

CONSELHO EDITORIAL  
ANTÔNIO CÂNDIDO DE MELLO E SOUZA  
CELSO FURTADO  
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
MAX DA COSTA SANTOS

COLEÇÃO ESTUDOS BRASILEIROS

VOL. 3

DIREÇÃO:

ASPÁSIA ALCANTARA DE CAMARGO  
JUAREZ BRANDÃO LOPES  
LUCIANO MARTINS

Fernando Henrique Cardoso

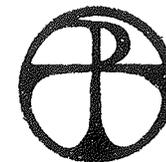
# AUTORITARISMO E DEMOCRATIZAÇÃO

~~17720F~~

SBD-FFLCH-USP



351245



Paz e Terra

## CAPÍTULO V

### ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL (\*)

#### I — *Sociedade Civil e Estado*

Com certo exagero seria possível caracterizar o pensamento político brasileiro deste século, dizendo que nele há duas tendências; a que vê no Estado o pólo aglutinador de uma sociedade onde a organização das classes é frouxa e a que vê na força do localismo oligárquico a base real de poder, fazendo do Estado uma resultante dos compromissos entre os vários localismos. Nessa linha quase caricatural de simplificação, pode-se acrescentar uma outra dicotomia: amiúde, os que vêem a sociedade brasileira como um amálgama de grupos que, se não são desconexos, ligam-se por interesses que independem das posições de classes, tendem a considerar o Estado como princípio unificador capaz de integrar a Nação; enquanto os partidários da linha oposta vêem nos partidos e no problema da representação e da organização político-jurídica a possibilidade "legítima" de alcançar o mesmo objetivo. Não é difícil acrescentar que estas polaridades cruzam com outra, a do realismo (pragmático ou programático) com que se batizam os partidários do Estado Autoritário, contraposto ao utopismo dos defensores do Estado de Direito. (1)

(\*) Versão revista de um texto apresentado ao Seminário sobre Modelos e Indicadores do Desenvolvimento Nacional na América Latina, Rio de Janeiro, 9 — 14 de maio de 1972.

(1) Na literatura recente há dois artigos que, sem padecer das limitações da simplificação extrema que fiz, qualificam as diferenças no pensamento político brasileiro: SCHWARTZMAN, Simon — "Representação e cooptação política no Brasil" e SANTOS, Wanderley Guilherme dos — "Raízes da imaginação política Brasileira", ambos publicados em DADOS (7) 1970.

Já se disse — com razão — que nem sempre e nem todos os autores qualificaram as relações entre estado e sociedade em termos de polaridades tão imediatas (2). Não obstante, persiste a linha da análise que contrapõe a representação à cooptação como se estes processos derivassem de princípios de organização política mutuamente excludentes. Subjacente a esta idéia, caracteriza-se a organização política em duas formas distintas e opostas, como se numa primasse a determinação do político pelo social (as classes se organizam, formam partidos, têm representação e “constituem” o estado), enquanto noutra o político — o Poder organizado no estado — condicionasse as possibilidades de existência, inclusive econômica, das classes (3).

Não é difícil demonstrar a parcialidade, se não a inadequação, destes esquemas como forma de caracterização do “processo político brasileiro”. Sua fragilidade é maior ainda quando o estilo de organização política é encarado como o resultado do conjunto de qualidades reiteradas do “povo brasileiro” ou da “cultura cívica nacional”. Além dos argumentos críticos apresentados pelos autores que têm refletido recentemente sobre o pensamento político no Brasil, seria fácil indicar que, em períodos determinados, a história política do país se caracterizou ora por uns, ora por outros dos pólos das dicotomias com que se costuma pensar o Brasil. Assim, no período que vai da crise de sucessão de Washington Luiz até 1934 seria difícil entender o processo político sem considerar a “sociedade civil” e suas organizações partidárias: os vários Partidos Republicanos regionais, o Partido Libertador do Rio Grande do Sul, o Partido Democrático de São Paulo, o Clube 3 de Outubro, as Legiões de Minas ou São Paulo, etc. Por outro lado, para que considerar hoje a Arena e o M.D.B. como atores políticos de primeiro plano?

Tudo isto é óbvio e leva água ao mesmo moinho: os cortes entre estado, sociedade (e, acrescente-se, economia) — por mais que se queira justificá-los em mérito de um rigor analítico — antes confundem do que esclarecem. Por certo, reduzir cada um desses planos ao outro resulta em

(2) Veja-se o artigo de W. G. dos Santos acima referido.

(3) Na análise política recente, alguns autores mantiveram essa visão, embora raciocinando mais em termos de Economia e Política do que de Sociedade e Estado. Em livro anterior, *O Modelo Político Brasileiro*. Difusora Européia do Livro, S. Paulo, 1972, resumo, em capítulo com o mesmo título, algumas destas análises.

igual equívoco: a “debilidade” da sociedade civil por si só não explica a forma do estado ou do regime político, da mesma maneira que da análise destes últimos não decorre a explicação de como e porquê a sociedade civil se diferencia e se organiza em maior ou menor grau. Este cuidado metódico, que parece acaciano, é entretanto difícil de ser transformado em princípio ativo de análise política. O quase truísmo da referência à necessidade de marcar as diferenças e as interrelações entre o estado e as classes justifica-se porque muitos cientistas políticos, por não tomá-lo em conta, voltam a introduzir na análise velhos fantasmas. Assim, o “regionalismo”, por exemplo, passa a ser considerado fator no jogo de Poder (Minas e São Paulo *versus* o Nordeste e o Rio Grande e assim por diante) sem que se determine quais os grupos sociais que as diferenças regionais envolvem. Outros, ao contrário, fazem das próprias classes Franksteins: a burguesia empresarial paulista, mesmo caolha e perneta em matéria política, teria “feito” a Revolução de 30, posto que essa foi “burguesa”. Quando não, mesmo a Revolução de 32 (na qual, de fato, houve envolvimento ativo do empresariado paulista) seria exemplo da vocação democrático-representativa da burguesia, em sua etapa “democrático-burguesa”, naturalmente.

## II — *Ordem Social, Estado e Economia no Pensamento Político Latino-Americano*

Obviamente estes equívocos (que, por serem elementares não deixam de estar presentes mesmo em análises ditas sofisticadas) não encontraram jamais guarida nas obras dos analistas mais conscientes do processo histórico. A título de ilustração e tomando pólos opostos na literatura latino-americana, Mariategui e Haya de La Torre são exemplos de estilos de análise política dos problemas do estado que, neste aspecto, não incorrem nos vícios do simplismo.

Mariategui, discutindo o regionalismo e o centralismo no Peru (4), mostra, simultaneamente, a base real dos problemas regionais no nível ecológico e dos meios de comunicação, a exploração do indígena, o jogo político que, diferentemente em épocas diversas, os partidos fizeram com a questão regional, as relações entre “gamonalismo e regio-

(4) MARIATEGUI, José Carlos — *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana* 11ª ed., Lima, Amauta, 1967, p. 168-188.

nalismo", as possibilidades efetivas de redefinição do papel do centralismo e o apoio que essa tendência logrou nos grupos locais, e assim por diante. Noutros termos, mostrou que se bem existem problemas reais de "desigualdade regional", estes se recriam politicamente na pugna entre interesses de poder. A simplificação localismo versus centralismo encobre um jogo no qual os *dupes* são no caso peruano, os indígenas: "o Peru tem que optar pelo gamonal ou pelo índio". Entretanto, sem negar a força dos interesses econômicos presentes na situação, exagerando-a mesmo, às vezes, Mariategui analisa com minudência a importância específica que o centralismo e o regionalismo tiveram como "fator de poder" no Peru. |

Haya, por outro lado, fez (em seus melhores tempos, é claro) uma análise atilada do Estado Mexicano da revolução. A ideologia implícita em sua análise (não distanciada de trombetas desafinadas que hoje, no Brasil, voltam a insistir na missão regeneradora do Estado Capitalista para a liberação nacional e a afirmação do Povo) é, certamente, autoritária e, até certo ponto, corporativista (5). Não-obstante, a análise ultrapassa claramente a pura ideologia. Contrapondo-se à interpretação de Lombardo Toledano, que reconhecendo a divisão da sociedade entre "opressores e oprimidos", acreditava que o Estado Mexicano "não quer considerar-se incluído em nenhum grupo", Haya, primeiro, caracterizou o "movimento" da sociedade mexicana:

"Confuso, aparentemente, pela tremenda fascinação de seus grandes episódios trágicos, o movimento social mexicano é, em essência: primeiro, o protesto cidadão contra a ditadura feudal, supressora despótica dos direitos democráticos; depois, o levantamento camponês contra a classe que este governo representava e, finalmente, a ação conjunta das massas da cidade e do campo — dos camponeses, operários e classe média — que se cristalizam juridicamente na Constituição de Querétaro de 1917. O conteúdo sócio-econômico dessa lei fundamental da Revolução Mexicana é anti-feudal

(5) Refiro-me a textos do cap. VII, "El Estado antimperialista", de *El antimperialismo y el APRA*, escrito por Haya em 1928 e publicado em 3ª ed. em Lima, por AMAUTA, 1970. Como exemplo da tendência corporativista da análise de Haya, reproduzo uma frase: "há de ser indispensável no novo tipo de Estado a vasta e científica organização de um sistema cooperativo nacionalizado e a adoção de uma estrutura política de *democracia funcional baseada nas categorias do trabalho*" (p. 104), grifos de Haya.

e anti-imperialista no artigo 27, obreirista e favorável à classe média no artigo 123, e demo-burguês ou liberal em sua aspiração total" (p. 98).

Nestes termos, um Estado constituído por um movimento de "frente única", tinha para Haya a tarefa primeira de defender a soberania contra a reação imperialista. Mesmo porque, as conquistas sociais contra o "feudalismo" encontrariam uma "barreira imperialista". Assim, o Estado post-revolucionário "transforma-se no instrumento de luta, bem ou mal usado, destas três classes contra o inimigo imperialista que lutou para impedir a consumação da revolução. O Estado é, pois, fundamentalmente um instrumento de defesa das classes camponesas, trabalhadoras e médias unidas, contra o imperialismo" (p. 99).

Isto posto, Haya separou a "missão histórica" de um Estado assim constituído, dos problemas de Governo e do processo de implantação das políticas que levariam aos objetivos do Estado. "O mais transcendental da experiência histórica que o México oferece ao apresentar o novo tipo de Estado, é a contradição entre seus enunciados teóricos anti-imperialistas e seus sistemas de aplicação práticos, parcialmente inconexos" (p. 100). Deste quadro, alguns inferiram que "a grande questão poderia estar no conflito dos interesses mais ou menos antagônicos, das três classes que alcançaram sua representação no Estado e que lutam pelo predomínio de uma sobre as demais" (p. 100). Não era esta a disjuntiva preferida por Haya para caracterizar "la gran cuestión" do Estado. Pensava ele que: tais antagonismos estão subordinados de forma absoluta à pressão comum que o Estado suporta do imperialismo, que, está claro, se alia à reação-feudal. O conflito radica fundamentalmente, portanto, na inconformidade entre a textura política do Estado e sua estrutura econômica" (p. 100).

A partir desta caracterização, Haya mostra que para adequar o Estado Revolucionário Mexicano à sua missão histórica era necessário modificar o próprio aparelho do estado. Seria necessário criar um Estado de Defesa Anti-Imperialista que conduzisse a luta no campo econômico "estabelecendo um novo sistema de economia, cientificamente planejado e um novo mecanismo estatal que não poderá ser o de um estado democrático "livre", mas o de um Estado de guerra, no qual o uso da liberdade econômica deve ser limitado

para que não se o exercite em benefício do imperialismo” (p. 101).

Sem temor de chamar as coisas por seu próprio nome, Haya afirma que a nova organização estatal teria algo de capitalismo de estado. Esta “nova organização” deveria estar alimentada, por uma filosofia política “coletivista”. Neste ponto, nosso Autor passa a defender uma curiosa, embora sedida, teoria política pela qual “O Estado Anti-Imperialista que deve dirigir a economia nacional, terá que negar direitos individuais ou coletivos de ordem econômica cujo uso implique num perigo imperialista” (p. 103). Por isto, o conceito normativo de Estado Anti-Imperialista radica na impossibilidade de conciliar a liberdade absoluta individual em matéria econômica com a luta anti-imperialista. A ordem privada econômica, sob este aspecto, é falaciosa, porque encobre em seus atos a ordem pública: “O proprietário nacional de uma mina ou de uma fazenda, que vende sua propriedade ou negócio a um empresário *yankee*, não realiza uma ação contratual privada, porque o comprador não apenas investe dinheiro numa operação, mas *investe soberania*” (p. 103).

Por trás do Estado Anti-Imperialista, Haya vê uma classe dirigente possível, “as classes médias”, que têm “maior aptidão para a luta. Ainda vivem sua idade heróica. Têm ainda campo aberto para converter-se parcialmente em grande burguesia; são, por fim, lutadores. Têm capacidade de rebeldia, de beligerância. Não suportam o peso rude de uma forte classe superior, nem a presença hostil e crescente de um grande proletariado” (p. 112).

Em resumo, Haya, como Mariategui, não dissocia a ordem social do estado e da economia. Ambos, por outro lado, utilizam conceitos normativos, sem disfarces, em suas análises. Para Haya a classe média redentora utilizará o Estado para romper a submissão imperialista. Mariategui vê na liberação do indígena a mola do processo político peruano e, como Haya, não se equivoca quanto a que a Teoria do Estado se relê à luz dos objetivos postos pela luta de classes.

Por certo Haya desprezou “a la legère” a objeção daqueles que, segundo ele, “por terem mentalidade alienada à Europa”, diziam: “mas, se dais um posto no novo Estado à classe média, levais ao poder com esta classe o embrião da

burguesia do futuro; ela vos trairá quando se sentir forte, entregando-se e entregando-nos de novo ao imperialismo”. A objeção, que Haya considerou “unilateral e desprezível”, se fez condicionamento real na história mexicana recente. Errou, pois, nosso autor na avaliação política, ou quiçá — e sempre haverá quem defenda esta explicação alternativa — a classe média mexicana não teve no Estado o contrapeso que Haya (caindo subrepticamente no argumento de Lombardo Toledano) via como necessário para organizar cooperativamente a economia mexicana.

Meu interesse nesta discussão não está, entretanto, em avaliar a adequação entre os esquemas de interpretação propostos, o curso histórico e os valores implícitos. Quero apenas chamar a atenção para um estilo de análise global, tradicional se se quiser assim qualificar, mas que estruturava as diferenças e oposições existentes entre sociedade, estado e economia, sem dissolvê-las na síntese (6).

### III — Estado e Sociedade Entrelaçados

Voltemos ao ponto de partida. A primeira dicotomia indicada como característica do pensamento político brasileiro, referente ao predomínio do estado ou ao predomínio dos grupos particularistas enraizados na ordem civil, não poderia ser superada se demonstrado o formalismo da separação entre estado e sociedade? Por certo, a verificação da hipótese inicial pode ser tentada, como o foi, por exemplo, por Schwartzman em termos de sua “adequação histórica” (7). Para isto seria necessário ver em que períodos a ordem estatal primou sobre a ordem civil, como e com que resultados.

Aqui endosso a alternativa, “tradicional” talvez, mas rica em capacidade explicativa, apontada por Schwartzman: a de considerar as duas tendências interpretativas como refletindo “um processo simultâneo de desenvolvimento contraditório”.

Entretanto, para pensar o desenvolvimento desta contradição é preciso caracterizar a luta política como uma pugna entre grupos e classes com interesses contrapostos. De

(6) Está claro que existem autores brasileiros que buscaram relações deste tipo. Mesmo Oliveira Viana e Azevedo Amaral poderiam ser utilizados para exemplificar este procedimento, apesar do anacronismo racista de algumas de suas explicações.

(7) Veja-se SCHWARTZMAN, Simón, *op. cit.*

outra maneira a política passa a ser um jogo de cabra cega: o estado, encapuçado, sem que se saiba quem está por trás dele, se opõe ao localismo dos donos da terra, dos empresários ou de quem mais seja. Quando não, simétrica e opostamente, são as facções políticas (quando a interpretação privilegia a "sociedade civil") que brincam na gangorra do Poder no puro ludismo de um apetite sem gosto pela comida, sem que se entenda porque algumas facções se opõem às outras.

Para dar um só exemplo na literatura recente e toman-do trabalhos cuja utilidade é indiscutível, no artigo sobre "Atores Políticos do Império" (8) os autores vêem, como é óbvio, os Partidos como fatores organizacionais básicos da política imperial, discutem a tese de Faoro — outra vez na moda, *et por cause*, considerando-se a burocracia autoritária do presente — sobre o Partido Liberal como expressão da oligarquia latifundiária e o Partido Conservador como representante dos interesses da burocracia. Por outro lado, transformam a disputa entre centralismo ou federalismo na questão fundamental da política. Visando alargar ou corrigir a tese de Faoro sobre o papel predominante da burocracia na política do Império, os autores sugerem que seria necessário ver "as raízes de classe" da burocracia.

Não creio que a tese de Faoro seja "falsificável" através da análise "de classe" da burocracia, pois esta não negaria necessariamente os interesses específicos da camada burocrática. Entretanto parece-me bem difícil — e Nabuco viu isto com clareza meridiana — explicar a política do segundo império sem considerar como problema fundamental a questão da escravidão. Isto salta aos olhos! Não obstante, na análise "ao nível propriamente político" os autores sequer mencionam o problema. Assim como Mariategui disse que o Peru teria de optar entre os gamonais e os índios, Nabuco e tantos outros viram que a questão política do Império (questão que o derrubou...) era o problema da escravidão. A ordem econômica se fazia elemento condicionante do jogo político (sem determiná-lo mecanicamente: já se escreve estas coisas com certa vergonha, de tão óbvias) não porque a burocracia Imperial tivesse — outra obviedade — origens de

(8) LIMA JR., Olavo Brasil de e KLEIN, Lucia Maria Gomes — Atores políticos do Império, DADOS (7) 1970

classe (9) mas porque a estruturação social e política do Império *no seu conjunto* é impensável sem a escravidão. Isto posto, é possível ver a margem de liberdade que os "atores políticos" tiveram no Império, o papel da burocracia etc...

Não quero estender-me em exemplos. Entretanto, como se pode pensar o movimento republicano sem ver as alianças e oposições — simultâneas, do ponto de vista interpretativo — entre o "estamento burocrático militar" e os fazendeiros de café do "Oeste Paulista" (10)? Não teria esta aliança cimentado as lutas da Abolição? Não teriam as alianças rompido no exercício do poder pelos florianistas? Pode-se, de fato, explicar a República Velha, a oligarquia no Poder, sem relacionar estado (burocracia) e interesse "civil", isto é, interesse dos fazendeiros e comerciantes?

No plano mais específico da organização política, a literatura existente mostra com relativa consistência o arranjo que prevaleceu na República Velha (mas que, decompondo-se, estendeu-se durante os governos de Vargas e o período pós 45 até 1964) entre estado e sociedade, entre executivo central e poder local. Os documentos deixados por Campos Salles sobre a "política dos governadores" mostram o fundamental do jogo político neste aspecto: embora a "verdadeira força política" do regime residisse nos Estados, caberia ao Executivo Nacional coordenar e manter o equilíbrio entre os poderes. Na ausência de partidos, o compromisso entre os "chefes naturais", locais, e o Chefe do Executivo ga-

(9) Mesmo porque, graças à "indeterminação relativa da ordem política" — expressão vaga e contraditória que tem a magia de "comunicar a mensagem" — os burocratas podem em circunstâncias dadas fazer seu jogo próprio, apesar de suas ligações de classes.

