

GOVERNABILIDADE, INSTITUIÇÕES E PARTIDOS

Fábio Wanderley Reis

RESUMO

A vulgarização do uso do termo "governabilidade" pretende indicar com a expressão uma característica da máquina do Estado, tomando-a como sinônimo da capacidade estatal de governar. O problema da governabilidade se resumiria, nesse caso, em coisas como encontrar o tamanho certo do Estado, tornar mais ágeis seus mecanismos operacionais nas funções reconhecidas como próprias dele etc. Há, contudo, a sociedade — e há a *política*. E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado. Portanto, a indagação subjacente à questão geral da governabilidade é, em última análise, a de como resolver a tensão contida na busca simultânea de eficiência e de democracia. Esses balizamentos informam a discussão do autor sobre a relação entre partidos e governabilidade no Brasil.

Palavras-chave: Estado; sociedade; partidos políticos; governabilidade.

SUMMARY

The widespread current usage of the term "governability" seems to suggest that it is a characteristic of the State machine, taken as a synonym of the State's capacity to rule. If that were the case, then the governability problem could be reduced to questions such as how to establish the State's optimum size, or how to make its operational mechanisms more efficient in executing its functions, etc. However, there is also a society — and there is *politics*. And the critical challenge lies precisely in reaching a specific form of articulation between State and society, in which the problem of efficient public administration cannot be dissociated from the political question, that is, from the problem of also guaranteeing the democratic role of the State. Thus, on the final analysis, linked to the general issue of governability is the question of how to resolve the tension produced by the simultaneous quest for efficiency and democracy. These are the bases that inform the author's discussion of the relationship between political parties and governability in Brazil.

Keywords: State; society; political parties; governability.

I

Com a expressão "governabilidade" vem ocorrendo algo análogo ao acontecido anteriormente, entre nós, com "credibilidade". Esta é cada vez mais empregada como se fosse sinônimo de "confiança", embora na verdade se refira, naturalmente,

a um atributo daquilo (ou de alguém) que merece confiança: *eu* tenho confiança ou acredito em alguém mais (ou algo) que apresente a característica de ser crível, ou seja, que tenha credibilidade. De maneira semelhante, "governabilidade" é um atributo daquilo que é governado, isto é, da sociedade. No entanto, o uso que se vulgarizou recentemente pretende indicar com a expressão uma característica da máquina do Estado, tomando-a como sinônimo da capacidade estatal de governar. Usadas as palavras de maneira apropriada, a *sociedade* é mais ou menos governável, enquanto o Estado se mostra mais ou menos capaz de governar — mais ou menos eficiente no exercício das funções governamentais.

A impropriedade no uso das palavras não é inocente ou inconsequente. Ela expressa, antes, importante confusão de natureza substantiva, na qual se contrapõem perspectivas alternativas com respeito à análise dos problemas envolvidos. Se a governabilidade se reduzisse a uma questão de ajustar a máquina do Estado, é de se supor que bastaria adotar, para equacioná-la, a perspectiva técnica própria da administração como disciplina especial — cujas recomendações, atrevo-me a propor, se aproximam com frequência de certo bom senso acaciano, mesmo quando travestidas em roupagens novas como a da "qualidade total" ou da "reengenharia". Seja como for, tudo se resumiria, neste caso, em coisas como encontrar o tamanho certo do Estado, tornar mais ágeis seus mecanismos operacionais nas funções reconhecidas como próprias dele etc.

Há, contudo, a sociedade — e há a *política*. E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado. Assim, a indagação subjacente à questão geral da governabilidade é, em última análise, a de como resolver a tensão contida na busca simultânea de eficiência e de democracia. O desiderato de eficiência supõe que os fins da ação do Estado tenham sido fixados com clareza e precisão, de sorte que se possa indagar sobre os meios a serem mobilizados para assegurar eficiência na realização de tais fins — e a concepção do Estado que tende a destacar-se aqui é a do Estado como *instrumento* (e eventualmente como *sujeito* autônomo) do esforço de realização de fins dados. Ora, a democracia envolve antes, por definição, a *problematização* do processo de fixação dos fins da ação do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar fins múltiplos, se possível compatibilizá-los por meio de negociações, definir prioridades com recurso a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos etc. Em contraste com a concepção do Estado como instrumento, a concepção que se favorece quando se tem em vista a democracia como meta é a do Estado como *arena* em que os interesses diversos devem fazer-se adequadamente presentes. Nesta visão, o Estado, em vez de ser o mero agente expedito da realização de fins dados ou ele mesmo o formulador autônomo e autoritário dos fins, surge antes como devendo ser a expressão complexa e flexível (e fatalmente algo morosa e emperrada, como consequência) da complexidade da própria sociedade.

Essas ponderações permitem situar melhor alguns dos problemas que se põem na agenda política brasileira do momento, tais como o das conexões entre o funcionamento eficiente do sistema de governo, por um lado, e o do sistema de partidos, por outro. É possível dizer que o problema fundamental envolvido nas

oscilações da história republicana brasileira entre Estado democrático e Estado autoritário é justamente o de *quem* (que categorias, interesses, classes) fixa os fins do Estado. E este é o problema *constitucional* por excelência que qualquer Estado-nação deve enfrentar: o de como organizar o Estado de maneira a eventualmente ser capaz de acomodar *institucionalmente* a coexistência entre interesses múltiplos e projetos alternativos referidos às ações do próprio Estado. Uma possibilidade, naturalmente, é a de que certos interesses simplesmente se imponham aos demais pela força, apropriando-se de vez da máquina do Estado e conformando-a aos seus próprios desígnios ou projetos. Ainda que nossa preferência normativa seja a de excluir tal solução autoritária, ela certamente continua presente no quadro brasileiro como possibilidade bem real (à qual se recorreu recentemente e por um longo período, ademais) e como parte e expressão do que tenho designado como nosso problema constitucional *não* resolvido¹.

II

Essa perspectiva torna imperioso explorar as ligações entre o tema da "governabilidade" e o tema da *institucionalização* política. Um nome em particular merece atenção a respeito: o de Samuel Huntington, que se ocupou destacadamente de ambos os temas. Assim, Huntington é o autor a cujo "realismo" se deve, nas discussões sobre institucionalização política, a ênfase no aspecto do *grau* de governo, ou da capacidade efetiva de governar, por contraste com o aspecto correspondente à *forma* mais ou menos democrática de governo². Além disso, Huntington é um dos responsáveis pela própria introdução da questão da "governabilidade" como preocupação saliente nas ciências sociais da atualidade, tendo tido participação importante nos trabalhos em que se formulou a célebre tese que vincula o comprometimento da governabilidade com o "excesso" ou a "sobrecarga" de demandas a que o Estado teria de fazer face nas sociedades democráticas de nossos dias³. Como é bem claro, essa tese destaca a dimensão de *eficiência* que foi acima contrastada com a sensibilidade democrática: trata-se da questão de saber se o Estado dispõe de recursos em volume suficiente e da capacidade operacional adequada para lidar eficazmente com as muitas demandas que lhe são dirigidas.

Ora, lembremos que Huntington está longe de ser de todo consistente. Na verdade, além de complexidades analíticas que suas discussões conceituais só apreendem equivocadamente, parte substancial do interesse de seu envolvimento com o tema da institucionalização política e suas ramificações consiste em alguns erros gritantes de avaliação por ele cometidos e na dramatização que assim involuntariamente faz das ambiguidades e dificuldades do tema. Conceitualmente, sua discussão do significado do processo de institucionalização política salienta, entre outros, dois traços decisivos que um sistema político adequadamente institucionalizado deveria necessariamente exibir. Por um lado, as instituições políticas devem mostrar-se *autônomas* relativamente aos interesses cujo confronto no dia-a-dia visam a regular, e as sociedades "cívicas" ou institucionalizadas, em contraste com as "pretorianas", são aquelas cujas instituições se acham, em virtude dessa autonomia, defendidas das vicissitudes do jogo cotidiano dos interesses, em vez de serem a mera expressão cambiante de tais vicissitudes. Por outro lado, as instituições políticas que mereçam o nome devem igualmente caracterizar-se por

(1) Veja-se, por exemplo, Fábio W. Reis, "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", em Sônia Draibe e outros, *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.

(2) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

(3) Veja-se, por exemplo, Samuel Huntington, "The Democratic Distemper", em Nathan Glazer e Irving Kristol (eds.), *The American Commonwealth* (Basic Books, Nova York, 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*.

sua *adaptabilidade*, ou seja, devem mostrar-se sensíveis à multiplicidade de interesses e "forças sociais", na expressão de Huntington, que se dão na sociedade, em particular aos novos focos de interesses que emergem em qualquer momento dado.

