

Estava claro que aquele equilíbrio de forças contraditórias era insustentável. Contudo, todos pareciam esperar que a Providência lhes designasse o caminho a tomar: os partidos dominantes foram incapazes de oferecer qualquer alternativa, do mesmo modo que os nacionalistas contaminados pelo estilo oligárquico das elites ou que o conjunto da esquerda envereda no reformismo nacionalista. O desenvolvimento histórico posterior a 1930 havia constituído, através do populismo de Vargas e de seus herdeiros, a figura do moderno Estado Brasileiro. Mas esta se encontrava inacabada, imperfeita, pois o fato de que o Estado do período populista se tornasse acessível aos diversos grupos sociais evidenciava que o povo não era uma comunidade mas um conjunto de contradições. Quanto mais diretamente o Estado brasileiro pretendeu representar o conjunto da sociedade, menos ele se realizou como Estado e mais como expressão de tensões em desenvolvimento.

Esta forma peculiar de revolução democrática-burguesa que se realizou através do populismo e do nacionalismo, só poderia estar concluída com o seu próprio desmascaramento. Com o golpe de 1964, o Estado projetou-se sobre o conjunto da sociedade e parece dirigi-la soberanamente. Esta transformação da imediata representação contraditória do povo é o ponto de chegada da evolução histórica anterior e o começo de uma nova etapa. Necessariamente, porém, as massas populares não têm participação neste Estado que, assim, desvenda sua verdadeira natureza de classe.

* * *

CAPÍTULO II

ESTADO E MASSAS NO BRASIL *

O profundo abalo sofrido pela economia de exportação com a crise de 1929 e com a depressão dos anos 30 abre, no Brasil, as condições sociopolíticas iniciais para o processo de democratização do Estado. Com efeito, a revolução de 1930 é o ponto de partida de uma nova fase na história brasileira, em que se assiste a um complexo desenvolvimento histórico-político cujos traços dominantes são as tendências de liquidação do Estado Oligárquico, alicerçado em uma estrutura social à base da grande propriedade agrária voltada para o mercado externo, e de formação de um Estado Democrático apoiado principalmente nas massas populares urbanas e nos setores sociais ligados à industrialização. Tem início, nesta época, a transição que poderia ser designada, nos termos da tipologia de Germani,¹ como a passagem de uma “democracia com participação limitada” a uma “democracia com participação ampliada”.²

Certamente, o período que se estende de 1945 (fim da ditadura Vargas e início da redemocratização) até à queda do Governo Goulart realiza nitidamente as tendências e forças políticas que compõem as grandes coordenadas daquele processo. Por se tratar de um período de ampla liberdade de expressão, o analista pode apreender com maior clareza a configuração de poder e suas tensões

* Versão modificada do artigo publicado na *Revista Civilização Brasileira*, n.º 7, 1965.

1 Germani, Gino – *Política y Sociedad em una Epoca de Transición*, Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

2 Nossa preocupação é propor um esquema preliminar para análise deste problema. Ainda se encontram em elaboração, no Brasil, os trabalhos sobre os quais se possa

internas. Trata-se, ademais, de uma situação em que aquelas forças e tendências amadureceram plenamente e chegaram ao limite de suas possibilidades de manifestação com a série de crises que termina em abril de 1964.

Não obstante, parece-nos necessário propor esta tentativa de caracterização sociológica da dinâmica da estrutura de poder, nos quadros da grande configuração histórica que se abre com a revolução de 1930. Esta historização do processo de democratização do Estado afigura-se-nos essencial para apreendermos seu sentido e seus limites, pois com freqüência a análise sociológica deste tema, orientada pelo "modelo ocidental", supõe como necessário o que é apenas possível e deste modo vai além do que o permite a circunstância histórica brasileira.

Como observa Celso Furtado, a decadência da economia de exportação, como simples reflexo da decadência dos estímulos externos, não conduz a um conflito aberto entre os setores urbanos aptos à industrialização e os setores tradicionais. A desagregação da economia cafeeira, na década de 30, resultando da conjunção da crise nos mercados mundiais e da superprodução interna, permitirá a renovação da cúpula dirigente, baseada nos interesses exclusivistas do café, com elementos novos menos vinculados aos setores de exportação (Rio Grande do Sul). Começa, então, uma política realista (distinta da tradicional política da valorização do café) que cria condições para a instalação do capitalismo industrial através da transferência para o conjunto da população dos prejuízos da economia cafeeira, defendendo deste modo o nível de emprego em condições de declínio da capacidade de importar. Esta conjunção de fatores cria circunstâncias favoráveis aos investimentos ligados ao mercado interno e à economia brasileira passa a não depender exclusivamente dos impulsos externos.

Esta análise caracteriza, com nitidez, um fato de profunda importância para a compreensão do processo histórico brasileiro tan-

chegar a um tratamento mais concreto deste tema (referimo-nos, em particular, aos estudos, em andamento, de Paula Beiguelman e de Octavio Ianni, respectivamente sobre a República Velha (1889-1930) e sobre a natureza das intervenções do Estado sobre a economia).