(10) Outra vez, a expressão Oeste Paulista — que, diga-se de passagem, geograficamente não está no Oeste propriamente — encobre (ou resume, depois que se explica o que está encoberto) relações sociais de produção determinadas. Trata-se de fazendeiros-empresários que substituíram a mão-de-obra escrava por trabalhadores imigrantes. Por trás deste processo existe outro, mais geral, de reorganização da divisão social do trabalho, quebrando a autarquia dos fazendeiros, criando teias comerciais e financeiras. Politicamente, por seu turno, este processo assenta num controle da Província e depois do Estado de São Paulo, pelos fazendeiros de café. Graças a isto São Paulo (quer dizer, os fazendeiros) importaram imigrantes e, muito depois, usaram o estado para fazer especulações mercantis e financeiras no mercado mundial (processo arqui-conhecido).

rantiria a continuidade política. O presidente arbitraría entre disputas, apoiando-se, por certo, nas "maiorias regionais" (11). Tratava-se de um "governo de notáveis", oligárquico, onde a oposição entre Executivo Central e Poder Local estava sanada no fundamental: o chefe indicava autoritária, mas tradicionalmente. Indicava, se possível, o "mais igual entre os iguais"... Por certo, havia lutas entre facções, mas o Regime as absorvia. Quando, porém, a oposição assumiu características distintas da luta entre iguais denotando a presença de novas forças sociais e pôs em xeque as "chefias naturais" em nome do "interesse nacional", do sufrágio universal, ou de qualquer outro princípio universalista, o regime foi incapaz de incorporar e controlar a oposição. O recurso político que possuía para estas circunstâncias era a exclusão violenta da oposição. Vê-se, portanto, que na República Velha o autoritarismo do chefe — inclusive do Chefe do Executivo Nacional — era controlado tradicionalmente. Os interesses "civís" não se opunham aos "políticos", nem os "locais" ao "central"; uns eram a continuação dos outros. Estado e sociedade entrelaçavam-se (12).

Então, por que tanta tempestade num copo de água? Possivelmente porque à pergunta "o que é o estado?" (nos países latino-americanos) não se têm seguido respostas se não as dicotomias já referidas: um "aparelho" controlado pelo estamento burocrático, ou, no pólo oposto, "o comitê executivo" das classes dominantes. Sendo ambas as caracterizações simplistas e insatisfatórias, os analistas ficam girando como mariposas em focos de lanterna de pilha.

(11) Sobre este ponto ver o artigo recente de FRANCO, Celina do Amaral Peixoto M., OLIVEIRA, Lucia Lippi de, e HIME, Maria Aparecida Alves — "O contexto político da revolução de Trinta", *DADOS* (7) 1970.

(12) A este respeito o depoimento de Lenido Coelho reproduzido por FLEISCHER, David — O recrutamento político em Minas 1890/1918, *REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS*, 1971, p. 55, é ilustrativo: "O chefe do Governo (de Minas) que sempre do P.R.M. sugeria o nome ou nomes dos candidatos. O Presidente tinha o cuidado de, escolhendo os nomes de influência política no Estado, organizar umas listas destes nomes (...)"

Comentando o processo de seleção política em Minas, TORRES, Oliveira diz: "O então ocupante da governança dirigiria as negociações, caindo a escolha em alguém de sua confiança, mas que fosse também aceito pelos grandes chefes", *Estratificação social no Brasil*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1965, p. 107.

#### IV — Natureza e Legitimidade do Estado

Que a análise do estado em termos da expressão imediata da pura dominação econômica de classe não satisfaz aos requisitos das mentes menos simplificadoras parece evidente. Mas, o risco maior de engano na caracterização do Estado nas sociedades latino-americanas parece ir para o outro extremo: vê-lo como o Produtor de todas as classes. De fato, a teoria do estado *implícita* em boa parte das análises parece ser a que o considera como um estranho *Leviatã* anti-hobbesiano. Não existe na consciência social o problema da "political obligation" nos termos em que a filosofia do século XVII deixou como herança para a teoria democrática do Estado. O texto de Haya indica isso. A visão implícita do problema do Estado existente nos textos da CEPAL, se os tomarmos como indicadores do grau de "consciência social" dos problemas latino-americanos, aceita, da mesma maneira, dois princípios cuja contradição formal não assusta aos que pensaram os problemas políticos da região: o estado deve mediar entre os interesses, em benefício dos despossuídos, embora dentro dos limites da democracia, se possível liberal (13). Parece que, no caso das sociedades latino-americanas (e a brasileira, no particular, não escapa à região), o estado é recorrentemente pensado como mediador, como Poder Moderador, situado entre as classes. A aceitação do poder do estado pelos grupos dispensaria o mercado como seu fundamento: não é o interesse racional do indivíduo que, numa "sociedade possessiva" baseada no mercado, impõe a norma da soberania como garantia de sobrevivência.

Assim, na América Latina, mesmo a teoria democrática do Estado parece ter fundamentos distintos daqueles que na liberal democracia saxônica asseguravam o dever da obediência ao estado. Ele decorreria da necessidade de sobrevivência de todos, da Nação, e não de cada indivíduo. Entretanto, é difícil justificar em termos não ideológicos este estilo de discurso. Sua seqüência lógico-política desemboca no

(13) Veja-se *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Editorial Universitária, 1970 (seleção de textos da CEPAL).

Ver também PREBISCH, Raul — *Transformación y desarrollo*, Washington, BID, 1970. Hélio Jaguaribe fez um extenso comentário deste e de outros documentos de Prebisch, salientando o mesmo ponto a que me refiro acima (In JAGUARIBE, Hélio — *Enfoques sobre a América Latina: análise crítica de recentes relatórios*) (mimeo).

autoritarismo. Como poderia o Estado mediar entre as classes se não fosse mais forte que elas?

A teoria da representatividade política, segundo este tipo de tradição latino-americana, perderia também sentido pois, mesmo se a pensarmos nos limitados termos do século XVII, ou seja, em função da representatividade dos proprietários, o Poder Soberano do Estado Moderador não decorre da delegação e investidura vindos "de baixo" e de cada componente da sociedade política, mas sim da própria "constituência" da sociedade. A existência e sobrevivência das partes (isto é, das classes, proprietárias e não proprietárias) é que requer *ab initio* um árbitro que lhes sobre o ânimo da convivência dirigida e compartilhada. Sem ele não haveria sociedade civil.

Mais curioso ainda, embora explicável, é o fato de que a teoria do Estado Moderador dispensa o apoio de Maquiavel. Não se trata de pensar um Estado-Príncipe em que a lógica do Poder sobreleve a tudo o mais. Como a necessidade do Estado-Protetor deriva "estruturalmente" do equilíbrio "necessário" entre as classes, a dominação faz-se mais "técnica" do que "política". A harmonia democrática, naturalmente, informa os atos do Poder, num arranjo de corte "democrático-funcional", na expressão antiga de Haya de la Torre.

Argumentação deste tipo poderia ser usada para fundamentar no plano da filosofia política a teoria do papel do estamento burocrático na vida política brasileira. Os fatos, naturalmente, teriam de ser um tanto distorcidos para dar-lhe fundamento empírico....

A esse estilo de argumentação se contrapõe, além da visão monista da determinação econômica de um marxismo mal digerido que não faz a distinção entre estado e classe dominante, a análise liberal. Nesta, a teoria da representação, com os supostos filosóficos anteriormente aludidos, e os aspectos organizatórios do poder, encarados jurídico-institucionalmente, transformam-se nos ingredientes fundamentais para responder o que é o Estado. Por certo, com exceção de uma visão totalmente alienada da matéria, não ocorre, mesmo aos liberais extremados, pensar, no caso do Brasil, uma política de contração do estado nas suas funções econômicas e sociais. Antes, o problema se restringirá à forma política de controle do Estado e às disputas de filosofia política: por

qué e para qué?, sem jamais discutir "para quem?", que é a verdadeira questão.

Por necessidade lógica o pensamento liberal tende a aceitar a tese da independência da sociedade civil — das classes — diante da ordem política e a pôr o peso da crítica nos problemas da cidadania e da representação. O robustecimento destas permitiria o controle do estado; a delegação que legitima o Poder estabelece ao mesmo tempo os limites da soberania: ela deve reiterar-se para que a soberania mantenha-se legítima.

\* Na prática, raramente os liberais têm aceito o ônus do liberalismo. Seria fastidioso relembrar os momentos em que, derrubados regimes ou governos considerados pelos liberais como autoritários (como o de Vargas em 45) ou burocrático-populistas (como o de Vargas em 54 e Goulart em 64), eles próprios foram os primeiros a apelar e confiar na qualidade mediadora das Forças Armadas e do estado — e em sua capacidade repressiva — reforçando, assim, na prática, a concepção do Estado protetor.

Isso levaria a crer que a crítica autoritária à liberal-democracia e, com igual razão a crítica de esquerda, encontram, pelo menos no Brasil, fundamento nas coisas. O idealismo das Constituições, o utopismo como estilo de análise, a prevaricação cotidiana dos ideais para a manutenção de uma parcela de poder, caracterizam o liberalismo caboclo. Liberalismo castrado, porque temeroso quase sempre da liberdade, da organização efetiva da sociedade civil e da participação.

Tudo isso, naturalmente, indicaria que no plano da ordem social e da ordem econômica existem fatores que redefinem o Estado e as classes, obrigando o pensamento político liberal a contorcer-se para propor fins desejáveis porém, ao mesmo tempo, viáveis.

Não é meu propósito nesta discussão ir além da indicação de certos problemas da relação entre estado e sociedade no Brasil. Com os parágrafos anteriores quis mostrar apenas que a relação das classes entre si e com o estado tanto não é simples que a teoria do estado tem sido incapaz de propô-las sem confundir-se com a ideologia: ou se pensa, como os autoritários, que o estado é protetor e coordena o "organismo coletivo", obscurecendo-se a exploração de classe e o conflito entre classes, ou, como no caso dos liberais, se apela ao uto-

pismo de um estado sob o controle político de uma vaga e inexistente cidadania. Quando esta começa a existir e aparece como o que é nas condições brasileiras (populismo, sindicalismo associado ao Estado, politização do exército, movimento estudantil etc.) os liberais são os primeiros a pedir a intervenção das forças corretoras. A esquerda, por sua vez, repete o refrão à guisa de explicação: "estado burguês". Com isso não acrescenta muito à compreensão do estado ou da burguesia.

Não é pois uma tempestade num copo d'água a algazarra feita em torno da "questão do estado" na sociedade de classes no Brasil. É um problema que requer reflexão e análise.

#### V — O Estado Brasileiro Post-1964 e as Classes em que se apóia

Deixemos um pouco à margem digressões históricas ou teóricas para pensar o presente. Qual é o caráter do estado brasileiro atual? Como se relacionam hoje estado e sociedade? Se seguirmos a análise de Haya (que de resto, neste aspecto, prende-se ao paradigma marxista) conviria começar a resposta pela caracterização do "movimento" da sociedade brasileira. Neste ponto não há como esconder que o estado atual, "da Revolução de 64", bem como as Constituições que o definem (a de 1967 e a atual) indicam o nome de seus criadores: a aliança empresariado-classe média. Que empresariado e que setores da classe média? Sinteticamente: os chamados "setores modernos" de ambas as classes. Dito sem o adjetivo: o setor da burguesia empresarial que se organizou na Grande Empresa e os setores da classe média que se escudam no Estado Empresarial e na Grande Empresa, inclusive e principalmente os militares que assumiram como missão própria alcançar e fortalecer o desenvolvimento capitalista.

Não vem ao caso repisar o já dito e sabido (14). Por certo, os que iniciaram o movimento de 64 baseavam-se em aliança distinta, apoiando-se em boa medida nos setores "tradicionais" da classe média, organizados na Igreja e nos Partidos, bem como nos setores que a literatura chamava de "agrolatifundistas". Estes grupos foram, entretanto, aliados pro-

(14) Remeto aqui a meu artigo sobre "O modelo político brasileiro", já citado.

gressivamente das posições de poder dentro do estado, em benefício dos já referidos grupos "modernos". A expressão visível destes é a "tecnocracia", da empresa pública, da empresa privada e do próprio estado.

Como facção hegemônica dirigente destes grupos encontram-se as Forças Armadas. Também não vem ao caso repetir o óbvio: não se trata do caudilhismo militar, mas do controle do aparelho do estado pela Corporação Armada, transformada simultaneamente em foco de poder político e de controle burocrático.

Este eixo de poder, se é certo que implementa metas estruturalmente compatíveis com a dominação burguesa (amplia as condições de acumulação de capital), ao nível da política propõe objetivos e implementa medidas que vão além desta base estrutural. Nem a origem do estado em sua forma atual, nem o condicionamento estrutural das classes que o sustentam, são suficientes — embora sejam necessários — para explicar o sentido, o alcance e os limites das políticas emanadas do estado. Para delimitá-los é preciso ir além do reconhecimento estrutural da determinação de classe. Está claro que esta "determinação de classe" implica (sem o que a referência política às classes perde sentido) em que no geral o estado atual garante a dominação do empresariado sobre as de outras classes e assegura a reconstituição e o funcionamento dos mecanismos de acumulação. Neste aspecto, não só o estado liquidou ou controlou as organizações de classe (sindicatos, partidos) e os meios de expressão de oposição (Congresso, Imprensa) que poderiam ser utilizados pelos setores de classe derrotados em 64 (inclusive a parte do empresariado e das classes médias ligadas ao populismo), como assegurou uma política econômica que, às expensas dos trabalhadores (arrocho salarial), de parte da classe média (funcionalismo etc.) e mantendo a exclusão social e econômica que herdara do Regime anterior (no campo e nas cidades), permitiu a reconstituição dos mecanismos de acumulação. Os instrumentos para isto foram criados desde o governo Castelo Branco, encontram-se codificados na Constituição de 1967 e obrigaram a uma modernização do aparelho do estado, bem como à adoção de políticas econômicas claramente favoráveis à ação empresarial.

Como compatibilizar a função do estado, de assegurar o crescimento econômico nos termos de uma agressiva política

capitalista, com o fato de que as Forças Armadas constituem o setor politicamente hegemônico no estado? Se não quisermos cair no simplismo de pensar que "no funa" existe uma coincidência de interesses entre os militares e burguesia (a defesa da ordem, por exemplo), convém especificar mais a análise. Não é difícil perceber que toda a política econômica post 64 (apesar de suas variantes) orientou-se no sentido do fortalecimento da Grande Unidade da Produção. Neste sentido, tanto a Empresa Pública como a Empresa Privada beneficiaram-se com as políticas adotadas. Por outro lado, o estado fortaleceu sua capacidade de regulamentação, aproximando-se, formalmente, dos desejos de Haya de La Torre para o Estado Mexicano, *sem endossar a política anti-imperialista do tipo preconizado por Haya* (15).

Não obstante, o fortalecimento do Estado incentiva sempre as esperanças e o medo da instauração do que já se chamou de um "socialismo dos tolos". A direita e à esquerda, por motivos distintos, vê-se no fortalecimento do Estado ("acima das classes") a possibilidade de organizar a Nação sob o controle do estamento burocrático-militar. Estas esperanças existem também para as Forças Armadas. Alguns grupos militares se propõem a desencadear processos que, segundo crêem, garantirão o fortalecimento autônomo da Nação. O crescimento da Empresa pública e o fortalecimento da capacidade regulamentadora do Estado passam a ser encarados, nesta perspectiva, como contrapeso à expansão da economia privada tanto nacional como estrangeira. O dinamismo simultâneo da Empresa Pública e da Empresa Privada, permitiu que os militares definissem sua política de defesa da Nação, sem que o empresariado se sentisse coibido economicamente, alicerçando as bases da

(15) Nisto radica a diferença essencial entre 64 e a Revolução Mexicana. Não se trata apenas de que uma foi uma Revolução de baixo para cima (dentro de limites), mobilizadora da massa rural e urbana, gestora de Partido, enquanto a outra foi mais um movimento de cúpula. A diferença essencial é que se a revolução Mexicana foi inicialmente anti-imperialista e popular (classes médias, camponato e operariado), a de 64 foi um movimento que encontrou lealdades das classes médias para cima e nunca teve um programa (embora tenha tomado algumas reduzidas medidas) anti-imperialista. Ao contrário, nasceu e se definiu no governo Castelo Branco sob o signo da associação com as Potências Hegemônicas e do apelo ao capital estrangeiro como forma de acelerar o desenvolvimento.

aliança entre os setores economicamente dominantes na área privada e os setores militares politicamente hegemônicos.

Não importa agora verificar os limites dessa política (16). O decisivo é mostrar que pode ressurgir no novo estado o conflito político. Noutros termos, o estado está expressando uma aliança *contraditória* de grupos. Não quero desmentir, ao mencionar esta contradição, o caráter burguês do Estado, como é óbvio. Desejo apenas dizer que este é insuficiente para explicar tanto as políticas que estão sendo implementadas, como as lutas de poder.

Neste sentido, podem ocorrer, como já tem ocorrido, choques entre os interesses de grupo da burguesia e os interesses políticos dos demais setores que controlam o estado. A vitória de uns ou outros grupos, isolados ou em aliança, dependerá — dentro dos limites já assinalados — do conflito político e não pode ser deduzida, *a priori*, exclusivamente das determinações abstratas de classe. Além disso estes conflitos só em conjunturas excepcionais poderão pôr em causa de forma global o arranjo político que sustenta o regime. No cotidiano eles aparecerão como oposições tópicas e laterais às grandes questões do Poder. Embora nem por isso sejam "secundários". É da repetição e acumulação de desgastes ocasionais e conjunturais que se criam as condições — ao nível da política de cúpula — para as crises de poder.

Se isto é certo, ou seja, se não se pode pensar na homogeneidade do estado e se esta heterogeneidade tem raízes na ordem social e política (quer dizer, no fato de que uns são produtores privados e outros controlam parte do Estado e da produção sem possuir aquela qualidade), como se expressa o conflito e quais são as organizações que o viabilizam?

## VI — Partidos, Anéis e Luta Política em Estados Autoritários

Classicamente se pensa nos Partidos como o instrumento pelo qual os grupos sociais agem com vistas ao Poder. A título de palpite, eu diria que no caso brasileiro as próprias organizações do estado (inclusive as Empresas Públicas) são utilizadas pelos grupos como *aparato* político. Esta si-

(16) Remeto, outra vez, a meu artigo sobre "O modelo político brasileiro".

tuação não é inédita, mas não vem ao caso ir além da verificação imediata.

Assim, à hipótese da existência, do fortalecimento e da expansão de um Poder Burocrático e Tecnocrático em oposição à Sociedade Civil e a seus mecanismos clássicos de luta pelo poder (os partidos), eu apresentaria a alternativa de pensar os vários setores do estado como facções em luta política; cada um deles ligados a interesses sociais distintos. A burocracia e a tecnocracia poderiam ser pensadas como aparatos (diversos, naturalmente) a serviço de interesses políticos (sem deixar de incluir entre eles o poder econômico).

Mais ainda, se no passado o eixo ordenador da sociedade brasileira foi pensado por alguns como estando constituído pelo estado enquanto burocracia (ao lado de outra burocracia, a Igreja), a ele haveria que juntar agora a burocracia das Grandes Empresas. Estas, naturalmente, são em parte internacionais e agregam à luta política feições novas, na medida em que o "funcionário" da empresa multinacional não tem porque prestar sua lealdade à "civitas", mas sim ao "dominium" — à Corporação Multinacional — que ultrapassa as fronteiras da Nação.

Neste capítulo, não desejo elaborar esta questão além dos limites de uma primeira caracterização. Mas dela decorre que na cena política brasileira haveria que caracterizar dois tipos de organizações atuantes, ambas "burocráticas", mas inseridas em contextos de dominação de nível, complexidade e sentido distintos. Uma, a Grande Empresa Privada, insere-se num contexto nitidamente supra-nacional (quando não anti-nacional). Outra, a Burocracia Pública (incluídas as Forças Armadas), tenderia a definir-se nos marcos da Nação. Entretanto, assim como a Burocracia Pública divide-se em facções políticas, no sentido mais amplo (ou seja, que se propõem fins e implementam medidas para alcançá-los em função dos setores de classe e grupos a que se ligam), é preciso pensar o sistema político em termos de "anéis" que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a Pública e a Privada. Dessa forma, partes das Empresas Públicas, ou melhor, da burocracia dessas empresas e seus dirigentes, podem ser captados pelo sistema de interesses das Empresas Multinacionais. O mesmo pode ocorrer com diversos setores do Estado (ministérios, divisões, grupos executivos etc.). Inversamente, parte do setor con-

trolado pela Empresa Privada (inclusive seus órgãos de classe, como os sindicatos, federações etc.) pode aliar-se com segmentos da burocracia estatal, formando um "anel" de pressão, e assim por diante.

