras, uma possível maneira de aprender conceitualmente esses dilemas é propiciada pela formulação feita por Alessandro Pizzorno da dialética entre “sistemas de solidariedade” e “sistemas de interesses”.⁹ O êxito mesmo dos militares em excluir a “sociedade civil” do acesso às decisões políticas cruciais e em restringir o âmbito da participação em tais decisões em larga medida à própria corporação militar tende a redundar na transformação desta, do corpo coeso que era enquanto representava um ator relevante entre outros no jogo político anteriormente aberto (um “sistema de solidariedade”), em um “sistema de interesses” onde fortes incentivos à competição interna e riscos de dissensão e fracionamento se afirmam. Como consequência, qualquer projeto de “institucionalização” ou regularização do processo político em um contexto caracterizado pelo predomínio incontrastado dos militares se torna problemático, o que se ilustra pelo potencial de crise a ser encontrado em todos os momentos de sucessão presidencial mesmo vários anos após os acontecimentos de 1964.¹⁰

Assim, a saída para o problema pareceria estar na expansão da esfera dentro da qual se desenvolve o processo político ou do número e diversidade dos atores políticos significativos, o que favoreceria a coesão interna ao propiciar o elemento de contraste e ao reduzir os prêmios oferecidos à participação bem sucedida na competição que se trava interiormente às forças armadas. Isso envolve, porém, o risco óbvio de que facções potenciais ou efetivas a serem encontradas dentro da corporação militar enquanto sistema de interesses venham a buscar apoio junto a setores da sociedade civil e a fortalecer-se em detrimento de outras, o que tende a ser visto como sério perigo a ser evitado. É sugestivo observar a este respeito, como recentemente assinalado por Carlos Castello Branco em sua coluna do *Jornal do Brasil*, que o Presidente Geisel, apesar de seu compromisso expresso com a distensão política, não tenha empreendido qualquer articulação efetiva com setores ou forças civis que pudessem apoiar a realização do objetivo.

O ponto crucial do dilema, portanto, reside em que qualquer tentativa de se assegurar o elemento positivo envolvido no projeto de abertura política tenderá a suscitar poderosas reações, ocasionadas pelo temor dos riscos nele contidos. Agravando a complexidade do problema há o fato de que, enquanto a característica básica do sistema autoritário tem a ver com certa opção constitucional com respeito à maneira pela qual se há de dar a incorporação dos setores populares (ou às restrições a serem colocadas em tal incorporação), estes não poderão deixar de ter um peso importante em qualquer estratégia que leve à expansão do âmbito do processo político. Pois, nas condições que caracterizam na atualidade a estrutura social do país, a lógica mesma do processo de expansão, se se lhe permite seguir seu curso “natural”, não poderá furtar-se à sensibilidade aos setores populares majoritários, tendendo fatalmente a resultar em profunda redefinição do cenário político do momento.

IV

Nossa análise identifica, assim, dois pontos que comprometem as perspectivas de estabilização institucional do sistema vigente, correspondendo o primeiro ao problema de sua legitimação junto a amplos setores da sociedade e o segundo ao problema da manutenção da coesão de seu aparato de sustentação nas condições que definem o regime autoritário. Ela salienta, por outro lado, a conexão entre os dois aspectos: assim como a coesão e a aparência de eficácia monolítica do “sistema” parece representar um requisito importante para assegurar quando nada uma forma passiva de aquiescência ao regime em condições de manipulabilidade das massas, o êxito ou fracasso dos esforços de legitimação interfere, por sua vez, com a possibilidade de que os compo-

centes do núcleo central de poder se disponham a correr os riscos à sua própria coesão e predomínio que o desencadeamento do processo de expansão do âmbito em que se desenvolve o jogo político acarreta.

As conclusões dessa análise no que se refere à definição das expectativas que caberia designar como realistas quanto à evolução do sistema não estão isentas de ambigüidade. Se se tomam as percepções e mecanismos que no momento parecem operar interiormente ao núcleo de poder autoritário, como transparece de nossa rápida discussão dos dilemas de coesão interna do “sistema”, os prospectos para o curto e médio prazo não são otimistas. Tais mecanismos sugerem ou a continuidade do quadro atual através do jogo das tendências acima descritas, com a alternância entre a busca cuidadosa da abertura política, como saída para as dificuldades do “sistema” enquanto sistema de interesses, e a posterior recomposição “dura” da coesão; ou a tentativa de modificação formal das regras do jogo através da implantação de alguma fórmula que aparentemente permita superar a contradição daquelas tendências, tal como algum modelo de partido único rigidamente controlado de cima, que pode apresentar-se aos olhos do “sistema” como forma de escapar às restrições do dilema ao prometer propiciar a possibilidade de equilibrar, em alguma medida, o atendimento da necessidade tanto de expansão quanto de restrição.

