

Bolívar Lamounier
Dionísio Dias Carneiro
Marcelo de Paiva Abreu

50 Anos de Brasil
50 Anos de Fundação
Getulio Vargas

Apoio



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
EDITORA

Introdução

Ao contrário da Argentina, de Portugal, e mesmo da Inglaterra, o Brasil moderno nunca viu sua história como *decadência*, não tendo atrás de si nada que se assemelhe a uma Idade de Ouro, os brasileiros nunca viveram uma sensação de declínio comparável à daqueles países; mas é fato que a crise dos anos 80 e começo dos 90 plantou a semente da dúvida numa parcela expressiva da opinião, abalando até certo ponto a solidez dos nossos velhos ideais de progresso. Abriu-se, por assim dizer, uma fenda pessimista em nosso antigo sentimento futurista de nação emergente, e penso que essa fenda está no cerne do que se poderia designar como a *questão brasileira* deste final de século.

Conta a lenda grega que Prometeu serviu-se do limo e da terra para modelar o primeiro ser humano, mas o homem "saiu de suas mãos nu, indefeso e sem armas. Tomado de piedade por sua miséria, Prometeu, para colocar os homens em situação de viver melhor, de defender-se com armas eficazes contra as feras, de cultivar com instrumentos adequados a nutriente Terra, resolveu dar-lhes o fogo e ensinar-lhes a arte de trabalhar os metais, concedendo-lhes assim os meios de escapar à sua deplorável e lamentável sorte" (Meunier, 1976, p. 80). É curioso como os historiadores, obcecados pelo arcaísmo supostamente irremovível de nossas origens coloniais, e mais recentemente pelos confrontos ideológicos entre direita e esquerda, praticamente não deram atenção à forte presença do *prometeísmo* no pensamento brasileiro. Mas a verdade é que, salvo por uns tantos letrados, clérigos e porta-vozes especialmente conservadores da economia agrário-mercantil, o quadro ideológico brasileiro como um todo sempre se

Texto preparado para inclusão em volume comemorativo do 50º aniversário da Fundação Getúlio Vargas. O autor agradece à Mellon Foundation o apoio proporcionado ao Idesp para um programa de pesquisas a respeito do desenvolvimento da democracia. Agradece também a inestimável ajuda que lhe foi prestada por Maria Teresa Sadek, Maria Cristina Gaião, José Renato Campos de Araújo, Ricardo Sennes e Rogério Bastos Arantes, colegas de trabalho no Idesp, durante a redação do presente estudo. O autor é cientista político e pesquisador do Idesp.

caracterizou por forte coloração prometéica, vale dizer, por acentuada aspiração de modernização e progresso material. Essa aspiração começou a manifestar-se já no século passado, no pensamento dos pioneiros da industrialização; e tornou-se mais nítida neste século, no movimento comunista, que já nasceu entoando o épico da transformação da Rússia “feudal” na URSS “grande potência”, bem como nas diferentes modalidades do evolucionismo positivista (com sua característica deificação do Estado intervencionista), que tanto inspirou os nossos militares, engenheiros e tecnocratas em geral.¹

Do final da II Guerra Mundial até meados dos anos 60, o prometéismo incrustar-se-ia ainda mais no pensamento político e econômico brasileiro, robustecido tanto pelos êxitos que começavam a ser contabilizados na transformação estrutural do país quanto pelas mudanças que então se processavam no cenário internacional. Essa, como se recorda, foi a época em que o *desenvolvimentismo* se transformou em mística mundial, impulsionado pela expansão econômica norte-americana, pela reconstrução da Europa, pelo “milagre japonês” — e até pelos arroubos retóricos de Krushev, segundo o qual a URSS já atingira um nível de desenvolvimento material que lhe permitia dar por encerrada a fase socialista e partir para a etapa superior, que seria o comunismo propriamente dito. Inocente, ainda, no tocante à questão ambiental, a exaltação do desenvolvimento se alastrou por toda parte e rapidamente elevou a industrialização e a abundância material à condição de ideais a serem também perseguidos por todo o chamado Terceiro Mundo. A esse entusiasmo se associavam, naturalmente, anseios de modernização política, protagonizados por movimentos que iam desde o reformismo democrático até os diferentes ramos do revolucionarismo comunista, passando por ampla gama de nacionalismos e autoritarismos.

¹ Cresceu muito nas últimas duas décadas o interesse pela história do pensamento político no Brasil. Sobre o evolucionismo positivista e outras doutrinas acerca do Estado que influenciaram os acontecimentos políticos deste século, ver Lamounier (1975, 1994a e 1994b); também relevante, pelo ângulo comparativo que proporciona, é o estudo de Gregor (1968, p. 30-92).

Em 1944, ano da criação da Fundação Getúlio Vargas, já os Aliados desembarcavam na Normandia e os soviéticos avançavam contra a Alemanha pelo lado oriental. Uma das três grandes forças geopolíticas deste século — o nazifascismo — começava a ser varrida da face da Terra. No Brasil, prenunciava-se igualmente o fim do primeiro governo Vargas.

A censura já fora rompida no ano anterior pela oposição liberal, que agora pelejava publicamente pelo fim da ditadura e contra o intervencionismo econômico. As correntes militares antes simpáticas ao Eixo começaram a perder terreno com a entrada do Brasil na guerra, ao lado dos Aliados, e a crescente percepção, entre os oficiais que combatiam na Itália, de como era frágil a construção política fascista. As lições da guerra também contribuíram para um substancial fortalecimento da visão desenvolvimentista — que já começava a materializar-se em empreendimentos de grande porte, como a siderúrgica de Volta Redonda — entre as elites dirigentes brasileiras.²

E, de fato, a economia brasileira cresceria a taxas elevadas durante os seguintes 40 anos; somente nos anos 80, como disse, viriam milhões, talvez a maioria dos brasileiros a experimentar uma sensação de forte declínio em suas condições de vida; e assim chegamos aos anos 90 com o nosso imaginário político bastante modificado. Ideologias conservadoras, no sentido rigoroso do adjetivo, não há mais: não existem nostálgicos do passado pré-capitalista, e menos ainda ingênuos que possam imaginar o atual *status quo* social como um equilíbrio que possa ou deva ser preservado. A visão dominante continua a ser prometéico-desenvolvimentista: bem mais sóbria quanto ao papel do Estado, mas preservando a idéia de uma sociedade materialmente mais rica, fundada na democracia representativa e na economia de mercado, como um objetivo possível e eticamente desejável. Para defender-se dos ventos malignos da crise social que se agigantou nos anos 80, essa visão agarrou-se às esperanças ainda aprisionadas em sua caixa de Pandora:

² Sobre o período da guerra, ver Brandi (1985, p. 123-99) e Wirth (1971); sobre a atuação empresarial do Estado no pós-guerra e principalmente no período militar, Schneider (1991).

os portentosos índices já atingidos no tocante à industrialização, ao avanço tecnológico, à produtividade agrícola, à modernização gerencial do setor privado, à crescente capacidade de exportar e ao desenvolvimento das comunicações, entre outros. Mas a dívida social acumulada engendrou, como dizíamos, uma variante pessimista: uma nova esquerda que não se caracteriza por um projeto propriamente revolucionário, e sim por uma hostilidade difusa aos ideais da modernização capitalista, na medida em que considera socialmente insignificantes e mesmo perversas as transformações levadas a cabo durante os últimos 50 anos. Em parte, e paradoxalmente, a ampla penetração que essa nova esquerda hoje alcança na sociedade brasileira se deve ao fim da Guerra Fria: com o colapso mundial do marxismo-leninismo, esmaeceu igualmente o anticomunismo que limitava a expansão eleitoral e ideológica da esquerda em todos os seus matizes.

Esse movimento que hoje questiona o ideário da modernização não é e nem poderia ser, como frisei, uma corrente conservadora, visto que não postula uma Idade de Ouro da qual pudéssemos ter decaído. Na forma extrema em que às vezes a enunciam porta-vozes do clero e dos chamados movimentos sociais, ela antes se assemelha a um milenarismo. Não proclama o iminente advento do reino dos céus, mas rejeita de maneira indiscriminada praticamente todo o passado do país, como se nele apenas discernisse as feições do demônio. Não seria exagero comparar a filosofia da história implícita nessa visão à "insensata mitologia" do eterno retorno a que se referiu Milan Kundera; ou, talvez mais exatamente, a uma visão do passado como um enredo imutável, uma *danse sur place*, inócua coreografia de uma sociedade que não se desenvolve nem se enriquece, apenas reproduz incessantemente um padrão de elitismo, violência e autoritarismo supostamente inscrito em nossas distantes raízes coloniais.

Num plano superficial, não seria difícil proceder a uma repartição salomônica da verdade entre estas duas visões da questão brasileira. De fato, como falar de democracia e economia modernas, se o saldo histórico de nossos esforços é uma distribuição de renda indiscutivelmente iníqua, sistemas

de saúde pública e de ensino básico decididamente de Quinto Mundo, e uma máquina de Estado corroída até a medula pela corrupção e pelo clientelismo? Mas, por outro lado, como falar no "eterno retorno" de uma sociedade primitiva, se temos centenas de empresas capazes de competir em escala mundial? Será primitivo e autoritário um sistema político capaz de efetivar sem traumas o afastamento de um chefe de Estado acusado de corrupção? Culturalmente, seremos mesmo um país asfixiado por uma herança de rígida estratificação, ou, ao contrário, um país que já avançou bastante na diluição de suas antigas diferenças de *status* e instaurou tratamentos razoavelmente informais e igualitários em praticamente todos os espaços sociais?