Está claro que o jogo político destes anéis encontra limites tanto nos interesses objetivos (de poder e econômicos) dos respectivos eixos fundamentais de ordenação estrutural, como no fato decisivo de que o Estado, embora fragmentado, aparece como um Bloco — e assim é — diante da questão fundamental: as alianças variáveis são possíveis na cúpula à condição de que não ponham em risco o caráter fundamental do estado, como um Estado de Desenvolvimento Capitalista. Luta-se por suas variantes, Capitalismo de Estado ou Capitalismo de Empresa. Mesmo esses, entretanto, como se viu, aparecem como nuances de grau, pois uns e outros contrincentes aceitam o desiderato comum que dá validade ao sistema: a acumulação se fará por vias capitalistas.

Ideologicamente os dois lados querem fazer crer que a racionalidade formal da adequação entre meios e fins, a técnica, justifica seus pontos de vista "acima de interesses particularistas". Uns pensam este "nível superior às classes", como sendo constituído pela Nação (com o empenho conseqüente na elaboração de uma política de Potência). Outros substituem a Nação (polarizador ideológico que leva ao risco do irracionalismo e do populismo) pelo Desenvolvimento Integrado no mercado mundial. Os primeiros parecem ser mais "autoritários", enquanto os segundos mais "liberais". Por certo ambas vertentes ideológicas de justificação do estado atual se preocupam mais com os "para quê" do que com os "para quem".

É preciso reconhecer que as condicionantes estruturais do Estado colocam desafios sérios à imaginação política para resolver o problema do Regime. Com efeito, como organizar o poder, como selecionar quadros, para tornar possível combinar a cooptação com a representação, como definir as regras de Governo (inclusive a principal: a da sucessão) não são problemas que possam ser deduzidos do caráter do Estado. Este condiciona os parâmetros, mas não determina as combinações possíveis.

Sem embargo, se a relação Estado e Sociedade passa pela mediação das organizações burocráticas (públicas ou privadas) e se o sistema no qual se dá o entrelaçamento entre am-

bas as ordens institucionais supõe “anéis” cruzados, pelos quais os interesses da sociedade civil (inclusive os econômicos) passam a existir *dentro* do Estado, como manter a preeminência dos velhos temas, problemas e instituições que, no passado, caracterizavam a “vida política”: partidos, sufrágio, representação, organização federativa etc.?

Salta aos olhos a fragilidade destas instituições e da filosofia que as originou para responder aos requisitos da ordem atual. Visto o problema do ângulo do Estado e das classes dominantes (posto que estas, ou melhor, seus setores hegemônicos se integram diretamente nas estruturas burocráticas atuantes) pareceria que estas questões perderam urgência. A prática política mostra que medidas as mais drásticas são tomadas contra os ingredientes fundamentais do regime democrático (cancelam-se, postergam-se ou modificam-se as formas das eleições, cancela-se o habeas-corpus, reduz-se a autonomia dos Estados etc.) sem qualquer reação de monta. Os mais sófregos vêem nisso o fortalecimento do segmento burocrático-militar em desmedro da sociedade civil.

Eu estou propondo que se analise o processo de outro ângulo: a ordem civil e a ordem política se reorganizaram e entrelaçaram a partir de um novo arranjo, pelo qual os antigos instrumentos de existência política das classes dominantes cederam o passo a formas novas. Assim, ao restringir a força dos Estados ou ao controlar a designação dos governadores, o Executivo corta falsos nós gordios, mostrando a todos os segredos da Caixa de Pandora. Encasulados nas velhas formas políticas, pouco a pouco se vão definindo os contornos da nova ordem. A “região administrativa”, as organizações regionais (Sudene, Sudam, vales e bacias várias etc.) — para dar um exemplo — constituem a forma político-administrativa do estado atual. Neles, setores dos grupos dominantes (da ordem econômica e social) que se moveram mais dinamicamente já estão “representados” ou cooptados. Não se trata do Estado Absoluto destruindo os barões, mas de uma reorganização e redistribuição de poder através do entrosamento dos “anéis burocráticos” que fundem interesses privados e públicos.

Do ponto de vista da política das classes dominadas, muitas destas alterações são irrelevantes: haver eleições diretas ou indiretas, ter um governador forte na região ou um

superintendente regional, aparecem como alternativas alheias ao interesse político das classes populares.

## VII — Estado Burocrático-Autoritário e a Democratização Necessária

Não desejo discutir os impasses políticos do regime: isto é problema para quem tem interesse em resolvê-los. Mas há um condicionante geral para qualquer solução, dentro do atual ou de outro qualquer regime, que convém explicitar. A burocratização dos eixos de poder (e a politização das burocracias, pois os processos caminham paralelamente) obriga a repensar o problema da democracia. As tentativas de injetar sangue novo nas velhas instituições parecem frustradas de antemão no Brasil como, por distintas razões, em quase toda parte. Isso serve, naturalmente, aos partidários do autoritarismo para justificar as “situações de fato”.

Eu não penso assim. Creio mesmo que o problema político fundamental hoje é o de compatibilizar um conjunto de liberdades básicas (é desnecessário nomeá-las: são as que todos sabemos) com um mundo que aparentemente continuará sendo dominado pelas grandes burocracias. Neste sentido, a revolução cultural chinesa, o esforço de “democracia plebiscitária” de Fidel, as discussões iugoslavas, ou, em plano teórico e mais modesto, o esforço dos democratas conscientes das vicissitudes da democracia liberal (como Dahl com sua “poliarquia”) apontam na mesma direção. É preciso criar contrapesos às tendências que decorrem da natureza das grandes organizações burocráticas à manipulação, ao segredo, à não responsabilidade e à perversão autoritária.

Correndo o risco da incompreensão: qual o conceito *normativo* do Estado Futuro capaz de contrapor-se a este estado de coisas? Não tenho, evidentemente, resposta no bolso do colete. Há, entretanto, linhas a perseguir. Se é da “natureza do Estado burocrático”, como diria Montesquieu, manter o segredo, a racionalidade formal e a irresponsabilidade individual, busquemos contrapesos pelo menos nessa área.

A impostura tecnocrática da *única solução possível*, acima dos interesses, é preciso contrapor, claramente, não só outras soluções técnicas (sempre possíveis), como um estilo de política que demistifique a neutralidade tecnocrática.

Assim como no regime inglês existe o "gabinete da sombra", é preciso criar, só que à luz do dia, o contra-planejamento.

Obviamente isso só pode ser feito se o Estado deixar de fundar sua autoridade no segredo e na manipulação do séquito de seguidores. Não há como dar volta ao tema: em *qualquer Estado* é preciso forçar a liberdade de informação. Não apenas ao nível do Estado, mas, concretamente, ao nível de cada organização da sociedade civil.

Tudo isto requer responsabilidade individual. Nisto remo contra a maré. Pelas razões já expostas, a tendência na América Latina orienta-se para a valorização do grupo em prejuízo do indivíduo. Se isto pode ser construtivo na ordem econômica, na ordem política tem levado à rejeição do fundamento moral da responsabilidade individual. Nos regimes autoritários, como o brasileiro, esta tendência leva à irresponsabilidade dos funcionários, ao abuso do poder, à violência física, ao segredo de Estado, e à absorção dos atos de cada funcionário pelo Estado Autoritário, que é, por definição, irresponsável.

Pode ser utópico e repetitivo, mas é essencial: as garantias civis são condição indispensável para evitar a burocratização e a opressão em *qualquer regime*: socialista, capitalista, democrático ou autoritário. Propositadamente estou, portanto, separando a ordem civil, neste caso, da ordem política. O Regime pode ser mais ou menos centralizado, ter eleições ou não as ter, basear-se mais na representação ou na cooptação. Estas diferenças podem ser consideradas como atinentes aos condicionamentos estruturais, sendo portanto variáveis. *Normativamente*, entretanto, se o estado for pensado sem os contrapesos acima referidos, seja qual for a intenção dos eventuais detentores do governo, o autoritarismo burocrático se implantará, reduzindo a participação política das classes dominadas a um ritual, e transformando as questões políticas básicas em "questões de Estado", por isso sigilosas. Tratar-se-á, pois, de resolvê-las "tecnicamente", "acima das classes", para maior glória e segurança da Nação. Os resultados dirão — mas sempre expost e irremessivelmente — quem foram os beneficiários da "neutralidade objetiva" do Estado: os funcionários, os tecnocratas e os empresários, unidos num só bloco de poder.

## CAPÍTULO VI

## A QUESTÃO DO ESTADO NO BRASIL (\*)

## Introdução

Dez anos depois da quebra da experiência democratizante de 45-64, a semelhança entre o processo político gerado pelo movimento de 64 e momentos anteriores da vida brasileira engana facilmente o observador, levando-o, com frequência, a caracterizar o regime político por seus aspectos formais.

Vista da perspectiva de hoje, a questão da democracia, tal como se colocava para os chamados liberais de 64, parece um contrasenso. A carta de Júlio Mesquita onde se propõe um roteiro para a "salvação nacional" e o estabelecimento da ordem democrático-partidista, os discursos de Castello Branco, os rompantes dos "libertadores" do Sul, parecem hoje exemplos da falsa consciência de uma elite que via temerosa o ascenso da política de massas janguista e não percebia que o dique para opor-se às tendências socializantes e ao populismo (que considerava como uma deturpação do *Verdadeiro* princípio da representatividade) implicava nos riscos do estabelecimento de uma ordem autoritária. O pêndulo da história política brasileira pareceria inclinar-se sempre para o autoritarismo levando as afirmações democratizantes para o campo do imaginário. Como se tem dito com frequência, o autoritarismo do movimento de abril nunca chegou a ser explicitamente consciente até 1968 (AI/V). Foi surgindo no embalo de cada conjuntura específica quando, frente à articulação política de grupos não alinhados no

(\*) Artigo preparado para a revista DADOS do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), escrito em abril de 1974.

“espírito de 64”, a tropa (leia-se a oficialidade), temerosa dos “desregramentos” da vida política, movimentava-se para pedir “ordem e estabilidade”. Era um estado de espírito, mais do que um programa definido, sem deixar de ser, por isso, uma clara manifestação ideológica (1). Foi assim com o surgimento do AI/II, com a Frente Ampla, com a cassação de Lacerda e outros próceres, com o golpe de dezembro de 1968, com a sucessão de Costa e Silva etc.

Interpretando esses fatos os analistas políticos terminaram por batizar o regime como autoritário, mas não totalitário. Mais recentemente, Juan Linz (2) propôs que se qualificasse o regime mais como uma “situação autoritária” do que propriamente como um *regime* autoritário. O autoritarismo passou a ser aceito em nome de um conjunto de características que o sistema político exhibe: centralização crescente, em desmedro do espírito federativo (que era defendido pelos “históricos” de 64); preponderância do Executivo sobre os outros poderes (que, em certas circunstâncias, perdem substância e passam a cumprir funções quase ornamentais, mas de valioso simbolismo, como nas sucessões presidenciais); convivência entre a ordem jurídica (existe uma Constituição) e o arbítrio corporificado no AI/V; censura à imprensa; condicionamento da cultura; em suma, um regime de liberdades prescritas, cujo exercício é restrito, e de arbitrariedades que se rotinizam.

Frente a essas características, a maioria dos textos analíticos sobre o regime brasileiro insiste em que, apesar de tudo, não cabe a ele o qualificativo de totalitário e, menos ainda, de fascista, porque, basicamente, o regime não é mobilizador, não constrói um partido, guarda intenções pluralistas, não regulamenta de forma estrita a vida cotidiana da “sociedade civil”, e, quando o Estado tenta fazê-lo, não consegue impor seus objetivos à prática.

Deslocada pois a análise para este plano, parece que as pressões da chamada “linha dura” militar terminaram por obter dos “democratas de 64” concessões substantivas na

(1) Ver a esse respeito a crítica de Bolívar Lamounier a Juan Linz, “Ideologia em regimes autoritários”, São Paulo, CEBRAP, *Estudos* 7, 1974.

(2) Cf. último capítulo da coletânea organizada por Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press 1973.

ordem política e no controle estatal, embora aqueles últimos, como elite idealista, tivessem guardado a intangibilidade da ideologia democrática. Esta conclusão levaria, como de fato tem ocorrido, a deslocar o debate político para a questão da legitimidade da ordem autoritária. Boa parte da crítica ao autoritarismo e da expectativa de transformação do regime segue esta linha. A discussão em termos da legitimação e institucionalização do regime passou a preponderar. A crítica tomou esta direção principalmente depois do governo Medici, quando os pruridos históricos de democracia foram substituídos pela preocupação com o crescimento do Produto Nacional e quando a oposição entre “linha dura” e “democratas” foi substituída por uma espécie de pacto em que a mentalidade favorável à ordem engolfou parte considerável da resistência democrática ao regime, existente dentro do próprio Estado. Este acordo entre as duas principais facções do regime, a favorável a uma espécie de “legalidade revolucionária” de inspiração formalmente democrática e a facção abertamente repressora, parece ter sido possível depois que as impaciências da linha dura cederam diante do rigor com que o governo enfrentou a resistência dos opositores, eliminando praticamente a reação armada e cortando pela censura e pela intimidação a crítica política.

Não desejo discutir exaustivamente neste capítulo os aspectos sociais e econômicos subjacentes à ordem política atual. Mas parece-me que, no plano propriamente político, a caracterização acima e o debate dela decorrente são insuficientes para entender o que ocorre na conjuntura presente e para indicar os traços fundamentais do regime.

#### As Questões de Base *aq*

A história da política republicana mostra que existe um padrão de ajustamento institucional que se tem mantido constante, apesar das variações na concepção da ordem jurídico-política e, até certo ponto, do grau de sua diferenciação interna. Com distintas nomenclaturas, praticamente todos os que procuraram pensar sobre as instituições políticas brasileiras referem-se a um mesmo padrão de organização e controle político: elitismo, política de cúpulas, regime poli-

tico restrito, cooptação em lugar de representação etc. (3). Não é o caso de discutir neste ensaio as origens e especificidades da forma deste elitismo, que em geral não tem sido caudilhesco, como na América espanhola, mas provém de uma concepção autoritária e exclusivista de chefia que encontra semelhanças, no século atual, no padrão prevalente no salazarismo. Trata-se possivelmente de uma ordem política tradicionalista na qual a submissão dos que obedecem está de tal modo enraizada em diferenças econômicas e de oportunidades culturais que o custo das imposições pela coação aberta é muito baixo. O debate antigo, mas nem por isso desinteressante, entre Sérgio Buarque de Hollanda e Cassiano Ricardo sobre o "homem cordial", lança luzes sobre as raízes sócio-culturais da chefia autocrática e paternalista no Brasil.

Essas características formais do elitismo autocrático não resolvem, entretanto, as questões concretas do poder. Todas as vezes que novos atores entram ou buscam entrar na arena política, a forma de chefia e a ordem jurídico-política sofrem impactos que acarretam conseqüências variáveis e que demandam respostas por parte dos grupos dominantes cujo êxito é incerto. Não obstante, a crença dos que mandam, como em toda ordem tradicional, é a de que nada melhor do que a santidade da tradição para resolver impasses: imobilismo e força.

Foi assim na primeira crise republicana de Deodoro (sem êxito); foi assim com Floriano (com êxito restrito); foi assim com Campos Salles e os que o sucederam (com êxito); já havia sido assim com Prudente e continuou a sê-lo com Epitácio (com êxito relativo), com Bernardes e com Washington. Este tentou nada mudar para melhor persistir, vindo a cair com a ilusão de que com energia e sem inovação poderia entregar o governo ao sucessor "legitimamente" eleito.

As questões subjacentes às crises políticas ou à manutenção do padrão político nos casos mencionados eram distintas entre si e são distintas das que hoje se colocam. No início da República — tudo isso é trivial — havia duas novas forças aliadas frente ao Império (e portanto frente à ordem

(3) O mais importante trabalho recente sobre o tema é o de Luciano Martins, ainda inédito, sobre: *Politique et Développement Économique: Structure de Pouvoir et Système de Décisions au Brésil, 1930-1964*. Paris, 1973.

senhorial escravocrata) que, uma vez vitoriosas, tinham que dividir seu peso relativo na ordem republicana, o chamado jacobinismo florianista (que expressava a presença ativa da corporação militar e, de forma mais limitada, de setores de uma classe média tradicional urbana) e a burguesia rural dos cafeicultores. Campos Salles ampliou e codificou o esquema elitista de mando, dando voz às oligarquias locais, mas limitou a participação militar e a da classe média urbana. Rodrigues Alves não apenas consolidou esta ordem, mas foi a expressão vigorosa de uma classe em plena ascensão: renovou, expandiu, "tecnizou" o país (4). O atentado fracassado que o jacobinismo desferiu-lhe estava frustrado de antemão em termos político-sociais porque os opositores não tinham como dar vida ao projeto político que alardeavam. Nem com Hermes, nem com a Reação Republicana, as forças opostas às burguesias agrárias lideradas por São Paulo puderam desviar, àquela altura, o curso das coisas. Não houve "crise de legitimidade" (denunciada por Rui e tantos mais) capaz de abalar a força da oligarquia. Esta não provinha da forma oligárquica e tradicional do exercício do mando, mas da pujança ascensional da burguesia do café, que foi capaz de mobilizar recursos e solucionar problemas nacionais tal como os equacionara a partir de seus interesses, sob a condição de que se vinculassem, de forma subordinada, aos interesses mercantis e financeiros internacionais.

Não obstante, 1930 não estava inscrito na trajetória política brasileira como conseqüência da crise do café. Foi a ordem restrita criada pela República (ou seja, pela elite agro-exportadora) que definiu, no plano político, uma incapacidade de absorção de novos atores e tornou obsoletos os recursos usuais da política de cúpula. Estes tornaram-se insuficientes frente ao assédio das novas questões criadas pela emergência de situações que a ótica tradicional, baseada no imobilismo e na força, era incapaz de encarar e enfrentar.

A questão de base, subjacente à instauração de uma ordem política, é, portanto, a de regular os atores legítimos da arena do poder e, *ipso facto*, a de excluir com êxito — e violência, se necessário — os grupos, classes e frações de clas-

(4) Veja-se a admirável biografia de Rodrigues Alves feita por Afonso Arinos de Mello Franco — *Rodrigues Alves*. Rio de Janeiro, Coleção Documentos Brasileiros, Editora da Universidade de São Paulo, 1973.

se que se tornam ilegítimas pela situação política vencedora. A condição por assim dizer "histórica" que permite a um grupo emergente de atores políticos auto-afirmar-se como donos do poder e para encontrar aceitação dessa posição na obediência dos demais depende de uma equação entre o recurso à força e a capacidade que o novo grupo tenha (utilizando recursos materiais e culturais que controla e adotando medidas políticas que sua imaginação permita) para resolver um conjunto de problemas que aparecem como cruciais num dado momento. Embora a solução encontrada para estes problemas encaminhe os interesses (sociais, econômicos e políticos) do grupo específico que está no poder, ela, para minimizar o uso da força, deve aparecer como proposta "em benefício da comunidade". É neste ponto que cobra força a questão da ideologia e que a discussão sobre a legitimidade torna-se importante (5).