De novo, é claro o paralelismo desses dois requisitos com os objetivos de eficiência e democracia que foram acima apontados: a autonomia é indispensável para que se possa pretender contar com eficiência (com adequado *grau* de governo), enquanto a adaptabilidade não é senão outra maneira de expressar o desiderato do Estado aberto e democrático. Mas é também inequívoca (analogamente ao que se disse antes sobre as relações entre democracia e eficiência) a tensão entre os dois requisitos, e o equilíbrio a ser buscado nas relações entre eles não pode ser senão problemático: instituições políticas demasiado autônomas não poderão ser apropriadamente adaptáveis, enquanto excessiva adaptabilidade resultará necessariamente na perda de autonomia. Não admira que Huntington, "realista" propenso a se deixar sensibilizar sobretudo pelo "grau" de governo, tenha cometido os erros de avaliação mencionados: sua propensão "realista" o leva a perder de vista, no exame de casos concretos, o *caráter* inevitavelmente moroso do processo de construção institucional, que envolve certa "tradicionalização" e "sacralização" cívica dos mecanismos e procedimentos criados, como condição de que possam vir a garantir o *compromisso* estável (necessário para a observância do requisito de adaptabilidade institucional) entre forças e interesses diversos. Daí que, em seu erro mais espetacular, os esforços institucionais desenvolvidos no Paquistão de Ayub Khan tenham sido tomados por Huntington como caso exemplar de boa construção institucional — pouco tempo antes de que o país fosse varrido por sangrentos conflitos em que até mesmo sua integridade territorial terminou por ver-se comprometida⁴. Por motivos análogos, cabe precaver-se contra a presteza com que, mal saídos de penosas experiências autoritárias, muitos analistas do processo político de alguns países latino-americanos que nelas se viram envolvidos começam a falar de tais países como correspondendo a "democracias consolidadas", em certos casos antes mesmo de se neutralizar sequer formalmente o poder autônomo dos militares⁵.

III

Tratando-se, como se trata para nós, de explorar as ligações entre a "governabilidade" e os partidos políticos, é revelador observar que preocupações e dificuldades análogas às deparadas na discussão abstrata que faz Huntington do tema da institucionalização política ocorrem também na bibliografia brasileira dedicada especificamente ao tema dos partidos e da institucionalização partidária. Tomarei um exemplo destacado, o de Maria do Carmo Campello de Souza em *Estado e partidos políticos no Brasil*⁶.

Duas dimensões equivalentes às estabelecidas por Huntington são também distinguidas por Campello de Souza na discussão dos partidos políticos, embora tenham formulações levemente diferentes em passagens diversas. (a) A primeira dimensão é a que se designa pela expressão "correlação partido-classes" (pp. 48 e ss.) ou "força eleitoral" dos partidos (p. 58), tendo a ver, em geral, com a articulação entre partidos e bases sociais e ligando-se (apesar de Campello de Souza pretender distinguir aqui níveis de análise diferentes) a problemas como o

(4) Cf. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 250 e seguintes.

(5) É o caso, por exemplo, da avaliação feita por Samuel Valenzuela e outros de casos como os do Chile e do Uruguai em simpósio sobre a democracia na América Latina ocorrido no Memorial da América Latina, em São Paulo, sob a coordenação de Guillermo O'Donnell, em novembro de 1991 — pouco antes, vale lembrar, de que sérias turbulências viessem comprometer a longa estabilidade até da democracia venezuelana, cujo caráter consolidado ninguém cogitaria de questionar. Creio que os dilemas do processo de institucionalização apontados no texto podem ser analisados com proveito em termos do jogo complexo entre o institucional como "contexto" e o institucional como "objeto". Veja-se a respeito, por exemplo, Fábio W. Reis, "Constituição, Pacto e Poder", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 1, vol. 1, junho de 1986, 22-29.

(6) Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1976. Discussão mais minuciosa do livro pode ser encontrada em Fábio W. Reis, *Política e Racionalidade*, Belo Horizonte, UFMG/PROED/RBEP, 1984.

da mobilização social e o da extensão do sufrágio. (b) A segunda dimensão é chamada de "institucionalização do sistema partidário" (pp. 48-9) e de "força institucional" dos partidos (p. 58) e definida como "a medida em que o *policy-making* governamental, em seu conjunto, acha-se controlado ou sujeito à influência de organizações partidárias", ou como "a disponibilidade de quadros capazes de formular alternativas viáveis e eventualmente de organizar o governo". É perceptível a correspondência dessa distinção com as idéias de representatividade e correspondência "democrática" do sistema partidário relativamente ao seu substrato social (dimensão *a*) e de capacidade governativa ou "eficiência" (dimensão *b*), bem como com as categorias de "adaptabilidade" e "autonomia" de Huntington. Campello de Souza dá ênfase à dimensão *b* no estudo do período da vida política brasileira de que se ocupa, vendo aí os "problemas cruciais" dele (p. 59). Mas expõe-se a algumas objeções importantes do ponto de vista das questões que aqui nos importam.

O ponto decisivo a ressaltar é o que há de claramente insatisfatório no conceito mesmo de institucionalização do sistema partidário adotado. Com a correspondência restritiva estabelecida entre a idéia de institucionalização e os fatores que operam na dimensão *b*, o conceito adotado envolve o desconhecimento ou a minimização do papel dos fatores correspondentes à dimensão *a* na conformação *dos próprios fatores que são destacados na definição dada de institucionalização partidária*. É revelador que a própria autora recorra, a propósito da idéia de institucionalização, à noção de "incorporação" formulada por Arthur Stinchcombe, na qual, como o termo mesmo sugere claramente, o aspecto de eficácia governativa é explicitamente combinado ao de mobilização e participação do eleitor (ver p. 577)⁷. Parece fora de dúvida que a força institucional dos partidos, no sentido de Campello de Souza (isto é, o de "capacidade governativa"), depende decisivamente de sua força eleitoral e capacidade de representação e mobilização, a menos que o sistema político como um todo seja concebido como tão rigidamente oligárquico a ponto de tornar sem sentido a pretensão de descrever por meio da noção de "institucionalização" a eficácia que um partido possa apresentar mesmo em nível de *policy-making*. E note-se que o que procuro salientar aqui não é a idéia de uma correlação empírica ou de uma relação de causalidade de algum tipo entre os dois aspectos ou dimensões. Trata-se antes de que o interesse da própria noção de institucionalização reside em que ela apreende a *tensão* entre esses dois aspectos e aponta para a questão do eventual êxito de uma sociedade dada em solucionar o problema posto por essa tensão — ou seja, em conciliar, por meio de procedimentos e regras estáveis, flexíveis e dinâmicas, os problemas de mobilização/participação ou de representatividade e de eficácia. Por outras palavras, o problema próprio das instituições políticas (como fica claro no jogo estabelecido entre os requisitos huntingtonianos de adaptabilidade e autonomia, não obstante as deficiências de Huntington no uso feito da intuição básica aí contida) é o de dar tradução adequada e eficaz aos interesses que convivem, competem e se antagonizam no plano da sociedade como tal. Para os partidos políticos, por sua função explícita de veículos de interesses sociais diversos e de eventuais executores governamentais das políticas demandadas por tais interesses, aquele problema assume a forma de como se articularem em um *sistema* partidário apropriado — isto é, a um tempo adequadamente sensível e representativo e capaz de eficácia governativa, constituindo-se num parâmetro institucional estável para a mediação entre Estado e sociedade. Uma vez equacionado tal problema, a "institucionalização do sistema partidário" terá resultado em propiciar o atendimento simultâneo tanto

(7) O trabalho pertinente de Arthur Stinchcombe é *Constructing Social Theories*, Nova York, Harcourt, 1968.

dos requisitos da "governabilidade" quanto da necessidade de representatividade e participação.

IV

Certa literatura convencional de ciências sociais dedicada aos partidos políticos fala de duas funções básicas como sendo próprias deles: a função de *articulação* e a de *agregação* de interesses. No cumprimento da função de articulação de interesses, os partidos expressam ou vocalizam interesses dados, tornando-os de alguma forma presentes na arena político-institucional; já a agregação de interesses envolve a idéia de que, para serem efetivos em seus esforços de representação, os partidos devem, em maior ou menor medida, somar ou agregar interesses diversos, de maneira a dar-lhes peso e significação⁸.