A distância entre essas duas visões não será reduzida pela simples acumulação de pesquisas históricas. Não basta aduzir novos "dados": faz-se mister reorganizar as questões, refazer seu substrato conceitual. Este estudo procura caminhar nessa direção, mas focaliza apenas a esfera política. Parece-me que a questão básica, sob esse prisma, é se conseguimos acumular um capital democrático irreversível; ou seja, se alcançamos um estágio de desenvolvimento no qual o retrocesso a alguma forma institucionalizada de autoritarismo tenha se tornado pouco provável. Terão as transformações econômicas, políticas e culturais dos últimos 50 anos deixado um saldo positivo dessa magnitude?

Lançando Satélites Democráticos

a Questão Teórica das Relações entre Estado e Democracia

Entendamo-nos, primeiro, quanto aos conceitos. No sentido minimalista hoje quase universalmente aceito pela ciência política, o conceito de democracia diz respeito ao subsistema político-institucional, e não a um padrão de organização ou a um ideal ético efetivamente vigente em todas as esferas de uma sociedade. Vista como um processo histórico, a formação da democracia refere-se, por conseguinte, à instauração e à progressiva institucionalização dos princípios e procedimentos que regulam a competição periódica entre forças políticas organizadas pelo voto popular, com vistas à conquista de cargos públicos.³ Esse núcleo institucional é normalmente complementado (em graus variáveis de imperatividade) pela impropriamente chamada democracia direta, isto é, por procedimentos como plebiscitos, referendos e até pesquisas de opinião, cuja finalidade é aferir o assentimento dos cidadãos a inovações especialmente relevantes ou ao exercício da autoridade de que aqueles cargos se acham investidos antes da data prevista para a eleição de novos titulares.

Assim entendido, o desenvolvimento histórico da democracia pode ser comparado ao lançamento de um satélite. Se o disparo é bem-sucedido, o artefato percorre uma trajetória predeterminada, até alcançar a órbita dese-

³ Deixo para a conclusão deste estudo a complexa questão das relações entre democracia (política) e equidade (social). Sobre essa visão "minimalista" e eminentemente institucional da democracia, a referência histórica obrigatória é Schumpeter (1947); ver também a coleção de estudos comparativos sobre o Terceiro Mundo organizada por Diamond, Linz & Lipset (1990).

jada, e nela permanece por um período longuíssimo, em adequado equilíbrio, a menos que graves e inesperados defeitos de funcionamento venham a destruí-lo: são as chamadas democracias estáveis do Primeiro Mundo e umas poucas entre os países menos desenvolvidos. Há, nesses casos, um arcabouço institucional consolidado, já submetido durante décadas ao teste dos conflitos político-eleitorais. A qualidade das "informações" que esses satélites remetem — vale dizer, seu funcionamento substantivo, social e econômico — decerto varia no tempo e pode ser questionada em alguns casos, mas não cabe dúvida quanto à superioridade dos mesmos no tocante à estabilidade institucional e ao assentimento dos cidadãos.⁴

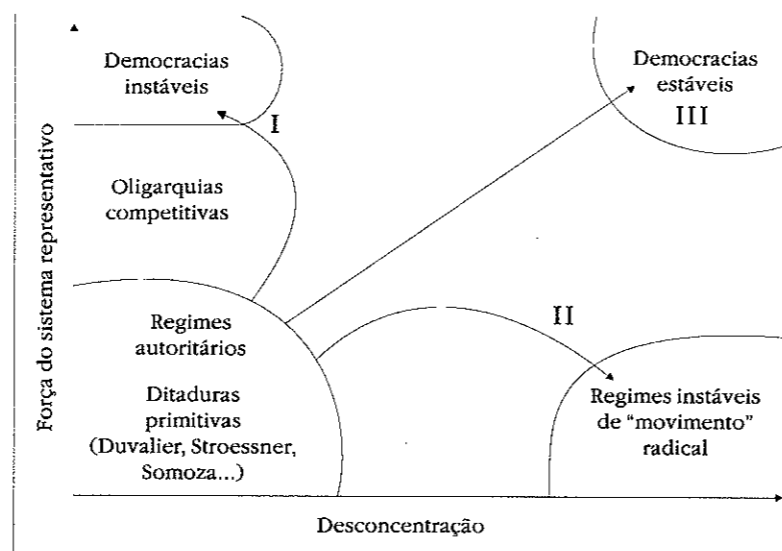
No outro extremo, há os casos em que o disparo parece defeituoso na origem, ou em que o artefato, por razões diversas, explode a baixa altitude. O lançamento frustra-se a poucos metros do chão, em geral deixando seqüelas que inviabilizam por bom tempo novas tentativas. Estes são países que, salvo ajuda externa, não reúnem condições mínimas para a decolagem democrática. Não existe, a rigor, uma autoridade central capaz de assegurar respeito às regras do jogo; nem um fundo de valores comuns, capaz de moderar os conflitos. Nessa situação extrema, as instituições e as regras constitucionais mostram-se virtualmente irrelevantes, incapazes que são de balizar os comportamentos. Boa parte da América Central inclui-se nessa categoria, mas os casos extremos, hoje, são sem dúvida Cuba e Haiti: o primeiro, por não consagrar institucionalmente os princípios da democracia pluralista; o segundo, pela estreiteza e excepcional truculência do círculo dirigente que controla o país com indisfarçada intenção de proveito próprio.

Outros países — na América Latina, a maioria — pertencem a uma categoria intermediária: conseguem atingir certa altitude democrática — e já o fizeram diversas vezes —, mas sucumbem a obstáculos mais ou menos previsíveis, que desviam o satélite da trajetória e às vezes o arremessam violenta-

⁴ Utilizei anteriormente este raciocínio sobre "satélites democráticos" em dois artigos: Lamounier (1992a e 1994c).

mente de volta ao solo. Nos anos 60 e 70, mesmo países econômica e institucionalmente avançados para os padrões da região (como Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) sofreram retrocessos desse tipo.⁵

O processo de consolidação democrática: desconcentração sócio-econômica e fortalecimento do subsistema representativo



Instauração e consolidação da democracia

A imagem do satélite permite-nos identificar e ordenar com razoável clareza os pontos críticos do desenvolvimento democrático. Como sugere o gráfico, é indispensável distinguir entre os problemas ligados à decolagem, a que chamaremos de *instauração*, e os ligados à trajetória e à altitude alcançada pelo satélite, que são problemas de *consolidação*. Instauração é o lançamento ou disparo inicial. Embora variáveis sob muitos aspectos, os pro-

⁵ Um impulso decisivo ao estudo de colapsos (*breakdowns*) democráticos foi dado por Linz & Stepan (1978).

cessos de instauração consistem essencialmente num "desprendimento" do mecanismo político em relação à situação antes existente, com o conseqüente início de um movimento ascensional, mesmo que alguns dos protagonistas não o desejem ou não tenham idéias precisas sobre as dificuldades que o artefato terá de vencer para romper a força da gravitação da Terra, e menos ainda sobre a órbita a que se dirige. A instauração pode ocorrer de maneira gradual ou abrupta. É gradual quando resulta de uma complexidade social que vai aos poucos exigindo expressão política, do progressivo desenvolvimento de um "espaço político-eleitoral", com suas técnicas e procedimentos característicos, e por uma progressiva confiança dos principais contendores entre si, a ponto de se verem como participantes de um jogo em que se pode vencer ou perder, e não mais como adversários mortais.⁶ A instauração da democracia é abrupta quando se segue de maneira imediata ao colapso de uma ditadura, com a conseqüente criação de um pluralismo *de facto*, como ocorreu no Brasil em 1945, em Portugal em 1974, e mais recentemente no Leste europeu, com o súbito desmoronamento dos regimes de partido único.

Em qualquer dos dois tipos de instauração — gradual ou abrupta — o lançamento do satélite democrático depende de três condições fundamentais: a) a

⁶ Um clássico sobre essa idéia de mútua legitimação é o estudo de Hofstadter (1969) sobre a formação dos partidos políticos nos EUA; Dahl (1966, 1971 e 1973) deu-lhe substancial embasamento comparativo. A progressiva canalização da luta política para um "espaço eleitoral", com suas práticas e técnicas características, e os percalços desse processo, foi o tema obsessivamente dominante na literatura política brasileira de meados do século XIX até o recente processo de redemocratização: a insuficiente diferenciação entre as esferas pública e privada; o mandonismo privado antepondo-se à realização de eleições realmente livres; a autonomia do eleitor consagrada na lei mas negada na prática pela pobreza generalizada e pelo poder social dos proprietários de terra — numa palavra, a difícil emancipação do espaço político-eleitoral frente às instituições e estruturas em que se materializava a estratificação social. Diga-se de passagem que essa historiografia, a não ser por umas poucas e notáveis exceções, como Leal (1948), consistentemente subestimou a importância de uma tradição eleitoral que remonta aos tempos da colônia, mesmo sendo essas eleições habitualmente pouco competitivas, contaminadas por fraudes e eivadas de imperfeições técnicas. Ver Lamounier (1994a).

formação do “espaço eleitoral” (cujos contornos foram esboçados na nota 6); b) o reconhecimento de sua mútua legitimidade entre os principais contendores, e c) a “estaticidade”, isto é, a existência de um aparelho de Estado, ainda que rudimentar; de um aparelho burocrático e coercitivo capaz de controlar o território e amortecer a intensidade dos confrontos entre regiões, partidos ou facções políticas. Embora esse terceiro fator seja claramente decisivo, não são poucos os mal-entendidos que sobre ele perduram na literatura histórico-comparativa. Impõe-se, por conseguinte, um exame mais detido de seu significado.