Com efeito, é ainda muito recente o interesse dos sociólogos brasileiros pela estrutura de poder nacional, como tema específico de análise. Deste modo, as análises globais disponíveis sobre o Estado brasileiro são marcadas freqüentemente por uma acentuada intenção normativa que limita em demasia talvez, os horizontes do conhecimento concreto (pensamos particularmente nos trabalhos de Hélio Jaguaribe e de Guerreiro Ramos). Assim, não é surpreendente que as sugestões mais ricas para a interpretação sociológica do Estado não se encontrem em estudos especializados, mas apareçam, de maneira relativamente marginal, no movimento de análises dirigidas aos temas do desenvolvimento econômico, da industrialização e da urbanização, problemas estes que mais têm atraído o interesse dos

to no plano econômico como nos planos social e político: a condição de marginalidade e de dependência econômicas do processo de industrialização em relação à estrutura agrária tradicional.³

Faz-se necessário acrescentar, para esclarecer a significação que captamos na análise de Celso Furtado, que esta marginalidade como fato econômico é vista de tal forma que os fatores econômicos aparecem, a um tempo, como condição e como resultado. Com efeito, a condição econômica da decadência dos estímulos externos opera sobre o processo de industrialização através de uma estrutura de poder constituída de tal modo que permite uma política realista de defesa do café, por intermédio da defesa do nível de emprego. Deste modo, esta caracterização histórica da economia brasileira (histórica no sentido de que a análise opera a um tempo nos níveis econômico, social e político para apreender as coordenadas básicas de uma configuração concreta) parece-nos constituir o ponto de partida para a indagação sobre a estrutura do Estado no Brasil. Com efeito, a pergunta sugerida pela análise de Furtado nos conduz diretamente ao nosso tema: sabendo-se que a crise da economia cafeeira não conduziu a um conflito aberto entre os interesses industrialistas e os setores tradicionais (como está suposto no "modelo ocidental"), sabendo-se ademais que a marginalidade do processo de industrialização sugere, ao contrário, tensões limitadas por uma solução de compromisso, - que tipo de estrutura de poder político poderia propiciar, desde a revolução de 1930, a industrialização que se verificou no Brasil nas décadas posteriores?

Encontramos nas classes médias urbanas os grupos mais importantes que pressionaram no sentido da derrubada da oligarquia. Destas camadas, - constituídas em maior parte por funcionários públicos, militares, empregados em serviços e profissionais liberais - saem os líderes mais radicais (em geral militares, os tenentes) dos movimentos da década de 20. Constituem também o setor dominante da opinião pública, que dirigem no sentido da realização das aspirações liberais-democráticas (particularmente o voto secreto). Situados em particular nas grandes cidades e, portanto, fora da es-

estudiosos brasileiros. Deste modo, desejamos fazer aqui uma referência especial a dois livros recentes (nos quais nossa análise se apóia amplamente): *Dialética do Desenvolvimento*, de Celso Furtado (Editora Fundo de Cultura, Brasil, 1964) e *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, de Fernando Henrique Cardoso (Difusão Européia do Livro, Brasil, 1964). Além destes trabalhos, é bastante sugestivo o balanço crítico feito por Alain Touraine dos estudos brasileiros sobre consciência de classe e movimento operário, em *Industrialisation et conscience ouvrière à São Paulo* (Sociologie du Travail, 4/61).

³ Furtado, Celso - Op. cit., segunda parte, cap. 2.1. Do ponto de vista econômico, o processo de industrialização aparece limitado pelas estruturas tradicionais principalmente no que se refere à possibilidade de criar um mercado interno como também com relação à capacidade para importar.

fera de influência direta do "coronelismo" que dominava as áreas rurais e os pequenos municípios, estes setores se constituíram na base de movimentos inconformistas contra a estrutura de poder baseada nos interesses agrários, em participar os do café.

Deste modo, a revolução de 1930 aparece como o ponto culminante da pressão política destes grupos urbanos. Não obstante, este acontecimento produziu-se em tais condições que não permitiram aos setores médios a realização, a partir da crise do regime oligárquico, de um regime democrático coerente com suas aspirações liberais.

Em verdade, as classes médias tradicionais brasileiras, como parece ocorrer na maioria dos países latino-americanos, não possuíam condições sociais e econômicas que lhes permitissem uma ação política autônoma em face dos interesses vinculados à grande propriedade agrária. Diferentemente da velha classe média americana, não tinham embasamento social e econômico na pequena propriedade independente mas em atividades subsidiárias (Estado e serviços) da estrutura social de grande propriedade. Estes setores nunca conseguiram, por força de sua situação de dependência neste contexto em que a grande propriedade é o padrão social e econômico dominante, definir uma atividade política plenamente radical. Nunca conseguiram, por um lado, formular uma ideologia adequada à situação brasileira, isto é, uma visão ou um programa para o conjunto da sociedade brasileira; adotaram os princípios da democracia liberal que, nas linhas gerais constituem o horizonte ideológico dos setores agrários. Ademais, suas ações nunca puderam superar radicalmente e com eficácia os limites institucionais definidos pelos grupos dominantes; deste modo, suas ações mais radicais, empreendidas em geral por militares jovens e das quais a Coluna Prestes é o exemplo mais brilhante, tendem, por força de um desespero social, à negação romântica da sociedade estabelecida e perdem toda eficiência. Quando ganham em eficiência perdem em radicalismo, pois aquela só subsiste nos quadros institucionais definidos por uma estrutura social e econômica da qual estes setores são, em definitivo, dependentes e com a qual são solidários, enquanto conseguem ser realistas na ação.