Não pretendo aborrecer o leitor com a reiteração indefinida de certas idéias. Mas é inevitável (e terá consequências para a análise que se segue) observar que estamos de novo diante da mesma contraposição básica entre representação ou participação, por um lado, e eficiência, por outro. Assim, a articulação de interesses, supondo interesses "dados" a serem vocalizados ou expressos, obviamente envolve a idéia de um substrato social a ser adequadamente representado, ou a idéia das "bases sociais" dos partidos, e tem como correlato a suposição de que pode haver representação mais ou menos "autêntica" dessas bases. Assim, o problema que aqui se plantea é sobretudo o da *identidade* dos focos de interesses a serem representados. Por seu lado, a função de agregação de interesses contém claramente a suposição de que algo novo se produz no próprio processo de representação por meio da instituição partidária — e a produção deste "algo novo", que tem consequências para as perspectivas de que políticas estatais conformes com os interesses vocalizados venham a ser colocadas em prática, envolve muito mais direta e intensamente problemas de maior ou menor eficácia na atuação dos partidos, ainda que em detrimento da identidade de suas bases.

Isso deságua na possibilidade — e na necessidade — de examinar a questão da natureza dos partidos e dos *tipos* de partidos que se podem distinguir. Pois alguns partidos são mais propensos à agregação do que outros, que tendem, em maior medida, a condicionar a consideração do problema do acesso ao poder e da eventual eficácia governativa à "autenticidade" na expressão de *determinados* interesses. Naturalmente, pensa-se aqui sobretudo na clássica distinção, elaborada mais detidamente por Duverger, entre "partidos de quadros" e "partidos de massas" (designações estas que com frequência dão margem a confusões). Como se sabe, na elaboração feita por Duverger, os partidos de massas são partidos fundados no proselitismo ideológico, na atividade contínua de membros filiados e em formas organizacionais mais rígidas e complexas, enquanto os partidos de quadros, baseados em notáveis, se caracterizam por serem frouxamente organizados e pela orientação mais marcadamente eleitoral de suas atividades e das formas de proselitismo empregadas⁹. Em correspondência com a ênfase na ideologia, o modelo dos partidos de massas é claramente o que melhor corresponde ao apego à vocalização e à promoção "autêntica" dos interesses das bases, por contraposição à busca pragmática de "agregação" eficiente de interesses que teríamos com o modelo dos partidos de quadros. Mas isso se liga com outros aspectos do contraste entre os dois tipos que são de importância decisiva para o nosso problema geral.

(8) Veja-se, por exemplo, Gabriel A. Almond e G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little, Bown, 1966.

(9) Cf. Maurice Duverger, *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

O aspecto principal é o de que o modelo dos partidos de massas tem a ver com partidos caracterizados originalmente por sua orientação socialista e revolucionária, enquanto os partidos de quadros correspondem sobretudo a condições políticas marcadas pela disputa parlamentar no bojo da dinâmica capitalista. A consideração desse aspecto amplia, assim, o alcance de nossa discussão para a esfera da clássica problemática situada pelas relações entre democracia e capitalismo — e permite definir nessa esfera o "problema constitucional" que acima se caracterizou em termos da necessidade de acomodação institucional da convivência dos interesses diversos e dos projetos alternativos de organização do Estado.

V

Com efeito, é em função das transformações engendradas pelo capitalismo nos fatores de estabilidade da estrutura social tradicional que se coloca tal necessidade de acomodação (ou reacomodação). Embora seja usual tomar a questão das relações entre capitalismo e democracia por referência ao que seria supostamente a "mera" democracia *política*, é crucial ter presentes duas facetas do problema geral. Em primeiro lugar, a feição *socialmente* democratizante exibida diretamente pelo capitalismo, como consequência do caráter igualitário do princípio do mercado que ele coloca em operação e difunde. Em segundo lugar, é bem claro que a tensão comumente apontada nas relações entre o capitalismo e a democracia "política" (com o simples acesso das massas ao sufrágio sendo visto como ameaça de expropriação dos capitalistas e portanto de revolução) se deve a que tais relações envolvem um problema de *distribuição social de poder*.

Uma implicação crucial da expansão capitalista é justamente a de abrir a possibilidade de ruptura da correlação tradicionalmente existente entre o aspecto social e o aspecto mais diretamente político da distribuição do poder, correlação esta em virtude da qual a atividade política achava-se, na sociedade tradicional, reservada àqueles que desfrutavam de ascendência social. Através de vicissitudes várias, estudadas em minúcia nos casos "clássicos" do Ocidente europeu¹⁰, a conjugação do esforço de construção de aparatos estatais efetivos com a afirmação e a penetração das relações capitalistas de mercado resultou em permitir que a atuação e a participação política surgissem, para as massas populares deslocadas e transformadas em força de trabalho "livre", como instrumento a ser acionado em favor de objetivos nos quais o princípio igualitário do mercado se afirma e expande grandemente, imprimindo ao processo sócio-político moderno em geral um característico traço de inconformismo e, no limite, uma disposição propriamente revolucionária. Parte decisiva das contradições e dificuldades do processo tem a ver com o fato de que o capitalismo que corrói as formas tradicionais de poder social (apesar de também valer-se delas...¹¹) encontra-se ele próprio fundado em formas *sui generis* de desigualdade social e na dominação exercida pelos interesses dos capitalistas, os quais logo virão a se sentir ameaçados, por seu turno, por aquela dinâmica,

O problema constitucional que assim se configura reproduz-se em diferentes processos nacionais, incluindo o dos países que constituem presentemente a periferia do sistema capitalista mundial. As alternativas em princípio abertas à "solução" de tal problema — as quais têm fornecido, como possibilidades postas ao menos no horizonte dos atores, os parâmetros dentro dos quais o jogo político se

(10) Cf. Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.

(11) Veja-se, por exemplo, Fernand Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1987, para a discussão da contribuição trazida por hierarquias tradicionais para a expansão capitalista européia.

tem desenvolvido, especialmente no caso dos países capitalistas menos avançados — incluem: (1) o confronto revolucionário e a eventual supressão do capitalismo; (2) a repressão implantada por regimes de autoritarismo conservador, em que se extrema o compromisso do aparelho estatal com os interesses do capital; e, finalmente, (3) algum tipo de equilíbrio e de compromisso democrático. Naturalmente, cada uma dessas "soluções" pode apresentar maior ou menor grau de eficácia e estabilidade, cabendo ressaltar, em particular, o caráter instável da saída correspondente ao autoritarismo conservador, distinguido pela aberta repressão de determinados interesses e pela presença de forte elemento coercitivo. Em contraste, as duas outras alternativas, uma vez levadas a cabo, tenderiam a caracterizar-se por mais marcada estabilidade, mas a realização cabal de qualquer delas — seja a revolução anticapitalista bem-sucedida, seja o compromisso democrático estável — parece exigir condições bastante especiais, e a ocorrência de ambas se mostra antes excepcional¹².

Assim, a regra relativamente à qual tais casos aparecem como exceções corresponde justamente às idas e vindas do problema constitucional *não* resolvido, assumindo a forma do "pretorianismo" destacado nas análises anteriormente discutidas de Huntington sobre o problema da institucionalização política. Na condição pretoriana, a ausência de instituições políticas efetivas redundando no valeduto em que cada "força social" recorre na arena política aos recursos de qualquer natureza de que disponha. Daí resulta o importante papel exercido pelos militares, que contam com um recurso decisivo: os instrumentos de coerção física. A consequência geral é a oscilação do quadro político entre, por um lado, arranjos abertamente autoritários, tipicamente marcados pelo controle ostensivo do processo político pelos militares, e, por outro, formas populistas nas quais o Estado tende a mostrar-se exageradamente exposto ao varejo de uma multiplicidade de interesses que se afirmam de maneira mais ou menos imediatista, estreita e "fisiológica".

Como quer que seja, é importante realçar a singularidade da solução representada pelo compromisso democrático estável. Tal singularidade reside em que, por contraste com a alternativa revolucionária em que se elimina o capitalismo, a solução democrática estável nos moldes em que ocorre no caso dos países ocidentais supõe o *amadurecimento* do sistema capitalista como tal, que assim se torna capaz de equacionar o problema constitucional que ele próprio engendra. Há nesse desdobramento um componente claramente paradoxal, que se pode aproximar da idéia marxista das contradições inerentes ao capitalismo, apesar de ramificar-se aqui em direção que se opõe a certas proposições marxistas mais ortodoxas. As suposições envolvidas afirmam, por um lado, que a penetração do capitalismo levará, por sua lógica mesma, à prevalência do fator conflitual ou mesmo revolucionário acima indicado, o qual tenderá a surgir como ameaça à sobrevivência do sistema. Por outro lado, contudo, postula-se igualmente que o desenvolvimento e a maturação do sistema, em vez de acarretar necessariamente a exacerbação das contradições e a eventual ruptura revolucionária, redundam antes na criação das condições em que se tornará possível neutralizar o potencial revolucionário que lhe é inerente, por meio de um processo no qual, por assim dizer, a dimensão contraditória do capitalismo se verá ela mesma institucionalizada e os arranjos institucionais da democracia virão a conter como ponto focal um compromisso garantidor do próprio capitalismo¹³.