A construção do Estado como questão analítica

No sentido extremamente restritivo em que ora utilizo esse conceito, construir o Estado significa apenas estabelecer a soberania, ou seja, fixar as fronteiras de um território e estabelecer de maneira inequívoca, contra qualquer oposição, que o controle do mesmo compete a um e apenas um aparelho burocrático e militar central. Não significa necessariamente a consecução de uma unidade que nunca tenha existido, e sim de uma situação de razoável segurança, em que o predomínio sobre eventuais forças centrífugas deixe de ser a preocupação quase exclusiva dos que exercem ou aspiram a exercer o poder central. No caso brasileiro, a soberania já havia sido estabelecida na passagem do Primeiro ao Segundo Reinado, mas o problema se recolocou durante a Primeira República. Ou seja, a “construção do Estado” não é um evento irreversível num suposto processo evolutivo. Assim como há períodos de construção, podem ocorrer períodos de *desconstrução* ou de *reconstrução*.⁷

⁷ A literatura sobre a formação do Estado moderno é gigantesca. Além de clássicos como Hobbes e Weber, Herz (1957) é especialmente útil no que se refere à evolução histórica da noção de territorialidade; Nettl (1968) destacou a importância de se ver o Estado como uma questão de grau, donde o termo “estaticidade” (*stateness*). Sobre a formação do Estado brasileiro, ver Carvalho (1980, 1988), Lamounier (1990a), Merquior (1986) e Schwartzman (1982).

Nessa acepção restritiva, a construção do Estado é um processo necessariamente *não-democrático*, independentemente do grau em que sua efetivação tenha exigido recurso à violência. Como bem assinala Whelan (1983, p. 40), “a democracia é um método de decisão coletiva, ou de autogoverno, [e conseqüentemente] não pode ser aplicado à questão logicamente anterior que é a própria constituição do grupo [ou seja, da comunidade política] cuja existência a democracia pressupõe”. Sem dúvida, a retórica da construção do Estado foi utilizada inúmeras vezes, em diferentes épocas e países, como revestimento retórico de projetos autoritários; mas não existe inconsistência em postular que a coerção conformadora do Estado pode ser necessária para delimitar uma “ordem” ou “comunidade política” viável, que por sua vez é logicamente anterior ao desenvolvimento da democracia. Para desfazer eventuais dúvidas quanto a esse ponto — que, afinal, é apenas uma reiteração do argumento clássico de Hobbes —, basta lembrar situações-limite como a guerra civil que desagregou a ex-Iugoslávia e o morticínio interétnico de 1994 em Ruanda. Neste sentido básico, o Estado é portanto a “rampa de lançamento” do satélite político — seja ele democrático ou não.⁸

Evidentemente, não se pode falar do processo brasileiro de construção do Estado sem falar na Revolução de 1930 e em Getúlio Vargas, e aqui surge uma primeira dificuldade. Sabendo-se que a centralização do poder político condensava vertentes diversas de oposição à República Velha, podemos aceitar sem maior exame que o Brasil estivesse naquela época a ponto de se desagregar como comunidade estatal? E será realmente possível ver como

⁸ Preocupada sobretudo com as democracias avançadas da Europa e da América do Norte, a ciência política internacional não tem dado atenção suficiente ao problema do desenvolvimento da democracia em sociedades precariamente constituídas, carentes de uma “ordem” básica, e que no limite sequer constituem comunidades políticas estáveis. Factualmente desatualizado, mas ainda notável, neste sentido, é Huntington (1968). E nem se pense que é um problema ativamente ao Terceiro Mundo: Jelavich (1987) lembra sua relevância na formação da moderna Áustria; ver comentário em Lamounier (1994c).

combustível democrático um movimento como o de 1930, tão influenciado por idéias autoritárias, parte das quais se iria de fato materializar pouco depois no Estado Novo (1937-45)? Sem dúvida, o grau de “estaticidade” da Primeira República é passível de controvérsia; limitar-me-ei aqui à constatação de que era *percebido como muito baixo* por uma parcela da elite política e notadamente por publicistas que exerciam influência substancial sobre os nascentes movimentos reformistas, inclusive o chamado tenentismo. Entre esses, Alberto Torres (1914) foi certamente o mais dramático na articulação intelectual de um agudo sentimento de *statelessness*, isto é, a premonição de que corríamos elevado risco de desagregação nacional e territorial.

Dificuldade conceitual mais séria surge quando tomamos a construção do Estado em sentido amplo: não apenas como a fixação da soberania, mas, de fato, como a construção de uma estrutura *institucional* capaz de acomodar interesses conflitantes, moderando-os e exigindo que se contenham nos limites de um jogo político legítimo. Entre o limite mínimo de complexidade que é o simples Estado-soberania, ou Estado-ossatura burocrática, e o limite máximo, que é um Estado democrático plenamente configurado, existem diversos graus a serem considerados, quer do ponto de vista analítico, quer do histórico. Nem mesmo o Estado-soberania, realidade primária que é por definição não-democrática, pode apoiar-se apenas na força. Entre a força pura e simples e a democracia, que representa sua máxima diluição possível, existe sempre a política, que significa exatamente a estabilização do poder segundo uma estrutura que dispense o constante recurso à força. Vale a pena lembrar aqui a lição de Crick (1964, p. 19): “Quando o juiz Fortescue, em meados do século XV, escreveu que a Inglaterra era um *dominium politicum et regale*, ele quis dizer que o rei podia declarar a lei somente mediante consulta e com a aquiescência do Parlamento, embora fosse absoluto em tudo o que dissesse respeito à aplicação da mesma ou à defesa do reino. Um regime puramente *regale* (real) não seria *politicum*”.

É por isso que, ao considerar mais amplamente a formação do Estado como um *dominium politicum*, movemo-nos inevitavelmente no sentido do próprio conceito de democracia. Salvo nas ditaduras primitivas (canto inferior

esquerdo do gráfico) e nos sistemas efetivamente totalitários (aos quais retornaremos adiante), o conceito de política envolve necessariamente alguma representação da diversidade social, e portanto se confunde gradativamente com o próprio desenvolvimento da democracia — ou seja, com a altitude alcançada pelo satélite, que vai aos poucos rompendo a barreira da gravitação da Terra.

Assim entendida, a construção só se completa com a articulação de um arcabouço (alguns diriam pacto) político e de sua correspondente expressão jurídico-institucional. E como esse pacto e essa expressão institucional vão muito além da simples coerção, não seria descabido dizer que o *state-building* implica um *state-maintaining* ou *sustaining* — vale dizer, uma sustentação ou contínua recriação. Esta complexidade da idéia de Estado pode também ser apreendida examinando-se as duas faces do conceito de representação política. Na acepção restrita (Estado-soberania), o Estado corresponde ao conceito de representação no sentido hobbesiano original, isto é, à idéia do representante como um procurador plenipotenciário: aquele a quem credenciamos e delegamos poderes totais para que exerça a autoridade pública, decidindo por nós e mesmo contra nós. Já no *dominium politicum* (e mais ainda no Estado plenamente democrático), representar significa espelhar a diversidade social. (No vocabulário leigo, representação *política* é praticamente sinônimo de representação *parlamentar*, mas na realidade estamos falando do conjunto formado por todas as autoridades, nos três poderes). Neste segundo sentido, representar significa espelhar a diversidade dos interesses e segmentos sociais — colhido cada um em sua intacta individualidade, e não pré-moldado por um processo de intimidação ou participação controlada.