Assim, estes setores médios, se se constituíram na grande força de opinião que conduz à profunda crise do regime oligárquico em 1930, não possuíam condições para negar de maneira radical e eficaz o quadro institucional, mas apenas conseguiram redefinir suas relações com ele.⁴

4 É possível que uma análise histórica detalhada do período que termina em 1930 venha a evidenciar a veracidade, para o caso brasileiro, de um dos aspectos importantes do tipo "democracia com participação limitada" elaborado por Germani

A Revolução de 30 denuncia, em vários aspectos, este compromisso fundamental entre os setores urbanos e os grupos agrários dominantes. E a natureza deste compromisso está implícita na célebre frase de Antônio Carlos, chefe do governo do Estado de Minas, representante de um dos mais fortes setores agrários, e um dos chefes da revolução: "Façamos a Revolução antes que o povo a faça". Poder-se-ia dizer, com efeito, que em 30 certos setores agrários se anteciparam aos setores urbanos e definiram deste modo os limites de ação destes últimos.

Não obstante, rompido o equilíbrio do regime oligárquico, assentado no eixo estabelecido entre os Estados de São Paulo (sob o impacto da crise do café) e Minas Gerais, com a adesão deste ao Governo do Rio Grande do Sul (Getúlio Vargas), de resto também vinculados aos grupos tradicionais - impõe-se a necessidade de uma nova estruturação do poder. O velho esquema assentado basicamente nos interesses cafeeiros já não encontrava condições de viabilidade.

As condições em que se processa a Revolução - levada avante por um tácito compromisso entre as classes médias sem autonomia política e setores tradicionais menos vinculados à exportação - não conseguem estabelecer solidamente as bases do novo poder. Observamos, com efeito, que nenhuma destas duas grandes forças possui condições reais para se constituir nos fundamentos de uma nova estrutura de Estado. Conseguem deslocar a representação política dos interesses cafeeiros, mas não podem negar o fato de que o café ainda é a base decisiva da economia.

Encontramo-nos, pois, diante da seguinte situação: os senhores do poder político não representam diretamente os grupos que dominam as esferas básicas da economia. Isto significa que a nova configuração do poder possui uma diferença fundamental em relação à antiga; já não é expressão imediata da hierarquia do poder econômico. Introduce-se, assim, uma decalagem entre o Estado e a economia. Em outros termos: admitida uma diferença de ênfase entre a Oligarquia e o Estado no que se refere à expressão política dos interesses particulares de um grupo (mais forte na primeira que no segundo) e à expressão política dos interesses sociais gerais (mais fortes no segundo que na primeira) - entramos na fase de formação do Estado e de liquidação dos interesses oligárquicos.

com pretensões de adequação para todas as situações de subdesenvolvimento. Com efeito, talvez se possa caracterizar estes mesmos setores médios que terminam por levar a oligarquia à crise, como um dos fatores sociais decisivos para a estabilidade que o regime oligárquico demonstrou possuir durante três décadas. Esta hipótese parece-nos coerente com alguns aspectos da condição de ambigüidade política dos setores médios tradicionais.

Encontramos, com efeito, uma situação em que nenhum dos grupos (classes médias, setor cafeeiro, setores agrários menos vinculados à exportação) detém com exclusividade o poder político. Esta circunstância de compromisso abre a possibilidade de um Estado, entendido como um órgão (político) que tende a afastar-se dos interesses imediatos e a sobrepor-se ao conjunto da sociedade como soberano.

Não obstante, o compromisso não legitima o Estado e este não subsiste sem legitimidade. Com efeito, pode-se dizer que mesmo na oligarquia se observa uma solução de compromisso de que tomam parte os mesmos grupos e que tem como base os interesses cafeeiros. Neste caso, porém, a legitimidade acha-se limitada pelos horizontes políticos abertos por estes interesses. Depois de 1930, contudo, estabelece-se uma solução de compromisso de novo tipo, em que nenhum dos grupos participantes do poder (direta ou indiretamente) pode oferecer as bases da legitimidade do Estado: as classes médias porque não possuem autonomia política frente aos interesses tradicionais em geral, os interesses cafeeiros porque foram deslocados do poder político sob o peso da crise econômica, os setores menos vinculados à exportação porque não se encontram vinculados aos centros básicos da economia. Em nenhum destes casos, os interesses sociais e econômicos particulares podem servir de base para a expressão política dos interesses gerais.

Nestas condições, aparece na história brasileira um novo personagem: as massas populares urbanas. É a única fonte de legitimidade possível ao novo Estado brasileiro.

O mecanismo através do qual as massas conseguem assumir tal papel histórico revela-se com toda a clareza depois da redemocratização do país. Não obstante, as condições políticas que tornam possível este mecanismo já estão pronunciadas na crise institucional que se abre em 1930.

Com efeito, as formas concretas da aquisição e preservação do poder passam a ser um fato de importância decisiva quando nenhum dos grupos econômicos dominantes pode oferecer uma base sólida para o Estado e quando as classes médias não encontram condições sociais e econômicas para instalar um regime democrático pluralista. A revolução de 1930 havia liquidado com o sistema de acesso ao poder pelo recrutamento no interior das famílias e grupos econômicos tradicionais, que vinham possibilitando à oligarquia sua auto-renovação.