Do ponto de vista da questão da governabilidade que aqui nos interessa, parece bem clara a relevância da perspectiva assim obtida. Pois a condição pretoriana, distinguida pela precariedade das instituições políticas num quadro

(12) Naturalmente, a queda do socialismo na União Soviética e no Leste europeu impõe qualificações e alterações importantes na maneira de conceber a questão da estabilidade das sociedades que passaram por revoluções socialistas. A tendência dominante, sem dúvida, é a de ver os acontecimentos correspondentes como cabal "derrocada" e como redundando na mera "latino-americanização" ou "pretorianização" dos países envolvidos, no sentido discutido logo em seguida no texto. Mas há também algo de inédito e potencialmente importante na experiência vivida pelos países envolvidos, que, em grau surpreendente dada a magnitude e a complexidade da crise, têm sabido processar *institucionalmente* reformas em sua própria aparelhagem institucional cujo alcance não tem paralelo na história. Ainda não tivemos a avaliação apropriada do processo experimentado por tais países, e é talvez muito cedo para isso.

(13) Os parágrafos anteriores nesta seção são tomados em boa parte de Fábio W. Reis, "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", citado acima, onde se elaboram mais extensamente os problemas aqui tratados.

geral de transformação sócio-econômica e de busca de apropriação privatizante do Estado (seja em termos de populismo "fisiológico" ou de controle militar), é igualmente uma condição em que a escassa governabilidade da sociedade é um traço *definidor* da própria situação geral — não obstante a eficiência estatal autoritária que se poderá ter, topicamente, nos momentos de controle militar direto. Naturalmente, essa "ingovernabilidade" pretoriana, expressão do problema constitucional não resolvido, tem de ser distinguida daquela que anteriormente, a propósito das análises de Huntington, vimos emergir no contexto das sociedades de maior tradição democrática dos nossos dias. Nestas, o problema de governabilidade, por delicado que possa revelar-se, supõe a intensificação das demandas dirigidas a um Estado que se tornou socialmente sensível e aberto justamente como consequência do compromisso básico a que se devem o equacionamento e a eventual solução do problema constitucional. Sua face mais óbvia é a crise fiscal do Estado que resulta da crescente expansão do *welfare state* e da dimensão social e igualitária da cidadania, a consubstanciar-se na difusão e generalização do acesso a bens de saúde, educação etc.

Por certo, cabe indagar se o problema de governabilidade decorrente da crise do *welfare state* (e da ameaça concomitantemente trazida a outros aspectos do compromisso democrático assinalado, dos quais se falará adiante) não poderá ele próprio resultar, eventualmente, em reabrir o problema constitucional para os países ocidentais avançados. Na verdade, não têm faltado advertências nesse sentido¹⁴. Por outro lado, mesmo com respeito aos países subdesenvolvidos e pretorianos pode-se conceber certa deterioração "hobbesiana" das condições de vida (em decorrência, por exemplo, da prolongada crise econômico-social conjuntural que acomete alguns deles, como o Brasil), redundando talvez em colocar o problema de governabilidade em termos que, com a ameaça de violência mais ou menos caótica envolvida, pouco teriam a ver com o problema constitucional tal como aqui definido. De qualquer forma, a discussão da questão da governabilidade que se tem produzido entre nós tem sido omissa diante das considerações "constitucionais" aqui destacadas, sem que essa omissão se possa pretender justificar por considerações como essas.

VI

Se voltamos à conexão entre partidos e governabilidade, vemos agora que parte importante da ligação entre os dois tópicos tem a ver com o fato de que a existência de certo *tipo* de partidos é, em si mesma, expressão do problema constitucional não resolvido e de certa ingovernabilidade básica — a qual, sem dúvida, pode assumir formas mais ou menos agudas e dramáticas. Refiro-me, naturalmente, aos partidos de orientação revolucionária ou "anti-sistema", na designação que com frequência lhes é aplicada. Com isso não pretendo dizer que não existam casos de regularização institucional mais ou menos efetiva do processo político na presença de tais partidos. Mas parece clara a correlação existente entre a neutralização mais ou menos cabal de partidos políticos de orientação contestatária e revolucionária, por um lado, e, por outro, a criação de condições gerais de governabilidade básica no plano da sociedade e de eficácia administrativa por parte do Estado.

Essa correlação geral mostra diversas faces. Uma delas, mais evidente, é a que pode ser descrita como a *desradicalização* dos partidos socialistas europeus, que

(14) Vejam-se, por exemplo, Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982; e Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985.

teve lugar mais precoce e inequivocamente justamente nos casos de maior estabilidade institucional geral, ajudando a conformar tal estabilidade. O arranjo institucional mais exemplar em que essa desradicalização se insere é o que corresponde ao modelo *social-democrático*, em que um *compromisso* social básico disciplina de maneira bastante explícita as relações entre o capitalismo e a democracia. Tal disciplinamento envolve o reconhecimento daquilo que a literatura de inspiração marxista tem chamado a "dependência estrutural" do Estado capitalista perante o capital (que decorre do inevitável controle, se se trata de capitalismo, das decisões de investimento por parte dos capitalistas); mas, ao invés de os trabalhadores ou os setores populares tratarem de subverter a ordem capitalista, o que o compromisso envolve é a atenuação dos conflitos sociais pelo apaziguamento, em certos aspectos importantes, das consequências que derivam daquela dependência. De tal forma que os trabalhadores aceitam a propriedade privada e o consequente controle dos investimentos pelos capitalistas, enquanto estes aceitam a democracia e as políticas sociais do Estado em favor dos trabalhadores que tendem a decorrer da operação continuada de um Estado democrático e aberto.

O arranjo assim implantado envolve certos traços bem nítidos e conhecidos. Um deles é o desenvolvimento do próprio *welfare state*, no qual se configuram as políticas sociais mencionadas e a dimensão "social" da cidadania tal como discutida classicamente por Marshall¹⁵. Outro, que deu origem recentemente a abundante literatura, é o que se tornou conhecido como "neocorporativismo". Essa categoria se refere ao fato de que as estruturas de deliberação correspondentes à esfera democrático-parlamentar convencional se vêem complementadas por mecanismos e conselhos nos quais os agentes do Estado se juntam com representantes de associações patronais e de sindicatos de trabalhadores para processar decisões — frequentemente decisões de política econômico-social de grande importância. Em muito da literatura dedicada ao tema, tende-se a denunciar os perigos antidemocráticos que o neocorporativismo envolveria, não somente pelo caráter informal e semiclandestino que a operação das estruturas correspondentes assumiria em vários casos, mas também pela propensão à centralização e à formação de monopólios na representação das categorias negociadoras que é própria da lógica mesma do corporativismo: naturalmente, de pouco valeriam as negociações conduzidas no âmbito dos conselhos corporativos se tais negociações não envolvessem agentes capazes de obter o engajamento amplo das categorias em questão e devessem fazer-se com interlocutores fragmentários e numerosos. Seja qual for a avaliação final que o assunto mereça a este respeito (e cabe apontar certo pressuposto espontaneísta dificilmente defensável em muito das críticas "democráticas"), não há como deixar de ter em conta o caráter aparentemente inelutável da evolução rumo ao neocorporativismo como consequência da simples expansão da representação associativa e funcional de interesses e do empenho das organizações correspondentes no sentido de atuar com eficácia sobre o seu ambiente — que inclui de maneira destacada, naturalmente, o Estado como fonte de decisões e de políticas públicas.

Mas há alguns aspectos adicionais na combinação dos mecanismos neocorporativos com os mecanismos eleitoral-partidários na conformação do compromisso social-democrático e da estabilidade institucional que o distingue. A observação principal é a de que esse compromisso ocorre em circunstâncias em que, tipicamente, o controle do processo político-eleitoral se acha nas mãos de *partidos trabalhistas ou populares* — em muitos casos, de partidos que eram originalmente socialistas e revolucionários e que, como parte do processo de desradicalização

(15) T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", em *Class, Citizenship and Social Development*, Nova York, Doubleday, 1965.

mencionado, reorientaram-se de maneira a participar com êxito do processo eleitoral e vieram a ganhar eleições repetidamente (apesar de certas derrotas recentes). Tendo em vista isso, a avaliação do significado dos arranjos neocorporativos deve incluir o fato de que eles representam, para os meios empresariais, uma forma de *compensá-los* com respeito a suas reduzidas perspectivas eleitorais. Regulariza-se, assim, o funcionamento de canais pelos quais o Estado virá a mostrar a necessária sensibilidade perante os interesses dos capitalistas, sensibilidade esta que se impõe como consequência da dependência estrutural anteriormente apontada e cuja negação cabal redundaria na reabertura do próprio problema constitucional. Por outro lado, o envolvimento dos interesses trabalhistas e de suas lideranças nos mecanismos de entendimento corporativo com o Estado não representa, mesmo do ponto de vista empresarial, senão o desaguadouro natural do processo geral — enquanto, do ponto de vista dos próprios trabalhadores, ele significará, na ausência da opção revolucionária, a atenuação do viés correspondente à inevitável abertura informal do Estado aos capitalistas, e assim a garantia de maior autonomia do Estado perante estes últimos e maior democracia.

