

ESTUDOS E PESQUISAS Nº 7

**Brasil ao quadrado?
Democracia, subversão e reforma**

Fábio Wanderley Reis

XIII Fórum Nacional
Rio de Janeiro, maio de 2001



Copyright © 2001 - INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos. Todos os direitos reservados. Permitida a cópia desde que citada a fonte. *All rights reserved. Copy permitted since source cited.*

INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro - 20050-005 - Tel.: (21) 507-7212 - Fax: (21) 232-1667 - E-mail: forumnacional@inae.org.br - web: <http://forumnacional.org.br>

1

As indagações propostas por João Paulo dos Reis Velloso para nossa discussão remetem a alguns aspectos principais do problema da democracia no Brasil, ou maneiras de visualizá-lo, que não deixam de articular-se: o problema do risco de sublevação ou de subversão mais radical da ordem democrática (qual o perigo real representado pelo Movimento dos Sem Terra, por exemplo), o do aperfeiçoamento institucional da democracia (reformas políticas) e o do alcance e significado do aparente descrédito das instituições democráticas e da política como tal no País.

Essas indagações podem ser ligadas, de maneira talvez fecunda, com o tema da “governabilidade” que tem constituído um ponto de referência destacado do debate político brasileiro após o fim do regime autoritário de 1964. Deixando de lado o abuso semântico, que se tornou corriqueiro, em que a expressão “governabilidade” passa a referir-se à aparelhagem estatal e é tomada como sinônimo de capacidade de governar (esquecendo-se que o atributo de ser mais ou menos governável é um atributo daquilo que é governado, ou seja, da sociedade), pode-se falar com propriedade de três tipos de crise de “ingovernabilidade”, com respeito às quais a atenção se dirige às condições que se dão no plano da sociedade. Proponho chamá-las a ingovernabilidade de “sobrecarga”, a “pretoriana” e a “hobbesiana”. A primeira corresponde às circunstâncias que deflagraram a crise das social-democracias há aproximadamente um quarto de século; a segunda, à condição de precariedade institucional e instabilidade política própria de muitos países da periferia do capitalismo mundial no século XX; a terceira, às consequências políticas que se esboçam com os desdobramentos sociais da globalização e da reafirmação do mercado, acopladas à penetração do narcotráfico (violência urbana, criminalidade intensificada, insegurança).

Para começar pela ingovernabilidade pretoriana, essa categoria certamente se aplica às condições que prevaleceram no Brasil durante a maior parte do século recém-encerrado. O problema da sublevação, que surge como uma das dimensões implícitas nas indagações de Velloso, assumia então lugar central, sob a forma da ameaça da revolução socialista. À parte os erros ou acertos, à direita ou à esquerda, na avaliação do que o vocabulário marxista chama as “condições objetivas” da revolução, o fato é que, em articulação com os enfrentamentos ideológicos no plano internacional e com a dinâmica da Guerra Fria, a percepção da possibilidade de subversão da ordem capitalista condicionou de maneira crucial as oscilações do processo político brasileiro, culminando no duradouro experimento autoritário do regime militar implantado em 1964. O uso da designação de “pretorianismo” (tomada de Samuel Huntington¹) para a instabilidade básica que aí se dava remete justamente ao inevitável protagonismo dos militares, como controladores dos instrumentos de coerção física, numa situação caracterizada pela precária solução ou acomodação institucional do problema “constitucional” posto pelo tenso convívio de diferentes classes ou categorias sociais que o processo de desenvolvimento capitalista do País criava ou mobilizava.

O colapso mundial do socialismo, com seu comprometimento até como idéia orientadora nas novas condições do processo de globalização, altera decisivamente o quadro descrito ao dissipar a ameaça propriamente revolucionária. Mas seria problemático supor que, com isso, a governabilidade esteja agora assegurada. Em primeiro lugar, subsiste a questão de saber se globalização e pós-socialismo justificariam presumir que se tenha automaticamente superado e tornado irrelevante a idéia do desafio constitucional de acomodar tensões sociais por meio de mecanismos político-institucionais, presunção esta claramente contida em certo caráter apolítico, ou mesmo antipolítico, do *ethos* que passou recentemente a predominar em plano mundial. Em segundo lugar, cabe indagar se formas de ingovernabilidade em princípio distintas do pretorianismo, mas capazes de seguir manifestando-se

¹ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

no contexto pós-socialista, não virão eventualmente a desdobrar-se no nível constitucional das formas de organização política e a produzir respostas de tipo pretoriano, eventualmente com o velho protagonismo de forças militares.

2

O primeiro desses dois aspectos permite tomar de imediato a idéia da “ingovernabilidade de sobrecarga”. Essa idéia (com a qual, aliás, o tema geral da governabilidade se introduziu nas discussões políticas em meados da década de 70, outra vez com participação importante de Samuel Huntington²) envolve o diagnóstico de um “destempero” das democracias dos países capitalistas mais avançados, as quais, sendo “social-democracias” em alguma medida, se tinham mostrado singularmente estáveis e governáveis no período anterior, combinando, nos casos mais clássicos, políticas keynesianas, o *welfare state* e estruturas neocorporativas de articulação dos diferentes interesses ocupacionais. O destempero se daria com o crescente volume de demandas dirigidas ao Estado: o amadurecimento do sistema de *welfare* redundava em demandas excessivas e em “sobrecarga”, produzindo a crise fiscal do Estado. Do ponto de vista das disposições ou atitudes gerais das pessoas (de interesse em conexão com a questão do descrédito das instituições e do cinismo político que Velloso levanta), as análises de outros autores tendem a apontar uma espécie de corrosão da postura cívica e generosa, que supostamente deveria caracterizar o cidadão como tal, substituída pela postura antes “fisiológica” do “cliente”, sempre atento aos direitos e interesses pessoais a reclamar do Estado.³ Huntington e seus companheiros ou co-autores retiravam do diagnóstico projeções sombrias com respeito aos rumos da democracia.

Dadas as indagações que aqui nos interessam, a avaliação do diagnóstico e das projeções pode desdobrar-se em duas direções à luz dos eventos e dados posteriores, incluídos os relativos ao Brasil.

a) Um primeiro aspecto é o de que a crise da ingovernabilidade de sobrecarga ocorre num contexto em que temos como traço saliente um Estado sensível e aberto aos interesses e demandas diversas, justamente como consequência da resposta bem sucedida ao problema constitucional. Trata-se de uma situação em que, no quadro europeu, a ameaça revolucionária anterior é contida por meio de um “compromisso democrático”, como o chamaram alguns,⁴ que envolve a “eleitoralização” e a assimilação de partidos socialistas inicialmente insurrecionais e a integração de organizações de natureza sindical de trabalhadores e patrões aos arranjos neocorporativos da social-democracia. Dimensão saliente disso é a redefinição da própria idéia de cidadania: não obstante as deficiências que se pode pretender apontar como resultado da idealização de um cidadão “cívico”, à maneira de Habermas, o fato é que o processo que produz a social-democracia envolve a institucionalização de uma idéia enriquecida de cidadania que, como salientou T. H. Marshall em texto clássico, passa a incluir a idéia de direitos *sociais* ao lado dos direitos civis e políticos.⁵

² Samuel P. Huntington, “The Democratic Distemper”, em Nathan Glazer e Irving Kristol (eds.), *The American Commonwealth*, Nova York, Basic Books, 1976, versão abreviada do capítulo de Huntington sobre os Estados Unidos no relatório para a Comissão Trilateral preparado por ele em colaboração com Michel Crozier e Joji Watanuki sob o título *The Governability of Democracies*.

³ Vejam-se George Armstrong Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”, *Daedalus*, outono de 1979, pp. 37-54 (vol. 108, no. 4, dos Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences); e Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1996 (p. 78, por exemplo).