Deste modo, o poder conquistado pelos revolucionários nos quadros de um compromisso, só encontraria condições de persistência na medida em que se tornasse *receptivo às aspirações populares*, na medida em que as pessoas que o exercessem, fossem capazes de conseguir uma liberdade relativa frente aos grupos dominantes e

de ampliar a esfera de compromisso, introduzindo nele uma nova força passível de submeter-se à sua manipulação exclusiva.

Aparece, assim, o fantasma do povo na história política brasileira, que será manipulado soberanamente por Getúlio Vargas durante 15 anos. Através de Getúlio, o Estado criará uma estrutura sindical que controlará durante todas as décadas posteriores, "doará" uma legislação trabalhista para as cidades (atendendo assim à pressão das massas urbanas, que manipula, sem molestar os interesses do latifúndio), estabelecerá, através dos órgãos oficiais de propaganda, a ideologia do "pai dos pobres". Enfim legalizará a "questão social", ou seja reconhecerá para as massas o direito de formularem reivindicações.

Firmando seu prestígio nas massas urbanas, Getúlio estabelece *o poder do Estado como instituição, e este começa a ser uma categoria decisiva na sociedade brasileira*. Relativamente independente desta, através dos mecanismos de manipulação, passa a impor-se como instituição inclusive aos grupos economicamente dominantes.

O Estado não deixa, porém, de ser solução de compromisso e de equilíbrio entre aqueles grupos. Contudo, como pode se legitimar através das massas, encontra naquele compromisso uma nova fonte de poder; passa à condição de árbitro que decide em nome dos interesses nacionais. Encontra, portanto, a possibilidade de formular uma política econômica e social, - muitas vezes contraditória e descontínua pois atende ao inevitável jogo das pressões dos interesses imediatos dos grupos dominantes (como se observa na política de defesa do café) - que, não obstante, possui uma significação histórica que sobrepassa estas circunstâncias.

O substrato social desta significação histórica se encontra nos mecanismos de aquisição e preservação do poder, que, em última instância, oferecem os suportes da legitimidade do Estado. Necessitados do apoio das massas urbanas, os detentores do poder se vêem obrigados a decidir, no jogo dos interesses, pelas alternativas que se enquadram nas linhas de menor resistência ou de maior apoio popular. Nestas circunstâncias, é às vezes difícil saber, diante de uma decisão particular do Estado (por exemplo, a legislação trabalhista), se ela corresponde, primariamente, a uma política deliberada ou se é meramente uma decisão útil para ampliar as bases do poder.

O Estado encontrará, assim, condições de abrir-se a todos os tipos de pressões sem se subordinar, exclusivamente, aos objetivos imediatos de qualquer delas. Em outros termos: já não é uma oligarquia. Não é também o Estado tal como se forma na tradição ocidental. É um certo tipo de Estado de massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência dos setores médios urbanos e da pressão popular.

1 - AUTORITARISMO E DEMOCRACIA

No período ditatorial, a soberania do Estado sobre os diferentes setores sociais é óbvia. É evidente, em uma ditadura, a capacidade que possui o Estado de legitimar-se nas massas através da manipulação, de fazer doações às massas ou aos grupos econômicos, de arbitrar entre estes grupos, e, portanto, de manipulá-los também. É evidente, além disso, que nos papéis de manipulador, doador ou árbitro, o detentor do poder procura, por todos os meios preservar seu domínio, realizando sempre uma política realista entre as pressões dos grupos e sua necessidade de apoio popular.

A pergunta que se poderia colocar seria a seguinte: a queda da ditadura Vargas em 1945 e a redemocratização do país não teriam alterado substancialmente as condições políticas de modo a tornar possível um regime pluralista? Não teriam, deste modo, criado condições para a minimização da soberania do Estado (que se confundia na ditadura com o poder pessoal de Vargas) em relação à sociedade?

Estas perguntas, às quais a experiência histórica responde de forma negativa têm contudo alguma procedência, pois a queda de Vargas é acompanhada da formação do novo sistema partidário brasileiro. Mais do que isto, a queda da ditadura, concomitante com o fim da guerra contra o fascismo com o qual era confundida, parecia significar o fim do fascismo no Brasil e unia, portanto, amplos setores urbanos. Parecia significar o início da verdadeira democracia brasileira, sonho acalentado desde a década de 20 pelas classes médias urbanas.⁵

Não obstante, a redemocratização revelou-se uma definitiva frustração para os setores médios tradicionais. A jovem democracia brasileira terá como fundamento a massa e como chefes os líderes populistas. Como afirma Touraine, observa-se no Brasil uma "democratisation par voie autoritaire".⁶

Com efeito, o período posterior a 30 é também um período em que ganham intensidade os processos de industrialização e de urbanização. Assim, após 45, a presença das massas urbanas na política torna-se um fato muito mais importante do que se poderia pressentir sob a ditadura. Deste modo, as lideranças populistas aparecem com importância em todos os pleitos nacionais: Gaspar Dutra conquistará, em 1946, a Presidência apoiado no prestígio popular de Getúlio e nos dois partidos a este vinculados (PSD e PTB);

5 Na fase de luta contra a ditadura, a União Democrática Nacional (UDN), hoje partido de direita, tinha a pretensão de ser, não um partido, mas uma ampla frente democrática.