Além disso, os arranjos neocorporativos significam também, como mostraram as análises de Adam Przeworski e John Sprague, importante ajuda à própria eficácia da inserção eleitoral dos partidos trabalhistas ou populares. Pois a vinculação corporativa entre o Estado e uma estrutura sindical forte facilita a solução do dilema em que os partidos de trabalhadores fatalmente se vêem envolvidos entre manter a nitidez de seu apelo classista e de sua identidade de classe ou ganhar viabilidade eleitoral. Com efeito, enquanto os partidos socialistas tendem a perder votos entre os trabalhadores na medida em que seus esforços para ampliar a atração eleitoral junto a outras categorias da população fazem diminuir a saliência da classe social como determinante do comportamento político-eleitoral, Przeworski e Sprague destacam que

OS países em que o trade-off é mais moderado são também aqueles em que desde cedo os sindicatos eram amplos e concentrados e o processo de barganha era centralizado. Os países em que a esquerda como um todo teve de enfrentar um trade-off mais agudo são aqueles onde os sindicatos se mostram fracos ou divididos ou o processo de barganha é descentralizado. Assim, o trade-off é menos intenso nos sistemas corporativos, pois em tais sistemas os sindicatos exercem muitos dos encargos de organizar os trabalhadores como classe, enquanto nos países onde os arranjos corporativos são mais fracos os partidos políticos enfrentam sozinhos os efeitos individualizantes das estratégias supraclasses¹⁶.

O corporativismo favorece, assim, a viabilização eleitoral dos partidos da classe trabalhadora a um menor custo em termos de diluição da identidade de classe, favorecendo também, portanto, a "eleitoralização" de tais partidos e a implantação e vigência do próprio compromisso democrático.

Mas é decisivo, e necessita ser salientado, o fato em si de que essa "eleitoralização" se dá. Em correspondência com ela, ganhar condições de acesso efetivo ao poder do Estado, e eventualmente de controle continuado dele, surge para o partido como a contrapartida da *mudança de natureza* do próprio partido — e é um tema clássico da sociologia dos partidos políticos europeus o que aponta

(16) Cf. Adam Przeworski e John Sprague, "Party Strategy, Class Organization, and Individual Voting", cap. 3 de Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985.

a transformação dos partidos ideológicos ou mesmo revolucionários de trabalhadores em partidos *catch-all* ou "pega-tudo", na famosa designação usada por Kirchheimer¹⁷. No processo, as origens revolucionárias do partido, e talvez mesmo certa referência socialista, podem preservar alguma importância para a definição da identidade do partido como tal e de seus membros ou simpatizantes; mas ela não será obstáculo a que o partido abdique das metas revolucionárias (contribuindo para colocar *fora* da agenda política o tema de uma redistribuição radical do poder social) e entenda como objetivos legítimos "autênticos" — isto é, compatíveis com a identidade partidária — aqueles objetivos que podem ser perseguidos na convivência pragmática com o sistema capitalista e que se traduzem na administração socialmente orientada do próprio capitalismo.

Esse conjunto de traços do modelo social-democrático mais acabado contrasta de maneira sugestiva com os traços presentes em alguns outros casos, revelando-se certas faces adicionais da correlação geral acima apontada entre a neutralização de partidos anti-sistema e a estabilização institucional geral. É frequente, nas discussões brasileiras, a idéia de que a estabilização institucional da democracia, ou a "consolidação democrática", depende da criação de um forte partido de "centro". A tese envolvida assume às vezes a forma específica da defesa da necessidade de um partido empresarial ou "burguês", por meio do qual o empresariado viesse a contar com a possibilidade de disputar eleições com perspectivas regulares de êxito, chegando assim ao controle do Estado pela via eleitoral¹⁸. Ora, essa idéia não apenas é pouco consistente com o fato de que, apesar de crises e vicissitudes recentes, a hegemonia político-eleitoral tem sido tipicamente exercida por partidos trabalhistas ou populares justamente nos casos de especial estabilidade correspondentes aos países social-democráticos. Mais que isso, ela deixa de considerar o modelo de sistema partidário discutido por Giovanni Sartori sob o rótulo de "pluralismo polarizado".

Esse modelo se ajusta a casos como o da República de Weimar, na Alemanha, o da IV República francesa e o do Chile pré-1973. Nele, de acordo com as análises de Sartori, forte tendência à competição partidária "centrífuga" — ou à *polarização* da disputa política — se dá em correspondência com o fato de que o "centro" do espectro político-ideológico se acha ocupado por partidos eleitoralmente vigorosos, o que resulta em estimular a oposição irresponsável e a adoção de posturas extremistas, tendo como consequência geral um alto potencial de instabilidade institucional¹⁹. Apesar de que, pelo menos em certos casos, a operação desse modelo dificilmente poderia ser tomada como correspondendo sem mais ao "pretorianismo" em que se tem a precariedade institucional geral, é revelador que a instabilidade exibida pelo sistema de pluralismo polarizado ocorra em circunstâncias em que partidos anti-sistema preservam, em seu discurso e em sua atuação, as características que os distinguem como tal. E, com as crises dramáticas a que tal sistema se viu exposto em vários casos, é supérfluo salientar a ameaça importante que sua instabilidade representa para as condições de governabilidade.

VII

Como se disse anteriormente, a possibilidade de uma "solução" revolucionária para o problema constitucional e as perspectivas de eventual neutralização dessa solução têm fornecido um parâmetro decisivo para as formas assumidas pelo

(17) Cf. Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems", em J. LaPalombara e M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

(18) Walder de Góes é um dos analistas que têm defendido a idéia da necessidade de fortalecimento de um partido de "centro", como em palestra proferida na TELEMIG, em Belo Horizonte, em março de 1990. Um exemplo da perspectiva que associa a "hegemonia" burguesa ou empresarial com a atuação através de partidos políticos próprios e com o controle do Estado por esta via se tem em Fernando Henrique Cardoso, "O Papel dos Empresários no Processo de Transição", *Dados*, v. 26, n.º 1, 1983, 9-27 (vejam-se especialmente pp. 23-4). Essa perspectiva envolve a fusão total ou parcial das idéias de "dependência estrutural", de hegemonia ideológica e de domínio político-eleitoral, fusão esta que certamente não se justifica. Não só a dependência estrutural perante o capital não se identifica com a hegemonia ideológica nem a exige, como também a hegemonia ideológica não tem por que ser entendida como envolvendo o domínio político-eleitoral. E os efeitos da dependência estrutural se podem fazer sentir plenamente — provavelmente mesmo condicionando o plano ideológico ou da psicologia coletiva — de maneira independente do êxito no plano da atuação eleitoral e partidária.

(19) Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* vol. I, Nova York, Cambridge University Press, 1976.

processo político cotidiano, com suas consequências para a questão da governabilidade que aqui nos importa. Assim, ocorre naturalmente a indagação a respeito da maneira pela qual a recente derrocada do socialismo na ex-União Soviética e no Leste europeu afeta os problemas que aí se colocam.

Se nos referimos aos países de capitalismo avançado e de maior tradição democrática, não parece caber dúvida de que a opção correspondente à implantação revolucionária do socialismo se encontra excluída do jogo político. Essa proposição se sustentava, no caso desses países, mesmo antes da derrocada socialista. De acordo com a perspectiva aqui esboçada, os fatos a que ela se refere seriam, na verdade, a expressão mesma da solução estável do problema constitucional, que se viabilizaria de maneira especialmente propícia justamente com a expansão e o amadurecimento do capitalismo. Se é de todo possível pensar ainda em uma eventual transição ao socialismo, essa possibilidade existirá antes como resultado, num futuro incerto, do avanço gradual ao longo da linha em que têm evoluído alguns dos países social-democráticos da atualidade: é concebível que uma Suécia, por exemplo, viesse a colocar na agenda político-institucional a experimentação mais atrevida com formas socialistas de organização da produção. Mas a idéia que as perspectivas do momento respaldam mais fortemente (não obstante especulações como as que se dão em torno da possibilidade de implantação de um "socialismo de mercado" em que se corrigiriam os vícios mais importantes do "socialismo real"²⁰) remete antes à inevitabilidade do capitalismo — ainda que haja, naturalmente, amplo espaço para o exercício da imaginação criadora na busca de formas de se realizar a combinação apropriada entre o recurso à centralização e à concentração de poder no interesse da eficiência coletiva, por um lado, e os imperativos democráticos e também de eficiência correspondentes à dispersão, à descentralização e ao mercado, por outro.