⁴ Por exemplo, Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985, e J.-A. Bergougnot e B. Manin, *La Social-Démocratie ou le Compromis*, Paris, PUF, 1979.

⁵ T. H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, em T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Nova York, Doubleday, 1965.

Ora, os processos ligados à intensificação recente da globalização, que remetem os direitos sociais de volta às asperezas e incertezas do jogo do mercado, surgem, nessa perspectiva, como um retrocesso, em que a idéia de cidadania se avilta e empobrece. Correspondentemente, há inegável estreitamento do espaço ideológico nas novas condições mundiais, que os debates sobre a “terceira via” indicam com clareza. Enquanto até há pouco a terceira via era justamente a “velha” social-democracia, insinuando-se entre as aspirações socializantes e a democracia liberal e buscando conciliá-las, agora é a própria social-democracia de ontem que surge como torta e onerosa ousadia no mundo da hegemonia do mercado. Por certo, isso se dá em circunstâncias em que a afirmação do mercado e o empobrecimento da cidadania podem ser descritos, em medida bem ampla, como correspondendo a restrições impostas pelas tendências objetivas da realidade econômico-tecnológica dos dias atuais (com a curiosidade de que, enquanto até há pouco era a esquerda a sustentar a visão da história como escada rolante que levaria automaticamente ao socialismo, agora é a direita que tende a falar de automatismos inelutáveis). Está longe de ser certo, porém, que tais circunstâncias autorizem o passo adicional, que muitos pretendem dar em nome de uma espécie de “ideologia do moderno”, de erigir aquelas tendências em valores a serem perseguidos: de um ponto de vista valorativo, é obviamente possível perceber as tendências (descontada a questão de até que ponto serão tendências reais...) como ruins ou negativas, ou como exigindo que se lute contra elas. De qualquer modo, especialmente tendo em vista a prevalência recente dos valores solidários da social-democracia, a percepção de um retrocesso pode redundar em trazer problemas de legitimidade para a nova ordem e eventualmente em reabrir o problema constitucional até para os países de maior tradição democrática (o que pode ser ligado, sem dúvida, ao fato de que mesmo os que procuram uma “terceira via” no espaço ideológico estreitado em que a velha social-democracia passa a representar um extremo a ser evitado sejam levados, como Anthony Giddens, a torturados esforços de resgatar a inspiração social-democrática⁶). E o risco de ilegitimidade aumenta, naturalmente, em correspondência com a feição socialmente perversa que tende a resultar da dinâmica espontânea dos mercados revigorados – sem falar de que a espontaneidade dos mercados, ou a falta de agentes coordenadores capazes de atuar como o equivalente funcional dos Estados nacionais na escala transnacional em que o mercado opera cada vez mais, tende também a produzir, no próprio plano econômico, crises sistêmicas em que a consistência das tendências objetivas se vê posta em xeque e os problemas sociais se agravam.

No caso do Brasil, o exame apropriado das perspectivas de estabilidade político-institucional deve certamente levar em conta o estreitamento de opções que o novo quadro mundial e seus reflexos ideológicos representam. A percepção da ameaça revolucionária que até recentemente acompanhou o pretorianismo brasileiro engendrou, no *establishment* socioeconômico do País, o que se poderia descrever como um “complexo de sublevação”. O colapso mundial do socialismo aparentemente atenuou seus efeitos: enquanto, por exemplo, a vitória de Lula em 1989 era vista por Mário Amato como razão para que 800 mil empresários deixassem o País, Marta Suplicy pôde ter o seu apoio nas eleições de 2000 (embora agora se tratasse do âmbito municipal)... Ponhamos provisoriamente de lado o fator de instabilidade representado pelo que o processo eleitoral brasileiro tem de favorável propriamente ao populismo, que ainda há pouco permitiu a um Collor empolgar o poder com alguns truques de *marketing*. De qualquer forma, as características do eleitorado popular ensejam no momento a penetração de um partido, o PT, que, afirmando-se eleitoralmente e tendo boas chances de chegar à Presidência da República, ainda se encontra às voltas com a tensão entre o projeto revolucionário de suas origens recentes e o eventual compromisso real com os princípios liberal-democráticos, além das imposições pragmáticas tanto do êxito eleitoral no jogo democrático quanto

⁶ Cf. Anthony Giddens, *A Terceira Via: Reflexões sobre o Impasse Político Atual e o Futuro da Social-Democracia*, Rio de Janeiro, Editora Record, 1999.

de um mundo globalizado e pós-socialista.⁷ A conduta do partido ao lidar com essa tensão ainda agora permite denúncias de ambições “totalitárias”.⁸ Se essas denúncias se mostram desfrutáveis pelo grau de paranóia que evidenciam, parece certo, no estreito espaço ideológico prevalecente, que as disposições da elite brasileira a respeito justificam dúvidas quanto às possíveis consequências político-institucionais do eventual acesso efetivo do partido ao controle do poder executivo federal. E cabe lembrar que, ainda na última eleição presidencial (portanto, já no pós-socialismo), a possibilidade da vitória do candidato petista foi de novo denunciada por figuras destacadas como correspondendo à implantação do “caos”, com implicações ou sugestões sombrias do ponto de vista da estabilidade institucional do processo político.

Assim, o problema dos riscos talvez existentes de subversão da ordem democrática provavelmente tem foco distinto do representado pelo MST, que é objeto das indagações de Velloso. Com o inequívoco anacronismo de sua retórica abertamente revolucionária e sem bases sociais ou estruturais mais efetivas de poder numa sociedade que não é mais rural, a eventual eficácia da atuação do MST depende de que possa produzir agitação capaz de lhe angariar a simpatia da opinião pública. Nessa agitação, ele é com certeza favorecido por algo que pode ser visto como outra face de seu anacronismo: tendo objetivos que supostamente se referem sobretudo ao campo, a sociedade complexa e urbana que lhe fornece o substrato permite que se valha de ricos recursos de comunicação e do apoio até de entidades internacionais. Mas, precisamente pela deficiência de sua inserção estrutural, na qual não detém o controle de instrumentos de importância para a dinâmica econômica, a agitação em que pode envolver-se beira a simples delinquência, e tende a esgotar rapidamente as disposições favoráveis que eventualmente suscite na opinião pública. Por mais ou menos incômodo que possa ser, o MST sem dúvida não tomará de assalto o poder do Estado. Na arena eleitoral, contudo, as incertezas existentes são potencialmente importantes, e creio haver boas razões para reservas quanto às perspectivas de que um Lula ou assemelhado assuma o poder presidencial e o exerça sem mais até o momento de transferi-lo ao sucessor: falta a nossa democracia pós-socialista passar por esse teste.

3

b) A segunda direção em que pode desdobrar-se a avaliação das apostas sombrias formuladas pela concepção da crise das democracias na década de 70 tem a ver com as disposições ou atitudes manifestadas pelos cidadãos e com os dados efetivamente existentes a respeito.

No plano internacional, e especialmente com referência aos países de maior tradição democrática, alguns estudos recentes se opõem frontalmente à tese de que, pela expansão do *welfare state* (com a postura “clientelista” supostamente acarretada) e sua crise posterior, se daria a deterioração das atitudes dos cidadãos.⁹ Mas a idéia de disposições cívicas que se tornam escassas e ameaçam resultar em crise da democracia é reafirmada com vigor em outros trabalhos, salientando-se

⁷ É importante ter presente que, como os dados das pesquisas mostram há tempos, as características do eleitorado majoritário que favorecem o PT têm pouco a ver com as razões mais sofisticadamente “ideológicas” dos líderes partidários, envolvendo deficiências em que o partido se beneficia da mesma percepção singela de um partido “popular” que anteriormente beneficiou o PTB e, em certo momento do regime autoritário, o PMDB. É nesse sentido que o pragmatismo eleitoral se relaciona de maneira tensa com um discurso radical ou insurrecional. A apresentação sintética do que revelam os dados pertinentes pode ser encontrada em Fábio W. Reis, “Institucionalização Política (Comentário Crítico)”, em Sergio Miceli (org.), *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*, Editora Sumaré/Anpocs, 1999.