Portanto, as oportunidades históricas de uma situação política emergente dependem do modo de articulação entre violência, capacidade real de disponibilidade sobre recursos (econômicos e sociais) e imaginação política. Esta última na dupla acepção de definição de políticas e organização de estratégias, por um lado, e, por outro, da criação de um instrumental simbólico que assegure a mágica indispensável para tornar ideologicamente quase-consensual o interesse do grupo no poder. Simplificando muito, é possível dizer que enquanto o segundo nível das condições de instauração de uma ordem política aqui mencionada — o dos recursos econômicos e sociais — ultrapassa o "sistema político" e se lhe apresenta (até certo ponto) como *dado*, os outros dois são especificamente políticos. Isto não quer dizer que a análise deva ser feita em termos destes últimos, mas sim que as limitações extra-políticas são básicas para a análise em pelo menos dois sentidos: conformam o perfil das possibilidades e incitam a imaginação política a descobrir recursos capazes de alterar a composição dos atores políticos, chamando à

(5) Ver Bolívar Lamounier, *Ideology and Authoritarian Regimes: theoretical perspectives and a study of the Brazilian case*, Ph. D. dissertation, U.C.L.A., 1974. O balanço crítico feito neste trabalho sobre a teoria das ideologias, as proposições teóricas dele e, especialmente, o esquema analítico da situação brasileira são fundamentais. O leitor verá que neste ensaio utilizo algumas sugestões ali desenvolvidas.

cena ou dela excluindo grupos, classes e setores sociais que acrescentam ou diminuem os recursos e a capacidade de disposição real que o grupo no poder tenha sobre eles. Quando não se considera na análise o conjunto dos condicionantes "extra-políticos" (6), a observação sobre o conflito político reduz-se à equação linear entre violência e legitimidade, numa super-simplificação do conjunto dos componentes do processo político. Em caso contrário, quando são analisados apenas os condicionantes estruturais, a política aparece como epifenômeno, tornando a ação transformadora consequência mecânica de obscuras forças ocultas na base estrutural.

### O Estado e a Legitimidade

Em boa medida a discussão sobre o "modelo político" prevalecente no Brasil pós-64 tem posto à margem o nível de recursos políticos e o do contorno social (ou seja, os atores legítimos, excluídos, mobilizáveis e cooptados), para restringir-se à análise da relação entre violência e legitimidade ou à análise das formas mais ou menos autoritárias que o regime ostenta.

A própria caracterização corrente sobre autoritarismo, bem como a discussão sobre as intenções democratizantes dos históricos de 64 e a reação dos pragmáticos de 68, pecam com frequência pelo formalismo. Por certo, a distinção entre Partido Único ou pluripartidarismo, centralismo ou federação, ideologia mobilizadora de Estado ou flexibilidade ideológica etc, são questões relevantes. Mas deixam de lado uma das questões básicas para a caracterização do sistema político, que poderia ser assim formulada: trata-se de "politizar" (ou seja, definir na arena política) os componentes que não são de imediato políticos, entendendo-se que tanto o uso da violência como o uso da ideologia são instantaneamente políticos.

(6) Convém insistir, para evitar equívocos, que essa distinção entre "sistema político", condições "extra-políticas", "recursos sociais e econômicos" é meramente analítica. Quando as análises orientam-se no sentido de fazer a casuística dos componentes de um sistema político ou quando não percebem que a interpretação correta do processo histórico requer a síntese de tudo isso, tornam-se formalistas e perdem-se numa ingrata busca do "especificamente político", como os sociólogos do século XIX que se atormentavam para determinar a especificidade do "social".

Portanto, a questão de base não é saber se o regime usa mais ou menos força, tem maior ou menor capacidade de propaganda e de difusão de valores, mas a quem exclui e a quem atrai com este uso e quais os recursos reais dos que são atraídos e o dos que são excluídos. A questão da natureza do Estado, da ideologia, do tipo e grau de apatia etc., tem que ser vista deste ângulo, para que se entenda a articulação real que forma a tecitura do regime de 64.

É neste ponto que a observação sobre Estado e ideologia encontra justificação para analisar o regime de 64/69 e os posteriores desdobramentos. Não desejo alongar considerações teóricas sobre o que seja o Estado como forma de articulação entre as classes e como matriz dos valores racionalizadores desta articulação. Mas é fácil entender que, da perspectiva sugerida nas páginas anteriores, o exercício da hegemonia por alguns setores das classes dominantes depende da capacidade que eles possuam para, ao manter as normas de exclusão política (e, portanto, ao exercer em algum grau uma ação coatora), assegurar, ao mesmo tempo, uma retribuição objetiva das demandas econômicas e sociais das classes no poder e, desigual e assimetricamente, atender às demandas das classes dominadas, bem como fornecer a bateria de retribuições simbólicas que permitam transformar em valores de quase todos as normas que moldam um estilo de participação e organização política que, de fato, garantem especialmente o atendimento dos interesses dos setores dirigentes e das classes dominantes.

Não há novidade nesta caracterização, mas ela evita, pelo menos, os equívocos de uma interpretação liberal do pensamento gramsciano, que reduz a noção de hegemonia à de consenso e transforma o problema político fundamental na discussão da legitimidade (7). Por este caminho difícil-

(7) Digo "versão liberal" porque o pensamento de Gramsci sobre a matéria não era linear nem simplista. Assim, por exemplo, ao discutir como se analisa uma "situação" política (que para ele consistia em "estabelecer os diversos graus de relações de força"), sublinha que se deveria começar descrevendo as relações internacionais de força, para passar às relações sociais objetivas ("ou seja, ao grau de desenvolvimento das forças produtivas, às relações de força política e de partido — sistemas hegemônicos no interior do Estado — (...)", e às relações políticas imediatas. Estas últimas Gramsci considerava como "potencialmente militares". Ver Antonio Gramsci, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno*. Turin,

mente se chegaria a reconhecer que o movimento de 64 criou uma nova situação de hegemonia, posto que a legitimidade da ordem estabelecida é restrita e que, no plano jurídico-institucional e no plano ideológico a "situação autoritária" brasileira aparece como contraditória (Constituição versus AI/V; tendência democratizante versus pruridos fascistas-repressores etc.).

Não obstante, quando se aceita, como eu faço, que a hegemonia do bloco de poder se exerce, de forma imediata sobre as classes dominantes (o que implica na distinção entre classe dominante e fração dirigente) e que a ordem simbólica é criada *pelo próprio exercício da hegemonia* (8), fica claro que me parecem formais e inconseqüentes as digressões sobre a falta de legitimidade do regime brasileiro. Considero-o "legítimo" ou não, segundo a capacidade que tenha demonstrado e venha a demonstrar para definir e manter regras de exclusão social e política capazes de garantir retribuições (materiais e simbólicas) para as classes dominantes e de gerar, pela força normativa da matriz estatal e instituições conexas (ou, para usar a expressão marxista contemporânea, pelos "aparelhos ideológicos") um conjunto de valores, crenças e práticas que reproduzam a ordem vigente.

Por conseqüência, não minimizo a ordem institucional e simbólica, mas trato de integrá-la no contexto mais amplo da dominação. Nem, muito menos, ponho em segundo plano

Einaudi, 1966, p. 40. Não cabe neste ensaio uma digressão sobre o pensamento político de Gramsci e sua concepção de hegemonia. Basta lembrar que no mesmo capítulo de onde extraí as citações acima reaparece a noção de que a relação entre forças políticas (nas quais o grau de homogeneidade, auto-consciência e organização dos grupos é essencial e onde, portanto, se define a possibilidade da hegemonia), é um "momento sucessivo", da análise das forças sociais, ao qual sucede o terceiro momento, que é o da "relação das forças militares, imediatamente decisivo, segundo as circunstâncias" (*idem, ibidem*, pp. 45 a 47).

(8) Esclarecendo: não existe, por um lado, um problema de valores, *por outro*, um problema de coerção. A própria coerção exercida para resolver problemas de um dado grupo (ou da sociedade) gera, *ao resolvê-los* (quando os resolve ou quando os encaminha de modo a garantir as já referidas retribuições materiais, desigualmente distribuídas, mas globalmente postuladas como necessárias para a nação), as condições de existência dos valores, símbolos, conteúdos morais etc. que passam a integrar a ordem dominante (e são cimento indispensável para sua integração).

análise do Estado. Apenas, quanto a este último problema, encarar o Estado como o *locus* privilegiado no qual se dá a articulação política entre as classes e se estrutura primariamente a ideologia. Ao dizer isto estou afirmando que o Estado ao mesmo tempo um feixe objetivo de conexões de interesse um cadinho de ilusões. Ele ao mesmo tempo que consolida interesses e molda políticas específicas que delineam o perfil dos vencedores, elabora também o retrato transfigurado dos vencidos: desenvolvimento "humanizado", o homem como meio, a educação para todos como forma de retribuição de rendas etc. etc. são projeções da cara da nação que não existem as que para consolidar sua face verdadeira são tão importantes quanto reais como aspiração, como ilusão e como organização social. Assim, eu penso o Estado como forma, como matriz, como matriz de valores e, *last but not least*, como organização. Penso-o, pois, como *objetivamente contraditório*, medida em que ele sintetiza o interesse particular e a aspiração geral e que nele se degladiam interesses não sempre homogêneos. Entender o "modelo político" do Brasil consiste, antes de mais nada, em explicitar a forma estatal, a organização estatal, a ideologia do Estado, as políticas por ele engendradas. Ao fazê-lo, explicitam-se os que mandam, os que são beneficiados, os que são excluídos e os que participam.

### *Estado e as Classes*

A releitura das declarações dos líderes vitoriosos de 64 acompanhando a atividade das organizações de classe nos movimentos sociais ocorridos imediatamente antes e depois de março/abril de 1964 mostram que os analistas que naquela época viram um confronto "clássico" entre as classes fortalecimento das burguesias com o golpe, partiram de pistas empíricas. Ideologia e prática pareciam apontar para um conflito entre classes que se resolveria, a ser certo diagnóstico, por um período de "reação burguesa" ao fim do qual uma ordem democrático-burguesa (9), embora autoritária, iria prevalecer.

(9) Veja-se, especialmente, a carta de Júlio Mesquita Filho, "O Estado da Revolução", publicada em "O Estado de São Paulo" de 1964. O próprio Castello Branco, ao referir-se às reformas de Goulart reivindicava uma continuidade democrática: "As proposições de

Não eram poucos, não obstante, os elementos de conservantismo agrário e de tradicionalismo clerical que tisnavam as possibilidades da ordem burguesa formalmente democrática que os revoltosos mais falantes pensavam implantar. O predomínio daqueles elementos era enfatizado pela crítica de esquerda que, menosprezando os aspectos de modernização conservadora apregoada pelo setor "liberal" de 64 (no plano político e no que dizia respeito às organizações da sociedade civil), considerava inevitável uma "volta ao passado" (ao fascismo). O apoio dos setores latifundiários, da classe média reacionária e da direita militar ao movimento de 64 pareciam suficientes para bloquear a fraseologia liberal-jurisdicista que era apregoada pelas tendências centristas existentes no novo bloco de poder e para diluir os interesses "fisiológicos" da massa do pessedismo que aderira ao golpe com o propósito de voltar ao Poder através da eleição de Juscelino Kubitschek.

Não obstante, que eu saiba, ninguém previu que por trás das declarações e mesmo contrariando as políticas postas em prática pelo governo Castello Branco, havia uma matriz de organização política que para ser entendida dependia menos da leitura de Locke ou de Hobbes, do que de Hegel... Curiosamente, nem mesmo os marxistas (que, se supõe, terão lido a Crítica da Filosofia do Estado feita por Marx) advertiram, na época, a possibilidade de que, de fato, apesar das intenções e dos interesses de alguns setores das classes dominantes, o caráter dependente da economia brasileira e a tradição centralizadora e burocratizante do Estado brasileiro acabariam por redefinir o quadro institucional. Este, como hoje é claro, nem se reorganizou para servir aos interesses "tradicionais" (agro-latifundistas-exportadores, classe

reformas que estão aí, não são dele nem minhas. Pertencem à fase da evolução brasileira iniciada em 1945", in *O Estado de São Paulo*, 28/6/64. De Castello Branco existem inúmeras declarações sobre a missão de "restauração da democracia brasileira. Não somente do povo, pelo povo e para o povo, mas também a da prática de uma concepção de vida em que se encontra o respeito à dignidade do homem, e a justiça social (...)" in *O Estado de São Paulo*, 16/7/64. Mesmo o almirante Rademaker (tanta era a pressão dos valores democráticos) dizia que "a revolução vitoriosa só poderá consolidar o seu triunfo se avançar corajosamente na linha da realização de uma verdadeira democracia política, econômica e social", *O Estado de São Paulo*, 21/4/64.

nédia burocrática tradicional, setores profissionais "liberais", burguesia mercantil-industrial de baixa competitividade etc.), em, ao dinamizar o processo de acumulação e ao chamar técnicos e militares para os círculos íntimos de decisão da alta cúpula, tomou o rumo definido de fortalecimento dos instrumentos políticos de salvaguarda autônoma dos interesses empresariais privados modernos.

Ao contrário disso, gerou um sistema híbrido que, atendendo aos interesses do capital oligopólico (e conseqüentemente das empresas multinacionais) tratou de fortalecer, ao mesmo tempo, a Empresa Pública e de ampliar a área decisória do Governo e sua capacidade de controle sobre a sociedade civil.

### *Príncipe e o Estado*

Não acompanharei no pormenor neste ensaio (10) os passos e as fases da construção do Novo Estado brasileiro. Conviém referir contudo que o embrião do que veio a ser a ordem constitucional ora vigente começou a perfilar-se em junho de 1964 quando o governo Castello rompeu a aliança com o S.D. e cassou os direitos de Dubitschek. Esvaziado o sistema de poder do apoio possível das lideranças conservadoras tradicionais, o regime viu-se na contingência de depender politicamente de duas forças contraditórias: a tendência liberal-juridicista da U.D.N. e a tendência propriamente militarista, cuja face aparente localizava-se um tanto "udenismamente" no furor purgatório dos chefes de I.P.M., mas cuja base real assentava na "linha dura" militar. Esta, talvez para a maioria de seus componentes, em 1964, ainda guardasse a intenção de ser "restauradora" da democracia e da pureza administrativa, tinha um substrato real no pensamento elitista e no apego ao estatismo e à expansão burocrático-militar do estado. Viam, como Hegel, na burocracia expressão "civil" do Estado e nas corporações civis o espírito "estatal" capaz de redimir a sociedade. Em pouco tempo as afinidades eletivas (e de interesse...) entre o integralismo caboclo e o autoritarismo burocrático reencontraram-

(10) Estou presentemente preparando um estudo histórico-pouco sobre a formação do novo regime, onde discutirei estas questões.

se e puseram em debandada os ímpetos democrático-liberalizantes-juridicistas da outra face do governo Castello.

Se no plano político este processo demorou um ano e meio para amadurecer (com o Ato II) e para expulsar do governo Castello a tendência liberal, no plano econômico — *malgré* a atribuída ortodoxia de Bulhões e Campos — ele amadureceu mais rapidamente. Os ministros encarregados desta área tudo fizeram para combater as impurezas que perturbavam o modelo econômico com que sonhavam: cercaram os interesses agraristas na política do café, censuraram os "empresarios parasitas", criaram os instrumentos financeiros que lhes pareceram adequados para vitalizar a acumulação, apelaram, enfim, para a primazia do Capital (e, *primus inter pares*, do capital estrangeiro). A "saúde" da economia, entretanto, dependia menos da "modernização" empresarial e do "espírito de risco" do que do controle salarial, do controle do gasto público e... da capacidade que o estado tivesse para tornar-se, mais e mais, empresário e gestor de empresas. Com isso, em vez do fortalecimento da "sociedade civil" — das burguesias — como parecia desejar a política econômico-financeira, foi-se robustecendo a base para um Estado expansionista, disciplinador e repressor. Quebraram-se os sindicatos, quebraram-se os habituais limites e formas de interrelação entre o interesse privado e o público, passou-se à "legisferação" por decretos como rotina.

Castello Branco, ao que consta, não queria ser Bonaparte nem Luís Felipe. Talvez preferisse ser De Gaulle. Mas, onde basear "la grandeur" para, como fez o general francês, limitar, em nome do "interesse da soberania do povo" a aliança entre o monopólio e o Estado? Na França havia uma tecnologia própria para fazer a bomba atômica, capitais para renovar a grande indústria e o Mercado Comum para ser moldado e liderado. No Brasil o grande capital era estrangeiro ou do Estado, a tecnologia alugada e condicionada e em vez do Mercado Comum, como bloco internacional de poder, havia apenas o fim da guerra-fria com a herança de uma teoria da guerra revolucionária onde o inimigo era interno.

O resultado foi que o Príncipe se substantivou no seu predicado, no Estado, e este ficou sem sujeito aparente, como logo se viu com a eleição de Costa e Silva. Uma máquina que passou a crescer e a ser auto-gerida, baseada na força da

aliança entre o monopólio estatal e as multinacionais; no integralismo elitista que tem horror à idéia de representação e de soberania popular e na ética da guerra revolucionária, moribunda no mundo ocidental, mas condicionadora de comportamentos no Brasil.

Neste contexto nasceu a interpretação da "falta de legitimidade" e crise de hegemonia. Não viram os analistas que o Príncipe moderno, no caso brasileiro, não é o Partido, como na aspiração gramsciana, mas é o próprio Estado, com todas as implicações teóricas e práticas que esta situação coloca.

### A Transição

No início da gestão Costa e Silva seria difícil ainda imaginar os contornos do modelo político em gestação. O marechal subira ao Poder contestando abertamente a força de condução política do governo anterior. Parecia arrancar sua força dos "rank and file", da tropa. Não faltaram analogias pressadas com Bonaparte. A idéia de "vazio de poder" (conceito que, confesso, não chego a entender, pois o poder, para mim, obedece à lei da expansão dos gases...) escondia a ignorância sobre os fatores reais de poder. Imaginava-se que o Presidente faria a multiplicação dos pães e determinaria as regras de sua divisão. De fato, no plano econômico foi assim, mas que não foi o Presidente quem determinou as regras do jogo. E no plano político, enredado ainda com as forças sociais e institucionais do passado e pressionado pelas novas forças (indicadas nos parágrafos anteriores), o Presidente foi ficando acuado e teve as bases de seu poder decisório roídas por dentro. Se houve algum esvaziamento de poder este foi precisamente o do candidato (e não auto-candidato) a Bonaparte. Mas o "vazio" logo foi ocupado pelos novos donos, naquele instante, do poder: a linha dura militar, os setores estatistas e um novo personagem, a cruzada da repressão. Em conjunto, no plano político estes atores passaram a constituir base do que se veio a designar como o "Sistema".

Costa e Silva subiu ao poder reagrupando a oposição política a Castello: a parte do pessedismo marginalizada, o empresariado contrariado pela política econômica de Campos, a "linha dura", que também queria "humanizar" a

política econômica e se aliava aos setores estatistas contra o favorecimento das empresas estrangeiras realizado no governo anterior, e até setores sindicais da cúpula neo-peleguista que estavam contra o arrocho salarial e, não podendo voltar pela base à política populista, viam na bonomia presidencial um sinal de paternalismo distribucionista.

Em poucos meses desfez-se o quadro de bonança e até mesmo a Constituição que fortalecia o Executivo de 1967 pareceu "fraca" aos setores mais totalitários do governo. A maré crescente das manobras políticas da Oposição (tentativa de aliança entre Lacerda e Juscelino, com apoios janguistas), o movimento urbano de massas (estudantil e operário) e o início das atividades da oposição armada levaram ao acirramento das lutas políticas e uniram as forças estatistas e repressivas, não sem desaforo por parte da burguesia. Em dezembro de 1968 o AI/V demonstrou que para os nacional-estatistas do general Albuquerque Lima e para o "Sistema", a oposição ativa nas ruas e no Congresso eram incompatíveis com o desenvolvimento e com a segurança nacional.

Os episódios político-partidários e as tentativas presidenciais de restabelecer a ordem constitucional aparecem hoje como estertores das aspirações democráticas que animavam parte dos líderes de 64. Em lugar delas, depois de ultrapassado o período agudo da recessão que começara antes de 64, as questões políticas se deslocaram da discussão sobre o chamado "modelo institucional" para o "modelo econômico brasileiro". Começa uma etapa de "realizações e pragmatismo".

### Funcionários, Empresa e Anéis de Poder

Durante o governo Medici o que fora tendência e facção nos períodos anteriores se transformou em norma majestosa de governo. A busca de legitimidade deslocou-se do plano político para o plano econômico onde um ambicioso programa de "Brasil Potência" passou a orientar as metas e a propaganda do governo. E o que fora preocupação com a legalidade se transformou em inculcação ideológica.