Por outra parte, como essa qualificação final insinua, o fato de que a revolução socialista como tal esteja praticamente excluída do cenário político dos países avançados não significa, mesmo para estes países, quer a prevalência cabal do neoliberalismo que parecia há pouco triunfante, quer a garantia definitiva da estabilidade ou mesmo da democracia política. A solução bem-sucedida do problema constitucional incorporou, ironicamente, importante elemento "socialista" nos arranjos que a viabilizaram e que resultaram em produzir a presença governamental de partidos trabalhistas, o *welfare state*, o neocorporativismo... Esses arranjos experimentam, desde há algum tempo, importantes dificuldades. A crise fiscal do Estado e as ameaças trazidas ao *welfare state* (especialmente com a afirmação de certo liberalismo mais rombudo à *la* Thatcher e Reagan, já agora em recuo) se combinam aí com os mecanismos ligados ao processo de globalização econômica, em que o componente de organicidade neocorporativista se vê comprometido diante da ocorrência de fenômenos como a fragmentação nas relações trabalhistas e as altas taxas de dessindicalização. Especialmente se vierem a conjugar-se com os perigos antidemocráticos que alguns analistas enxergam nos rumos do desenvolvimento tecnológico do presente em áreas como a informática e a biotecnologia, tais tendências (cujas consequências socialmente dramáticas se mostram nos níveis inéditos de desemprego, na disseminação da "nova pobreza" e na intensificação da violência urbana²¹) poderiam redundar em comprometer de vez as condições gerais favoráveis de que se desfrutou durante algum tempo no que concerne à estabilidade institucional e à governabilidade.

Resta o caso dos países de menor desenvolvimento capitalista e de condições políticas "pretorianas". Por certo, também aqui a derrocada do socialismo tem

(20) Veja-se John E. Roemer, *A Future for Socialism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994.

(21) Veja-se, por exemplo, Loïc J. D. Wacquant, "O Retorno do Recalcado: Violência Urbana, 'Raça' e Dualização em Três Sociedades Avançadas", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9, n.º 24, fevereiro de 1994, 16-31.

consequências importantes, que tornam fantasiosa a hipótese de que se pudesse ter a ocorrência de revoluções socialistas consequentes em países como o Brasil no novo cenário internacional. Nas novas condições, não apenas inexiste o respaldo internacional que seria indispensável para viabilizar tais revoluções, mas ocorre mesmo, em ampla medida, o descrédito, entre os próprios adeptos anteriores do socialismo, relativamente à "solução" que delas resultaria.

Isso está longe de significar, porém, que se tenha superado o pretorianismo e que o problema constitucional como tal se encontre resolvido. Sem dúvida, o descrédito da opção socialista entre os seus próprios adeptos tradicionais tem certa contrapartida de desarmamento dos espíritos também entre o *establishment* do sistema que a revolução ameaçaria, e não há como pretender que os enfrentamentos latentes na sociedade e na política brasileiras do momento se reflitam no plano ideológico ou da psicologia coletiva com a mesma virulência que caracterizou, por exemplo, o período imediatamente anterior ao golpe militar de 1964. Mas isso não impede que o PT e os movimentos a ele ligados *sejam* amplamente percebidos como "extremismo" ameaçador por lideranças empresariais e militares. Assim, não chegam a surpreender posições como a manifestada em abril de 1994, no Fórum Nacional organizado por João Paulo dos Reis Velloso, pelo almirante Mário César Flores, ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, em debate em que se tratava da eleição presidencial que veio a encerrar-se com a vitória de Fernando Henrique Cardoso: a de que o regime civil brasileiro atual não deve ser visto como a "rendição incondicional" das Forças Armadas, mas apenas como um "armistício". E seria claramente uma aposta precária a de que o governo resultante de uma eventual vitória de Lula naquela eleição não viesse a estar exposto a severas turbulências.

VIII

Nessas circunstâncias, como avaliar em termos de governabilidade, especialmente por referência aos partidos, as condições existentes na atualidade brasileira?

Uma indispensável ponderação inicial, atenta para a dimensão "constitucional" do problema da governabilidade, é a de que é mais fácil obter "governabilidade", em sentido banal, se se aceita deixar as coisas como estão. Assim, a crer nas análises que apontam a importância da "conciliação" na história política brasileira, nosso tradicional sistema oligárquico não enfrentava problemas de "governabilidade" que não pudessem acomodar-se por meio de entendimentos entre alguns membros da elite. Analogamente, é provavelmente sustentável que se possam assegurar melhores condições *imediatas* de "governabilidade" mediante compromissos em que se vejam plenamente garantidos os interesses do *establishment* do sistema sócio-econômico nacional, talvez com seu remanescente componente propriamente oligárquico, e se tenham a exclusão e a neutralização das forças e tendências que possam ser percebidas como representando "ameaças" à estabilidade daquele sistema.

Naturalmente, a dificuldade está em que, nas condições gerais que definem atualmente nosso fundamental impasse constitucional, essa forma de "governabilidade" seria antes uma manifestação a mais da *instabilidade* básica que caracteriza a vida política brasileira — ou a reiteração do *problema*, e não sua solução. Como indicado por nossa discussão anterior das conexões entre governabilidade e

institucionalização, o desafio consiste em implantar aquela forma institucional geral em que se maximizem, por assim dizer, os parâmetros dentro dos quais a "governabilidade" (ou o exercício eficaz e estável das funções governamentais) estará assegurada — ou seja, em que a máquina governamental se terá tornado capaz de processar regular e institucionalmente um conjunto mais complexo e diversificado de *finis*, resultante da incorporação efetiva dos interesses de diferentes atores sociais. Incorporar e processar as "ameaças" virtuais ou reais ao sistema tal como existe em dado momento, com os riscos que tais "ameaças" envolvem para a "governabilidade" definida restritivamente, é, pois, condição para que se possa pretender alcançar a genuína governabilidade — que, no vocabulário que vimos utilizando, redundaria na solução do problema constitucional.

A adequada avaliação dos partidos em conexão com a busca de governabilidade tem de considerar, portanto, sua eventual contribuição a tal solução. Uma faceta especial das complicações envolvidas na questão geral se percebe quando essa proposição é justaposta a outra que assinalamos anteriormente: a de que a existência de certo *tipo* de partidos (empenhados justamente na promoção de interesses supostamente excluídos, ou de interesses em relação aos quais o Estado manifesta menor sensibilidade) é ela própria expressão do problema constitucional. Tomemos, no Brasil do momento, os dois partidos que parecem contar com melhores perspectivas de se consolidarem como núcleos importantes de um eventual sistema partidário mais consistente: o PT e o PSDB. Como se disse há pouco, o PT é percebido como ameaça, o que certamente não se dá com o PSDB. Que dizer sobre eles do ponto de vista da questão da governabilidade?

É patente, para começar, o sentido em que o acesso do PT ao poder estaria associado com menor governabilidade, o que tem a ver diretamente com a ameaça que o partido é percebido como representando e com as turbulências que acima apontamos como devendo resultar da eventual vitória petista nas eleições presidenciais ocorridas há pouco. Contudo, creio ser igualmente claro que o PT corresponde melhor que o PSDB ao modelo de partido cuja "desradicalização" e incorporação ao jogo eleitoral ajudaram a compor os arranjos institucionais estáveis da social-democracia européia, com o controle continuado do processo político-eleitoral por partidos de fortes raízes populares resultando em fator importante da incorporação política das próprias massas populares produzidas e mobilizadas pela transformação sócio-econômica do capitalismo. Um aspecto adicional pelo qual o PT parece ajustar-se mais favoravelmente às características daqueles arranjos tem a ver com suas ligações com o movimento sindical brasileiro, que não existem no caso do PSDB e que sugerem a possibilidade de reprodução, entre nós, de certo acoplamento propício entre a dinâmica eleitoral e um corporativismo benigno. Assim, se a atuação do PT e seu eventual êxito no sentido de acesso efetivo ao controle da aparelhagem do Estado nacional certamente envolvem maiores riscos de comprometimento da governabilidade imediata, tais riscos apresentam, pelo aspecto indicado, a contrapartida de que a eles correspondem maiores prêmios ou ganhos: dependendo da maneira pela qual se processassem as prováveis turbulências de um mandato presidencial petista, o resultado poderia representar um decisivo passo à frente no encaminhamento e na eventual solução estável do problema constitucional brasileiro.