⁸ José Antônio Giusti Tavares (org.), *Totalitarismo Tardio: O Caso do PT*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 2000.

⁹ Vejam-se, por exemplo, as conclusões de Dieter Fuchs e Hans-Dieter Klingemann em “Citizens and the State: A Relationship Transformed”: “As hipóteses que testamos se baseiam na premissa de que uma mudança fundamental teria ocorrido na relação entre os cidadãos e o Estado, colocando em xeque a democracia representativa... a mudança fundamental postulada na relação dos cidadãos com o Estado, em ampla medida, não ocorreu” (em Klingemann e Fuchs [eds.], *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 429; citado conforme Russell J. Dalton, “Political Support in Advanced Industrial Democracies”, em Pippa Norris [ed.], *Critical Citizens: Global Support to Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 74).

importante volume de Robert Putnam referido aos Estados Unidos.¹⁰ Retomando, em forma extensa e recheada de dados abundantes, um artigo de grande repercussão publicado em 1995, o volume aponta, nos Estados Unidos dos dias que correm, o colapso da cultura cívica e da vida comunitária e a corrosão do “capital social”, que se manifestariam em fatos que vão da intensificação das disputas banais no trânsito à queda da participação em associações de todo tipo e da dedicação ao trabalho voluntário inspirado por motivos religiosos e solidários. Mas a avaliação provavelmente mais correta do quadro geral se tem com estudos, igualmente recentes e mais abrangentes e completos (envolvendo mesmo o reexame do próprio material empírico utilizado nos estudos de conclusões otimistas), em que surgem matizes mais complexos.¹¹

Assim, os dados neles examinados evidenciam, por um lado, a intensificação, em diferentes países, de certa postura negativa e crítica. Com nuances nos diversos países, esse ânimo crítico se manifesta na tendência a avaliar negativamente e a denunciar com força o comportamento dos atores políticos, das autoridades e dos partidos e, em geral, o desempenho das instituições da democracia representativa. Os dados mostram também, contudo, a tendência à extensa adesão à democracia como ideal e à reafirmação dos princípios democráticos. Daí que se possa pretender ler de maneiras diferentes a multiplicação de tais “cidadãos críticos”. Por um lado, a conjugação do idealismo democrático com a avaliação negativa do desempenho institucional das democracias tal como existem pode ser vista como algo propício à busca de reformas em que o ideal da democracia venha a realizar-se melhor: a difusão da disposição crítica equivaleria à multiplicação de “democratas insatisfeitos” (Klingemann), os quais seguiriam, porém, sendo democratas. Por outro lado, cabe indagar sobre a consistência real da adesão abstrata à democracia, que pode talvez revestir-se de caráter ritualista e mostrar-se propensa a ser carcomida na tensão com as percepções negativas no plano do desempenho institucional. Mas note-se que, em qualquer caso (no da disposição crítica que busca a reforma bem como no do mero apego ritualista e destituído de significado real à democracia), teremos, mesmo se com alcances distintos, a ocorrência, em algum grau, da deslegitimação de que acima se falou, e é certamente plausível associá-la, em muitos países, com a corrosão do compromisso social-democrático produzida pelos mecanismos em operação no mundo globalizado.

Se nos voltamos para o Brasil, os dados disponíveis indicam que temos aqui, em boa medida, a reprodução do padrão que se acaba de descrever com respeito à adesão aos princípios democráticos e à avaliação negativa do desempenho da democracia. Assim, dados dos próprios estudos internacionais mencionados mostram, por exemplo, que, enquanto as respostas positivas sobre a desejabilidade da democracia como forma de governo se aproximam, no Brasil, dos 80 por cento, as respostas positivas quanto ao desempenho efetivo das instituições da democracia não vão além dos 30 por cento.¹² Isso se corrobora claramente com materiais de estudos brasileiros, que também apontam a tendência extensa à adesão à democracia em termos abstratos convivendo, por exemplo, com o ânimo suspicaz e negativo relativamente a lideranças políticas e empresariais.¹³ Mas há aspectos adicionais e grandemente reveladores nos dados brasileiros, nos quais ganha mais força, em nosso caso, o questionamento da consistência e do significado real da adesão à democracia.

¹⁰ Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nova York, Simon & Schuster, 2000.

¹¹ Vejam-se os trabalhos incluídos em Norris (ed.), *Critical Citizens*, com destaque para Dalton, “Political Support in Advanced Industrial Democracies”, e para Hans-Dieter Klingemann, “Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis”.

¹² Dados do projeto *World Values Surveys*, coordenado por Ronald Inglehart, correspondentes ao período 1994-1997 e relatados em Klingemann, “Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis” (veja-se especialmente Fig. 2.2, p. 56).

¹³ Dados coletados em 1991/1992 no projeto Pacto Social e Democracia no Brasil, executado sob a coordenação do autor junto a amostra geral do eleitorado de Belo Horizonte e a amostras especiais de trabalhadores de Minas Gerais e de São Paulo. O projeto é relatado em Fábio W. Reis e Mônica M. M. de Castro, “Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número correspondente a fevereiro de 2001, no prelo, onde se discutem vários aspectos dos dados que se mostram relevantes para as questões aqui tratadas.

Assim, algo que os dados revelam com nitidez é o substrato sociopsicológico com que aparentemente continua a contar o populismo em nosso país, solapando a idéia de uma democracia capaz de operar institucionalmente de forma estável. Em questionário aplicado em 1991-1992, pedia-se a concordância ou discordância das pessoas entrevistadas com a afirmação de que, “em vez de partidos políticos, o de que a gente precisa é um grande movimento de unidade nacional dirigido por um homem honesto e decidido”. Não obstante o claro ânimo anti-institucional do enunciado, bem como seu componente autoritário e mesmo fascizante, ele conta com proporções altíssimas de concordância nas amostras estudadas, que variam, por exemplo, entre 79 e 86 por cento nos níveis de escolaridade iguais ou inferiores ao antigo ginásio, alcançam 65 por cento entre as pessoas de nível colegial e correspondem ainda a 36 por cento mesmo entre as de nível universitário – a única categoria em que não se tem a concordância de uma ampla maioria.¹⁴

Isso é complementado por observações relativas ao que poderia talvez ser concebido como correspondendo a dimensões diferentes da idéia geral de democracia. Assim, os mesmos dados de 1991-1992 mostram, por um lado, a adesão à democracia quando posta abstratamente em contraste com a ditadura ou definida em termos político-eleitorais (perguntas de questionário formuladas, por exemplo, em termos do confronto da preferência pela democracia com a preferência por ditadura ou regime autoritário, ou que se referem às eleições como a melhor maneira de se escolher o governo, ou à necessidade de partidos políticos ou de um órgão como a Câmara dos Deputados). Quando se observa, porém, a disposição dos entrevistados relativamente à garantia dos direitos civis, expressa em termos da opinião a respeito de temas dramáticos como a ação dos “esquadrões da morte”, do linchamento de bandidos pela população e do recurso à tortura pela polícia, vê-se que há forte queda no nível geral de apoio às posições ou opiniões que se presumiriam “democráticas”. A categoria dos altamente favoráveis à defesa dos direitos civis das pessoas cai para o nível dos 18 por cento neste caso (contra níveis como 31 e 42 por cento em categorias análogas no caso do apoio abstrato à democracia político-eleitoral); e vamos encontrar, por exemplo, nos níveis inferiores de escolaridade (até ginásio), proporções que variam de 59 a 51 por cento *concordando*, de maneira mais ou menos qualificada, com a ação dos esquadrões da morte e com o linchamento de bandidos, concordância esta que, de novo, alcança ainda os 30 por cento mesmo no nível universitário.¹⁵