Impõe-se ressaltar, porém, o patente irrealismo, frente aos fatores em jogo no outro plano anteriormente examinado, da pretensão de se chegar através de fórmulas desse tipo — na medida em que se assentam na premissa de restrições autoritárias à expressão política das aspirações dos setores majoritários da população — à efetiva institucionalização política. Esta envolve, antes de mais nada, o requisito social da legitimação — e não subsistiria como problema renitente se se reduzisse à questão de dispositivos formais. Legitimação, por seu turno, à falta de eficácia monolítica capaz de induzir o sentimento de inermidade e o conformismo passivo, ou se obtém pelo atendimento das aspirações dos atores políticos significativos ou pela bem sucedida manipulação simbólica. Numa perspectiva mais ampla, assim, o realismo um tanto míope em que se baseia o exercício de elaboração de fórmulas “institucionais” que redundem em consagrar, advertida ou inadvertidamente, a vigência do próprio autoritarismo revela suas limitações e riscos, que convidam à avaliação mais responsável de suas possíveis consequências seja aqueles que têm efetivamente como objetivo último a eventual implantação, em futuro não demasiado remoto, de formas de organização política plena e conseqüentemente democráticas no país, seja os que, conformes com a significação básica do arranjo atualmente prevalente, apostam na viabilidade da “institucionalização” autoritária. Se o problema de segurança que no momento se contrapõe ao

projeto de abertura se reduz à manutenção da lei e da ordem contra minorias inexpressivas, é de se presumir que o funcionamento normal da aparelhagem policial e judicial em termos compatíveis com a existência de uma sociedade democrática seja suficiente para dar-lhe atendimento. Portanto, o privilegiamento dos requisitos de segurança do regime no equacionamento do problema da institucionalização da vida política brasileira não tem como evitar a seguinte disjuntiva: ou o processo de institucionalização significará a exclusão do jogo político de forças sociais ponderáveis, já que capazes de ameaçar a continuidade dos aspectos básicos do atual arranjo se aquele processo não for submetido a restrições estritas; ou, se se parte da suposição de que inexistente tal ameaça e que a institucionalização não terá necessariamente caráter excludente, tornam-se evidentemente injustificados os estreitos limites em que atualmente se move a procura dos rumos de encaminhamento da questão institucional.

O problema posto para o regime pelos resultados das eleições de 1974, ao ilustrar tanto os “riscos” da expansão do âmbito do processo político quanto os limites do projeto de legitimação autoritária e manipuladora, permite estabelecer com precisão os contornos de um debate institucional que se oriente por um realismo menos míope, e indica a necessidade de reformulação do próprio projeto **constitucional** que tem estado subjacente ao patrocínio oficial da forma corrente desse debate. Se as exigências de segurança impedem ao processo político brasileiro absorver **plenamente** as consequências de uma expressão eleitoral do vulto e nitidez da que caracterizou o último pleito, o projeto de “institucionalização com segurança” significa que os “interesses não-negociáveis” dos atuais titulares do poder não são compatíveis com a afirmação de outros focos importantes de interesse e redundam em dizer à parcela majoritária do eleitorado brasileiro que todos podem jogar, desde que alguns ganhem sempre. O êxito do objetivo de garantir a segurança do regime dependerá, neste caso, da possibilidade de exercer indefinidamente elevadas taxas de coerção.

NOTAS

- 1) CF. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 12 ss.
- 2) A distinção entre os níveis constitucional e operacional da vida política é elaborada em James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962).

- 3) Recente e extensa discussão filosófica do problema da justiça social ao longo dessas linhas se pode encontrar em John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971). Uma aplicação da concepção de justiça como "fairness", já formulada por Rawls em trabalhos anteriores, a problemas que emergem no estudo empírico das relações entre classes sociais se encontra em W. G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice* (Los Angeles: University of California Press, 1966). Uma tentativa de elaboração pormenorizada de uma teoria do aspecto constitucional da convivência política a partir da perspectiva contratualista se tem em Buchanan e Tullock. *The Calculus of Consent*, op. cit.
- 4) CF. Hélio Jaguaribe, *Brasil: Crise e Alternativas* (Rio: Zahar, 1974).
- 5) Essa sugestão está contida em algumas das análises realizadas por Wanderley Guilherme dos Santos na série de artigos que fez publicar no *Jornal do Brasil* há alguns meses.
- 6) Alguns dos parágrafos que se seguem são retomados de Fábio W. Reis, "As Eleições em Minas Gerais", publicado em Bolivar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (organizadores), *Os Partidos e as Eleições no Brasil* (Rio: Paz e Terra, 1975).
- 7) Esses dados resultam de pesquisa realizada pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais em novembro e dezembro do ano passado. Um relatório preliminar a respeito pode ser encontrado em Fábio W. Reis, "As Eleições em Minas Gerais", op. cit.
- 8) Algumas das colaborações incluídas em Lamounier e Cardoso, op. cit., examinam com destaque o que as eleições de 1974 representam de continuidade e ruptura com respeito a padrões de comportamento eleitoral anterior. Veja-se especialmente Bolivar Lamounier, "Comportamento Eleitoral em São Paulo: Passado e Presente"; Fernando Henrique Cardoso, "Partidos e Deputados em São Paulo: O Voto e a Representação Política"; e Hélgio Trindade, "Padrões Eleitorais no Rio Grande do Sul".
- 9) CF. Alessandro Pizzorno, "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", *Quaderni di Sociologia*, 15, 3-4 (julho-dezembro de 1966), pp. 253-288.
- 10) As dificuldades de solução consensual do problema sucessório no âmbito da corporação militar se agudizam, naturalmente, pela natureza especial dessa corporação, que torna problemática a necessidade de conciliar o princípio básico da hierarquia com as exigências "plebiscitárias" da busca de solução consensual.