Já se vê, portanto, que o Estado é muito mais que aquela simples ossatura (a soberania) que precede e delimita o processo político (e eventualmente a própria democracia). É o que Heller (1968) chamava de “unidade de ação e decisão”, ou seja, uma capacidade contínua de fazer com que numerosos indivíduos e organismos se comportem como se fossem um ator razoavelmente unitário. Em que pese a vastíssima literatura que a mistifica, essa unidade evidentemente não é

um dado, não nasce naturalmente da “alma do povo” ou da vontade do *Fuhrer*, nem decorre automaticamente da existência de hierarquias burocráticas, por mais rígidas que sejam. É, desde logo, uma questão de grau: o grau de autonomia e de homogeneidade com que aquelas dezenas ou mesmo centenas de milhares de indivíduos formalmente qualificados como autoridades públicas se comportarão frente às solicitações e pressões de uma multiplicidade não menos impressionante de interesses externos (privados). Engels captou de maneira inadvertidamente correta o fato de que o Estado tem como fundamento a idéia hobbesiana de representação quando se referiu ao primeiro como um poder que se descola de sua base social e a ela se contrapõe, como se fosse uma força superior e estranha. De fato, nós mesmos desejamos que essa força seja homogênea e unitária; que se desprenda de nós e a nós se contraponha como uma força impessoal — pois esta é a condição *sine qua non* da “igualdade perante a lei” e da “igualdade de tratamento” a que chamamos cidadania. Mas, ao mesmo tempo, também queremos que essa força unitária seja sensível a reclamos e pressões sociais, ou seja, que represente a diversidade. Eis o paradoxo: a “*unidade de ação e decisão*” a que se referiu Heller precisa ser continuamente recriada frente às pressões centrífugas que emergem da sociedade: ou seja, precisa ser compatibilizada com o processo ou o jogo político mediante o qual a sociedade expressa a diversidade de seus interesses. Este é o reverso anti-hobbesiano da medalha: a face inversa do conceito de representação política. O representante não é apenas aquele que foi credenciado como agente do Estado; é também parte de um corpo político e burocrático que deve espelhar a diversidade dos interesses sociais, assim como uma amostra espelha o universo do qual foi extraída.⁹

O que foi dito nos ajuda a entender a patética vulnerabilidade dos sistemas totalitários, sem embargo da avançada tecnologia de controle

⁹ Sobre o conceito de representação, a referência obrigatória é Pitkin (1965 e 1967); ver também Sartori (1962). Deixo de lado aqui o conceito constitucional da separação dos poderes, bem como a ênfase weberiana na continuidade propiciada pela organização do serviço público em carreiras burocráticas, a fim de sustentar o raciocínio no nível mais abstrato em que situei o problema.

social e, na variante socialista, da sofisticação doutrinária a que chegaram.¹⁰ No Estado totalitário, a ascensão a cargos públicos se faz por cooptação e a homogeneidade é buscada por meio de um incessante processo de intimidação — no limite, pelo terror —, levado a cabo simultaneamente pelo partido e pela polícia secreta. O *trade-off* entre a representação como credenciamento para agir em nome do interesse geral e a representação como vocalização da diversidade social é rompido em favor do primeiro, e isso a tal ponto que o próprio Estado se transforma num monolito auto-referido. A Alemanha nazista não durou o suficiente para sedimentar uma verdadeira estrutura de Estado, mas a URSS sim, e um único aspecto de seu colapso deve bastar como ilustração do argumento exposto. Nos últimos meses do sistema soviético, o mundo inteiro se perguntava por que Gorbachov não estava sendo capaz de preservar a federação soviética — perplexidade que em seguida se manifestaria em relação a Boris Yeltsin. O problema, como enfaticamente frisou Malia (1994, p. 485-9), é que, a rigor, não existia uma federação soviética; ou, como diríamos nós, que a federação soviética era um *dominium regale*, mas não um *dominium politicum*. Não existia uma construção político-institucional capaz de unir as repúblicas num Estado e ao mesmo tempo expressar (representar) as divergências de interesses que emergiam entre elas. Os elos que as enlaçavam, como tudo o mais no império soviético, eram o Partido Comunista e o aparelho repressivo; com o colapso destes, não havia mais como evitar o desmoronamento de todo aquele precaríssimo edifício.

Há 40 ou 50 anos, monolitos como o soviético pareciam indestrutíveis, entre outras razões porque eram insuficientes os nossos conhecimentos sobre seu real funcionamento, e também porque a mística do “Estado forte” ainda conservava certo fascínio. A percepção dominante era de que o mundo seria

¹⁰ Também aqui, é preciso destacar o pioneirismo de Linz (1964, 1973) ao frisar as enormes diferenças que existem entre regimes “autoritários” e “totalitários”.

cada vez mais controlado, para o bem e para o mal, por verdadeiros monolitos estatais. Mesmo nos EUA, onde o vocabulário liberal sempre dissolveu a figura do Estado em etiquetas mais suaves, como *government* ou *administration*; onde se supunha que a política pública era apenas a resultante do entrecchoque de inúmeras influências atomizadas, cabendo ao governo apenas “declará-la” e “implementá-la” — mesmo lá, dizíamos, o crescimento da máquina administrativa central a partir do *New Deal* parecia confirmar uma lei histórica inexorável.

No Brasil, embora não tenhamos tido períodos propriamente totalitários, e sim autoritários — e mesmo estes não tenham alcançado as proporções que atingiram na Argentina ou no Chile —, era mais ou menos assim que imaginávamos o Estado. A idéia de que o poder tivesse raízes na “sociedade civil”, no mercado, nos grupos de interesse, nos entrecchoques partidários, no Legislativo, para não falar naquela miríade amorfa constituída pelos milhões de eleitores — essa idéia soou-nos por muito tempo como algo francamente absurdo. E ainda hoje — decorridos quase 10 anos do retorno ao governo civil — não são poucos os que encontram dificuldade em assimilá-la.

Mas o fato é que existe uma grande distância entre o Estado-soberania, ou o simples Estado-ossatura, e o Estado como construção político-institucional. No mundo moderno, a representação democrática da diversidade vai paradoxalmente se transformando em condição *sine qua non* da manutenção do Estado como ator unitário. Percebe-se cada vez mais que a imagem elementar do Estado-ossatura, assim como todas as imagens místicas do Estado como uma força unitária, viva e atuante, nada nos diz sobre os Estados que efetivamente observamos na realidade histórica: sobre a qualidade do processo político que ora lhes instila o sopro da vida, ora os condena à inanição ou ao colapso. A autonomia e a coesão da esfera pública, sempre relativas, não residem na estrutura óssea como tal, nem decorrem de sua envergadura, e sim dos órgãos vitais que ela abriga e do fluxo sanguíneo que a percorre.

Determinantes da consolidação democrática

Embora tenhamos deixado a relação entre democracia e equidade para o final, cremos que a suspeita de exagerado “politicismo” ou “institucionalismo” que se costuma ver na conceituação da democracia como um subsistema político (e não como um padrão global de organização, ou como um ideal de sociedade) pode ser diluída pela simples visualização oferecida no gráfico.¹¹ O que se sugere nessa figura é que uma trajetória demasiado vertical (fortalecimento do subsistema representativo sem avanços no sentido da desconcentração) elitiza em excesso a agenda da competição político-eleitoral, tornando a democracia anêmica e instável. A inclinação horizontal envolve riscos diferentes, mas não menos graves: tensiona em excesso a capacidade decisória do sistema, levando os interesses envolvidos a se enfrentarem de maneira “pretoriana”, sem as mediações institucionais próprias de um sistema democrático (ou ao menos *politicum*). As conseqüências de tais enfrentamentos podem ser graves e duradouras, como mostra a experiência argentina desde o surgimento do peronismo até os anos 80.

Igualmente importante é a distinção entre o canto inferior esquerdo e o canto superior direito do gráfico; ou seja, a distinção entre a *instauração* de um regime democrático (disparo do satélite) e sua posterior *consolidação* (conservação da trajetória e colocação do artefato na órbita prevista). Em países recém-saídos de experiências ditatoriais, a instauração é um processo conceitualmente simples (o que não quer dizer politicamente fácil). Trata-se, em tais casos, de implementar três conjuntos principais de mudanças institucionais: a) recomposi-

¹¹ Esta representação parece-me mais adequada do que a de Dahl (1971, p. 6-10), na qual se inspirou. O eixo vertical de Dahl é o que ele chama de “contestação pacífica”, que traduzo como aceitação mútua dos contendores como adversários legítimos. O horizontal é a expansão do corpo de votantes (participação eleitoral). Minha modificação (Lamounier, 1990a) consistiu, por um lado, em considerar essas duas variáveis como componentes de um mesmo processo, que seria o *fortalecimento do subsistema representativo* (meu eixo vertical); e por outro em postular que, a longo prazo, a consolidação democrática requer a *desconcentração sócio-econômica*.

ção da representatividade política mediante anistia e reintegração de líderes antes proscritos ao debate público; b) legitimação do arcabouço constitucional mediante reforma do texto vigente ou convocação de uma assembléia constituinte; c) realização de eleições livres para o Legislativo e o Executivo nacionais. No caso brasileiro, em 1946 tudo isso pôde ser realizado no espaço de um ano, dado o forte impacto produzido pelo desfecho da guerra mundial na situação política interna, culminando com a deposição de Getúlio Vargas pelas próprias Forças Armadas. Já o retorno ao governo civil após a intervenção militar de 1964 exigiu seis anos, se contarmos da anistia (1979) à eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral (1985), e 10 anos se contarmos da anistia à realização da primeira eleição presidencial direta (1989).

O problema é que essas mudanças instauram, mas nem de longe consolidam a democracia. O projétil inicia o movimento ascendente, mas as dificuldades em seu percurso — como mostra a experiência brasileira recente, e ainda mais dramaticamente a dos países que compunham a ex-URSS — podem ser gigantescas. O arcabouço institucional da democracia passa a ser visto como parte da paisagem, reduzindo-se o número dos que compreendem ou se empenham ativamente em corrigir suas eventuais fragilidades. O eixo da agenda pública desloca-se para problemas substantivos, relevantíssimos para o cidadão comum, mas dificilmente solúveis no curto prazo, como a instabilidade monetária e a melhoria das condições sociais — e a frustração daí decorrente pode erodir profundamente a estima popular pelos mecanismos operacionais da democracia, como ocorre notadamente com os partidos políticos e o Poder Legislativo.