4

A primeira reflexão sugerida por esse desencontro entre a disposição quanto aos direitos civis e o apoio político-eleitoral à democracia é a de que aspectos que surgem convencionalmente nas análises como dimensões da idéia geral de democracia na verdade podem não estar correlacionados na consciência popular. Além disso, porém, o desapego aos direitos civis pode também ser ligado, muito claramente, à idéia de uma forma “hobbesiana” de ingovernabilidade: o aumento da violência

¹⁴ Projeto Pacto Social e Democracia no Brasil. Em Reis e Castro, “Democracia, Civismo e Cinismo”, pode-se encontrar a tabulação das respostas a esse item do questionário de acordo com os níveis alcançados pelos entrevistados num índice complexo de “sofisticação política”: tomando-se cinco categorias de sofisticação, somente na categoria mais alta a proporção de discordância com o enunciado (49,2 por cento) se encontra em maioria perante a de concordância (42,6 por cento), com as proporções de concordância variando, nas quatro categorias restantes, entre 69,0 e 89,4 por cento à medida que decresce a sofisticação. Vale a pena notar que o item discutido foi introduzido em nosso questionário, ao lado de outros, com a intenção de se obter um teste preliminar de certas sugestões de Guillermo O’Donnell sobre a idéia de “democracia delegativa” (parte do projeto mineiro contou com a colaboração de O’Donnell e sua equipe de então no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Apesar de que os dados relativos a outros indicadores não sustentem a idéia da suposta propensão “delegativa” por parte do eleitorado brasileiro (como os que indicam a *inexistência* de uma preferência majoritária no sentido de que o presidente da República seja deixado em paz pelos demais poderes para governar como quiser), isso não impede o apoio difundido à idéia de uma liderança pessoal forte e capaz de afirmar-se fora da órbita partidária e institucional, o qual é aparentemente suscitado pela simples alusão a certos traços ou ocorrências que tendem a ser percebidos de maneira positiva (honestidade, decisão, união nacional).

¹⁵ Projeto Pacto Social e Democracia no Brasil. Quando se toma o índice mencionado de sofisticação política (Reis e Castro, “Democracia, Civismo e Cinismo”), vê-se, por exemplo, que, mesmo entre os de maior sofisticação, a proporção correspondente ao apoio mais forte aos direitos civis não ultrapassa os 38,8 por cento, enquanto as proporções de mais forte apoio à democracia político-eleitoral alcançam aí os 64,2 e 70,1 por cento em diferentes indicadores.

urbana e da insegurança intensificaria, na consciência popular, a intolerância e a propensão a perceber a defesa dos direitos civis como equivalendo a proteger bandidos...

A afirmação vigorosa dos mecanismos de mercado e o descrédito da social-democracia, conjugando-se com o colapso do socialismo como realidade e como idéia orientadora, tendem a comprometer as formas solidárias e orgânicas de atuação política, ou mesmo, como se disse, a favorecer um *ethos* diretamente antipolítico. A idéia de ingovernabilidade “hobbesiana” se liga com isso e com a importante face social dos processos em curso no plano mundial: a intensificação da competição e a inserção econômica precária de muitos tendem a resultar em deterioração social. O aumento da criminalidade e da violência que daí resulta é exacerbado, em muitos casos, pelo fato de que os mecanismos ligados à globalização se revelam instrumentais para a penetração da economia da droga.

Os problemas ligados a esse quadro geral surgem de maneira mais dramática em nosso país. Se se pode falar dos riscos de reabertura do problema constitucional, com a ruptura do compromisso social-democrático, no caso dos países de capitalismo avançado, cabe lembrar que tais riscos ocorrem em correspondência com o que alguns têm rotulado como a “brasilização” ou “brasilianização” desses países, aludindo ao crescimento da desigualdade e ao eventual estabelecimento de estruturas duais. Ora, se os países de capitalismo avançado se “brasilianizam”, nós, naturalmente, começamos *sendo* o Brasil. Os fatores novos e transnacionais de desigualdade e deterioração social vêm cumular, aqui, a operação de fatores tradicionais e autóctones que empurram na mesma direção, potencializando-se e ameaçando produzir uma espécie de “Brasil ao quadrado” de características sombrias. E se a idéia da ingovernabilidade pretoriana que vimos experimentando, com a ameaça revolucionária que lhe seria subjacente, remete a uma concepção “marxista” do problema constitucional e sua eventual solução em termos da acomodação político-institucional do convívio das classes sociais, a ingovernabilidade “hobbesiana” faz surgir o problema constitucional em sentido mais básico e comezinho – transformando-o no problema, de que se ocupou Hobbes, da constituição ou preservação da autoridade capaz de garantir o anseio fundamental por segurança e ordem.

É fácil imaginar, diante da deterioração social e do aumento da criminalidade, a capacidade de afirmação da autoridade estatal destemperando-se antes na direção do autoritarismo policesco: sem falar do despreço pelos direitos civis que os dados brasileiros indicam e de sua provável conexão com o desregramento e a violência do próprio braço policial (ou armado, em geral) do Estado, aquele destempero se evidencia mesmo num país de melhores credenciais democráticas, como os Estados Unidos, onde a maior competição econômica e as taxas mais favoráveis de desemprego se projetam e contrabalançam na explosão da população carcerária, na hiper-criminalização, nas chances desproporcionais de que os jovens socioeconomicamente marginais que sobrevivam ao aborto venham a acabar presos ou às voltas com a lei.¹⁶ No caso brasileiro, contudo, a novidade está, ao revés, no surgimento e na expansão de espaços onde a autoridade estatal não

¹⁶ Veja-se Jonathan Simon, “Governing through Crime”, manuscrito, janeiro de 1997, pp. 9-10 (remetendo a Marc Mauer, *American Behind Bars: The International Use of Incarceration, 1992-3*, Washington, D.C., The Sentencing Project, 1994): “Quando todas as formas de custódia correcional para adultos são consideradas, mais de 30 por cento de todos os jovens afro-americanos do sexo masculino se achavam sob custódia no começo da década de 90”, embora “as implicações chocantes do aspecto racial não devam cegar-nos para o alcance total da custódia correcional: aproximadamente 2 por cento de toda a população adulta dos Estados Unidos estavam em alguma forma de custódia correcional em 1994”. A alusão feita no texto aos que “sobrevivem ao aborto” tem a ver com as constatações de John J. Donohue III e Steven D. Levitt em “The Impact of Legalized Abortion on Crime” (National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 8004, novembro de 2000), onde se mostra de maneira inequívoca que a queda da criminalidade ocorrida aproximadamente a partir de 1990 naquele país se deve em boa medida ao fato de que os criminosos potenciais foram abortados: há clara correlação (que subsiste mesmo quando se controlam diversas variáveis supostamente relevantes) entre essa queda e a legalização do aborto no começo dos anos 70, especialmente a decisão da Suprema Corte em 1973 que o tornou legal em plano nacional. Entre as razões, destaca-se que “as mulheres que recorrem ao aborto são aquelas que maior risco correm de dar à luz crianças propensas a se envolver em atividade criminosa. Adolescentes e mulheres solteiras e economicamente desfavorecidas têm probabilidades substancialmente maiores de recorrer ao aborto”, enquanto “estudos recentes verificaram que crianças nascidas dessas mães defrontam riscos maiores de cometer crimes na adolescência” (p. 3).

tem condições de se fazer valer de modo efetivo e, assim, no comprometimento da capacidade de ação do Estado no plano da própria manutenção da ordem pública e da segurança coletiva.