O regime passou a desejar medir-se pela eficiência mais do que por qualquer outro critério e antes pela eficiência econômica do que por seus acertos em quaisquer outros terre-

nos (11). Quando, depois de prolongado período de auge econômico entre 1969 e 1973, o modelo de “desenvolvimento dependente-associado” baseado no financiamento externo e na dinamização das exportações começou a sofrer os transtornos esperados de uma economia capitalista de mercado aberto, o governo — porque dependia de uma espécie de mito de crescimento contínuo e de êxitos retumbantes para sua legitimação, foi lançado mão, em forma crescente, da ideologia e da propaganda. Práticas pouco ortodoxas de informação foram usadas para atingir as metas de controle da inflação por via estatística, para manter graças a este artifício os salários deprimidos, para minimizar os efeitos negativos que a dívida externa acarretaria sobre a opinião pública etc, chegando, em 1974, a criar uma situação embaraçosa para os herdeiros do modelo de crescimento contínuo.

Enquanto durou a expansão fácil da economia exportadora e industrializante (assim como houve bonança no período de Kubitschek durante o período de “substituição fácil de importações”) as questões políticas de base puderam ser contidas pela repressão, pela ideologia e pelas realizações econômicas. *Post festum*, elas reaparecem com o vigor habitual, colocando, *agora sim* (se a facção dirigente não conseguir reorientar as políticas) um problema de crise de condução política (12).

No entretanto, o regime se caracterizou por uma espécie de delegação da política para a economia e, nesta, pela emergência do tecnocrata como personagem político. Para ser mais preciso, houve não apenas a delegação não sufrágada do eixo das decisões para os setores econômicos como, no terreno político, consubstanciou-se em plena autocracia presidencial formal a inversão entre sujeito e predicado a que me referi acima. Com efeito, o poder presidencial transfigurou-se em símbolo sancionador e o Estado passou a secretar (no sigilo das reuniões de altos funcionários) “por si” as decisões políticas.

(11) Ver Celso Lafer — “Sistema Político Brasileiro: algumas características e perspectivas”, Revista “Dados”, Rio, 1975.

(12) Penso, portanto, que o governo Geisel enfrenta uma situação em que terá de optar pela alteração das alianças ou reforçar, ainda mais, a coerção, para garantir seu predomínio no seio das próprias classes dominantes.

• No fim do governo Medici, esvaziada a ação presidencial, marginalizado o Congresso como foi (também ele passando a exercer a função simbólica de manter a “legalidade” ambígua da Constituição emendada por atos constitucionais emanados da presidência), mantido o Ministério da Justiça — que no passado fora o ministério político por excelência — voltado para a questão napoleônica da “reforma dos Códigos” (13), feita a “inversão dos partidos” (ou seja, o Executivo sustentando os partidos, controlando-os, limitando-os etc. e não o contrário), a capacidade decisória escorregou, mais e mais para o automatismo do “Sistema”. Este, no aspecto político-administrativo parece ter-se substantivado na ação de alguns altos funcionários de segunda linha e de limitada responsabilidade política (como foi o caso da chefia do gabinete civil da Presidência), e especialmente no poder de veto exercido pelo Serviço Nacional de Informações e pelo zelo purgatório das seções controladoras (como os serviços de censura) e repressoras (como as operações especiais de combate à subversão) do Estado, todos, direta ou indiretamente dependentes de órgãos internos das forças armadas.

Pouco a pouco os ofícios oriundos não se sabe de onde e assinados não se sabe por quem (às vezes meras circulares) passaram a suprir, no cotidiano, a falta de uma cabeça política responsável, a existência de órgãos partidários capazes de assumir os riscos da proposição de uma política etc. Como corretivo à tendência necessariamente burocratizante e à acefalia política que uma descentralização de poder interna ao aparelho de Estado causa num regime que é centralizador e que, portanto, fortalece o Estado, estabeleceu-se uma estratégia de dinamização da máquina administrativa através dos chamados “projetos-impacto”, quando, entre as muitas ações e planos conservados no anonimato dos gabinetes técnico-burocráticos, escolhiam-se alguns (de efeito propagandístico previsível, embora não necessariamente injustificáveis técni-

(13) Pena que até hoje nenhum cientista social haja descrito com a ironia necessária a tarefa de Sísifo de “ordenar e codificar” a que se dedicou parte importante do pensamento jurídico brasileiro, sob a batuta do então ministro da justiça. Esforço algo ridículo quando realizado num Estado de Excessão e numa sociedade marcada pela mudança social rápida que, em vários aspectos, é induzida do exterior por força da expansão da economia dinamizada pelas empresas multinacionais.

ca e politicamente) para, por intermédio deles, comunicar-se à população que o governo (e, especialmente, a Presidência) tinha uma política e velava pelo interesse da nação (14).

Controlada a imprensa, coibida a oposição e exitosa a expansão econômica, tal tipo de relacionamento simbólico direto entre a Presidência e a "cidadania" teve como resultado fortalecer a "autenticação" (se bem que não necessariamente a legitimidade) do regime. Por outro lado, se o modo de articular a "sociedade civil" fosse semelhante à forma acima descrita de organizar a "sociedade política", não sei como se poderia manter sequer o qualificativo de autoritário para um regime que exibia traços tão fortes de totalitarismo (e menos naturalmente como qualificá-lo apenas de "situação autoritária").

Entretanto, o regime não se constituiu apenas como um clube de funcionários, mais ou menos controlados — nas linhas mestras — pela corporação militar. Ele foi também um regime de empresas. É este, a meu ver, o aspecto mais relevante para a discussão política sobre o chamado "modelo brasileiro".

De alguma forma o regime tratou de dar resposta às pressões sociais provenientes de novos personagens que, se bem não estivessem incluídos no círculo restrito da fração dirigente do topo do aparelho de Estado (pois esta, repito, parece ter sido *chasse gardée* dos militares e de burocratas mais ou menos versados na "tecnicidade" jurídico-econômico-administrativa), puderam ser participantes das decisões do Estado através de mecanismos mais flexíveis de incorporação e cooptação política.

A relação entre as forças sociais que se beneficiam com o regime e as forças políticas que o articulam é extremamente complexa. Seria uma super-simplificação inferir a partir das políticas emanadas do Estado a base de sua sustentação (15). Por outra lado, também seria simplista supor que

(14) Por exemplo: Programa de Integração Social (PIS); Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e Nordeste (PROTERRA); Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL); Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PATRU ou PRORURAL); Áreas Metropolitanas, etc.

(15) Agradeço aqui as críticas pertinentes de Carlos Estevam Martins à versão preliminar desta parte do texto que era mais esquemática do que a atual.

os funcionários e "decision-makers" atuam, do alto de uma razão de Estado, como consciência que espelha os interesses da coletividade e, nesta qualidade, vêem o que as próprias classes interessadas na vida econômica não são capazes de divisar, e atuam sem sofrer pressões por parte destes.

Convém, pelo menos, distinguir as classes dominantes das frações dirigentes e, nas primeiras, separar as que de fato ampliam suas vantagens com as políticas postas em prática pelo regime (ou, mais precisamente, em cada governo) das que se bem se escudem por trás do Estado, na medida em que este representa uma situação de domínio que exclui o conjunto das classes dominadas da possibilidade de exercício do poder, não necessariamente ganham com a condução atual das frações dirigentes.

Se nos restringirmos à caracterização das frações dirigentes em termos dos interesses que elas representam (e mais adiante discutirei a forma como os representam), seria possível dizer que elas expressam a presença crescente do próprio Estado *enquanto organização* (como burocracia) e *enquanto empresa* (portanto como estado capitalista produtivo) e a presença do grande capital, multinacional e local.

Se a caracterização se fizer em termos mais empíricos quanto aos grupos sociais onde são recrutados os agentes das frações no poder, ver-se-á que as decisões são tomadas por intermédio de funcionários (civis e militares) e de pessoas que exercem cargos no Estado, recrutadas fundamentalmente entre quadros das empresas privadas ou públicas, entre tecnocratas, planejadores, economistas, engenheiros, administradores de empresas etc., que, imprecisamente, são chamados de membros das "novas classes médias". Imediatamente ao lado desses "policy makers", encontram-se os membros das camadas produtoras de ideologia (jornalistas especializados no apoio às medidas econômicas, juristas, técnicos em legislação fiscal etc.).

Mas não se pode confundir as pessoas que constituem o quadro técnico-burocrático da dominação, com as classes dominantes e com as formas de articulação destas com o aparelho de Estado. É óbvio que num regime que restringe as funções do Parlamento e dos partidos, o jogo político se concentra no executivo e faz-se por intermédio de seus funcionários. Subsiste a questão de determinar quem se beneficia com

as políticas propostas e como se fazem sentir (e não necessariamente *representar*) os interesses concretos das classes dominantes. Neste sentido, embora não se disponha de análises adequadas, parece que existem algumas especificidades no relacionamento entre empresas e estado. Por uma parte, as Empresas Públicas passaram a ter um raio de influência crescente. Isto não quer dizer que elas tenham necessariamente contrariado interesses privados, mas quer dizer que, através de voz própria dentro do Estado, passaram a ser atuantes (16). Por outro lado, a presença das forças econômicas privadas beneficiárias diretas do regime (os setores industrial exportadores, os setores contratistas de obras, os setores extrativo-exportadores, o grande capital multinacional — ligado às atividades anteriores ou à indústria de transformação — e o capital financeiro mobilizado para sustentar a nova etapa da acumulação e do crescimento econômico) fez-se sentir através de sua incorporação a mecanismos políticos ainda pouco estudados (17), que tenho chamado de “anéis burocráticos”. O próprio adjetivo usado para qualificar estes anéis mostra os limites que o setor privado encontra para articular-se politicamente e para influir nas decisões do Estado.

Durante a montagem do modelo de desenvolvimento industrial-associado e dependente estas forças sociais, não sem atrito entre si e com os funcionários do Estado, trataram de articular-se com os núcleos de onde emanavam as “poli-

(16) O papel, por exemplo, do Presidente da Petrobrás, ganhou relevo. Basta lembrar que ele era o general Geisel. Em certos momentos, na luta interna ao aparelho do Estado, o presidente do BNDE parece ter expressado o ponto de vista do capital estatal e do empresariado público, em dissonância com o ponto de vista do ministro da Fazenda. Em outros momentos foi o Ministro do Planejamento quem assim procedeu.

(17) Fica claro que entre as classes dominantes existem amplos setores que não se beneficiaram da mesma forma com as políticas postas em prática. Exemplo disso pode ser visto com a luta (e derrota) da política proposta pelo ministro da agricultura (Cirne Lima) que visava a defender interesses pecuaristas. Apesar da existência de programas para as pequenas e médias empresas (nacionais) durante o governo Medici também estas foram marginalizadas, não digo apenas como participantes dos círculos de decisão, mas como beneficiárias diretas do regime.

cias” pertinentes. Como mostrou Celso Lafer (18), o Conselho Monetário Nacional e a Comissão Interministerial de Preços constituíram os pontos privilegiados, no aparelho estatal, para a ligação entre os interesses dos setores privados e as políticas oficiais e para a barganha inter-burocrática. (Não quero repetir argumentos meus e de outros analistas, mas parece claro que o regime, embora cerrado politicamente às pressões da “sociedade civil”, foi suficientemente flexível para cooptar e incorporar as pressões da parte dela que representa os interesses do desenvolvimento-associado, tanto no que se refere ao grande capital quanto aos setores profissionais de altas rendas que se beneficiam com o modelo vigente. Forçando um pouco a imagem, seria possível sugerir que de certa maneira o ministro da Fazenda foi o presidente das facções dominantes da sociedade civil e a articulação entre o “shadow cabinet” do regime (que não é um gabinete de oposição mas um gabinete paralelo) e a Presidência da “sociedade política” fez-se por um pacto de não interferência rotineira, mas no qual a Presidência guardou o poder tutelar e a função moderadora. Esta foi decisiva exatamente na solução dos impasses oriundos da pressão expansionista dos representantes do setor empresarial do Estado e dos interesses propriamente nacionais das forças armadas (em questões como o fortalecimento da SUDAM, a Transamazônica, o mar territorial, a manutenção de monopólios estatais, os termos de negociação entre as multinacionais e as empresas do Estado, os programas de apoio à tecnologia local e à empresa nacional cogitados pelo BNDE etc.). A função tutelar foi decisiva não tanto pela interferência aberta, como pelo reforço implícito dado pelo Estado à atuação das empresas e órgãos de controle do desenvolvimento que impuseram os limites nos quais esbarram as pretensões das empresas privadas internacionais e os setores empresariais locais de orientação anti-estatista.

De toda forma, esta peculiar articulação entre o sistema de decisões político-administrativo e o das decisões político-econômicas, garantiu um papel de relevo para o mundo das empresas, privadas e públicas, dando ao regime, neste aspecto, uma conotação de pluralismo relativo que dificulta sua caracterização como totalitário e assegurando, diante da im-

(18) *Op. cit.*

personalização intrínseca ao modelo político administrativo vigente, um cunho de individualidade (no sentido de capacidade empresarial para pressionar e decidir) e até de responsabilidade pessoal, no caso da ação do ministro da Fazenda e, em grau menor, dos gestores das outras pastas econômicas.

Neste híbrido político em que se transformou o regime vigente no período Medici, os partidos perderam função e em seu lugar criaram-se instrumentos políticos menos estáveis e mais ágeis que, por falta de melhor nome, qualifiquei em trabalhos anteriores como "anéis". Não se trata de *lobbies* (forma organizativa que supõe tanto um Estado como uma sociedade civil mais estruturados e racionalizados), mas de círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das forças armadas) e setores das classes sociais. As qualidades para o pertencimento a um "anel", entretanto, não advêm da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um "círculo de interessados" na solução de um problema; uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária etc. O que os distingue de um *lobby* é que são mais abrangentes (ou seja, não se resumem ao interesse econômico) e mais heterogêneos em sua composição (incluem funcionários, empresários, militares etc.) e, especialmente, que para ter vigência no contexto político-institucional brasileiro, necessitam estar centralizados ao redor do detentor de algum *cargo*. Ou seja, repetindo, não se trata de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas da forma de articulação que sob a égide da "sociedade política", assegura ao mesmo tempo um mecanismo de cooptação para integrar nas cúpulas decisórias membros das classes acima referidas que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram *qua personae* e não como "representantes" de suas corporações de classe.

Noutros termos, a ser verdadeiro, como eu penso, que a articulação por intermédio destes anéis (que em outra oportunidade chamei de "burocráticos" para sublinhar a neces-

sária localização de sua sede no aparelho do Estado) é a forma que o regime adotou para permitir a inclusão dos interesses privados em seu seio, e para criar instrumentos de luta político-burocrática no aparelho do Estado, mesmo a idéia de corporativismo parece inadequada para caracterizar a relação entre Estado e classe. No corporativismo, embora sob controle estatal, as classes se organizam e se fazem representar. Por intermédio destes anéis as classes (mesmo as dominantes) não se organizam enquanto forma social, embora interesses econômicos e políticos específicos e individualizados possam estar presentes no sistema decisório. Garante-se o Estado (e já se viu no que consiste este), entretanto, da capacidade de, ao remover o funcionário-chave de um dado anel (quer seja este controlado por um ministro, um general ou por um acordo entre ambos), provocar uma desarticulação radical das pressões que se estavam institucionalizando. Com isto assegura-se a cooptação (e não representação) limitada da sociedade civil e sua extrema debilidade como força política autônoma.

#### *As Bases do Poder e o Estado*

Continuando a forçar um pouco a caracterização para ressaltar o que é específico no autoritarismo vigente, pode-se dizer que existe uma dualidade na ordem política brasileira, que é contraditória e cuja contradição resolveu-se parcial e momentaneamente pela criação de duas linhas decisórias, a político-administrativa-repressiva e a político-econômica. A arbitragem entre elas, como eu sugeri, ficou nas mãos da Presidência, que durante o governo Medici foi antes a expressão do "Sistema", do que do exercício centralizado da autoridade pessoal do líder. A dualidade a que me refiro pode ser expressada com o uso de adjetivação variada: o regime utiliza simultaneamente mecanismos de cooptação e de "representação" limitada; existe um país integrado ao Estado e no qual os órgãos decisórios deste pesam mais do que qualquer outra força social, e um outro país (no Centro-Sul) no qual as classes, a imprensa, a opinião pública, tentam fazer-se representar e controlar as instâncias estatais de decisão, e assim por diante. Expressivamente poder-se-ia dizer que Brasília é a capital de um Estado hegeliano onde a soberania, se não habita como noção absoluta o espírito de um

monarca, incorpora-se à classe média dos funcionários como virtude pessoal (especialmente dos militares) e como atributo cultural deles (19). É tênue o limite entre o arbítrio e esta soberania voluntariosa e orgulhosa, atributo máximo de um Estado, e tanto mais tênue quando o Príncipe se despersonaliza no "Sistema", e as esferas específicas de competência que regulam o relacionamento da "sociedade civil" com a sociedade política ficam sujeitos à lei da expansão crescente do Estado soberano. Por outra parte, São Paulo expressaria a capital da "sociedade civil" de aspiração lockeana, cuja vigência encontra fundamento nos esforços da persistência (ou da criação) de uma cidadania. Estes se notam, por exemplo, nos pruridos autonomistas de setores da imprensa, e seus efeitos se estendem e mesmo se adensam no extremo sul, onde, apesar de tudo o esquema clássico de relações entre classes, partidos e Estado parece resistir galhardamente. No Rio Grande a oposição emedebista, herdeira de duas tradições contraditórias mas ambas altivas, a da presença reivindicativa dos assalariados (operários, funcionários e baixa classe média) no antigo P.T.B. e a da defesa intransigente de princípios federativos e representativos do ideário liberal do Partido Libertador, continua a condicionar a interferência do Estado, inclusive quando este trata de encaminhar as candidaturas dentro do próprio partido de governo (20).

A referência a uma dualidade espacial é naturalmente incorreta e tem valor meramente ilustrativo. De fato o corte político expressa uma estrutura básica híbrida cuja existência é antiga e cuja explicação deve remontar à formação colonial do país e às fases distintas de dependência que moldaram classes e interesses heterogêneos e contraditórios não só na verticalidade da pirâmide social, mas também dentro de cada estrato visto horizontalmente. Não é necessário repisar neste ensaio análises conhecidas. O fundamental é chamar

(19) "Os membros do governo e os funcionários públicos constituem a parte fundamental da classe média, na qual reside a inteligência culta e a consciência jurídica da massa de um povo". Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, § 297, Felix Meiner, 1955, Hamburgo.

(20) A tese de doutoramento de Simon Schwartzman, *Political Patrimonialism and Regional Cleavages in Brazil*, chama a atenção para alguns problemas derivados das peculiaridades regionais do poder no Brasil e para as implicações políticas gerais desta situação.

a atenção para a especificidade de um regime político e de uma forma estatal que — por definição, ou seja, pela essência mesmo do fenômeno estatal — tem de organizar-se como molde de uma generalidade (isto é, como aspiração e norma do interesse geral) e que se assenta em situações particulares cujos interesses não se definem no mesmo espectro, mas refletem a existência de bases sociais estruturalmente distintas. A solução específica encontrada pelo regime atual, parece-me, foi a de criar a referida duplicidade de canais decisórios e de assegurar ao topo do Estado a função tutelar de Poder Moderador. Este, mesmo quando baseado nas normas de exceção e no poder formalmente ilimitado de redefinir as regras do jogo que os Atos Constitucionais e Institucionais asseguram, tenta fundamentar sua "legitimidade", em nome da necessidade de garantir o interesse geral: diante da excepcionalidade da ameaça externa expressada pelo inimigo interno resolve-se que...; ou, para assegurar a ordem e a segurança nacionais etc, etc. Em nome de princípios gerais (formais, naturalmente), a Presidência regula... os conflitos particulares de interesse e de competência internos ao sistema estatal (note-se que os decretos baseados no AI/V, por exemplo, mais e mais foram orientando-se para disciplinar não os "subversivos", mas os anjos decaídos) e entre este e a sociedade civil. Com o tempo, o reconhecimento pelos próprios participantes do jogo político de que a função "moderadora" (e arbitrária) da ação do "Sistema" ou da Presidência — e, em última análise, das forças armadas — é o instrumento básico para assegurar o pacto contraditório das classes dominantes, tornou desnecessário o uso formal das competências arbitrárias de aplicar sanções. A mera determinação interna ao aparelho de Estado e ao partido que o prolonga na arena pública é suficiente para vetar candidatos, para marginalizar pessoas, enfim para a prática do que se poderia chamar de uma cassação branca de direitos políticos, como se viu no encaminhamento das sucessões estaduais do Rio Grande do Sul e de São Paulo, em 1974.