6 Touraine, Alain - op. cit., pag. 87.

o ditador deposto se elegerá em 1950 com notável maioria de votos; Juscelino Kubitschek vencerá em 1954 apoiado no esquema PSD-PTB; Jânio Quadros derrotará este esquema em 1960; enfim, João Goulart, discípulo dileto de Getúlio, será eleito Vice-Presidente em 1954, e, em 1961, conquistará a Presidência após a renúncia de Quadros.

Deste modo, a nova democracia brasileira difere radicalmente do modelo registrado na tradição ocidental. E a diferença mais notável está em que nesta democracia de massas, o Estado se apresenta de maneira direta a todos os cidadãos. Com efeito, todas as organizações importantes que se apresentam como mediação entre o Estado e os indivíduos são, em verdade, antes anexos do próprio Estado que órgãos efetivamente autônomos. Os sindicatos mantêm ainda hoje com o aparelho estatal as vinculações que este estabeleceu criando-os durante a ditadura; estas vinculações, não só administrativas mas também políticas, são um dos elementos que explicam sem a proteção, ou pelo menos a omissão interessada, do governo federal. Como afirma Touraine, a organização sindical é "menos um instrumento nas mãos da classe operária que a expressão de uma participação indireta e involuntária no poder".⁷

O sistema partidário, por outro lado, tem bases nos dois agrupamentos (PSD e PTB) criados por Getúlio e, em larga medida, dependentes do seu prestígio pessoal; nasceu, ao fim da ditadura, como expressão do compromisso que deu sustentação a esta: o primeiro deveria dar expressão política aos setores conservadores vinculados à atividade agrária e consegue, com efeito, manter por muitos anos, à base da política de clientela, o domínio das áreas rurais; o segundo deveria dar expressão às massas trabalhadoras urbanas. Nascidos do poder, e a ele sempre vinculados (com exceção dos seis meses de Jânio), estes dois partidos convertem-se, particularmente o PSD, em partidos de patronagem.

Ao nível da liderança populista observa-se fenômeno semelhante nas relações entre o chefe e os indivíduos que compõem a massa que o segue. Adhemar de Barros cria um novo partido (PSP), sobre o qual tem inteiro domínio desde 1947 até hoje, e que, no essencial, depende do seu prestígio popular e de suas posições de poder. Do mesmo modo que Getúlio, este chefe populista vê no partido pouco mais que um quadro para a administração do seu poder pessoal. Jânio Quadros, por sua vez, não chega a estabelecer o mais mínimo compromisso permanente com qualquer estrutura partidária. Este líder de ascensão meteórica na política brasileira evidencia, em nível extremo, a natureza do processo democrático que se abre em 1945. Elege-se em 1953 para a Prefeitura de São

7 Touraine, Alain - op. cit., pag. 88.

Paulo apoiado quase exclusivamente em seu estilo carismático e contra todo o sistema partidário, inclusive contra os seguidores de Getúlio e Adhemar. E sua participação eleitoral usa os partidos (secundariamente) basicamente como legenda (pleitos para a Prefeitura e para o Governo de São Paulo) ou como aliado eventual (pleito para a Presidência da República em que se alia à UDN).

Neste quadro político – em que o Estado, através dos líderes populistas, se põe em contato direto com as massas, – não há lugar de destaque para as ideologias. Os aspectos decisivos da luta política – as formas de aquisição e preservação do poder – então vinculados a uma luta entre personalidades. Nestas condições, o nacionalismo passa a ser significativo politicamente quando o governo federal (particularmente na Presidência Kubitschek) o encampa como cobertura ideológica do “desenvolvimentismo”. Aparece, pois, em coerência com o quadro geral, como uma forma de consagração do Estado, como uma transfiguração teórica do populismo.*

Nesta democracia em que a raiz efetiva do poder é a massa, estamos longe do tipo descrito por Tocqueville a partir de suas observações sobre os Estados Unidos do Século XIX. Do mesmo modo, estamos distantes do modelo apresentado por Lipset. Pode-se então propor a pergunta: em que consistem e como se explicam estas diferenças? Ou melhor: em que consiste e como se explica a democracia brasileira?

Se vemos na massificação um processo de atomização destes grandes conjuntos sociais – as classes – que no passado, em especial na Europa, se caracterizaram por uma forte solidariedade interna e por uma consciência social própria perante a sociedade global – deveríamos admitir que no Brasil, como em outros países subdesenvolvidos, assistimos a um processo de massificação “prematura” ou mesmo, em muitos casos, “antecipada”. Com efeito a massificação no Brasil não significa, basicamente, a pulverização de classes portadoras de uma tradição política e ideológica, mas a ascensão à vida urbana e ao processo político das camadas populares do interior e do campo. Deste modo, não significa a dissolução da lealdade grupal de setores já integrados ao processo industrial, através da ampliação de suas possibilidades de consumo e das técnicas de manipulação, mas conduz, primariamente, à dissolução dos vínculos de lealdade aos padrões tradicionais vigentes nas áreas rurais.