Na revista *Veja*, cerca de um ano atrás, Sérgio Abranches festejava a afirmação do presidente Fernando Henrique Cardoso de que o Brasil, socialmente falando, vai “de mal a menos mal”.¹⁷ O País, proclama Abranches, “não está à beira do colapso social”. A proclamação, acompanhada de dados sobre coisas como certa diminuição da pobreza e do analfabetismo em anos recentes, surge a propósito da probabilidade de ocorrerem eventos espetaculares tais como um golpe de Estado ou uma insurreição popular, para seu espanto discutida a sério em algum seminário de acadêmicos na televisão. Cabe, sem dúvida, reconhecer os êxitos relativos de certas políticas de alcance social. Além disso, a proclamação quanto à ausência de risco de colapso é provavelmente correta se os acontecimentos espetaculares mencionados são tomados para a própria definição de “colapso social” – apesar de que, em previsões desse tipo, prudência nunca é demais.

Se prescindimos, porém, da idéia da explosão ou de desdobramentos súbitos e estrepitosos, é inequívoca a corrosão do tecido social que o País experimenta. A violência crescente, a insegurança difusa, os sequestros, os vidros dos automóveis fechados contra a ameaça dos pivetes, os carros blindados, as chacinas corriqueiras na periferia das grandes cidades, as guerras de traficantes nas favelas, o linchamento (com transmissão ao vivo pela televisão...) de crianças tomadas pelo Estado sob sua tutela, as banais rebeliões nos presídios, agora coordenadas por comandos articulados – este por certo não é o país em que vivíamos há uma geração, embora, em vez de golpe, tenhamos tido a restauração da democracia. Mas há algo especialmente desalentador: nas condições de desigualdade que marcam a sociedade brasileira, não parece razoável apostar sequer em que a eventual retomada do dinamismo econômico ou mesmo alguma melhoria dos indicadores sociais venha a produzir, de imediato, maior paz social.¹⁸ Pois a melhoria social pode não representar de pronto, para muitos, especialmente nas condições de competição intensificada que passam a prevalecer, senão a possibilidade de tomar consciência das carências e da desigualdade, com a frustração correspondente – e o objeto dessa frustração, capaz de incitar ao crime, não é necessariamente o carro de luxo, mas pode ser um reles tênis.¹⁹ Como dizia, ameaçador, o traficante preso no documentário de João Moreira Sales que se tornou célebre há algum tempo: também quero o meu Mizuno!

Nessa óptica, substituir a idéia do colapso espetacular pela de um resvalar gradual em plano inclinado, ao menos em termos do potencial de insegurança e violência, não é necessariamente tranquilizador. E talvez a indagação principal a emergir quanto à avaliação dos nossos prospectos democráticos, em geral, seja a das relações a se estabelecerem entre as diferentes formas de ingovernabilidade. Assim, mesmo com a precariedade do *welfare state* brasileiro, é provavelmente adequado falar de um problema de sobrecarga diante da enorme demanda social desatendida,

¹⁷ Sérgio Abranches, “De Mal a Menos Mal”, *Veja*, ano 33, no. 22, 31 de maio de 2000, p. 131.

¹⁸ Aliás, os dados do IBGE sobre a década de 90 recentemente divulgados pela imprensa, embora corroborando a melhora de certos indicadores sociais (mas não da distribuição de renda), mostram também o incremento da violência. A apresentação compacta de alguns dados reveladores sobre o caráter extremamente violento do Brasil atual (em comparação não só com os Estados Unidos, por exemplo, mas também com vizinhos nossos como Argentina e Chile) podem ser encontrados em Steven Levitt e Rodrigo Reis Soares, “O Preço da Violência”, *Exame*, 21 de março de 2001, pp. 90-94.

¹⁹ A literatura sociológica fala há décadas do sentimento de privação *relativa* (baseado nas “comparações odiosas” e suscetível de intensificar-se quando as condições objetivas *melhoram*, e portanto quando diminui a privação absoluta) como fator de frustração e de formas correspondentes de comportamento. E note-se a observação de Donohue e Levitt (“The Impact of Legalized Abortion on Crime”) a respeito das pesquisas recentes sobre o vínculo entre criminalidade e dinamismo econômico: “...pesquisas anteriores estabeleceram apenas uma tênue ligação entre desempenho econômico e crime violento, sugerindo mesmo, em um caso, que os índices de assassinatos podem variar de maneira pró-cíclica” (as referências pertinentes remetem a Richard Freeman, “The Labor Market”, em James Q. Wilson e Joan Petersilia [eds.], *Crime*, São Francisco, ICS Press, 1995, e a Christopher Ruhm, “Are Recessions Good for your Health?”, *Quarterly Journal of Economics*, CXV [2], 2000). Levitt e Soares (“O Preço da Violência”, p. 91) sugerem ainda uma interpretação econômica que liga a criminalidade diretamente com a desigualdade na distribuição de renda: “para a população mais pobre, aquela com maior probabilidade de se engajar em atividades ilegais, maior desigualdade de renda significa maior retorno financeiro e menor custo de oportunidade para o envolvimento em ações criminosas”. O problema com essa interpretação estaria em por que, num país que sempre foi desigual, a criminalidade aumenta agora.

sobretudo em circunstâncias de crise fiscal. Mas o ponto crucial poderia consistir nas relações entre “hobbesianismo” e pretorianismo: como a deterioração “hobbesiana” poderá vir a afetar o novo esforço, no Brasil de pós-1985, de emergir da instabilidade pretoriana? À parte o golpe militar “clássico”, cujas chances Sérgio Abranches parece ter razão em desqualificar,²⁰ ficam as reservas quanto a possíveis formas mais tortuosas e inéditas de se dar a articulação entre os dois fenômenos. A experiência da Venezuela de Hugo Chávez, em que uma história pessoal de golpismo militarista acaba se transformando em recurso valioso na obtenção de maciço apoio popular e viabilizando a experiência cesarista de óbvios riscos que lá presenciamos, é talvez singular em muitos de seus traços e, tal como ocorre, provavelmente de pouco interesse para nós. Mas que esperar do caldo de cultura representado pela combinação da intensa difusão da violência e insegurança com a memória recente de nosso pretorianismo (que, afinal, em sua última manifestação abertamente militarista pôde controlar sem mais o poder por longos 21 anos) e com aquilo que os dados acima examinados revelam quanto ao despreço popular pelos direitos civis e o anseio cesarista pelo homem capaz de unir autoritariamente o País? Se o complexo de sublevação remanescente traz preocupações na hipótese da vitória petista, esse anseio cesarista, provavelmente um componente do recente “fenômeno Collor”, leva, por exemplo, a indagações sobre o que poderia suceder na hipótese da eleição de um Ciro Gomes, com a retórica explícita da mobilização popular contra o encastelamento institucional das oligarquias, ou de um Itamar Franco, pessoalmente inconsistente e imprevisível, com seu discurso nacionalista potencialmente efetivo e seus acenos ocasionais às Forças Armadas.

5

Não parece haver razões para otimismo relaxados. Contudo, pode-se pretender trazer uma qualificação potencialmente importante com respeito a um dos aspectos do quadro geral assim esboçado, o aspecto das disposições e opiniões do eleitorado popular. Ligando-se com a questão da consistência real dessas disposições, a indagação seria aqui a de até que ponto (ou talvez de que maneira, em que setores) elas serão efetivamente relevantes para as perspectivas de estabilidade democrática, especialmente tendo-se em conta que o “civismo” e as disposições democráticas se encontram fortemente correlacionadas com a posição socioeconômica e que as camadas populares da população e do eleitorado, onde se encontram as opiniões menos “cívicas” e mais negativas, são também as politicamente menos atentas e participantes.