Se o corte entre a sociedade política e a sociedade civil fosse linear, a interpretação e a previsão do curso político do regime seria fácil. Entretanto, como indiquei no tópico anterior, uma parte do Estado se transformou em Empresa, e as empresas privadas e públicas tiveram acesso indireto às decisões do Estado por intermédio dos anéis burocráticos.

Com isso, o conflito político não se dá apenas “em bloco” entre, por um lado, os interesses da burocracia e das camadas e classes sociais que ela expressa e, por outro, os interesses das camadas dominantes da sociedade civil, mas dá-se também de forma variável entre empresas estatais, aparelho político-administrativo, empresas privadas e as partes da sociedade civil que conseguem sobreviver mais ou menos independentemente do Estado.

Estas organizações, camadas sociais e frações de classe constituem, por assim dizer, os atores que conseguiram participar — desigualmente e controlados pelo “Sistema” — no regime atual. O Estado, no que tange às classes dominantes é com suas duas vertentes — a político-econômica e a administrativa-repressiva-distributivista —, o resultado contraditório de uma multiplicidade de funções e interesses destes atores: acolhe, mediatiza e resolve (via C.M.N., C.I.P., ou, agora, C.D.E.) os interesses contraditórios de empresas locais, multinacionais, estatais; tenta acomodar os interesses, nem sempre coincidentes, destas forças, isolada ou grupalmente, com o “interesse geral” (por intermédio da política fiscal e salarial, dos fundos sociais, da implementação das leis sociais etc.); organiza a expressão política das classes dominantes na divisão da máquina administrativa e no equilíbrio (ou desequilíbrio) de poder nas esferas estaduais e municipais etc.; e, definitivamente, abriga também contraditoriamente valores e ideologias conflitantes. Neste último aspecto, ora por exemplo, investe contra o pluralismo educacional e informativo, ora (como teoria) refreia os ímpetus totalitários que alguns de seus componentes exibem com orgulho; ou, noutro exemplo, ora transforma os cursos de “educação moral e cívica” em peças do controle ideológico, ora, sem deixar de desejar este controle, tenta limitá-lo aos aspectos mais analíticos do estudo da realidade brasileira, tudo isto conforme se fortaleçam os interesses e a influência no aparelho de Estado de uns ou outros atores, anéis de pressão ou correntes de opinião que nele se degladiam.

### Estado e Massa

Se o “pacto de dominação” no caso brasileiro exhibe a cara contraditória acima assinalada, estas contradições se amenizam entre si diante do “inimigo principal”. Este, es-

trutural e virtualmente, se constitui pelos excluídos do pacto de dominação e é sobre eles que se exerce primariamente o poder do Estado quando este é visto, *na função que também possui*, de reproduzir uma ordem política determinada e portanto de manter as regras de exclusão social e política.

No período do regime populista os dominados apareciam como parte integrante do pacto de dominação — ou seja, do Estado — por intermédio do voto e da política de massas. Por certo, a população trabalhadora rural e os analfabetos (que em grande parte se superpunham) tão pouco participaram diretamente como atores legítimos no jogo de poder. E mesmo as tentativas de mobilização populista rural pela Igreja, pelo janguismo e pela esquerda tiveram papel de destaque na mobilização golpista, como que marcando os limites de permissividade das classes dominantes, na época, para o alargamento da “cidadania”. Assim, mesmo durante o período populista a participação de massa foi limitada. Por outra parte, havia um sistema de representação não outorgada dos sindicatos, de alguns partidos e de partes do aparelho de Estado, que, na ausência de partidos realmente de massa, funcionava como um *ersatz* de participação política generalizada. De qualquer forma, a legitimidade do regime era dada pelo Congresso e pelo jogo de partidos. No conjunto, as instituições representativas, mesmo que nelas preponderassem os interesses das classes dominantes, davam cabida à voz de representantes (reais, autodefinidos ou imaginários) das classes dominadas. Nesta medida, a “massa” participava da arena política (21). ) \*

O regime de 64 e especialmente o de 68/74, excluiu a representatividade em geral, e a popular em especial, como fonte legitimadora do Estado. Esta exclusão colocou alguns desafios à imaginação política do Estado que até agora não se resolveram.

O caminho da “autenticação” pela via dos projetos-impacto, da ideologia do crescimento e do Brasil-Potência es-

(21) A exclusão virtual dos focos de poder internos ao Executivo (por exemplo, os grupos executivos criados no Conselho de Desenvolvimento, ou o BNDE e a SUMOC) da luta política travada no período populista — que se dava no Congresso e na intersecção deste com o Executivo — facilitou às burguesias o controle efetivo dos rumos da política econômica. Ver a este respeito o estudo penetrante de Carlos Lessa, “15 Anos de Política Econômica no Brasil”, 1964 (mimeo).

barra nos limites objetivos das caprichosas curvas do ciclo da acumulação que, de repente, transforma o auge em declínio. A resposta primária de que a violência supre a falta de apoio de massa, esbarra na realidade de que *no interior do próprio Estado* (pois que, se a ideologia é deformação ela implica também em crença e portanto pelo menos parte dos mandantes deseja fazer com que o Estado seja representante da nação como um todo) e em círculos da sociedade civil que são atores legítimos, a idéia do “interesse geral” subsiste, sem que possa ser substituída simplesmente pela coação generalizada (a não ser nos momentos de crise de Estado).

Assim, dentro destes limites e como recurso político usado na briga entre os membros do pacto de poder, ou diante de pressões da base (dependendo das circunstâncias) para a redefinição de atores legitimados, (a questão da participação e da legitimidade, frente ao descolamento vigente entre Estado e nação, cobra importância no jogo político.) Ela não constitui, realisticamente falando, questão fundamental quando o regime e a economia são capazes de reproduzir as condições que asseguram a exclusão política da massa e a retribuição (material e simbólica) das classes dominantes. Mas todas as vezes que se altera este equilíbrio, a inexistência de mecanismos institucionais e de ideologias capazes de fazer a ligação entre massa e Estado (encarado este como mecanismo fundamental de dominação) conduz o “Estado das Elites” (em oposição à caracterização do “Estado de Massa”) a reforçar as funções repressivas e a regredir sua diferenciação institucional-legal (restringindo, por exemplo, funções do judiciário, promulgando novos Atos Institucionais que limitam a Constituição, limitando mais ainda as funções eleitoral-legislativas etc.).

Se no caso brasileiro houvesse uma ideologia de massa capaz de cimentar o pacto de dominação, como por exemplo, o nacionalismo, seria mais fácil estabelecer os vínculos entre a massa dos excluídos do círculo de poder e o Estado. Mas, como indicou Bolívar Lamounier, no Brasil prevalece uma “ideologia de Estado”, e não uma ideologia nacionalista. Esta última, embora não necessariamente democrática, seria mobilizadora e tenderia à incorporação das massas à arena política. A “ideologia de Estado”, ao contrário, supõe a desarticulação ideológica da massa. Com isto se reduzem os ris-

cos ocasionados pela utilização da massa no arsenal de recursos de que podem lançar mão os grupos no poder para dirimir questões de legitimidade e para resolver conflitos intra-grupos dominantes (como era corrente no Estado de Massas, tal como o caracterizou Francisco Weffort). Mas, ao mesmo tempo, dá-se ao Estado a aparência (que algo expressa do real) de um “Estado abstrato”. Fica-se a perguntar de quem é este Estado?

A resposta, creio, deduz-se das indicações apresentadas neste artigo. Trata-se do comitê executivo de um pacto de dominação que expressa a aliança entre funcionários (militares e civis), “burguesia de Estado” (ou seja, executivos e *policy-makers* das empresas estatais) (22), grande empresariado privado (nacional e estrangeiro) e os setores das “novas classes médias” a ele ligados. Graças à influência da “ideologia de Estado”, às metas de eficácia e de Brasil-Potência e ao “consumismo econômico”, a solidariedade das classes médias urbanas (especialmente nos momentos de auge econômico ou de realização simbólica das dimensões de grandeza nacional, como durante os êxitos esportivos mundiais), e, em menor medida, das partes melhor remuneradas das camadas assalariadas urbanas, é obtida pelo Estado. Mas trata-se de uma solidariedade não ativa e, em parte, peneirada pela necessidade do atendimento específico de “vantagens materiais” para sua obtenção e não pela adesão irracional ou arraigada a valores.

Por certo o Estado também tem orientado seus impactos para a base da pirâmide social. Assim, por exemplo, o FUNRURAL começou a atuar no sentido de assegurar aposentadoria aos trabalhadores agrários de mais de 65 anos. Neste processo, mesmo em zonas periféricas do país, não deixa de existir sindicalização. Entretanto, o estilo ideológico prevalecente, ao lado do fator básico da falta real de possibilidades de pressão oriunda da base, como que “tecnicizam” — e debilitam em termos de política de massas — os efeitos destas medidas quanto à transformação do apoio de base em elemento de legitimação do sistema. Assim, mesmo quando, em limitados aspectos, a massa é alcançada pela ação política do governo, ela mantém-se à margem da arena política e dessolidariza-se do regime.

(22) Ver a este respeito as sugestões contidas no capítulo I.

Enquanto houver "capacidade hegemônica" por parte das camadas dirigentes (ou seja, enquanto elas conseguirem imprimir políticas que atendam aos interesses dos componentes dominantes do Pacto de Poder e mantiverem a coesão relativa deles) mesmo que a maioria da população permaneça à margem do sistema de decisões e que a "ideologia de Estado" desarme e desarticule a massa, a ação relativamente eficaz deste "Estado abstrato" (que, como se viu, é bem concreto...) (23) poderá ser suficiente para limitar os alcances das fissuras que, inevitavelmente, o choque de interesses produz entre os componentes do bloco de poder.

### *As Dissensões e as Alternativas*

Não são poucas as diferenças e as complicações derivadas delas entre a concepção clássica (marxista ou liberal) do Estado e a realidade brasileira. A forma de articulação política das classes (com a debilidade da organização partidária) e a organização do Estado (enquanto aparelho regulador e coator e enquanto aparelho produtivo por intermédio das empresas estatais) tornaram atores importantes da cena política as camadas burocráticas e a camada que — com certa impropriedade para diferenciar o exercício de funções diretamente ligadas à acumulação dentro da máquina burocrática — tenho chamado de "burguesia de estado". Não cabe, naturalmente, pensar a ação política das camadas burocráticas como se elas cumprissem meramente a função de Comitê Executivo da burguesia. Elas cumprem o que chamei

(23) Utilizo aqui a expressão de "Estado abstrato", cara a Maria Conceição Tavares e que algo tem a ver com o que notava Carlos Lessa ao falar de "estatização formal". Entretanto, Lessa refere-se a este tipo de estatização para caracterizar o que ele considerava ser a manutenção do "interesse privado" apesar da ação do estado. Quando eu me refiro a que o "Estado abstrato" é concreto não quero dizer a mesma coisa. Como indiquei, essa concreção passa pela existência de interesses burocráticos que são tão *reais* quanto os das burguesias, e supõe uma forma de articulação política que assegure uma função arbitral e tutelar ao "Sistema", bem como uma forma de relacionamento entre a "sociedade civil" e o Estado que é politicamente controlada por este último enquanto organização, embora dentro dos limites impostos pelo interesse geral das classes dominantes e, especialmente, de suas frações dirigentes.

de funções de quadros do Comitê Executivo do Pacto de Dominação, mas aderem a este com títulos próprios. Por certo, na medida em que a realidade contraditória do Estado obriga-o a ser também a ilusão do consenso e a guardar, de algum modo, a relação simbólica entre soberania e nação (portanto, povo), para que os agentes deste Comitê Executivo legitimem-se *perante eles próprios*, têm que assumir "interesses gerais" como metas e devem buscar mediatizar a relação entre os sócios-proprietários do Condomínio do Poder e os sócios portadores de meras ações preferenciais, que constituem as camadas dominadas.

Viu-se que o arranjo peculiar de uma espécie de dualidade de canais decisórios com exercício de funções moderadoras e tutelares por parte do topo de uma destas linhas de mando (na verdade, por intermédio desta cúpula a função tutelar é exercida por órgãos internos das forças armadas) foi o modelo construído para organizar as esferas de influência, dentro do Estado, de cada um dos componentes básicos do quadro de dominação: os setores burocráticos e os setores das classes dominantes da sociedade civil que nele se integram. Indicou-se também que a forma de articular o jogo político neste contexto de poder dá-se pela constituição de "anéis burocráticos", e não de organizações autônomas e estáveis das classes, como os partidos. Por fim, indicou-se, recolhendo sugestões da bibliografia recente, que o regime autoritário assim constituído se apóia numa "ideologia de Estado", que, sem ser mobilizadora de massas, não deixa de suprir as funções de cimento simbólico do bloco de poder, bem como as de compatibilizar a crença dos membros do aparelho do Estado de que suas funções são gerais, com as ilusões dos excluídos quando pensam que, de fato, assim são.

Qual é a dinâmica possível deste modelo?

Esta questão, por si só, necessita um ensaio à parte para ser respondida. Aqui vão apenas algumas considerações finais indispensáveis.

Em ensaios anteriores sugeri, e outros analistas também o fizeram (24), que além dos elementos desestabilizadores do

(24) Basta indicar os ensaios contidos no livro organizado por STEPAN, Alfred — *Authoritarian Brazil*. New Haven, Yale University Press, 1973.

regime constituído pelos atritos entre o "nacional-estatismo" e o "liberal-imperialismo" e pelo choque entre aparelho repressivo e "legalidade revolucionária", havia o problema institucional das crises sucessórias, aberto sempre pela inexistência de partidos e de formas de mobilização de massas como recurso de legitimação. Embora estes fatores sejam reais, são insuficientes para ajudar a prever a dinâmica do regime.

Esta, parece-me, reside em que existem dois problemas básicos, situados em planos distintos, que às vezes se conjugam e que constituem forças desestabilizadoras subjacentes ao modelo político vigente. O primeiro refere-se a que o arranjo político feito em termos de dualidade decisória e de um poder tutelar não assumido plenamente torna-se fraco e, em momentos dados, leva à paralisia do sistema de decisões toda vez que o choque de interesses entre os componentes do bloco de poder se acirra (por várias razões). Assim, o caso da sucessão é apenas *uma* entre *n* questões que levam a um realinhamento de forças de conseqüências imprevisíveis dentro do bloco de poder. Com o correr do tempo, no governo anterior, e dada a ausência de liderança na Presidência, como assinalei, estes choques (por exemplo, quanto à política de concentração de renda, quanto às fusões bancárias, quanto à dependência externa) em vez de levar à institucionalização de formas de debates *no interior* do aparelho de Estado mais ou menos legitimados, criaram pseudo-consensos em nome da segurança nacional e levaram ao fortalecimento de uma espécie de poder paralelo chamado "Sistema". Se o Estado fosse *apenas* uma burocracia, as lutas de cúpula resguardadas pelo sigilo e pela competência específica poderiam dirimir, dessa forma, as questões do poder. Mas, como se viu, o Estado é também regulador da economia e produtor direto; é, em certo sentido, "Partido" e assume funções puramente políticas; é agência ideológica e tem que espelhar o interesse coletivo etc. Diante desta multiplicidade de formas de ser e de funções, a solução dos compromissos palacianos e do fortalecimento de núcleos "abstratos" (ou seja, não relacionados expressamente com as bases de poder) de decisão do sistema, protelam mas não evitam choques de base dentro do bloco de poder.

Possivelmente o caminho institucional (e, portanto, conservador) mais direto para resolver este tipo de dissensões será o do fortalecimento do poder presidencial e, com ele, da

chamada "legalidade revolucionária". Em seus aspectos mais diretos (como por exemplo na limitação das arbitrariedades e violências contra a pessoa) trata-se, neste caso, de uma luta entre a repressão do "Sistema" e a "legalidade revolucionária" ligada ao fortalecimento de um poder que, se não é legitimado, é, pelo menos, legal, especialmente o do Presidente. Pareceria ser que, como nos velhos tempos, o regime autoritário para não se degenerar em pura excepcionalidade de um "Sistema" paralelo, requer que se possa dizer, com desafogo: *Rex Habemus*. Seria este um dos caminhos (e é preciso buscar outros atalhos), para que pelo menos exista a responsabilidade de Estado, já que não existe a obrigação política dos cidadãos, tão cara aos liberais.

Correlatamente com esta alternativa, está a outra, de regular os canais de informação e difusão que, também sujeitos à instabilidade do arranjo político prevalecente, sofrem com a arbitrariedade das lutas de cúpula os mesmos efeitos de um Poder Abstrato, isto é, irresponsável no sentido preciso. A censura, assim como o desrespeito aos direitos do homem, passaram a ser componentes do regime não apenas como o são geralmente nos regimes autoritários, mas como instrumentos de poder do chamado "Sistema". Ampliando as áreas de incerteza e sujeitos ao "fechamento brusco" dos canais que ligam a sociedade política à civil, os meios de comunicação de massa deixaram de cumprir as funções normais de eixo da opinião pública e de formadores dela.

Mas este aspecto da problemática política brasileira está diretamente ligado ao segundo problema a que quero referir-me. Este diz respeito à diferenciação e autonomia da "sociedade civil". Neste aspecto, penso que não o regime de 64, mas o avanço do sistema econômico está criando uma contradição que gera novos focos de dissensão e possibilita alternativas de organização política distintas das que se vislumbram a partir do ângulo do próprio autoritarismo.

Refiro-me a que o "segundo país" a que fiz menção neste ensaio, ou seja, a Sociedade industrial de massas, cria demandas de natureza complexa sobre o sistema político. Estas, se bem possam ser atendidas por um regime totalitário e mobilizador, são bem mais dificilmente atendidas por um regime baseado em "ideologias de Estado" e num Estado Eli-

tista<sup>25</sup>. Talvez pela primeira vez na história do Brasil existam forças sociais como a massa trabalhadora urbana, os segmentos dos setores técnicos do funcionalismo e das empresas que não se solidarizam com o regime, alguns setores das próprias empresas do Estado e da burocracia que dissentem da linha econômica seguida, a baixa classe média urbana, o estudantado universitário em expansão etc., que não estão cooptados nem se sentem representados no Pacto de Dominação e que, por força de sua própria situação econômico-social, possuem reivindicações específicas e consciência de interesses.

Por trás destas forças (que poderiam formar no futuro, *grasso modo*, um Partido dos Assalariados) existem os deserdados de sempre (o que se chama, às vezes impropriamente de campesinato, os setores chamados imprecisamente de "marginais", enfim, o conjunto das classes que, em linguagem católica constituiriam a base do "povo de Deus") que, embora tenuemente, talvez possam, em aliança com o Partido dos Assalariados, constituir base social para uma Oposição.

Até hoje o regime não se preocupou politicamente com estes "pequenos problemas". E a verdade é que as oposições (da esquerda ao centro) dispõem de pouca clareza também quanto aos limites da capacidade do autoritarismo para enfrentar as questões de base de uma organização política compatível com a sociedade industrial de massas, bem como quanto ao tipo de questões e de ideologia capazes de sensibilizar esta base social. Possivelmente na intersecção entre os objetivos de igualdade social real e de liberdade concreta (ou seja, radicada em formas de organização, meios próprios de imposição de pontos de vista e interesses) radique o miolo de uma problemática que leve à participação política dos atualmente excluídos.