Talvez esta especificidade da situação de massas no Brasil seja melhor compreendida quando temos em conta a acentuada despro-

8 O populismo, comparado ao nacionalismo, poderia ser caracterizado como expressão tópica e espontânea do processo de incorporação das massas ao regime político, enquanto que o nacionalismo aparece como expressão global e ideológica deste mesmo processo.

porção entre os processos de urbanização e de industrialização.⁹ Com efeito, o crescimento das cidades não se associa apenas ao desenvolvimento industrial, nem este é, possivelmente, o principal fator. Se excluirmos a Grande São Paulo, onde se concentra o grosso da capacidade industrial brasileira, poderemos perceber com nitidez que os antigos móveis da urbanização continuam atuando: crescimento do aparelho do Estado (atividades civis e militares), atividades comerciais e atividades do setor de serviços ligados à exportação. Além destes fatores, deve-se ter em conta, como importante impulso para o crescimento das cidades, a pressão criada pelas péssimas condições da vida rural.

Nestas condições, apenas uma parte dos emigrados pode-se integrar nas atividades industriais como operários, os quais ocupam **uma posição privilegiada** relativamente ao conjunto das massas populares urbanas do país. Deste modo, as condições gerais de existência das massas urbanas, embora superiores às condições de existência das massas rurais, são efetivamente insatisfatórias. De modo algum se pode estabelecer alguma semelhança importante entre estas massas e as massas “satisfeitas” dos países avançados. O parâmetro básico para compreendermos o comportamento político destas massas não é a abundância mas a escassez.

Estas condições sociais insatisfatórias associam-se, em seus efeitos políticos, a outro aspecto importante para que se compreenda o processo de massificação. A passagem do campo à cidade, ou do interior à grande cidade, significa o primeiro passo para a conversão do indivíduo em cidadão politicamente ativo e para a dissolução dos padrões tradicionais de submissão aos potentados rurais. Com efeito, as grandes cidades brasileiras funcionam como caixa de ressonância de todo o processo político nacional. Nelas aparecem os grandes líderes populares e as correntes de opinião politicamente decisivas. Isto significa que o processo de urbanização coloca amplos setores da população do país em situação de disponibilidade política.

Deste modo, enquanto nas sociedades industriais se observa uma crescente despolitização das massas populares, aqui o processo é exatamente à inversa. Nas sociedades avançadas, as formas tradicionais da política popular à base de situações de classe foram perdendo importância à medida que cresciam as possibilidades de consumo das camadas populares. No Brasil, se observa um processo bastante diferente.

Da análise constante do capítulo anterior sobre a política de massas no Brasil, acreditamos poder retirar algumas indicações su-

9 Touraine et Mottes – “Classe ouvrière et Société Globale” in *Traité de Sociologie du Travail*, vol. II (ed. Friedman et Naville), págs. 246 a 248.

gestivas para a interpretação política do processo de massificação: 1) a pressão popular sobre o Estado é marcada pela insatisfação mesmo quando se tratam de setores relativamente integrados ao processo de desenvolvimento econômico; 2) esta insatisfação é manipulada pelos líderes populistas e, através deles, pelo Estado; 3) a "situação de massas" tende a dissolver os vínculos com os padrões tradicionais e a obscurecer a consciência de classe; não obstante, esta "situação de massas" e suas formas políticas não são, de modo algum, independentes de posições determinadas de classe; apesar de que as manifestações políticas de massas neguem estas posições de classes, observa-se no caso Jânio Quadros como no caso Adhemar de Barros, que, de fato, constituem expressões políticas possíveis, num dado contexto concreto, de posições determinadas de classe; 4) deste modo, a manipulação da massa pelos líderes populistas ou pelo Estado encontra seus limites nestas posições de classe; desde que o líder (ou o Estado) encontre-se impossibilitado de oferecer algum grau de satisfação às aspirações sociais concretas (embora nem sempre conscientes) derivadas destas posições de classe, sua imagem popular começa a se diluir perante a massa, embora nada tenha a ver, aparentemente, com aquelas aspirações.

2 - ESTADO: MITO E COMPROMISSO

A continuidade da democracia de massas desde 1945 até a queda de Goulart se deve à persistência em seus aspectos básicos, das condições estruturais que passam a se configurar a partir de 1930. Segundo as análises de Celso Furtado o processo de industrialização, embora se tenha intensificado na década de 1950, não foi capaz de adquirir autonomia perante os influxos do mercado externo.¹⁰ Por outro lado, conforme esclarece Fernando Henrique Cardoso, o próprio desenvolvimento industrial passa a depender crescentemente de capitais estrangeiros, não se criando uma camada empresarial capaz de formular uma política autônoma em relação a estes inte-

10 Furtado, Celso - *op. cit.*, Segunda Parte, cap. 2, III. Cf. também os itens IV e V.

"Em síntese, podemos afirmar que o processo de formação de um capitalismo industrial, no Brasil, encontrou obstáculos de natureza estrutural, cuja superação parece impraticável dentro do presente marco institucional e pelos meios a que estão afeitas as classes dirigentes. Tanto no que respeita ao setor externo como aos setores agrícola e fiscal, existem óbvias contradições entre a forma em que tende a operar a economia nas condições presentes e os requisitos necessários para a manutenção de uma elevada taxa de investimento. Somente o advento de fatores imprevisíveis, como uma brusca melhora nos termos de intercâmbio, poderia modificar por algum tempo as atuais tendências" (pág. 128).

resses.¹¹ Deste modo, se vê frustrada a única possibilidade de superação de compromissos que, desde 1930, caracteriza a estrutura de poder, pois os novos empresários são incapazes de fornecer bases próprias para a legitimidade do Estado.