Não se trata de mitificar o civismo das elites socioeconômicas, ou de sugerir que se adote, para o caso de nosso país, a expressão “elite” no sentido em que ela se torna sinônimo de “os melhores”. Na verdade, os dados do projeto brasileiro antes mencionado revelam que, não obstante as disposições cívicas e democráticas aumentarem inequivocamente, em condições “normais”, entre os de maior escolaridade e sofisticação, são justamente os mais educados e sofisticados os que se mostram mais prontos a substituir o civismo pela defesa desembaraçada ou cínica do interesse próprio sempre que as circunstâncias indiquem que, pelas dificuldades quanto à coordenação das ações de todos, o civismo pode se tornar menos eficaz, ou que agir de maneira cívica pode surgir como equivalendo a “bancar o otário”.²¹

Contudo, essa constatação mesma nos envolve em paradoxos: se a maior sofisticação que caracteriza a “elite” torna o civismo mais apto a degenerar em cinismo em condições adversas que podem surgir com frequência, então o anseio por uma “cultura cívica”, com as consequências benéficas que lhe costumam ser atribuídas para a democracia, não deveria ser muito exigente

²⁰ Embora com certeza não se justifique presumir sem mais que o “complexo de sublevação” tenha desaparecido nas Forças Armadas e que as disposições aí existentes sejam serenamente democráticas. Cabe talvez lembrar a manifestação, em 1994, do almirante Mário César Flores, ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos do governo Itamar Franco, aqui mesmo no Fórum Nacional: segundo ele, o regime civil brasileiro atual não deve ser visto como a “rendição incondicional” das Forças Armadas, mas apenas como um “armistício”.

²¹ Veja-se Reis e Castro, “Democracia, Civismo e Cinismo”.

quanto à sofisticação e ao envolvimento dos cidadãos, mas teria antes um correlato necessário na relativa apatia, desinformação e indiferença por parte deles. Estaríamos expostos, assim, aos paradoxos de uma espécie de “gullibility theory of democracy”, ou de uma concepção na qual a difusão de certo grau de retraimento e passividade, e quem sabe até de ingenuidade, surge como propícia à estabilidade democrática, em contraste com o ideal republicano do cidadão alerta e participante. Pesquisas empíricas também recentes executadas num país de tradição democrática, o Canadá, corroboram essa perspectiva, com conclusões em que o problema da estabilidade democrática aparece como dizendo respeito àquilo que se passa junto a *minorias* “cognitivamente competentes” e “sensíveis às questões políticas”, e não ao fato de que haja apoio mais ou menos difundido ao regime democrático na população em geral.²² Tais conclusões corroboram a relevância da distinção feita há tempos por Milton Campos, e que Carlos Castello Branco costumava evocar em sua coluna do *Jornal do Brasil*, entre o “eleitorado”, de um lado, e, de outro, a “opinião pública”, que corresponderia apenas à pequena parte mobilizada e atenta do primeiro: a sorte da democracia dependeria antes da opinião pública do que do eleitorado como tal.

As implicações disso do ponto de vista das perspectivas de estabilidade democrática de um caso como o brasileiro são equívocas, mas envolvem, de qualquer modo, responsabilidade crucial das elites. Por um lado, abre-se espaço para o esforço de construção institucional que não dependa do envolvimento político intenso e “cívico” e do conhecimento e informação sobre política por parte do eleitorado em geral. Assim como os mentores federalistas da constituição dos Estados Unidos trataram de “economizar virtude” e construir a estrutura dos “freios e contrapesos” que, em vez de civismo, contava com o egoísmo e o facciosismo dos interesses parciais de diversos tipos, assim também caberia tratar de “economizar conhecimento” (ou envolvimento com a política) e contar com que a operação democrática continuada viesse ela própria a permitir que, ainda que sobre um substrato intelectual de menor sofisticação, se produzissem simpatias e identificações populares mais profundas com os mecanismos institucionais da democracia, em particular com partidos que se tornariam assim mais “autênticos” e ajudariam a proteger, no momento subsequente, a vida política do País contra aventuras personalistas e populistas dirigidas a um eleitorado amorfo e sem amarras. Por outro lado, mesmo na hipótese de que se pudesse vir a ter êxito por esse caminho em prazo mais ou menos longo, ele envolve um lapso em que um eleitorado não só politicamente desatento, mas de disposições equívocas quanto aos valores democráticos, poderia vir a servir de ponto de apoio para ações ou movimentos em que se comprometeria o desenrolar democrático do processo geral – incluídos aqueles movimentos aos olhos de cujos mentores as identificações institucionais e partidárias que tendessem a surgir da operação da democracia se revelassem elas mesmas distorcidas ou antidemocráticas, de maneira congruente com o “complexo de sublevação” que se apontou antes como estando aparentemente em recuo.

De toda forma, há um sentido bem claro em que daí decorre que o fator decisivo da estabilidade ou instabilidade democrática não residiria nas características ou disposições do próprio eleitorado, mas antes na manipulação dessas características e disposições levada a cabo no confronto político cujos protagonistas reais são as elites (incluída a caixa de ressonância constituída pela “opinião pública”). Essa manipulação se ilustra, por exemplo, com as numerosas manobras do período recente, tanto no autoritarismo quanto na democracia restaurada, em que regras eleitorais se modificam a cada eleição, sistemas partidários se vêem profundamente alterados por artifícios legais etc. O que nos permite fechar estas notas com breve exame do tema das reformas políticas.

²² Veja-se David C. Laitin, “The Civic Culture at 30”, *American Political Science Review*, vol. 89, no. 1, março de 1995, onde são resumidas as principais contribuições encontradas em David J. Elkins, *Manipulation and Consent: How Voters and Leaders Manage Complexity*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993.

Um primeiro aspecto que cabe mencionar é a tendência de alguns a destacar, quanto às reformas, o tema da reforma do Estado como máquina administrativa, posta de lado a questão da democracia. É frequente, com efeito, a ocorrência, sobretudo em meios governistas, de certo “governabilismo” (em correspondência com o sentido impróprio de “governabilidade” destacado no início), no qual se supõe que o problema da democracia como tal se acha resolvido e que o problema que subsiste é o da eficiência administrativa.

Isso se corrobora com algumas análises recentes do ex-ministro Bresser Pereira. Assim, diversificando apropriadamente o vocabulário, Bresser declarava de maneira explícita, em simpósio realizado em Brasília e patrocinado pelo Ministério da Reforma do Estado em agosto de 1997, que o problema da “governabilidade” (entendido como o problema institucional do exercício legítimo do poder e envolvendo com destaque, portanto, a questão da democracia) está resolvido no País: o que agora defrontamos seria mera “crise de governança”. Além disso, apesar de procurar pensar a reforma do Estado por referência à idéia de cidadania e de salientar os direitos “públicos” ou “republicanos” como nova categoria de direitos a serem afirmados, Bresser, num jacobinismo que acarreta problemática presunção em favor do Executivo e que é mesmo claramente contraditório com a idéia de criar novos direitos e garanti-los institucionalmente, tem um de seus principais vilões no Judiciário brasileiro, acusado de, com seu “viés liberal antiestatal” e suas “ações injustas e infundadas contra o Estado”, embaraçar a ação ágil deste²³ –presumivelmente a ação “gerencial” que o ex-ministro procurou consagrar em seus esforços de reforma do Estado, por contraste com um modelo “burocrático” transformado em algo inequivocamente negativo. Ora, de sua parte, naturalmente, o Judiciário, por sua natureza mesma e em nome dos valores pelos quais deve zelar na estrutura de um Estado democrático, não pode ser senão a área por excelência das meticulosidades processuais e morosidades “burocráticas”. Mesmo se cabe apontar distorções e a necessidade de reformas no sistema judiciário brasileiro tal como existe e funciona no momento, isso de forma alguma autoriza a visão negativa, sem mais, que Bresser transmite de um poder judiciário que, atento à legislação em vigor, com frequência sustenta os direitos de pessoas físicas ou jurídicas privadas contra os interesses e desígnios do próprio Estado.²⁴

Mas é com Hélio Jaguaribe, especialmente em “Sistema Político e Governabilidade Democrática”, que o “governabilismo” governista assume forma exemplar.²⁵ Assim, além de exibir em grau exacerbado a confusão semântica antes indicada,²⁶ a confusão se associa de maneira singularmente nítida, no caso de Jaguaribe, com o conteúdo substantivo das propostas: trata-se, com a busca de

²³ Veja-se Luiz Carlos Bresser Pereira, “Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos”, *Filosofia Política*, Nova Série, vol. 1, 1997.