Não cabe, neste fim de capítulo, aprofundar estes temas. Convém entretanto advertir que dificilmente haverá uma evolução linear e resultante do enfrentamento global entre Blo-

(25) Desenvolvo este ponto no capítulo sobre "A Questão da Democracia". É de interesse para estes aspectos da questão política brasileira e para a recolocação da questão do Direito, da Democracia e da organização das classes trabalhadoras o ensaio de Luiz Jorge Werneck Vianna, "Sistema Liberal e Direito do Trabalho", São Paulo, CEBRAP, *Estudos* 7, 1974.

co de Poder, por um lado, e Oposição por outro. Mais provavelmente, segmentos do Bloco de Poder, visando reforçar suas posições *na luta interna* e visando cumprir parte das funções atinentes ao "interesse geral", acabarão por, tática e tacitamente, estabelecer conexões com setores da Oposição e, quem sabe, a partir da dinâmica derivada deste realinhamento, surjam condições e recursos capazes para equacionar de outro modo o arranjo de poder prevalecente.

Entretanto, se a Oposição se limitar a servir como massa de manobra do setor "liberalizante" do Regime e não perceber que existe base real para a proposição de um outro tipo de Estado, ela nada mais fará que servir de ancinho para a "modernização conservadora". O desafio real existente é, portanto, o da discussão a fundo da Questão da Democracia, para com ela reequacionar as bases sociais de uma ideologia que permita recuperar o núcleo válido da problemática da liberdade sem aliená-la no formalismo grandiloquente e, ao mesmo tempo, descobrir as formas de organização política que, ao lutar pelas possibilidades reais do igualitarismo, não condene a vida política às desventuras do autoritarismo e amplie a participação da cidadania.

Noutros termos, existe um desafio aberto aos "intelectuais orgânicos" da Oposição que sejam capazes de propor o debate e as práticas políticas não ao nível abstrato da ideologia, mas ao nível de uma ação que conduza efetivamente à hegemonia, na sua tripla determinação, ao nível das forças sociais, da relação política e da ação coercitiva, se necessário, que, em circunstâncias dadas, como se disse, pode ser decisiva.

## CAPÍTULO VII

## A QUESTÃO DA DEMOCRACIA (\*)

Há alguns anos, era moda nas ciências sociais explicar os desequilíbrios regionais, os desajustes do sistema político e problemas congêneres pelo "atraso cultural". Por certo e por sorte, a inocuidade da explicação era tão grande que perdeu vigência. Hoje ocorre a pouca gente dizer que os problemas fundamentais de uma sociedade derivam do atraso relativo de alguma de suas partes ou da defasagem entre ritmos de mudança. Não obstante, alguns aspectos da vida política brasileira são de tal modo toscos que é difícil resistir à tentação de usar imagens também toscas e falar de um "atraso político".

De fato, que outro nome se poderia dar, por exemplo, à concepção geopolítica tão em voga depois de 1964 (embora elaborada em época anterior, quando possuía alguma base objetiva) e que restabeleceu o império da teoria da guerra fria no momento em que esta se eclipsava no mundo? Relendo os documentos da época, vê-se que o alinhamento do Brasil sob a liderança dos Estados Unidos costumava ser justificado em função de um enfrentamento previsível entre esse país e a União Soviética. Conseqüentemente, as necessidades de defesa do "mundo ocidental" deveriam primar inclusive sobre interesses nacionais. Concepção correlata a essa visão era a da existência de um estado larvar de guerra interna. Supunha-se que a forma de luta entre os dois grandes blocos rivais — o ocidental e o comunista — implicava na

---

(\*) Este capítulo foi escrito entre agosto e outubro de 1973. Foi publicado pela primeira vez em *Debate & Crítica* nº 3, São Paulo, julho de 1974.

utilização de instrumentos não convencionais de guerra como a guerrilha, a subversão psico-social, etc. Daí foi curto o passo para o endurecimento político, a repressão às vezes maciça, a quarentena de toda convivência democrática, enfim, a generalização de uma espécie de ideologia do “crê ou morre” na qual a cruz foi substituída pela espada.

Talvez esta tenha sido, no plano da ideologia e da superestrutura, a contradição básica do período Castello Branco. Muito se tem insistido — e com razão — nos aspectos diretamente econômicos da oposição entre a necessidade de reativar as fontes de acumulação de capitais, controlar os salários e expandir o mercado, de um lado, e de outro, o funcionamento do sistema democrático, cuja manutenção o governo Castello Branco afirmava desejar. Sem minimizar o peso desses fatores econômicos no processo de estrangulamento progressivo e quase ininterrupto do que existia — e não era tanto — de democratização política antes de 1964, parece-me que a concepção da política internacional e de suas repercussões na estrutura nacional de poder tiveram um papel crucial na montagem do drama liberalismo *versus* autoritarismo, que enredou o governo Castello Branco e arruinou o que existia de intenção constitucionalista no governo Costa e Silva-Pedro Aleixo.

De fato, a percepção da subversão interna ligada à guerra entre os blocos externos como fator condicionante da vida política transformou os menores problemas e conflitos em ameaças à segurança nacional. Complementarmente, também no plano da política externa a linha proposta foi de “fronteiras ideológicas” e compromissos ativos com a segurança dos Estados Unidos, encarada como peça fundamental da segurança ocidental e portanto do próprio Brasil — veja-se por exemplo o episódio, que até hoje a consciência latinoamericana está ruminando, da intervenção em São Domingos sob a bandeira tão desprestigiada da OEA. Com essas implicações, a concepção geopolítica então prevalecente dava muito pouca margem, se é que alguma, para sustentar um sistema “aberto” ou democrático no plano da política interna.

As declarações de intenção não bastaram para se contrapor aos fatos. Pouco a pouco e sem recuos se foi montando o regime autoritário que resplandece hoje, já mais livre das peias impostas pela ambigüidade entre as reafirmações

da “vocação democrática” de seus porta-vozes e as inclinações necessariamente autoritárias alimentadas pela política de guerra fria e guerra interna. Por certo, no período castelista a relação postulada entre guerra fria e subversão tinha uma certa base objetiva: existia Cuba atuante e existia uma política guerrilheira de esquerda que, depois de fechadas as outras alternativas, conferia aparência de validade ao esquema geopolítico e à caracterização da guerra moderna como guerra de subversão. Assim, repetindo-se um movimento que não é raro na história, mantinham-se e alimentavam-se, reciprocamente e por oposição, ideologias que na medida em que se ia alterando o posicionamento das grandes potências rivais no mundo, deixavam de corresponder à nova correlação de forças.

### *O Modelo Político Brasileiro*

O encontro simetricamente oposto entre os dois extremos no plano ideológico, e seu desencontro com a prática econômico-social, facilitou a montagem de uma ordem política a que se chama agora de “modelo político brasileiro”. Este, se de fato tornou-se anacrônico do ponto de vista da situação política internacional, não deixou de ter uma base objetiva e de ser útil para outros fins dos grupos políticos vencedores. Com efeito, o autoritarismo prevalecente permitiu a reorganização do aparelho de Estado, liquidou o sistema partidário anterior (e com ele a representação política das classes populares e trabalhadoras urbanas, bem como de setores importantes das antigas classes dominantes) e incorporou ao processo político, sob novas condições, as Forças Armadas e os grupos sociais que expressam os setores monopólicos da economia. Essas modificações contribuíram para moldar o “milagre econômico” nos termos em que se deu: com concentração da renda e desigualdade social. Por outro lado, a intervenção econômica do Estado e os investimentos estrangeiros puderam combinar-se mais facilmente no clima de autoritarismo criado depois do desmantelamento da antiga ordem política.

Para ser um pouco mais preciso, o que se chama presentemente de “modelo político” é o sistema de poder que assumiu a forma burocrático-autoritária e que tem funcionalmente dois eixos não excludentes, um tecnocrático e outro

militar. Por trás dele, estão os interesses da expansão capitalista, nas suas duas vertentes, a empresa estatal e o conglomerado internacional, aos quais se liga uma burguesia local que nem por ser caudatária e dependente deixa de ser importante como força econômica e social. Em conjunto, o setor dirigente deste bloco de poder se recruta nas Forças Armadas e depende delas como corporação, tendo nos setores tecnocráticos um apoio decidido.

Dizer que o regime político assim caracterizado é burocrático-autoritário ajuda a descrever a situação mas não explica seu modo de funcionamento nem a sua razão de ser. Não pretendo discutir a questão neste capítulo, mas gostaria de assinalar dois pontos. Por um lado, parte do que os analistas políticos chamam de "aparelhos ideológicos" continua sustentando valores liberais, que aliás estão presentes na própria Constituição. Assim, por exemplo, setores do poder Judiciário, alguns órgãos de imprensa, parte da Universidade se contorcem para conciliar valores formalmente liberais com as restrições que a situação de fato impõe. Por outro lado, a peculiaridade da forma burocrático-autoritária no caso brasileiro reside em que, no plano das relações de trabalho e dos mecanismos de acumulação, a preeminência do Estado se afirma para garantir o crescimento econômico. Dessa forma, ao contrário do que alguns teóricos disseram sobre o assunto a institucionalização do regime e sua hegemonia vão de mãos dadas com o ciclo expansivo da economia e não com as situações de crise.

Não há novidade nesta caracterização do bloco de poder e de suas bases sociais, pois a vida cotidiana vai se encarregando de mostrar, pouco a pouco, a tessitura do modelo em questão, que é apresentado — e em larga medida assim o é — como um todo coerente e forte. Entretanto, não obstante sua consistência, o sistema de poder encobre certos problemas de fundo que devem ser contrastados com os dados da situação política local e mundial.

### *Fronteiras Degeladas*

Começemos por esta última. Assim como de repressão em repressão, de reinterpretação de textos de lei aos atos institucionais, todos foram se dando conta de que nem sequer nos aspectos mais abstratos e formais cabe a qualifica-

ção de democrática para a ordem que se implantou no Brasil, também se foi desfazendo, no outro pólo da ideologia do movimento de 1964, a teoria da guerra fria. Não sou especialista na matéria e não quero aventurar-me além do razoável em hipóteses. Mas não terão sido a bomba atômica chinesa, a mobilização nas fronteiras sino-soviéticas, a busca da *entente* russo-americana que deram o sinal de que a geopolítica cabocla estava errada em sua concepção estratégica? Parece óbvio... De qualquer modo, no plano da política internacional, desde o final do governo Costa e Silva e durante o governo Medici o Brasil parece ter seguido simultaneamente duas políticas, nem sempre coerentes: de um lado as fronteiras ideológicas, o "pacto do Atlântico do Sul", a defesa do colonialismo português, o encorajamento de mudanças reacionárias na Bolívia e onde mais ocorram etc.; de outro, a "independência externa" na recusa de assinar o tratado de não-proliferação da energia nuclear, a defesa de uma política ambiental discutível, mas apresentada como sendo compatível com os interesses do Terceiro Mundo na reunião de Estocolmo (junto com... a China), a posição na UNCTAD etc.

Aparentemente, foi sendo gestada uma *real-politik*, chamada de "realismo pragmático", que nasceu impregnada de subserviência à Potência líder e que pouco a pouco foi utilizando os valores da guerra ideológica já não apenas para fortalecer o Bloco Ocidental, mas para alinhar — à direita, por certo — interesses de outros países com os interesses próprios do Estado brasileiro. No limite, ultrapassou-se à política dos dois blocos: na UNCTAD ou em Estocolmo, valores retirados da visão anterior e "progressista" foram usados para construir a política externa do Brasil. No caso das relações com o Chile, este processo parece ter revelado os dois lados da contradição (para não mencionar que a hipótese da guerra fria desapareceu envergonhada por sua desatualização). Depois da Argentina, o Brasil foi o país latino-americano que mais expandiu o crédito para o governo de Allende; além disso, apesar dos titubeantes ensaios na OEA e a nível de chancelaria, engavetou-se a idéia anacrônica de estabelecer cordões ideológicos contra o Chile. Por certo, nada disso impediu o entusiasmo quando da queda do regime da Unidade Popular. Mas a Chancelaria brasileira passou a atuar com mais sutileza e realismo do que seria o caso se

fosse guiada simplesmente pela noção de “fronteiras ideológicas”.

A convivência pacífica na ordem internacional (tal como a proclamou Brezhnev em Washington depois de brindar Nixon) parece ter atingido o Itamaraty, se não arquivando a anterior posição de política externa, tornando-a pelo menos mais flexível e contraditória. Nada disso, significa “não intervenção” (mesmo na política das grandes potências a convivência não exclui áreas de influência, que o digam a Checoslováquia, a Cambodja, o Vietnã, o Oriente Médio, etc.) nem exclui argumentações sobre os interesses brasileiros no Prata ou onde mais seja. Mas são elementos para mostrar que este tipo de política externa define-se fora do quadro da luta ideológica e dentro de um contexto de interesses econômicos e de Estado.

Essa digressão um pouco longa sobre política externa permite recolocar a questão interna: diante do exposto, não se torna patente que uma das peças da montagem política doméstica, a idéia de guerra subversiva, está perdendo sentido e entrou em contradição com outros interesses do atual bloco de poder?

Se partirmos de uma concepção de política internacional na qual a convivência armada e a pluralidade ideológica são aceitas, embora dentro dos limites dos interesses e das áreas de influência das grandes potências, como justificar que a teoria de segurança nacional se baseie na mobilização ideológica contra o inimigo externo encapuçado de opositor interno, e na perseguição implacável dos opositores, inspirada pela ótica da adesão total? O último argumento para sustentar essa posição seria a continuidade do *political gap* à esquerda. Mas os fatos não estão redefinindo a posição de Cuba? Não é agora a própria Colômbia, cujo chanceler foi feroz anti-cubano em outras épocas que capitaneia, com a complacência americana (embora, é certo, com a recusa ostensiva cubana), a reintegração da Ilha na OEA? Por outra parte, para os países que já reataram relações com Cuba, esta não se tem mostrado um parceiro confiável? Não seria de estranhar portanto que num par de anos mais o Brasil passe a avaliar de outro modo a política externa de Cuba, posto que a política das potências é, como as mulheres de ópera, volúvel. Ajusta-se mais aos interesses que às ideologias.

Indo agora direto ao assunto: entre a situação de interesses mundiais e a ideologia oficial brasileira há uma contradição, quanto a um aspecto essencial do condicionamento político do regime, ou seja, a definição do inimigo e de suas bases. A visão integrada do mundo dos governos que se auto proclamam revolucionários fez água. Terá o novo piloto a visão de estado suficiente para mudar de rumo?

A resposta não pode ser buscada em critérios pessoais e psicologizantes. Não foi por acaso Nixon quem viajou à China? Kissinger e Nixon — o mesmo pequenino Nixon de Watergate — não reconheceram as “novas realidades” que se gestaram nos dez anos anteriores e, em fevereiro de 1972, não proclamaram que a China era vizinha? Não foram estes mesmos senhores, com as mãos ardendo do napalm que lançaram sobre o Vietnã, os que assinaram o Tratado de Paris?

Por conseqüência, se algum hipotético Tratado do Rio de Janeiro viesse a ser firmado no Brasil, reconhecendo que a guerra interna é hoje um pretexto para manter arranjos políticos autoritários e para dar lugar nas mesas de discussão a cavalheiros de má catadura cuja prática repressiva alimenta o único trunfo que jogam, numa espécie de *motu continuo* (mais repressão para mais reprimir) — se tal Tratado fosse assinado — dependeria da correlação interna de forças, muito mais do que das disposições de bem intencionados intelectuais, próceres políticos ou homens de estado.

Se o corte analítico for feito neste momento, e se a pergunta sobre possíveis transformações se endereçar às bases estruturais do regime, a resposta será um rotundo *não*. Não existe mobilização social e política; os grupos e classes sociais explorados estão vivendo momentos de apatia; o empresariado continua eufórico com o crescimento do PNB (e, mais concretamente, com o aumento de seus ativos); a classe média ascendente vê cifrões à sua frente, etc., etc.

Entretanto, com este tipo de consideração, provavelmente não se verá nunca (ou só quando as contradições antagônicas estiverem no auge), uma oportunidade de mudança política. Tentemos, portanto, dinamizar a análise, e detectar na conjuntura atual as possibilidades de, quando mais não seja, ampliar o grau de consciência e de vontade na direção do que se deseja.

Essa apreciação implica numa escolha. Estou partindo do princípio de que uma página da história foi vi-

rada no mundo — sem exageros e sem pensar que os argumentos valem para caracterizar uma alteração estrutural na relação de interesses e forças. A guerra fria foi redefinida e, conseqüentemente, as guerras internas de subversão perdem pouco a pouco sentido, pelo menos na atual conjuntura. Já não existem bases externas para apoiar transformações políticas concebidas nos estritos termos militares anteriores. Sobraram, entretanto, os regimes autoritários e repressivos que condicionam a vida política a partir da situação anterior e impedem os movimentos de massa e a ampliação da participação política. Existe, pois, neste aspecto, uma situação de anacronismo. Será que este anacronismo, redefinido, é indispensável às classes dominantes? Ou num dado ponto pode haver coincidência tática de interesses em sua eliminação? Neste caso, de que forma e a que preço?

O argumento mais forte para solidarizar os interesses dos que exercem pressão para a manutenção de um enrijecimento político crescente com as bases de sustentação do “modelo brasileiro” estriba na alegação de que, para a taxa de crescimento, a repressão é necessária a fim de desmantelar as organizações dos trabalhadores e sua capacidade de pressionar por melhores salários. Tomando o argumento em termos da conjuntura de 1963/64, ele procede. Quando, entretanto, ele é elevado à categoria de condição estrutural indispensável para o desenvolvimento capitalista em qualquer conjuntura, em qualquer fase do ciclo econômico e em qualquer estágio do desenvolvimento das forças produtivas, o argumento torna-se enganoso. Por trás dele se esconde um erro de apreciação da dinâmica do capitalismo; supõe-se que a acumulação depende exclusivamente da concorrência entre os próprios trabalhadores por emprego, da tendência à baixa dos salários reais e do controle das organizações sindicais para evitar pressões salariais. Entretanto, pelo menos a acreditar na teoria do capital, o dinamismo econômico depende também, e decisivamente, da intensificação das forças produtivas (daí a importância da tecnologia e a tendência ao aumento de composição orgânica do capital) e da concorrência entre as empresas, que leva, por sua vez, à inovação tecnológica. No caso brasileiro a dinâmica do “milagre” não se deveu apenas ao controle da inflação “pela base”, ou seja, rebaixando os salários reais, para o que a repressão foi usada; deveu-se também ao aumento das forças pro-

ductivas e à tendência oligopólica, graças à expansão das empresas estrangeiras e estatais.

Na atual fase do ciclo expansivo, não creio que a rigidez totalitária seja uma condição necessária para garantir o crescimento econômico. Por certo ela é cômoda do ponto de vista estreito dos empresários individuais. Mas não parece indispensável do ponto de vista global da economia. Sem dúvida este último é racionalizador e encontra expressão em políticas concretas através do Estado, que, por sua vez, pode sustentar valores e práticas totalitárias, por motivos mais políticos e ideológicos do que econômicos. Portanto, na conjuntura atual as mudanças ou o imobilismo político dependerão mais da dinâmica dos grupos ligados diretamente ao Estado do que de um hipotético empresariado competitivo que alimentaria uma concepção liberal de mercado, ou, no pólo oposto, de um empresariado ávido por manter o controle salarial e a repressão sindical.

Se este argumento for correto, a dinamização da conjuntura atual vai depender mais de fatores definidos no plano propriamente político do que, de imediato, no plano econômico.