Essas dificuldades pós-instauração é que tornam imperativa uma explicitação mais ordenada dos elementos que balizam a consolidação democrática, conforme indicado no gráfico. Como foi dito, o eixo vertical mede a progressiva *institucionalização do subsistema representativo*, isto é, dos mecanismos referentes à competição eleitoral, ao enfrentamento pacífico entre facções ou partidos e à atividade parlamentar. Quatro componentes podem ser considerados nevrálgicos nesse processo: a) o pleno reconheci-

mento de sua mútua legitimidade pelos principais contendores; b) a aceitação pelos mesmos da competição eleitoral como única via legítima para a conquista do poder; c) a progressiva ampliação do corpo de votantes, para remover discriminações que o sentimento moral da sociedade passe a considerar injustificáveis e para que o simples volume numérico torne os resultados eleitorais fundamentalmente incertos (isto é, insuscetíveis de controle clientelístico ou alguma outra forma de cabal determinação por qualquer dos contendores); d) a formação de um nível adequado de apoio na opinião pública às instituições e às regras do jogo democrático enquanto tais, e não apenas quando pareçam aptas a produzir resultados substantivos tidos como desejáveis pela maioria ou por setores especialmente poderosos.

A *desconcentração sócio-econômica*, representada pelo eixo horizontal, significa, em primeiro lugar, o acesso de massas antes excluídas a bens de consumo e a serviços — inclusive, é claro, aos serviços previdenciários que Marshall (1991) sublinhou em seu conceito de “cidadania social”. Significa também a “igualdade de condições” ou de “chances de vida” a que se referiram Tocqueville e Max Weber: a progressiva redução dos diferenciais de renda e riqueza, do poder social decorrente de certos recursos (como a propriedade da terra) e sobretudo de privilégios associados a posições adscritas de *status* social. Essa formulação pressupõe, em primeiro lugar, que uma sociedade mais igualitária tende a amortecer os confrontos, permitindo sua canalização para a arena política; segundo, que reduz a incidência de conflitos que venham a exigir repressão, e conseqüentemente a probabilidade de crises capazes de romper o tecido constitucional; e terceiro, que aumenta, sobretudo entre as pessoas que hajam alcançado razoáveis índices de escolarização, a predisposição a aceitar e a valorizar o “jogo” democrático como um fim em si mesmo. Conquanto a tônica desse enunciado recaia sobre a redução de desigualdades sociais, o eixo horizontal envolve outro aspecto decisivo para o desenvolvimento e a consolidação da democracia: a crescente complexidade da estrutura sócio-econômica, com a multiplicação de unidades autônomas, como as empresas que atuam no mercado e o conjunto de

organizações intermediárias usualmente designadas como “sociedade civil”. A grande indagação histórica sobre se a democracia seria possível sem o correspondente desenvolvimento de uma economia de mercado foi respondida de maneira rotundamente negativa pela experiência deste século. Numa sintonia mais fina, tem razão Dahrendorf (1967, p. 29-30) quando frisa também a existência de uma correlação positiva entre a diversidade das elites e o fortalecimento da democracia; até porque, sem essa diversidade, a definição schumpeteriana da democracia como competição entre forças organizadas pelo assentimento popular perderia todo o seu sentido. Nessa complexidade da estrutura sócio-econômica é que reside a resistência das democracias representativas ao arbítrio e, ao mesmo tempo, sua capacidade de evitar o adensamento dos conflitos sob a forma de antagonismos frontais e crises suscetíveis de provocar a ruptura da ordem institucional.

O quadro analítico traçado nesta seção já sugere o roteiro a ser seguido no reexame dos últimos 50 anos da história política brasileira. Começarei, na seção Raízes da Instabilidade Institucional do Regime de 1946-64, com a reinstauração democrática de 1945, mostrando como a “construção” getulista do Estado, embora bem-sucedida, deixou plantada a semente de acirramentos pessoais e ideológicos que levariam ao colapso da democracia em 1964. Na seção 1964-85: o Processo Político durante o Regime Militar examinarei a peculiar conformação institucional do regime militar iniciado em 1964 e a mecânica política de sua descompressão. Tentarei mostrar que o retrocesso autoritário imposto a uma sociedade que já avançara bastante no sentido da democracia teria de ser necessariamente instável, fato evidenciado tanto pelo rápido esgotamento dos símbolos que haviam legitimado a intervenção quanto pelos crescentes riscos econômicos a que a rigidez do regime tendia a levar o país. Abordarei em seguida, na seção Prospectos Democráticos nos Anos 90 as condições em que se deu o retorno ao governo civil, em 1985, e em particular as frustrações decorrentes de esforços malsucedidos de estabilização econômica e reforma político-institucional. Concluirei com uma avaliação global dos prospectos da democracia brasileira nesta última década do século.

Raízes

da Instabilidade Institucional do Regime de 1946-64

Prenunciava-se claramente em 1944 o fim do Estado Novo (1937-45), mas apenas se iniciava, na verdade, o chamado “ciclo getulista” — se por esta expressão entendermos não apenas o período em que Getúlio exerceu diretamente o poder, mas todo o período de vigência do modelo econômico e político que nasceu sob sua liderança e inspiração. Sob o ponto de vista econômico, o modelo getulista teve como cerne a chamada industrialização substitutiva de importações (ISI). Embora possa contabilizar a seu favor as elevadas taxas de crescimento desse período, também é certo que esse modelo deve ser responsabilizado por uma série de distorções que se transformaram em entraves ao desenvolvimento do país: fechamento exagerado da economia, excesso de intervenção empresarial e regulatória do Estado, índices de inflação consistentemente mais altos que a média mundial, conservação de um perfil intoleravelmente concentrado de distribuição da renda e da riqueza e gritante insuficiência do investimento em capital humano (Lamounier & Bacha, 1994).

Sob o ângulo político, a questão é mais complexa, mas não cabe dúvida quanto à instabilidade, que foi sem dúvida chocante. Somando o período do governo provisório (1930-34), o Estado Novo (1937-45) e o regime militar (1964-85), a constitucionalidade democrática esteve suspensa ou foi gravemente distorcida durante mais de 30 dos 64 anos decorridos desde a Revolução de 1930, e durante quase metade dos últimos 50 anos. Esse quadro torna-se mais sombrio se entrarmos pelo terreno subjetivo: mesmo durante o

período democrático de 1945-64, não existia uma adesão inequívoca à democracia representativa ao longo de todo o espectro ideológico.¹²

No que diz respeito especificamente ao período de 1945-64, a instabilidade tem sido analisada sob numerosos pontos de vista. Na vertente de análise propriamente política e institucional, os pontos mais destacados são: a) o próprio presidencialismo; b) a eleição em separado do presidente e do vice-presidente, que levou a situações difíceis nos casos dos vices Café Filho (em 1954/55) e João Goulart (em 1961-64); c) a perda de substância eleitoral dos dois maiores partidos do início do período (PSD e UDN), sob o impacto da urbanização e da industrialização; d) a fragmentação inter e intrapartidária, agravada pela radicalização ideológica que se desenvolveu a partir da renúncia do presidente Jânio Quadros. Numa vertente político-econômica aparentada ao marxismo, muitos analistas vêem o desenlace de 1964 não exatamente como um colapso (*breakdown*) do sistema democrático, e sim como fruto de uma conspiração da elite econômica, associada a frações militares.¹³ Como na fábula dos sete cegos com o elefante, é possível que todas essas interpretações tenham apalpado aspectos importantes do problema. A reinterpretação que ofereço nesta seção segue, porém, a orientação conceitual exposta na seção anterior e visualmente sintetizada no gráfico.

A evidência imediata a respeito do período 1945-64, tomado em conjunto, é que a instabilidade institucional *não* decorreu de uma inclinação exagerada do sistema político — por meio de *policies* governamentais ou de algum movimento reformista poderoso — no sentido horizontal (redistributivo) do gráfico. Conquanto *percepções de radicalismo* tenham desempenhado papel importante

¹² Para uma introdução geral à história política brasileira, ver Flynn (1978); sobre o período 1930-64, Skidmore (1967). Embora centrado na biografia de Getúlio Vargas, Brandi (1985) elabora de maneira segura e sugestiva a história de todo o período que vai da Primeira República à crise de 1954. Para séries históricas de estatística eleitoral, ver Lamounier & Muszynski (1990).

¹³ Essas diferentes visões a respeito da instabilidade política do período 1945-64 podem ser exemplificadas por Carvalho (1958), Dreyfuss (1981), Hippólito (1985), Santos (1986), Serra (1979), Soares (1973) e Stepan (1978). Ver também a bibliografia sobre partidos políticos citada na nota 22.