Mas há outros aspectos importantes a serem ponderados nessa avaliação. Um deles diz respeito às perspectivas de efetivo enraizamento popular e eleitoral do PT, de forma a lhe permitir ser o veículo de incorporação político-eleitoral efetiva e estável das massas populares brasileiras. Aqui se faz necessário considerar um traço

especial que o problema constitucional manifesta no caso brasileiro, o qual tem a ver com a peculiar desigualdade de uma estrutura social fortemente marcada pela herança de nossa longa e recente experiência escravista. Como consequência dessa herança, mesmo o singular dinamismo do processo de desenvolvimento econômico capitalista do país no último século não se mostrou capaz de promover a incorporação econômica mais extensa da população, produzindo uma sociedade dual e deixando à margem do sistema mais próspero e moderno contingentes populacionais majoritários. Essa parcela excluída ou marginal se caracteriza por altos níveis de pobreza e — o que é particularmente relevante aqui — precária educação e conseqüente indigência, em grande escala, no que se refere ao acesso a bens de natureza intelectual e à capacidade de processar e avaliar de maneira adequada as complexidades da disputa política e sua importância para os demais aspectos das condições gerais de vida.

Ora, nas circunstâncias que caracterizam a atualidade mundial, não há como evitar (fora do recurso aberto ao autoritarismo militarista, com a instabilidade que vimos antes corresponder a essa "saída") que a lógica viscosa, emperrada e pouco incorporadora da dinâmica econômica brasileira conviva com a lógica expansiva e incorporadora da democracia política. A consequência é que os eleitores brasileiros (incorporando mulheres, analfabetos, menores...) já alcancem no momento o número de 95 milhões — em contraste marcante, para retomar a comparação que tem sido utilizada com insistência especialmente pelo jornalista Marcos Sá Corrêa para dramatizar a diferença das duas lógicas, com os 7 milhões de brasileiros, aproximadamente, cujo nível de renda é suficiente para transformá-los em contribuintes obrigatórios do imposto de renda. Tal descompasso entre o Brasil dos contribuintes e o Brasil dos eleitores faz do processo eleitoral um momento em que o país muda de mãos — e em que decisões que podem ser de importância crucial para a parte "Bélgica" da famosa "Belíndia" de Edmar Bacha são tomadas em sua parte "Índia". Ademais da contribuição bastante óbvia que essa situação traz para a instabilidade institucional e a crise constitucional geral do país, uma consequência que aqui nos importa de forma especial é a de que, nas condições dadas pelas deficiências materiais e intelectuais das massas eleitorais brasileiras, o processo político-eleitoral está fadado a continuar se caracterizando pela atuação importante de fatores de identificação popular de natureza *populista* com candidatos e partidos. E as pesquisas têm mostrado reiteradamente que a opção eleitoral tende a orientar-se por difusas imagens em que se contrapõem vagamente, na consciência do eleitorado popular, um campo popular que é alvo de identificação e um campo elitista que é repudiado — sem que tal identificação ou repúdio tenha, com grande frequência, qualquer conexão mais clara com os temas ou *issues* do debate econômico ou institucional e com as posições adotadas por partidos ou candidatos a respeito deles. Donde o resultado de que, não obstante certa consistência "populista" básica em termos das imagens mencionadas, as figuras sobre as quais recai a preferência popular frequentemente variem de maneira desconcertante se consideradas por meio de certas categorias convencionais da análise política.

Do ponto de vista da avaliação das perspectivas de real enraizamento eleitoral do PT, a consequência principal dessa situação é a de que, se o partido se mostra atraente para parcelas consideráveis do eleitorado popular, como seu rápido crescimento indica, a atração exercida parece dever-se sobretudo às razões que tornam um "partido dos trabalhadores" algo semelhante a um partido "dos pobres" ou "do povo". Tais razões, como é bem claro, são análogas às que estiveram por detrás do êxito eleitoral anterior de um PTB ou um MDB, e pouco têm a ver (exceto

para certas "vanguardas" de maior educação e eleitoralmente em grande medida irrelevantes) com a auto-imagem do próprio PT ou com seu discurso ideológico. De qualquer forma, na medida em que o partido venha efetivamente a transformar-se num ponto de referência e de identificação duradoura para parte substancial do eleitorado popular (o que foi impedido anteriormente, em casos como o do PTB e do MDB, pela instabilidade dos sistemas partidários que tem derivado justamente de nosso pretorianismo e da instabilidade institucional geral), cabe esperar que ele venha a atuar como fator de neutralização da fluidez populista. Por outro lado, da natureza da relação mantida pelo eleitorado popular com o processo político brevemente examinada decorre que, se o partido espera ter êxito nessa empreitada, ele terá, no contexto brasileiro, razões especiais para ver-se compelido a atuar com realismo e pragmatismo no plano eleitoral — e para resolver suas disputas internas em detrimento do "principismo" ideológico de alguns setores e em favor de sua eventual transformação em algo análogo aos partidos pragmáticos e "pega-tudo", ainda que de consistente orientação popular, da social-democracia européia. Não me parece haver bons motivos para se duvidar de que o aprendizado aí envolvido venha a ocorrer no caso do PT, até porque tal aprendizado tende a ser favorecido também pelo realismo e a "desradicalização" induzidos pela experiência de convívio parlamentar e de enfrentamento com as exigências da eficiência administrativa nos postos eletivos que o partido vem conquistando em vários níveis. E cabe destacar que, na suposição da ocorrência desse aprendizado, o partido eleitoralmente viável que o PT poderia vir a revelar-se de vez seria claramente superior, do ponto de vista de um objetivo de construção político-institucional, aos partidos de vocação "pega-tudo" que o antecederam no país, tais como o MDB. Pois, justamente em correspondência com sua origem ideologicamente orientada e principista, e mesmo se se faz necessário que ele venha a despojar-se dos excessos e da rigidez que aí se dão, o partido parece capaz de continuar exibindo certa generosidade e consistência ética que inegavelmente o singularizam na cena política brasileira. Naturalmente, o encaminhamento favorável do problema geral envolveria a necessidade de que ao aprendizado mencionado por parte do PT viesse a corresponder igualmente certo aprendizado por parte de setores importantes da elite brasileira, aprendizado este no qual o partido deixasse de surgir como "extremismo" ameaçador e se superasse o veto latente que continua existindo ao seu acesso mais pleno ao poder do Estado.

Em contraste com as características exibidas pelo PT e que, numa hipótese favorável, permitiriam que se pretendesse vir a ter nele a combinação de penetração eleitoral mais ampla com certa consistência inédita entre nós, as perspectivas eleitorais do PSDB não parecem ir além da atração exercida por um punhado de lideranças pessoais, com resultados provavelmente não muito distintos, em termos da natureza do partido que se poderia vir a consolidar, dos produzidos tradicionalmente na vida político-partidária brasileira. Isso não significa, naturalmente, que o partido ou lideranças pessoais a ele ligadas não disponham de prospectos eleitorais favoráveis em muitas circunstâncias — e a recentíssima eleição de Fernando Henrique Cardoso e de vários governadores do partido é um claro desmentido dessa tese negativa. É relevante aqui o fato de que, nas condições do eleitorado popular (ainda que a síndrome que o caracteriza seja propensa antes ao populismo do que a acenos socialistas ou socializantes mais afins a um modelo convencional de política ideológica), as perspectivas eleitorais da "direita" propriamente dita (ou de um eventual partido propriamente "burguês", na linha de certas teses mencionadas acima) são certamente escassas. Daí que o lugar e os prospectos favoráveis

para um PSDB estejam assegurados até mesmo por poder ele vir a desempenhar de maneira continuada o papel cumprido nas eleições de 1994, ou seja, o de pólo catalisador e veículo partidário-eleitoral do complexo de forças que se estendem do "centro" à "direita" do espectro político, incluindo interesses empresariais. Poder-se-ia vir a ter nele, assim, componente importante de um eventual sistema partidário estável.