²⁴ A discussão mais extensa do texto de Bresser se encontra em Fábio W. Reis, “O Republicano e o Liberal: Comentários ao Artigo de L. C. Bresser Pereira”, *Filosofia Política*, Nova Série, vol. 1, 1997, pp. 159-165. Tanto mais preocupante é o fato de que a perspectiva de Bresser encontra eco junto ao próprio Ministério Público no País, como demonstram manifestações de algum tempo atrás do procurador-geral Lucas Rocha Furtado, em declarações ao jornal *Folha de S.Paulo* (2 de junho de 1999) a propósito de relatório relativo a acusações de abuso de poder e improbidade administrativa dirigidas a pessoas envolvidas no episódio das fitas do BNDES. Recorrendo explicitamente à distinção entre administração “gerencial” e “burocrática”, os argumentos do procurador-geral dão ênfase, na avaliação da atuação do Estado nos dias de hoje, aos aspectos de eficiência, produtividade e obtenção de resultados, vistos como devendo contrabalançar a tradicional ênfase nos critérios de legalidade, moralidade e impessoalidade. Seria patente a distorção de um Ministério Público em que a preocupação com moralidade e legalidade cedesse espaço à “obtenção de resultados”, por apropriada que seja, naturalmente, a ênfase em critérios de eficiência em setores diversos do aparelho do Estado.

²⁵ Veja-se Hélio Jaguaribe, “Sistema Político e Governabilidade Democrática”, conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra em 5 de maio de 1999 e publicada no mesmo ano na série *Idéias & Debate* do Instituto Teotônio Vilela, Brasília, no. 30.

²⁶ Sem qualquer vestígio de sensibilidade para o “governável” como atributo da sociedade, isto é, da entidade que é governada, o texto de Jaguaribe se carrega de barbarismos como a governabilidade que “se exerce” pelo governo ou pelas elites, as elites que perdem “capacidade de governabilidade”, o presidente que “perde governabilidade”...

“governabilidade”, inequivocamente de fortalecer o poder do governo – mais especificamente do Executivo, e do Executivo federal ou central – para fazer valer seus desígnios e realizar os objetivos que eventualmente persiga. E todo um conjunto de controles e mecanismos descentralizadores que nos acostumamos a associar com a expressão institucional de certo pluralismo democrático assume a aparência de meras distorções que não fazem senão comprometer a eficiência do poder central: um Congresso irresponsável, onde cumpre tratar de assegurar maiorias estáveis, consistência e disciplina; um Judiciário corrupto em sua administração e também irresponsável em suas sentenças, propiciando a “escandalosa indústria de liminares”; um federalismo “cripto-confederativo”, quando, na verdade, os Estados são apenas “formas administrativas de levar em conta diferenças regionais”; um Ministério Público excessivamente autônomo; um regime eleitoral e partidário demasiado apegado a um ideal representativo, quando o desejável é o bipartidismo; etc.

A posição de Jaguaribe pode traduzir-se em termos da busca de autonomia governamental sob uma única reserva, a da origem eleitoral do governo e a chancela democrática que daí adviria. Mas são muitas as dificuldades da idéia de autonomia do Estado, e não cabe presumir que a desejemos sem mais. Se supomos o “povo” homogêneo do velho ideal de soberania popular, é certo que o Estado que queremos, em vez de ser autônomo, estará antes submetido a ele. Que dizer, porém, quando se trata de sociedades estratificadas e desiguais, de que a nossa representa exemplo extremado? Cabe, então, ansiar pelo Estado autônomo até para assegurar que ele não venha a estar submetido aos interesses poderosos e a agir, no limite, como seu “comitê executivo” (sem falar do Estado apropriado por celerados, como em nosso recorrente problema de corrupção). Mas não há razão para supor, neste caso, que a operação continuada do processo eleitoral será, por si só, a garantia da autonomia na forma desejada. O Brasil da “Belíndia” dual de Edmar Bacha é certamente boa ilustração disso, com governos que, sensíveis no dia-a-dia sobretudo aos interesses da reduzida “Bélgica” economicamente relevante, tendem a mostrar-se autônomos justamente perante a vasta “Índia” eleitoral. Seria indispensável, assim, o esforço de construção institucional complexa, em que se preserve o pluralismo e se garanta a democracia.

Nessa óptica, as características do eleitorado popular brasileiro, propenso ao alheamento político e a atitudes ou opiniões que beiram o *disfranchisement* ou a renúncia ao sufrágio, se por um lado abrem espaço de manobra às elites, por outro são claramente um fator restritivo quanto à eventual solução do problema de conciliar o grau adequado de autonomia governamental e eficiência administrativa com a meta de uma sociedade democrática. O desafio seria o da concepção e eventual implantação de um projeto político-institucional (ou constitucional, no sentido sociologicamente denso em que a expressão se usou acima), no qual a aparelhagem organizacional do Estado se articulasse com a coletividade e lhe desse expressão apropriada – tanto em sua dimensão social, onde se relacionam camadas ou setores sociais diversos, quanto em sua dimensão territorial, onde ocorrem as várias precariedades do nosso federalismo. Quem será, porém, o mentor abalizado e legítimo desse projeto?

Isso nos leva ao segundo aspecto que desejo destacar quanto às reformas políticas. Se temos o “governabilismo” em que o problema das reformas tende a resumir-se à eficiência administrativa, os debates havidos sobre as reformas propriamente político-institucionais, sem escapar à tensão entre eficiência e governabilidade democrática, apresentam suas próprias limitações, em que as dificuldades da idéia de um eventual “projeto” político-institucional e seu mentor se tornam talvez especialmente claras.

O aspecto provavelmente mais desalentador e sugestivo a respeito é o de que, mesmo se nos atemos ao debate entre os cientistas sociais brasileiros, que se têm envolvido de maneira intensa nas discussões sobre as reformas, o ânimo predominante é por certo negativo. Trata-se de temas cuja complexidade desafia os conhecimentos disponíveis e os recursos analíticos, e não é de admirar que, no que se refere, por exemplo, ao tema central das formas majoritárias e proporcionais de

representação, as experiências recentes, em diferentes países, se tenham orientado tanto numa direção (do majoritarismo ao proporcionalismo) quanto na oposta (do proporcionalismo ao majoritarismo), justificando a advertência, formulada por destacada especialista, de que o processo de reforma “permanece cercado de incertezas e com frequência produz múltiplas consequências não-intencionais”.²⁷ Mas isso não impede que, entre nós, o debate se tenha transformado numa espécie de Fla-Flu, em que a defesa mais ou menos beligerante de posições opõe presidencialistas e parlamentaristas, majoritaristas e proporcionalistas, para não falar de adeptos da “engenharia política”, confiantes nas possibilidades transformadoras da ação legal, e “burkeanos”, contrários ao “artificialismo” dos meios legais.