(voltaremos a este ponto adiante), manifestamente não passamos, naquela época, por uma experiência concreta de confronto comparável à deflagrada com a emergência do peronismo na Argentina, nem por um processo revolucionário comparável ao de Cuba em 1959, nem por uma proposição explícita de “transição ao socialismo” pela via democrática, como a da época Allende no Chile. O máximo que poderíamos afirmar, se fôssemos buscar nas tensões sociais a causa última da instabilidade institucional, é que a fragilidade política teria decorrido da tentativa de consolidar um sistema democrático-representativo *sem* ou *antes de* um esforço substancial de “desconcentração sócio-econômica”. Mas essa já seria uma hipótese indireta ou, nos termos do gráfico, uma trajetória vertical. Não é difícil ajustar a história da República a esse modelo; de fato, saímos do incipiente pluralismo de uma “oligarquia competitiva” (a República Velha), passamos por um regime “autoritário” (o Estado Novo) e chegamos a uma “democracia instável” (o regime da Constituição de 1946). Embora singela, não é uma hipótese que se possa descartar facilmente. Nesse raciocínio, um perfil de forte concentração sócio-econômica, agravado pelas tensões iniciais dos processos de industrialização e urbanização, teria dificultado a consolidação do sistema democrático — não diretamente, pelo acirramento dos confrontos, mas indireta e gradualmente, pela erosão do apoio social às instituições e lideranças democráticas. De certo modo, esse é o modelo implícito em explicações baseadas no conceito de populismo, ao qual retornaremos adiante. Acrescente-se que essa linha interpretativa ficaria mais robusta se trabalhasse também com a *frustração de expectativas*, e não apenas com a lentidão ou a inexistência de um processo de *desconcentração*. Poder-se-ia imaginar, no caso, a seqüência postulada no instigante argumento de Hirschman (1975) sobre o “efeito túnel”: uma situação de privação generalizada, à qual se seguem sinais de melhoria, que despertam forte esperança, e depois sinais que desfazem aquela esperança e sugerem que existe trapaça no jogo; algo assim como um congestionamento do tráfego em um túnel, o alívio proporcionado pelo reinício do movimento em uma das pistas, e a transformação desse alívio em indignação quando os carros parados na outra fila constatarem que de seu lado a obstrução

continua. De fato, a expectativa de benefícios suscitada desde os anos 30 pela legislação trabalhista seria reforçada nos anos 50 pelo crescimento econômico e pela urbanização, que no mínimo trouxeram benefícios pela via indireta da mobilidade espacial e ocupacional; mas a continuidade desse processo tornou-se incerta a partir de 1958, com a desaceleração do crescimento, a mudança de patamar dos índices de inflação e, a partir de 1961, a forte turbulência política. Mesmo nesta forma indireta, porém, é preciso não perder de vista os processos endógenos ao subsistema político. A Constituição não sofria questionamento agudo no início dos anos 50, a imprensa dedicava-se com razoável afincamento à musculação pluralista, os políticos eletivos e o Congresso Nacional não padeciam do vertiginoso descrédito que viria a atingi-los desde meados dos anos 80. Mesmo admitindo que as referidas mudanças infra-estruturais tensionassem de maneira crescente o sistema de partidos e facilitassem a ascensão do chamado populismo, a lente das tensões sociais não nos traz com suficiente relevo as fendas que poderiam levar ao colapso do processo democrático.

O ponto, entretanto, que desaconselha uma ênfase muito forte nas tensões sociais é que a instabilidade institucional esteve à vista durante praticamente todo o período; mais ainda, é o fato de haver ela eclodido diversas vezes de maneira abrupta, sob a forma de crises abertas, como as que levaram ao suicídio de Getúlio Vargas em 1954, ao chamado “golpe da legalidade” de 1955, à renúncia de Jânio Quadros e ao veto militar à posse de João Goulart em 1961, e, finalmente, à intervenção militar de 1964. É pois manifestamente inadequado atribuir tal instabilidade a uma erosão progressiva, como se se tratasse apenas de uma progressiva fermentação de tensões sociais, visto que se manifestou sob a forma de intensos desentendimentos no âmbito da “elite” — vale dizer, entre os protagonistas diretos do jogo político-institucional. Embora a “elite” a que nos referimos obviamente incluía políticos, militares, empresários e líderes sindicais, estamos pois falando de crises nitidamente situadas no eixo vertical do gráfico: ou seja, rupturas decorrentes do insuficiente vertebramento do subsistema democrático-representativo, cuja etiologia requer descrição mais precisa.

A questão fundamental parece ser esta: por que as tensões políticas do período 1945-64 assumiram feição tão rancorosa, estreitando dramaticamente a margem de negociação? Conquanto graciosa, a resposta habitual de que a democracia brasileira era ainda uma “florzinha tenra” padece do grave defeito da redundância. Ainda é pouco, mas já é um passo adiante reconhecer que nos faltava, naquela época, um dos combustíveis essenciais da decolagem democrática: o reconhecimento mútuo de sua legitimidade pelos principais adversários. Esse passo por sua vez suscita outra indagação: por que os traumas de 1954 e de 1961-64 acabaram sendo até maiores do que as crises da República Velha, quando o balizamento estatal era sem dúvida mais precário e o predomínio de partidos únicos no âmbito de cada estado (província) antepunha barreiras institucionais objetivas à referida aceitação mútua?

Como disse certo filósofo, todo problema é causado por soluções. Minha tese é que o processo de *state-building* empreendido pela Revolução de 1930 com o objetivo de romper o condomínio oligárquico da República Velha foi um percurso tortuoso, que acabaria criando condições favoráveis ao amortecimento dos antagonismos no longo prazo, mas que os tornou de certa forma até mais graves no curto prazo. A referida construção começou com a fixação da nova “soberania” (a formação de um governo provisório chefiado por Getúlio Vargas); desdobrou-se no deliberado retardamento da normalização constitucional, que ensejaria a deflagração em 1932 da chamada Revolução Constitucionalista de São Paulo, por sua vez derrotada pelo governo provisório; ganhou força e ressonância popular com a repressão à revolta comunista de 1935 (e mais tarde ao movimento integralista); prosseguiu com a implantação do Estado Novo em novembro de 1937 e desaguou no culto à personalidade de Getúlio Vargas na condição de ditador, já agora de maneira institucionalizada, por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP).

Como se vê, o processo iniciado pela Revolução de 1930 não foi uma simples troca de personagens: não se esgotou na fixação de uma nova soberania, e nem mesmo na intenção de construir uma ossatura burocrática mais robusta. Equivaleu, na verdade, a uma mudança profunda na própria natureza do pro-

cesso político, cuja energia vital passou rapidamente a ser a devoção popular-plebiscitária, vale dizer, o apoio difuso (livre de condicionalidades) de uma massa anônima à pessoa do presidente. Esse capital plebiscitário que Getúlio Vargas amealhou a partir de 1935 e sobretudo na fase ditatorial (1937-45) foi sendo progressivamente canalizado para a articulação política de um projeto econômico nacionalista e intervencionista. À medida que esse processo avançava, conflitos de diversos tipos e intensidades passaram a girar em torno de um pivô central: a pessoa de Getúlio Vargas. Embora uma resposta precisa talvez seja impossível, devemos mesmo perguntar se o clima rancoroso que se formou entre getulistas e antigetulistas brotou de divergências ideológicas ou, ao contrário, se o rancor contra sua pessoa é que tornou inegociáveis tais divergências. Como veremos adiante, a "construção" getulista teve caráter predominantemente, mas não exclusivamente autoritário. Incluiu medidas favoráveis ao rompimento do monolitismo partidário antes exercido pelos partidos "republicanos" no âmbito interno dos estados e que, a médio prazo, tendiam portanto a alargar as bases do pluralismo político. Mas seu lado autoritário e sua dinâmica política crescentemente plebiscitária criaram ambiente propício à fermentação de antagonismos que tornariam virtualmente inviável o retorno de Getúlio Vargas, sob condições democráticas, ao Palácio do Catete.

Desdobramentos político-institucionais da Revolução de 1930

É comum na literatura sobre a Revolução de 1930 uma peculiar ambigüidade. De um lado, o foco nos antecedentes imediatos do movimento armado frisa as vacilações e improvisações que o antecederam, a estreiteza das motivações ideológicas e a heterogeneidade das forças políticas que o promoveram e, sobretudo, o desfecho conservador, com a preservação dos recursos de poder dos grupos que controlavam a vida política nos estados. Mas quando a lente se abre sobre um período histórico mais amplo, acaba-se reconhecendo o caráter revolucionário da ruptura com a República Velha, consubstanciada na centralização do poder, na expansão da máquina admi-

nistrativa e, principalmente, no progressivo abandono dos cânones ditos liberais da economia agrário-mercantil. Parte dessa ambigüidade é produzida por viés de esquerda, que desvia a atenção do que de fato se passou para a revolução ideal que *não* aconteceu; mas a raiz do problema, na maioria dos casos, é uma compreensão insuficiente do processo de construção do Estado.

No primeiro momento, a Revolução de 1930 foi essencialmente uma *recentralização* do poder, portanto uma *reconstrução* do Estado, no sentido estrito de fixação, pela violência, de uma nova soberania. Essa realidade primária, retratada nos cavalos gaúchos apascentados ao pé do obelisco do Rio de Janeiro, foi ratificada dois anos depois, na vitória militar sobre o movimento constitucionalista deflagrado em São Paulo.

No Brasil do começo deste século, como também em grande parte da Europa, a idéia de democracia estava muito mais próxima do antigo conceito de *dominium politicum* do que da democracia de massas que se iria desenvolver a partir do segundo pós-guerra. Possivelmente a contragosto no que se refere ao *timing*, mas não em contradição com a visão da política que havia desenvolvido nos anos 20, como deputado federal, ministro da Fazenda e governador, Getúlio conscientizou-se, a partir de 1932, da necessidade de recompor e ampliar as bases políticas de seu governo. Derrotou os constitucionalistas de São Paulo, mas compreendeu que precisava reconstituir o Estado pós-1930 como um *dominium politicum*, conceito este que provavelmente não ficava muito aquém daquilo que Getúlio entendia por democracia, ou achava sinceramente possível como um Estado democrático no Brasil daquela época. Nesse sentido, Getúlio foi aos poucos percebendo que a arquitetura do novo sistema teria de apoiar-se sobre um tripé, ou seja, sobre respostas institucionais consistentes a três requisitos básicos.¹⁴

Em primeiro lugar, o requisito do fortalecimento do poder presidencial. A resposta institucional evidentemente envolveria a costura de novas alian-

¹⁴ Para uma análise mais completa do tripé institucional construído a partir dos anos 30, ver Lamounier (1992b e 1992c) e Lamounier & Bacha (1994).