### *Os Riscos do Imobilismo*

E é aí que reside a maior debilidade de qualquer estratégia de mudança no sentido de diminuir a rigidez do sistema. Ocorre, entretanto, que essa debilidade é a fraqueza específica do chamado “modelo brasileiro”. Em termos muito sumários: a vida política gerada pela ordem burocrático-autoritária atual está esclerosada em “canais competentes” cada vez mais entupidos, e não resolveu os problemas básicos de fluidez e comunicação, não diria entre a sociedade e o Estado — pois isso abrangeria também as classes dominadas — mas entre o Estado e os setores sociais que sustentam o bloco de poder. Aqui não ocorreu como no México (para citar um regime político aparentado com o do Brasil, embora primo pobre por suas origens populares), onde bem ou mal se institucionalizou um partido; nem como na Espanha, onde a guerra civil degolou a oposição liberal e os vinte anos de estagnação geraram um autoritarismo obscurantista. Entretanto, assim como na Espanha do “milagre” as comissões de fábrica, as oposições liberal-republicanas, as dissidências monárquicas, o nacionalismo local etc., bloqueiam o regime,

e este não sai do imobilismo para dizer como compatibilizar a sociedade industrial espanhola com o autoritarismo prevalente, no Brasil, com mais força e de modo mais desordenado, o próprio ímpeto do crescimento está gerando condições sociais, que a vida política, para dinamizar-se, terá que expressar como uma cantradição com o estilo burocrático-repressivo do regime.

Um exemplo polêmico do que digo, foi a indicação do atual candidato à Presidência da República. (\*) Se o processo de escolha do General Médici expressou a virtual transformação do Exército em partido no poder, subdividido em facções, e se o problema foi resolvido dentro dos quartéis por negociações e graças ao predomínio do estilo hierárquico-burocrático de decisões, já não se pode dizer, *strictu sensu*, que a base do atual candidato seja exclusivamente castrense. De um modo ou de outro, setores influentes da "sociedade civil", — na cúpula, por certo, — mobilizaram-se na articulação da candidatura Geisel. O governo (ou parte dele) e seu chefe não dispuseram de instrumentos para se contraporem à articulação. Restaria apenas o caminho conspirativo, que significaria um "golpe institucional" de muito discutível acolhida e viabilidade. Fez-se a defesa dos mecanismos de autoridade apelando-se para o segredo de polichinelo, como forma passiva de ganhar tempo, sem o resultado de mudar o curso político esperado. Em síntese, a articulação política mesmo *na cúpula*, passou a ser quase-sediciosa, não pela vontade dos articuladores, mas pelo estrangulamento da vida política até nos níveis governamentais. Como contrapartida qualquer eventual alternativa ao candidato emergente ganhou contornos conspirativos e terminou por ser ilegítima e inviável.

Que esquema político baseado na idéia de segurança nacional pode correr riscos tão grandes como esse? Cada resolução importante, por não dispor o regime de mecanismos legítimos de discussão e conflito — pois que estes são percebidos como crime de lesa Pátria — torna-se conspirativa e ilegal. Convenhamos que em termos de ordem política o quadro é desastroso. Se o país no seu conjunto fosse uma organização burocrática como a Igreja ou um partido, essa forma conspirativa de articulação poderia perpetuar-se. Mas

(\*) Este artigo foi terminado em outubro de 1973, quando o General Geisel era candidato à Presidência.

ocorre que o Estado não recobre toda a Nação, e assim as formas normalmente prevalentes na política das cúpulas burocráticas (mesmo que estas exerçam práticas de cooptação com certa largueza) terminam por gerar insatisfações e por aumentar a distância entre as duas faces do sistema político brasileiro: a que expressa a agregação de interesses sociais e econômicos de uma parte da sociedade civil e a que resolve pela cooptação elitista os interesses corporativos da outra.

Visto de outro ângulo, o processo de confinamento da vida política aos gabinetes mais recônditos cria um desestabilizador muito forte também. Refiro-me ao problema da apatia e à despolitização em massa que ocorreu no país. A primeira vista, a despolitização generalizada cria as pré-condições para a canalização das energias nacionais para o trabalho e quebra a capacidade de reivindicação frente às condições de trabalho. Por consequência, do ângulo estrito e miope dos interesses empresariais, isto pode ser considerado como uma vantagem. Permite o estilo de desenvolvimento que se resume em: ordem e abundância; ordem para os que estão em baixo e abundância para os que estão por cima. Entretanto, até que ponto é possível *hoje* — ou seja, num mundo intercomunicado e de rápida circulação de informações, frente aos meios de comunicação, que difundem os valores e os modos de vida prevalentes noutras partes do mundo — manter tal estilo de desenvolvimento? Além disso, a própria situação urbano-industrial de vida gera tensões e reivindicações que, a princípio tímida e surdamente, começam por suscitar nas fábricas, nos escritórios, nas escolas, atitudes de descrença e de protesto.

#### *Economia a Qualquer Preço?*

Abstratamente, a tarefa de reprimir e assegurar a apatia é viável. Mas tem um alto custo e nem sempre pode ser realizada mantendo-se outros objetivos das sociedades ocidentais industrializadas: criando-se ao mesmo tempo uma elite tecnocrática e ilustrada, por exemplo, e expandindo-se, para isso, o sistema educacional. Para fazer tudo isso simultaneamente é preciso dispor de uma mística, de valores novos, de um partido etc., que pelo menos no plano formal neguem a legitimidade da ordem para a maioria e abundância

para a minoria. O preço que a distribuição desigual das rendas e dos frutos do trabalho e do progresso técnico paga no mundo ocidental é mais liberdade e ideal legitimado de participação, os quais, por sua vez, tentam corrigir os exageros da concentração. Sem real e total fechamento do país às correntes ideológicas do mundo exterior (inclusive do mundo capitalista), a super-exploração e a apatia política são tão inconsistentes quanto a guerra interna sem guerra fria. A crítica brota por toda parte, não porque existam grupos disseminando a insídia da subversão nas Universidades e nos locais de trabalho, mas porque as contradições entre os ideais apregoados e a prática terminam sendo difundidas pela própria vida, com a ajuda, natural, dos meios de comunicação, dos técnicos, dos estudantes, dos padres, dos operários, dos intelectuais, etc.

Essa situação coloca os setores dirigentes na incômoda situação de fazer um jogo de cabra-cega com o totalitarismo: hoje é *A classe operária vai ao paraíso* ou o *Calabar* de Chico Buarque e Rui Guerra que parecem conter os germes do mal; amanhã é a pornografia barata, ou, quem sabe, Picasso; depois é a cultura mesma em seu conjunto que está pervertida. Ao mesmo tempo, contudo, o tão desejado progresso que impele o PNB a níveis de cobiça gera, requer e está contaminado pela mesma cultura, que noutras de suas faces, é considerada pelos poderosos como tão pecaminosa. Que fazer? Segmentar mais ainda a sociedade e criar grupos privilegiados que podem gozar dos benefícios da cultura e do progresso, cobrando o preço de serem bons técnicos ou intelectuais iluminados (talvez não conformistas, mas conformados)? Proibir tudo a todos? Mas a educação não é um bem que precisa ser generalizado para que o crescimento continue? E então como controlar essa gente toda reivindicando? Militarizando o ensino? Mas, se o regime não é militarista... Criando-se grupos especializados na repressão cultural? Mas, e isso não é fascismo? perguntarão, com razão, os componentes não fascistas do Bloco do Poder. E assim por diante, se o caminho for este, como foi nos últimos anos, o regime não sairá de um pobre zigue-zague obscurantista.

Por menos que os homens no Estado sejam estadistas, deveriam perguntar-se sobre as conseqüências, até para a segurança nacional (entendida esta na acepção legítima, de integração da maioria num projeto pactado ou consensual de nação), do presente processo de despolitização e de limita-

ção das oportunidades de participação política e cultural para a maioria da população. De modo mais restrito, esse processo mais cedo ou mais tarde acabará tendo conseqüências sobre a formação das elites dirigentes do país em todos os seus níveis. Qualquer observador percebe que, à parte as elites tecnocráticas, não há nada de novo no recrutamento dos que tomam as decisões políticas. Até que ponto, por exemplo, a limitação do ângulo de visão de uma elite como a militar, que no passado era mais politizada embora mandasse menos do que hoje, influirá no futuro sobre a capacidade diretiva do Estado? E o corte no que se refere às elites profissionais, presas a uma mordaca de ouro, que influência terá no futuro?

Aparentemente, escapam deste quadro sombrio de despolitização, nos limites em que a situação permite, setores importantes das igrejas — que passaram a atuar como uma espécie de partido do povo de Deus —, segmentos universitários e profissionais (juízes, advogados, jornalistas e mesmo tecnocratas), bem como a militância operária.

A margem destes grupos fica a base agrária da sociedade (40 por cento da população) que, se do ângulo político sempre esteve marginalizada, nunca deixou, do ângulo social, agora como antes, de ser super-explorada e de rebentar seu protesto em lutas mais ou menos intermitentes por melhores condições de vida e de trabalho.

### *As Condições da Abertura*

Se pode haver alguma esperança de mudança política na direção insinuada neste capítulo — e eu acho que a esperança se constrói — ela dependerá da ativação das forças acima mencionadas para que se proponham mais firmemente a dar rumos menos incertos ao futuro político. Entretanto, dado que o sistema político brasileiro, hoje como no passado, deriva do amálgama entre dois tipos distintos de organização política — uma baseada na existência de classes inseridas numa ordem capitalista industrial e monopolica, outra enraizada no patrimonialismo estatal originado no sistema capitalista colonial —, seria utópico pensar que a solução para os impasses políticos brasileiros derivaria da implantação plena do modelo de organização representativa que dá ao Estado funções basicamente agregativas. Este último, mesmo na época atual, em que penetra na vida econômica como

restor de parte da atividade produtiva, continua exercendo uma função corporativa e obedece, portanto, às regras do jogo do sistema de cooptação política. É por intermédio deste mecanismo, inclusive, que as camadas sociais não imbricadas diretamente na organização produtiva, como os próprios militares e os técnicos, exercem sua liderança. Conseqüentemente, para que possa ocorrer um desdobramento político que permita a reativação, na sociedade civil, das classes sociais e de suas frações, torna-se necessário um pacto em que se definam as condições para a coexistência entre as duas formas de articulação política que são próprias de sociedades do tipo da brasileira. Como não houve no passado brasileiro nada equivalente à Guerra de Secessão americana, nem a burguesia nacional fez sua revolução "democrático-liberal", a pauta do Estado de Compromisso virtual continua vigente. Não mais no sentido em que a expressão era empregada anteriormente, de um compromisso entre liderança e massas e entre a oligarquia e a burguesia industrial, mas como uma espécie de compromisso múltiplo entre a burguesia internacionalizada e os empresários públicos, entre a existência de uma sociedade de massas (e portanto a necessidade de definição de alguma forma de participação popular) e uma condução política patrimonialista e elitista.

✕ Para que haja um descongelamento político é preciso que alguns segmentos não totalitários dos grupos dirigentes, entendam que ou bem se constroem avenidas que permitam a participação política popular e o conflito — para que se expresse a sociedade industrial de massas — ou o futuro da ordem política brasileira — em que pese as intenções dos que eventualmente venham a ocupar o ápice da cúpula do poder — descambará para as formas envergonhadas do fascismo, dissimuladas num autoritarismo anacrônico. Neste caso, deslizaremos ainda mais para o mundo cinzento da dominação burocrática-repressiva, tanto no plano social (especialmente contra os trabalhadores) quanto no plano cultural, em proveito de minorias que, no final das contas, nada têm a ver com os interesses populares e querem arrogar-se em árbitros dos interesses do país.

É este, portanto, o ponto de coincidência possível na trajetória dos que, de um e de outro lado da barricada, percebem que o totalitarismo só faz com que se use as mãos do gato em benefício de interesses que muito pouco têm a ver com a segurança e a prosperidade dos que trabalham e vi-

vem no Brasil. O preço a pagar para transformar esta coexistência tática numa forma que permita a convivência de forças sociais e políticas não só distintas mas opostas, é o reconhecimento por ambos os lados da necessidade de legitimação do conflito. Legitimação não significa apenas que devem existir leis que definem o campo e a forma do conflito, mas sim que a discrepância e a oposição têm o direito de se expressarem aberta e organizadamente. A forma dessa legitimação — que é um processo social mais do que jurídico, sem no entanto dispensar este último — não pode ser antecipada na atual conjuntura, mas é óbvio que ela passa necessariamente, sem se deter, pelo fortalecimento do estado de Direito, pelo controle responsável do aparelho do Estado por quem de direito o exerce e não por um sem número de interesses anônimos encapuçados num "Sistema" indefinido, pela liberdade de associação, de expressão e de reivindicação e pelo respeito à dignidade física e moral da pessoa.

Enquanto as elites dirigentes e os grupos opositores, tanto os ligados à ordem social dominante quanto os populares, não entenderem que a democratização não significa a eliminação dos conflitos pela via de adesão simbólica e valores pseudo-consensuais que estabelecem uma ordem supostamente homogênea, mas praticamente o oposto, ou seja, o reconhecimento da necessidade e da legitimidade da divergência — enquanto isto não for entendido, os riscos do totalitarismo estarão presentes.

Estamos por certo muito longe de uma conjuntura que permita, neste sentido, uma real democratização. É um exagero supor, entretanto, que existam razões de ordem internacional, interesses de segurança nacional ou razões privadas (como a necessidade da acumulação e do crescimento) em função dos quais o Estado deve impedir as transformações políticas necessárias. Existem, isso sim, imperativos do estilo degradado da *real-politik*, estratégias de voo curto de grupos que, enraizadas no aparelho de governo, fazem passar por razões de Estado a defesa do imobilismo político que beneficia o *status-quo* e especialmente as posições pessoais de poder. O argumento que estou sustentando aqui é de que as contradições existentes no próprio sistema de poder acabarão por fazer ruir este tipo de racionalização do imobilismo burocrático-repressivo, se a eles se juntar a pressão dos grupos e classes que estão fora do Bloco de Poder e que, se bem

...a certo que insistem na participação política, não a con-  
rindem com a adesão mas, ao contrário, estão dispostos a  
manter a integridade de suas visões de oposição.

Há muitas vias para que este processo se dê. Ele cami-  
nharia de forma mais veloz se houvesse algum De Gaulle  
que, do alto da visão do Estado e da grandeza da Nação,  
pusesse a OAS no lugar que lhe corresponde num estado  
de Direito e entendesse que a segurança nacional sem um  
povo ativo e participante termina por fortalecer o Estado pa-  
ra o benefício de minorias, sem real proveito para o país. Es-  
ta seria, por assim dizer, a saída de direita, na perspectiva  
de uma espécie de autoritarismo esclarecido. Mais seguro a  
largo prazo e mais venturoso, seria contar com uma reação  
organizada que brote semi-autonomamente do ímpeto polí-  
tico dos grupos e setores de classe mencionados neste capi-  
tulo, e que o processo contasse mais com o realismo de vá-  
rios setores localizados nas cúpulas decisórias do que com  
a visão iluminada de um *condottiere* ou com o apoio de al-  
guma comissão secreta de estudos de estratégia e segurança.

#### A Reativação da Sociedade Civil

Ainda que o curso de um processo como o indicado seja  
relativamente lento, ele será certamente mais demorado se  
não começar já. Não para "pedir" democracia, no sentido  
de reabertura do jogo de partidos controlados pelo Estado  
e pelas classes dominantes, mas para criar um clima de li-  
berdade e respeito que permita a reativação da sociedade  
civil, fazendo que as associações profissionais, os sindicatos,  
as igrejas, os grêmios estudantis, os círculos de estudos e  
debates, os movimentos sociais, em suma, exponham de pú-  
blico seus problemas, proponham soluções, entrem em con-  
flitos construtivos para o país. Neste contexto, é preciso não  
esquecer que dentro do *aparelho de Estado* — também será  
preciso legitimar as divergências construtivas e eliminar as  
tendências favoráveis à uniformidade pseudoconsensual.

O Brasil é um país-continente, variado e desigual. A  
vida política terá que expressar, para ser legítima, essa va-  
riabilidade e desigualdade. Assim como o Estado, no afã cen-  
tralizador e uniformizador, termina por engolfar a variabi-  
lidade dos interesses numa pseudo-visão consensual, qualquer  
partido que pretender, nas atuais circunstâncias, ser a ex-  
pressão de todos, terminará por alentar o totalitarismo. Será

preciso uma década de movimentos sociais mais ou menos  
espontâneos, onde todos os pontos de vista possam florescer,  
para que se vão decantando as linhas das várias tendências  
que deverão, no futuro, expressar a vontade nacional. Que  
eles se unifiquem, numa espécie de Partido do Congresso  
da Índia; que parte da sociedade se articule num Partido  
Trabalhista, como os sindicatos se articularam em partido  
na Inglaterra; que se criem um ou vários movimentos socia-  
listas ou que existam partidos federados e mesmo, quem  
sabe, que as igrejas gerem seus partidos; que se reduzam a  
três ou quatro com suas tendências; que o Estado continue  
o processo de cooptação de parte dos interesses políticos etc.  
etc. — tudo isso deverá decorrer de um processo que implica  
no aprendizado da participação e da definição dos interesses  
dos grupos sociais.

Em poucas palavras: é preciso ir tecendo os fios da so-  
ciedade civil de tal forma que ela possa expressar-se na or-  
dem política e possa contrabalançar o Estado, tornando-se  
parte da realidade política da Nação. Este processo impõe  
uma ampla revisão de valores, e exige que as várias nuan-  
ças do espectro político brasileiro, de um lado a outro, as-  
sumam a contemporaneidade da vida cotidiana atual. A  
ligeireza das sínteses ideológicas extremas é preciso contra-  
por o peso das exigências concretas do trabalho e da ação.  
A superação verbal fácil dos problemas reais em nome de um  
futuro mistificado (que seja o do Brasil Potência ou o da  
igualdade imediata) é preciso contrapor o desafio das reivin-  
dicações específicas, que são múltiplas e diferenciadas, de  
cada grupo ou setor ou classe social. Não como uma forma  
de escapismo ou como a aceitação passiva das atuais condi-  
ções de existência, que são inaceitáveis, mas como um apren-  
dizado para a existência política, como uma disciplina para  
os que dirigem e para as bases, que ensine a crer na necessi-  
dade, na possibilidade e na legitimidade da reativação da so-  
ciedade. É nestes termos que tem sentido pensar-se em rede-  
mocratização e preparar-se para ela. Como prática cotidiana  
e não como um gesto de benevolência de cúpulas esclareci-  
das que dificilmente poderão passar da intenção ao ato, se  
não houver estruturas reais de apoio político e formas or-  
ganizadas de pressão a partir dos segmentos da sociedade  
que não estão encastelados no Estado.

Este processo será mais fácil e construtivo, por outro  
lado, se os grupos dirigentes compreenderem que o cresci-

270

mento da sociedade urbano-industrial, mesmo que tenha sido acelerado pelo Estado, como foi, gerou uma situação política na qual a cooptação e o estilo elitista de decisão tecnográfica das cúpulas governamentais tornam-se insuficientes como o recurso político para legitimar a ordem estabelecida. (Enquanto não for reconhecida a diferença real entre as formas de participação política que são legítimas para as bases e as que valem para a cúpula, entre a ordem patrimonial-estatal transformada em ordem autoritário-burocrática e as massas dominadas, pouco se caminhará para compreender o processo político brasileiro. E menos ainda para realmente se chegar à institucionalização de uma ordem isenta dos riscos do totalitarismo: uma ordem compatível com uma real democratização que parta da diversidade e da heterogeneidade e busque formas de convivência racional efetivamente arraigadas em valores capazes de criar uma Nação, tolerando e legitimando os conflitos. Fora disso, poderá haver um Estado forte, um empresariado ativo, um povo que trabalha sob a pressão da necessidade de sobreviver; mas dificilmente será possível criar os valores capazes de cimentar a unidade nacional com proveito para a maioria da população. Em lugar disso haverá um conformismo apático, controlado de cima para baixo, incapaz de garantir, no futuro, a permanência de uma ordem nacional apta para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo e das pressões existentes na arena internacional.

50000  
50000  
15000  
15000

Este livro foi composto e  
paginado na  
Editora Selc Ltda.  
Rua Tamiarana, 18-B - GB

Impresso nas oficinas  
gráficas da  
Editora Vozes Limitada  
Rua Frei Luís, 100  
Petrópolis - RJ - Brasil

BIBLIOTECA DE FILOSOFIA  
E CIÊNCIAS SOCIAIS