Torna-se então, mais visível a existência de uma fórmula de transação entre os grupos dominantes e ainda mais evidente a pressão das massas sobre a estrutura institucional. Configura-se, então, uma situação singular: todos os grupos, inclusive as massas populares mobilizados, participam, direta ou indiretamente, do poder; não obstante, como nenhum deles possui a hegemonia, todos vêem como uma entidade superior, do qual esperam solução para todos os problemas.¹² Esta situação de dependência dos diferentes grupos em relação ao Estado é uma realidade desde a crise final da oligarquia. Agora, porém, quando o processo de industrialização chega aos limites de sua coexistência com os setores "arcaicos" da sociedade, crescem em todos os setores as expectativas em relação às possíveis ações do Estado. Porém conforme esclarece Celso Furtado a expressão política desta situação de conflitos potenciais não se faz diretamente, através de lutas abertas entre os setores industriais e os setores agrários tradicionais. Com efeito, a tensão não pode vir à luz pois o desenvolvimento industrial se acompanha de um crescimento dos setores mais anacrônicos da economia tradicional, a agricultura para o mercado interno, e esta por sua vez, identifica seus interesses, no debate político, com os interesses gerais da agricultura.¹³

11 Fernando Henrique Cardoso reconhece no processo de industrialização dois momentos sociologicamente importantes. No primeiro, a aspiração ao progresso e à independência nacional "permitiu a definição de alvos capazes de acarretar, a longo prazo, mudanças estruturais". No segundo momento, houve a permeabilização do setor industrial já existente, pelos modelos e práticas difundidos por aquelas "pressões desenvolvimentistas". É importante observar, porém, que "não houve" adesão total da burguesia nacional aos valores de cunho estatizante que orientavam os movimentos de emancipação nacional. (*op. cit.*, págs. 84-85).

12 O empresário industrial, por exemplo, não se identifica subjetivamente com o Governo, vê-se subjetivamente como povo, e enquanto o povo exige proteção e benesses. Deste modo, "o empresariado tira o máximo proveito do fato de ser classe economicamente dominante sem ser de forma total camada politicamente dominante" (Cf. Cardoso, *op. cit.*, pág. 168).

13 "Como a posição ideológica do setor agrícola em geral está orientada para a defesa do status quo institucional, com base nas fortes posições que ocupa no Poder Legislativo, o grupo latifundiário de atuação mais anti-social conseguiu sempre mover-se dentro de uma frente ampla em que os interesses se confundem com os do conjunto da agricultura e mesmo de todos aqueles que detêm a propriedade de meios de produção. Dificultou-se, assim, a tomada de consciência na classe capitalista industrial da contradição entre os interesses da industrialização e os daqueles grupos que controlam as terras utilizadas para a produção de alimentos" (Celso Furtado, *op. cit.*, pág. 123).

Nestas condições, em que nenhum dos grupos dominantes é capaz de oferecer as bases para uma política de reformas, as massas populares aparecem novamente como a única força capaz de dar sustentação a esta política e ao próprio Estado. Não obstante, a nova situação propõe problemas mais difíceis. Enquanto nas décadas anteriores, a ação dos detentores do poder não ia muito além de optar, através do jogo dos interesses particularistas, pelas linhas de menor resistência popular – impõe-se agora ao Estado a necessidade de sobrepor-se, efetivamente, a este jogo de interesses, e de planejar em nome dos interesses nacionais, a reforma das estruturas. Enquanto no período anterior, o processo político construiu, através do populismo combinado com a relativa incapacidade política dos grupos dominantes, a imagem de um Estado soberano – agora se impõe a este Estado provar a realidade de sua soberania.

Se temos em conta a natureza da participação política das massas populares, perceberemos que se impõem graves limitações, a este intento de afirmação da soberania do Estado e de sua política de reformas. Com efeito, as massas são as bases da legitimidade do Estado mas, nesta mesma medida, não podem desenvolver uma ação política autônoma. Em outros termos: são a raiz efetiva do poder, mas nesta mesma condição, não passam de “massa de manobra”. Conferem legitimidade a um chefe populista (e, através dele, ao Estado) enquanto servem de instrumento para a aquisição e preservação do poder, instrumento particularmente útil quando nenhum dos grupos dominantes possui condições hegemônicas sobre os demais.

Isto significa que as massas só podem servir de base para a legitimidade do Estado quando ainda permanece possível o compromisso entre os grupos dominantes. Assim, a gravidade da situação, desde a renúncia de Quadros (1961), está em que se revela inconsistente a estrutura de compromisso. Já não se verifica entre os grupos em confronto esta relativa comunhão de interesses, que vinha permitindo aos detentores do poder revelarem-se sensíveis às insatisfações populares. Na medida em que se reduz o âmbito do compromisso entre os grupos dominantes, ou seja, exatamente nas circunstâncias em que se impõe ao Estado provar a realidade de sua soberania, reduzem-se também as condições que lhe vinham permitindo manipular as massas e, portanto, preservar e ampliar as bases do seu efetivo domínio.