ças, a expansão do aparelho burocrático, a modernização e profissionalização das Forças Armadas, mas sua mola-mestra, como sugerimos, Getúlio só iria perceber e dominar a partir de 1935: a mobilização deliberada do apoio difuso, da devoção a sua pessoa, e a transformação dessa energia em empuxo político plebiscitário.¹⁵

O segundo requisito era a acomodação desse novo poder centralizado à complexidade política previamente existente. Seja-me permitido frisar mais uma vez que o elitismo social e político dessa época, as diminutas proporções do corpo de votantes e a proverbial generalidade da fraude são considerações relevantes sob o prisma normativo pelo qual hoje avaliamos a vida democrática, mas não devem nos levar a subestimar a importância da diversidade já então existente sob o ponto de vista a que ora nos referimos, que é a simples reestruturação do Estado como um *dominium politicum*. Nos termos do gráfico, é importante frisar que o Brasil dessa época não tinha atrás de si (e a rigor nunca foi) uma "ditadura primitiva": os sistemas políticos do Império e da Primeira República podem ser classificados, isto sim, na categoria das "oligarquias competitivas" a que se refere o gráfico. A evolução no sentido da "contestação pacífica" (Dahl, 1971) era limitada pelo monopólio dos partidos "republicanos" no âmbito dos estados, mas a inexistência de partidos nacionais paradoxalmente retardava a acumulação e o conseqüente aprofundamento dos mesmos antagonismos na esfera nacional. A resposta institucional

¹⁵ Vale a pena ressaltar que, hodiernamente, o termo plebiscitarismo se ramificou em duas conotações até certo ponto independentes. Significa, por um lado, o apelo direto do líder ao apoio difuso de uma massa (aproximando-se, por conseguinte, do conceito de populismo); por outro, a apresentação contrastada de soluções alternativas a um problema para simples aprovação ou desaprovação, como ocorre nos institutos constitucionais do plebiscito e do referendo; por extensão, costuma-se designar como "plebiscitárias" as eleições em que os lados se polarizam fortemente em termos de apoio ou oposição a um governo ou regime. A concepção de Weber sobre o presidente plebiscitário/carismático e sua influência na Constituição de Weimar é discutida por Mayer (1956, p. 98-109) e mais amplamente por Mommsen (1984); ver também Weber (1980), edição brasileira de um importante ensaio de 1917.

ao segundo requisito — acomodação a essa complexidade preexistente — começou a tomar forma já em 1932, com a promulgação do Código Eleitoral, e consistiu essencialmente na instituição de mecanismos de representação eleitoral e federativa que não excluíssem as minorias políticas (em última análise, frações da própria elite) no grau em que o faziam os mecanismos vigentes durante a República Velha. O Código de 1932 foi o embrião do que na terminologia atual se tem chamado de democracia "consociativa", isto é, uma fórmula institucional mais inclinada a garantir pisos de representação para as minorias (ainda que ao preço de estimular a fragmentação) que a formar maiorias governativas consistentes.¹⁶

O terceiro requisito pode ser descrito como a necessidade de regular o limite do conflito, isto é, a amplitude dos interesses e ideologias aptos a se organizarem e a participarem de maneira relevante na arena política. É intuitivamente claro que o ápice da pirâmide política de um país sem longa tradição democrática não é uma amostra representativa dos estratos mais baixos que sucessivamente se incorporam à participação política. Nesse sentido, toda ampliação da arena participativa — com o conseqüente deslocamento para baixo da linha divisória entre governantes e governados, ou entre participantes ativos e passivos — tende a alterar substancialmente o *script* e o elenco do drama político. Todo regime procura regular de alguma forma o ritmo e o limite dessa expansão; numa sociedade pouco adaptável a deslocamentos significativos de *status* e poder, como era o Brasil dos anos 30, a regulação do limite da nova arena política teria de ser um dos pontos nevrálgicos na fixação da nova estrutura estatal. Sob esse aspecto, o fulcro da construção institucional getulista foi o sistema corporativista de representação sindical,

¹⁶ Sobre o sistema político do período monárquico, ver Pang (1988), Carvalho (1980, 1988), Graham (1990) e Leal (1948). Sobre a Primeira República, Campello de Souza (1971) e Dunshee de Abranches (1973); sobre o Código Eleitoral de 1932, Assis Brasil (1931). Lijphart (1984, 1991) sistematiza as diferenças entre democracias "consociativas" (ou por consenso) e democracias "majoritárias" (ou por maioria); sobre este ponto, ver também Lamounier (1992b e 1992c).

posteriormente sistematizado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Por esse sistema, o Estado confere o monopólio da representação de uma categoria (trabalhista ou patronal) a um e apenas um sindicato em determinada circunscrição geográfica, credenciando-o, portanto, como o único interlocutor oficial dessa categoria junto aos seus afiliados e ao governo. Em contrapartida, o governo, por meio do Ministério do Trabalho, delimita o âmbito legítimo da ação sindical, tentando impor-lhe rígido distanciamento em relação à política partidária e ideológica, valendo-se para esse fim de uma série de controles legais e administrativos — a começar pela própria prerrogativa de reconhecer ou não a existência oficial da entidade.¹⁷

Presidencialismo plebiscitário, corporativismo e consociativismo: este tripé institucional foi aos poucos se desenvolvendo com vistas à fixação da nova estrutura estatal, vale dizer, como arcabouço dos processos políticos de *state-maintaining*. Mais que isso, solidificou-se e se expandiu ao longo das últimas seis décadas, não sendo exagero afirmar que permanece, até hoje, com suas qualidades e defeitos, como espinha dorsal do próprio Estado democrático no Brasil (Lamounier, 1992b e c; e Lamounier & Bacha, 1994). O Estado Novo e, a partir de 1964, o regime militar “mascararam” grande parte desse processo evolutivo e sobretudo a complexidade dessa arquitetura tripartite, que é, em essência, a expressão institucional do chamado “pacto getulista”. Mascararam, por um lado, o caráter eminentemente moderno e

¹⁷ Schattschneider (1960) foi quem elaborou de maneira mais incisiva este conceito de “expansão do limite” da arena política. Sobre o corporativismo como mecanismo regulador, vale a pena revisitar textos do período getulista, como Oliveira Viana (1943) e Segadas Vianna (1953), além da ampla literatura recente sobre o tema, como Schmitter (1971), Souza (1978) e Cohen (1989). A questão do limite da arena política também envolvia, é claro, a opção entre um regime de fraca ou forte arregimentação e doutrinação ideológica das massas; ou seja, um regime tendente ao “autoritarismo” ou ao “totalitarismo”, segundo a distinção de Linz (1964). Como se sabe, Getúlio Vargas acabou suprimindo o movimento integralista e optou por não criar um partido que mobilizasse ativamente o apoio ao Estado Novo. A literatura disponível permite inferir que havia bastante clareza quanto a essa opção estratégica entre os principais formuladores políticos da época. Sobre o integralismo, ver Trindade (1974).

subjetivamente (a questão das conseqüências objetivas será retomada ao final) democrático da construção consociativa — que a nossa literatura histórica também costuma desqualificar como uma sobrevivência oligárquica, sob o rótulo genérico de “conciliação”. Entre as várias ilusões criadas nesse período, a mais grave seria porém a referente ao plebiscitarismo, e ocorreu provavelmente devido à deposição de Getúlio Vargas e a seu autoconfinamento em sua estância no interior do Rio Grande do Sul. *Seu prolongado afastamento da cena política levou todos os demais atores, e talvez até o ator principal, a subestimarem o grau em que o plebiscitarismo se havia incrustado no sistema político — e sobretudo a profundidade dos antagonismos que o seu reaparecimento sob condições democráticas iria causar.*

*Formação e seqüelas do empuxo plebiscitário*¹⁸

Uma das principais, senão a principal questão para o entendimento da instabilidade institucional do período 1945-64 diz respeito, portanto, aos problemas que a solução plebiscitária aos dilemas do *state-building* deixou plantados. Vejamos, então, as singulares circunstâncias sob as quais a autoridade presidencial-carismática surgiu pela primeira vez no Brasil. A verdade é que a ascensão de Getúlio ao poder não foi precedida por nada que sequer remotamente pudesse invocar a familiar noção weberiana de “autoridade carismática” (Weber, 1964, p. 324-423; Mommsen, 1984). A origem romana do termo plebiscitarismo e as próprias evocações bíblicas a que Max Weber recorre para exemplificar o conceito de carisma sugerem que o campo de aplicação dessas noções não se restringe necessariamente à moderna sociedade de massas. Salvo, porém, em situações de acentuada apreensão ou de desagregação social generalizada, esse tipo de liderança tem pouca probabilidade de florescer em sociedades pouco urbanizadas, com baixo índice de mobilidade