IX

Para concluir, comecemos numa perspectiva de curto prazo. Nela se destacam as conveniências administrativas envolvidas no encaminhamento satisfatório de certas medidas que a crise econômico-financeira nacional e o novo panorama internacional tornaram em grande medida imperativas e consensuais. Nessa perspectiva, não parece caber dúvida de que o governo de liderança peessedebista que se acaba de eleger representa melhores garantias de governabilidade. Isso se sustenta pelo fato mesmo de tratar-se de um governo que já nasce respaldado num conjunto de forças mais amplo e diversificado, e certamente com melhores perspectivas de vir a contar, em função disso, com o necessário apoio parlamentar. O contraste é bem nítido com o que provavelmente teríamos, de imediato, no caso de um governo petista, dadas as circunstâncias de isolamento que, como se não bastasse o veto latente de que o partido é alvo, o próprio PT ajudou a criar para si em sua atropelada aposta presidencial. A eventual aprendizagem envolvida no processo de "eleitoralização" do partido de que se falou acima virá provavelmente a conter, entre suas faces, a de uma disposição mais flexível no que se refere à busca de alianças em função de objetivos tanto administrativos quanto eleitorais.

De um ponto de vista de mais longo prazo, porém, as coisas se tornam mais complexas, e creio que os problemas podem ser tomados como ramificando-se em duas direções. Há, em primeiro lugar, as questões postas numa perspectiva de construção político-institucional e de eventual solução de nosso persistente problema constitucional. Aqui, a consolidação de um partido propriamente popular parece indispensável — e o PT parece reunir condições bastante favoráveis para vir a representar um fator importante de encaminhamento propício de tal solução, e talvez a peça decisiva de um sistema partidário que ajude a viabilizá-la.

Em segundo lugar, cabe tomar brevemente a questão de um "projeto nacional", cuja consideração com frequência se acopla ao tema da governabilidade, com a ênfase na eficiência que a referência a este tema normalmente contém sendo flexionada na direção da capacidade da busca de objetivos nacionais de longo prazo. Por um lado, a linguagem de "objetivos nacionais" e seus supostos suscitam reservas importantes, num quadro em que os imperativos "globalizantes" da dinâmica internacional parecem dificilmente suscetíveis de ser compatibilizados com as ressonâncias "nacionalistas" daquela linguagem. Mais importante, porém, embora não sem relação com o ponto anterior, é certa esquizofrenia que a preocupação com um "projeto nacional" permite apontar no que se refere às perspectivas e demandas relativas ao Estado e seu papel: se, por uma parte, o consenso acima aludido com respeito a medidas impostas pelo novo panorama internacional incluem o "enxugamento" do Estado (e, em certas visões mais extremadas, sua "minimização"), por outra parte a idéia de um projeto nacional a

ser realizado não pode senão reservar importante papel a ser cumprido pelo Estado no processo de sua elaboração e colocação em prática (e já se tornou, na verdade, um chavão cansativo a reiteração da denúncia, repetida com frequência pelos próprios arautos do "Estado mínimo", da falta de "vontade política" para a realização daquele projeto). Isso mostra, na verdade, que o suposto consenso é, em muitos aspectos, mais aparente que real, e sugere que o empenho de tirar proveito do redescoberto dinamismo do mercado em combinação com a criação de eficiência estatal não tem por que ser entendido como devendo traduzir-se propriamente na minimização do Estado. Em conexão com a flexibilidade assim introduzida, cabe destacar dois pontos mais diretamente pertinentes à discussão empreendida neste texto.

Em primeiro lugar, o de que a eficiência na promoção de um "projeto nacional", se não quiser embarçar-se nos equívocos de um nacionalismo arcaico e da confusa mescla nele realizada de objetivos de desenvolvimento material com temas problemáticos de "identidade nacional" e sua afirmação (mescla que é na verdade pouco atenta à identidade e à dignidade *peçoais* dos brasileiros), terá de significar antes de mais nada a criação de um Estado *social* — vale dizer, de um Estado adequadamente equipado para assumir suas responsabilidades na redução das desigualdades sociais, com suas cruciais ramificações na esfera político-institucional, e na promoção do componente social de uma eventual cidadania brasileira digna do nome. Em segundo lugar, se o "projeto nacional" brasileiro quiser ser mais do que a manifestação de certa megalomania de elites intelectuais ou outras, ele não poderá ser senão uma *resultante* do adequado funcionamento de um bom "Estado-arena", democraticamente representativo e estável. O que será, por si mesmo, garantia importante de que sua atuação virá a corresponder à busca dos objetivos de um Estado social.

Um par de observações finais. Como vimos, em vários dos países avançados e de maior tradição democrática, a operação de mecanismos neocorporativos articulou-se com a estrutura partidária e contribuiu de maneira relevante não apenas para a governabilidade, mas para a própria democracia. Isso contém importante convite a que se repensem, a propósito de partidos e governabilidade democrática no caso brasileiro, os muitos preconceitos que cercam, entre nós, a questão geral do corporativismo e os temas específicos que com ela costumam ser relacionados. Vemos no momento, por exemplo, difundir-se a proposta da adoção de formas de "contratação coletiva" que são entendidas por alguns como requerendo o desmantelamento de muitos aspectos de nossa atual estrutura de relações trabalhistas, vistas como injustificadamente corporativas: a CLT, a unicidade sindical, a própria Justiça do Trabalho... Tal proposta tem a respaldá-la não só a denúncia corriqueira do nosso corporativismo de origens "estadonovistas", mas também os processos recentes de globalização econômica e suas conseqüências de fragmentação das relações trabalhistas em diversos países economicamente dinâmicos. Por referência a tais processos, o que ocorre no Brasil se torna passível de ser confrontado, às vezes de maneira algo ligeira, com o modelo "moderno" representado por aqueles países. Sem pretender, naturalmente, defender, sem mais, a tradicional estrutura do corporativismo brasileiro em sua inspiração autoritária e manipuladora, são certamente suspeitas a aparente unanimidade em torno do assunto (na qual, na verdade, os argumentos não são fornecidos, esgotando-se na mera alusão àquela "modernidade" supostamente anticorporativa) e a falta de sensibilidade para os muitos matizes que é possível introduzir. Destaco dois desses matizes.

(22) Aqui se impõe sobretudo, naturalmente, a referência ao clássico de Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action* (Nova York, Schocken Books, 1965), infelizmente até hoje não traduzido para o português e menos difundido entre nós do que mereceria.

O primeiro envolve uma ponderação de alcance mais geral e abstrato. Ele diz respeito ao fato de que, à luz de toda uma extensa e vigorosa literatura recente sobre as dificuldades que se antepõem à organização dos interesses das categorias sociais de grandes dimensões e à "ação coletiva" em geral²², pretender, em nome da autonomia dos trabalhadores brasileiros, que seja de seu interesse o desmantelamento puro e simples das estruturas organizacionais existentes e dos recursos institucionais que tais estruturas representam é certamente problemático e provavelmente insustentável. O segundo ressalta o fato de que a experiência de fragmentação ocorrida recentemente nos países europeus²³ (além das incertezas e riscos que o complexo de fatores que com ela se associam pode representar, mesmo nesses países, para a estabilidade institucional) tem lugar *em seguida* à extensa e prolongada afirmação de condições de organicidade e à implantação consequente de pactos institucionais efetivos — condições estas que *não chegaram* a implantar-se no Brasil. Assim, mesmo na hipótese de desenlace socialmente harmonioso e institucionalmente estável das novas tendências nos casos europeus, as diferenças relativamente ao caso brasileiro não permitem pura e simplesmente ignorar o papel que as articulações corporativas (objeto, mesmo entre nós, de alguns experimentos já conduzidos com êxito, como o das câmaras setoriais) podem cumprir como instrumento de realização do desiderato democrático de *articulação* entre o Estado e a sociedade, fazendo presentes no âmbito do Estado certos interesses funcionais ou ocupacionais relevantes e assegurando arenas institucionais propícias à negociação e ao eventual entendimento entre tais interesses. Tem-se aí uma forma provada de se buscar o equilíbrio entre democracia e eficiência em condições análogas, por aspectos importantes, às que defrontamos no momento — mesmo se tal forma é em parte posta em xeque com a emergência de problemas cujos desdobramentos ainda se encontram em aberto, justificando que as tendências aparentemente envolvidas e suas conexões com metas equívocas como a da "modernidade" sejam tomadas com reservas.

(23) Deixo de lado aqui o caso japonês. Embora com frequência tomado como modelo a respeito do assunto, e mesmo como modelo especialmente importante, o Japão não me parece constituir um "modelo" real, por duas razões: em primeiro lugar porque, no que tem de "filosoficamente subdesenvolvida", na boa expressão de Henry Kissinger, a sociedade japonesa não se habilita a ser tomada como modelo de um ponto de vista doutrinariamente mais ambicioso; em segundo lugar, porque a singularidade da mescla de tradicionalismo e modernismo que se tem no Japão torna problemática a expectativa de que se possa reproduzir a experiência japonesa, em grau significativo e com êxito, em condições como as nossas.

Fábio Wanderley Reis é professor de Ciência Política da UFMG. Já publicou nesta revista "Para pensar transições" (Nº 30).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 41, março 1995
pp. 40-59