As disputas, na maior parte dos itens específicos em que se desdobram, giram em torno do problema difícil (que o “governabilismo” acima mencionado dá por resolvido) das relações entre dois valores que cumpre reconhecer como tal, impondo-se a busca de equilíbrio entre eles: o valor da representatividade democrática e o da eficiência ou capacidade governativa, empenhada na produção de maiorias sólidas e máquinas decisórias coesas e hábeis. A tensão entre esses valores emerge em planos variados: o de um ou dois turnos nas eleições, por exemplo, em que a diversidade supostamente mais espontânea das opções do primeiro turno é artificialmente transformada, no segundo, em maiorias legitimadoras e capacitadoras; ou o de presidencialismo ou parlamentarismo, em que o “governo dividido” do presidencialismo, que pode ser visto de maneira positiva à luz do princípio pluralista dos *checks and balances* da tradição norte-americana, se confronta com o “governo forte” do Executivo organicamente articulado com o parlamento.

Tomemos o problema da opção entre sistemas de representação majoritária e proporcional. Ele gira, sem dúvida, em torno da mesma contraposição básica. O sistema proporcional se empenha em representar as forças partidárias no parlamento ou congresso de modo proporcional à sua presença na sociedade, expressa no total dos votos dados pelos eleitores a cada um dos diferentes partidos. Já o sistema majoritário se caracteriza por premiar os candidatos majoritários em cada distrito; ao preço de produzir distorções do ponto de vista da distribuição das preferências totais entre os partidos, ele favorece maiorias parlamentares sólidas e a simplificação do sistema de partidos, supostamente dando consistência e disciplina à representação partidária.

A questão decisiva para a tomada de posição sobre o problema diz respeito a algo que, sendo destacado de maneira pouco consequente pelos proporcionalistas, não deixa de ser crucial também para os majoritaristas: a questão da identidade daquilo que se representa, ou da autenticidade da representação.

É curioso que os proporcionalistas, paladinos da representatividade democrática e da representação dos diferentes focos de interesses e identidade, costumem esquecer o velho problema da autenticidade ou inautenticidade dos partidos como tal: até que ponto se justificará o empenho de proporcionalidade quanto à votação dada aos partidos se estes forem eles mesmos “inautênticos” e sem consistência real (se forem, por exemplo, no limite, meras “legendas de aluguel”)?

Tais indagações podem ser estendidas à própria concepção dos partidos políticos. A literatura de ciência política costuma distinguir duas funções que os partidos cumpririam, transpondo para o plano da vida partidária a mesma tensão entre os dois valores básicos assinalados. Uma delas envolve a vocalização dos interesses supostamente já existentes como tal e sua apresentação na

²⁷ Pippa Norris, “The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences”, trabalho apresentado à reunião anual da American Political Science Association, Washington DC, 31 de agosto a 2 de setembro de 2000, p. 4. Veja-se também, da mesma autora, “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, *International Political Science Review*, vol. 18(3), julho de 1997, número especial sobre o tema “Contrasting Political Institutions”, editado por Jean Lapouze e Bernard Saint-Jacques (www.pippanorris.com).

arena política; a outra corresponde à necessidade de agregar interesses inicialmente fragmentários e dar-lhes, assim, viabilidade no processo eleitoral e condições de se fazerem sentir efetivamente nas decisões governamentais. A primeira função significa, portanto, a afirmação, cara aos proporcionalistas, da identidade dos partidos por referência a suas bases sociais, enquanto a segunda, que os proporcionalistas esquecem, redundando justamente em diluir essa identidade, em alguma medida, em proveito de imperativos eleitorais e de eventual eficiência governamental. E é bem claro o sentido em que a busca intransigente de identidade e autenticidade levaria a pulverizar os mecanismos de representação de maneira que acabaria por chocar-se com a própria idéia de representação: por que não representar as “tendências” dentro de cada pequeno partido – ou, no limite, por que não “representar” cada indivíduo como tal?

Mas os que defendem o sistema majoritário estão longe de se achar a salvo de dificuldades análogas. Além das conhecidas distorções produzidas na representação dos partidos, mesmo supostamente “autênticos”, é obviamente possível questionar a consistência e realidade, em termos sociopolíticos, dos próprios distritos nos quais se obtêm as supostas maiorias. A experiência mais negativa a ser lembrada aqui é a das práticas que se tornaram conhecidas, nos Estados Unidos, sob o nome de *gerrymandering*, em que o território eleitoral é dividido de forma arbitrária e caprichosa para atender a um ou outro partido ou foco de interesses (problema que emergiu de novo como tema saliente ainda há pouco, a propósito do peso da população negra em certos distritos eleitorais). O que não significa, naturalmente, que não se possa ter em distritos territoriais de porte municipal ou análogo entidades socioeconomicamente homogêneas e politicamente relevantes – capazes, talvez, de se articularem à margem dos espaços representados pelos Estados, com conseqüências potencialmente importantes se se trata de ter representação “autêntica”.

Assim, os matizes e sinuosidades dos problemas parecem recomendar uma postura intelectualmente aberta e inclinada à experimentação. Se é difícil encontrá-la, porém, até entre os especialistas na reflexão sobre os problemas, com certeza não caberia esperar tal postura reflexiva e “constitucional” por parte dos atores mais diretamente envolvidos no processo político e legislativo. O que redundaria em reconhecer que, na verdade, o próprio problema constitucional se resolve (quando se resolve...) no jogo cotidiano e mais ou menos míope dos interesses.

Nessa perspectiva, a indagação sobre como vai a democracia brasileira, se lida com os olhos postos no futuro, não parece comportar respostas categóricas. Quanto ao presente, o caldo de cultura antes mencionado pode talvez traduzir-se em termos das três indagações de João Paulo Velloso destacadas no início: ele torna aparentemente precárias as chances de que os embates relacionados às reformas políticas e ao aperfeiçoamento institucional da democracia redundem em ação adequada diante do desafio situado no plano constitucional, no qual brotam as ameaças de que ela venha a ser subvertida de uma forma ou de outra; e as disposições e atitudes do eleitorado em geral não parecem senão reforçar as razões para uma avaliação reservada.

DILMA VANA ROUSSEFF President of the Republic AFONSO FLORENCE Minister of State for Agrarian Development MÃARCIA DA SILVA QUADRADO Deputy Minister for Agrarian Development CELSO LACERDA President of the National Institute for Colonization and Agrarian Reform LAUDEMIR ANDRÃ‰ MULLER Secretary for Family Farming JERÃ”NIMO RODRIGUES SOUZA Secretary for TerritorialÃ”ARIAS, A. R. Estimativas de indigÃªncia e pobreza no Brasil no perÃodo 1990-1996: resumo metodolÃ³gico e resultados, March 1999a. Mimeo. _____. Indigencia, pobreza y distribuciÃ³n de ingresos en Brasil en la dÃ©cada de los noventa, June 1999b. Ciel,nica-da-religiãlfo-reforma-e-contra-reforma.pdf. Uploaded by. Helio Dos Santos Souza.Ã” DEMOCRACIA NA GUINÃ‰-BISSAU.pdf. Uploaded by. wilkinne.Ã” AculturaÃ”Ã”o no Brasil do Sec 16. Uploaded by. Mario Filho.Ã” CHAUÃ”, M. Baruch Espinosa uma subversÃ£o filosÃ³fica. Revista Cult..pdf. Uploaded by. pt Nos termos deste artigo, a RAE de Macau deve produzir, por si prÃ³pria, leis que Ã”proÃbãam qualquer acto de traiÃ§Ã”Ã”o, de secessÃ”o, de sediÃ§Ã”Ã”o, de subversÃ”o contra o Governo Popular Central e de subtracÃ”Ã”o do segredos de Estado, leis que proÃbãam organizaÃ”Ã”es ou associaÃ”Ã”es polÃticas estrangeiras de exercerem actividades polÃticas na RAE de Macau, e leis que proÃbãam organizaÃ”Ã”es ou associaÃ”Ã”es polÃticas.Ã” en Therefore, the European Parliament, the European Commission and other important European Union institutions should draw attention to discrimination against and discrediting of policies, political organisations, political opponents and opposition leaders at national level. Europarl8.