Exatamente nestas condições, as organizações populares de esquerda passam a exigir do governo uma ação política pautada em critérios explicitamente ideológicos. Ganha importância política o nacionalismo, o qual tem como ponto de partida a idéia de que o povo é uma comunidade (minimizando deste modo as distinções de classe) e se orienta para o Estado como a única possibilidade de so-

lução para os problemas estruturais. Esta transfiguração ideológica do populismo conduz a uma alteração nas relações usuais de manipulação entre o governo e as massas populares. Enquanto sob o populismo, forma espontânea de expressão da ascensão política das massas, o detentor do poder detém igualmente as iniciativas no que se refere à manifestação política das aspirações populares, e se orienta, portanto, por uma política realista cujos limites são definidos pelo compromisso entre os grupos dominantes, – sob a inspiração do nacionalismo, que traduz em nível ideológico a pressão popular, o governo se sente cada vez mais impulsionado a uma ação que, a médio ou longo prazo, conduz à liquidação da expressão política de certos setores conservadores agrários. Em outros termos, a política deixa de ser “realista” e pretende ser, de fato, uma política de interesse nacional.

Com isto, não pretendemos afirmar que a política reformista do governo Goulart seja “desinteressada”. Nas marchas e contramarchas da orientação governamental ficava nítido que o reformismo era, a um tempo, uma ideologia e uma técnica de preservação e de ampliação do poder. Ademais, o governo não podia estabelecer claramente estas diferenças nas situações concretas pois o reformismo era concebido num quadro ideológico de consagração do Estado como a única possibilidade de solução dos problemas sociais e econômicos e, por outro lado, se sabia que algum tipo de reforma da estrutura de poder se fazia necessária, senão indispensável para levar avante o programa de mudanças.

Toda a complexidade da situação política brasileira desde a renúncia de Jânio Quadros até a queda de João Goulart parece-nos estar essencialmente contida nesta conjunção de fatores: agravam-se os problemas estruturais e como nenhum dos grupos dominantes exerce a hegemonia, todos se voltam para o Estado concebido como entidade independente à espera de suas iniciativas; não obstante, este se encontra praticamente paralisado, pois reduzem-se cada vez mais as margens de compromisso entre os grupos que o pressionam; em consequência, diminui também a possibilidade de que o populismo, através da manipulação, continue atuando como agente dinamizador da estrutura política; assim, a pressão popular se torna cada vez mais ideológica, alterando-se deste modo o esquema tradicional de manipulação.

Nestas circunstâncias, em que os detentores do poder já não possuem condições de dinamizar o processo político através de ações concretas, reserva-se à ideologia uma função importante. Por um lado, o nacionalismo, além de oferecer cobertura à ineficácia prática do Estado, instaura como realidade política o mito de um Estado democrático de todo o povo, como algo independente das diferenciações sociais de classe. As ações do governo como as das

organizações políticas populares passam a orientar-se cada vez mais pela crença em um Estado superior e soberano, capaz de esmagar qualquer possibilidade de reação dos grupos conservadores. Por outro lado, estes grupos (não apenas os setores agrários mas também os empresários industriais) igualmente mitificam o Estado como Estado revolucionário, opondo-se-lhe radicalmente.

Ainda é cedo para definirmos em que caminho se orienta o processo político brasileiro depois da queda de Goulart. Não obstante, talvez seja possível concluir, à luz da análise anterior, que chega ao fim, com a ascensão dos militares, o processo de democratização do Estado através do populismo: Isto não significa dizer que estão cortadas em definitivo as possibilidades de que as pressões se façam sentir no poder. Significa, porém, que já não subsistem condições para que a pressão popular mantenha sob sua forma espontânea, a mesma eficácia que possuía. Com efeito, o novo poder instaurado pelos militares parece marcar o fim do mito de um Estado democrático de todo o povo, e, deste modo, assinala um ponto de inflexão na história política brasileira.

CAPÍTULO III

O POPULISMO NA POLÍTICA BRASILEIRA *

O populismo, como estilo de governo, sempre sensível às pressões populares, ou como política de massas, que buscava conduzir, manipulando suas aspirações, só pode ser compreendido no contexto do processo de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a revolução de 1930. Foi a expressão do período de crise da oligarquia e do liberalismo, sempre muito afins na história brasileira, e do processo de democratização do Estado que, por sua vez, teve que apoiar-se sempre em algum tipo de autoritarismo, seja o autoritarismo institucional da ditadura Vargas (1937-45), seja o autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do pós-guerra (1945-64). Foi também uma das manifestações das debilidades políticas dos grupos dominantes urbanos quando tentaram substituir-se à oligarquia nas funções de domínio político de um País tradicionalmente agrário, numa etapa em que pareciam existir as possibilidades de um desenvolvimento capitalista nacional. E foi sobretudo a expressão mais completa da emergência das classes populares no bojo do desenvolvimento urbano e industrial verificado nestes decênios e da necessidade, sentida por alguns dos novos grupos dominantes, de incorporação das massas ao jogo político.

Produto de um período de crise e solidário em sua própria formação com as peculiaridades deste período, o populismo foi um fenômeno político que assumiu diversas facetas e estas foram fre-

* Versão modificada do artigo publicado em 1967 pela revista *Temps Modernes* em número coletivo sobre o Brasil organizado por Celso Furtado.