¹⁸ Esta seção e a seguinte reproduzem, com muitas modificações, trechos de Lamounier (1991a).

social e espacial, ou precariamente integradas no que diz respeito a um sistema nacional de comunicações — e essa era, evidentemente, a morfologia da Primeira República brasileira. Essas limitações já tornavam pouco significativa a participação eleitoral, mesmo nas eleições presidenciais, mas convém lembrar, em reforço ao argumento, que Getúlio foi derrotado por Júlio Prestes na disputa presidencial de 1930. O movimento revolucionário foi empreendido por uma aliança heterogênea de dissidentes da elite política e portavozes intelectuais e militares dos estratos ocupacionais médios, com ressonância escassa ou nula entre os “descamisados” da época. A investidura de Getúlio Vargas na condição de chefe militar da revolução deveu-se a negociações políticas que reservavam essa posição para o governador do Rio Grande do Sul, e não a características de liderança que ele houvesse previamente demonstrado — até porque sua atuação anterior se destacara muito mais pela conciliação que por alguma predisposição revolucionária.¹⁹

Se perguntarmos, então, como é que Getúlio se tornou um líder nacional e popular de primeira grandeza, a resposta é que ele consolidou essa condição passo a passo, capitalizando vitórias parciais: resultados de políticas governamentais (*policies*) implementadas a partir de 1930 e de medidas políticas propriamente ditas. Poderíamos debater *ad infinitum* se a habilidade que demonstrou nesse processo foi expressão de alguma recôndita predisposição “carismática”, mas para os fins de uma análise político-institucional parece mais útil frisar que Getúlio não era beneficiário *prévio* de uma popularidade ou devoção difusa de grandes massas que pudesse ser imediatamente convertida em capital político. A percepção de Getúlio como estadista e líder carismático formou-se gradualmente, como fruto da aceitação *a posteriori* de políticas concebidas e implementadas por um pequeno círculo, até 1937, e por um regime ditatorial, de 1937 a 1945. Se características pessoais devessem

¹⁹ Sobre Getúlio Vargas, ver especialmente Dulles (1967) e Brandi (1985); Rocha Lima (1986) reúne ricos depoimentos de antigos aliados e adversários; D’Araújo (1982) analisa o segundo governo Vargas (1950-54).

ser destacadas em Getúlio durante os seus primeiros cinco anos no poder, seriam antes a estudada cautela com que tomava decisões, bem como sua capacidade de avaliar sobriamente a distância entre a realidade do país e a retórica do “Estado forte”, então amplamente disseminada. Trata-se aqui, portanto, de um processo de legitimação e personalização do poder mediante resultados substantivos, mais tarde reforçados pela propaganda do Estado Novo, e não de uma liderança originalmente percebida como carismática. Ou seja, o fortalecimento da autoridade presidencial foi fruto das medidas centralizadoras tomadas pela revolução, da sua pronta atuação no governo com o objetivo de amortecer o impacto da crise financeira internacional sobre o país e sustentar o nível da atividade econômica interna, de seus esforços iniciais para redirecionar a economia brasileira no sentido da industrialização, da introdução de novas regulamentações em diversas áreas, notadamente a trabalhista e a eleitoral — enfim, da articulação e bem-sucedida implementação de uma agenda de estabilização econômica e (para os padrões da época) de modernização institucional. A mola-mestra do processo de mudança foram os importantes resultados que o governo alcançou, simultaneamente, em diferentes arenas, da infra-estrutural à simbólica. O poder pessoal de Getúlio Vargas e a envergadura institucional da presidência expandiram-se como consequência cumulativa da implementação e da glorificação dessa nova agenda política.

É importante lembrar que a centralização política e a ampliação do setor público, como propostas abstratas, já se haviam constituído em importantes símbolos legitimadores antes mesmo da revolução, devido a uma poderosa conjunção de fatores domésticos e internacionais. Internamente isso ocorria em virtude da crescente percepção de que o federalismo da República Velha e a doutrina econômica liberal conduziam o país a um estado de virtual anarquia. No cenário internacional, no começo dos anos 30, difundia-se rapidamente a impressão de que as economias capitalistas estavam condenadas ao colapso e de que o mercado seria inevitavelmente substituído pelo conceito germânico da *Befehlswirtschaft* (“economia de comando”). O nazifascismo ascendente gabava-

se de haver reduzido o desemprego no vale do Ruhr, enquanto nos EUA os índices permaneciam elevados. Dentro desse quadro, intervenções efetuadas como respostas de curto prazo ao abalo sofrido pela economia cafeeira, e até (como salientou Celso Furtado) sem uma percepção clara dos efeitos indiretos que poderiam produzir, pareciam sintonizadas com essa partitura mais ampla, reforçando o cantocho do "Estado forte". No meio político e na imprensa, não eram poucos os que pintavam o futuro com as cores de um nacionalismo fortemente "autárquico", e isso também deve ser compreendido em função não só das preocupações internas com a segurança militar e a identidade cultural do país, mas também da percepção bastante generalizada de que Estados fortes como o nazifascismo e o bolchevismo tenderiam cada vez mais a dominar o cenário internacional.²⁰

Em 1945, porém, aquele conjunto de circunstâncias que permitira a fixação de uma nova organização estatal e o fortalecimento do poder pessoal já não trabalhava a favor de Getúlio Vargas. Embora tentasse — e aqui vêm à memória os exemplos mais recentes e bem-sucedidos de Franco na Espanha e do general Pinochet no Chile —, Getúlio não conseguiu influenciar de maneira decisiva a autotransformação do Estado Novo — até porque acabou deposto pelas Forças Armadas em outubro de 1945.²¹ De 1945 a 1964,

²⁰ Sobre os críticos da República Velha e sua visão do Estado, ver meus textos citados na nota 1. Campos Coelho (1976) oferece ampla perspectiva sobre o lado militar da construção do Estado. Sintetizando sua análise da política de sustentação do nível de emprego na economia cafeeira, escreve Furtado (1971, p. 211): "[The] policy of protection of the coffee sector during the years of the great depression was actually an authentic program of boosting the national income. Brazil was actually engaged in an anticyclical policy of much broader scope than any even suggested in any of the industrialized countries".

²¹ Cabe aqui a ressalva de que o esqueleto político-burocrático do Estado Novo sobreviveu praticamente intacto, como assinala Campello de Souza (1976), e também a de que o endosso de Getúlio ("Ele disse") parece ter sido fundamental na eleição do general Eurico Dutra, do PSD, para a presidência em 1945. Não cabe dúvida, porém, de que Getúlio pretendia exercer papel direto no processo e talvez mesmo arquitetar um método eleitoral qualquer que assegurasse sua permanência no poder; cf. Brandi (1985, p. 169-99).

aumentara significativamente a tendência plebiscitária do sistema político; o apoio popular prévio, aferido por eleições presidenciais diretas, estava teoricamente compatibilizado com a democracia e deveria em tese contribuir para a estabilidade e a eficácia do sistema. A experiência, como sabemos, não correspondeu a essa expectativa otimista. O segundo governo Vargas (1950-54), repleto de dificuldades, culminou na grave crise político-militar que levaria o presidente ao suicídio em agosto de 1954. Seu sucessor, visto também como seu herdeiro político, Juscelino Kubitschek, conseguiu superar as prevenções iniciais e obteve cooperação parlamentar suficiente para a execução de seus programas, inclusive no tocante à atração de capitais estrangeiros para grandes projetos industriais (cujo exemplo mais glamouroso foi a indústria automobilística), mas não logrou assegurar a eleição de um sucessor identificado com suas políticas. Eleito presidente em outubro de 1960 como candidato da oposição, Jânio Quadros renunciou em agosto de 1961, abrindo o caminho para uma série de crises que finalmente levariam ao colapso da democracia em 31 de março de 1964.

Plebiscitarismo e ideologia: a fratura exposta

Assim como não há inconsistência em postular que a instauração de um processo democrático tem como condição prévia a ação não-democrática de fixar os limites da comunidade estatal, também não há em admitir que a impessoalidade jurídica do Estado e da própria democracia pode às vezes ter como condição histórica um empuxo plebiscitário e personalizado que a coloque em órbita. O problema, como temos insistido, é que esse empuxo pode deixar seqüelas políticas perigosas, e mesmo abrir a brecha para retrocessos no que diz respeito à aceitação de sua mútua legitimidade pelos adversários mais relevantes para a dinâmica do sistema. Juan Linz tem reiteradamente frisado, a meu ver corretamente, que o regime presidencialista é menos favorável que o parlamentarista à solução desses dilemas, tendo

em vista o caráter de soma-zero de seus processos sucessórios (Linz, 1991; Linz & Valenzuela, 1994). No caso brasileiro, o mínimo que se pode dizer é que esse requisito representado pela mútua aceitação não foi verdadeiramente testado até o limiar do segundo pós-guerra, tendo em vista a lógica essencialmente oligárquica da Primeira República (1889-1930) e o desfecho ditatorial (1937-45) das mudanças iniciadas em 1930. Reavaliar o chamado “experimento democrático” de 1945-64 (Skidmore, 1967) é portanto indispensável à elucidação da questão central deste ensaio, qual seja, se conseguimos ou não formar um capital democrático irreversível no decorrer dos últimos 50 ou 60 anos. Por que, afinal, Getúlio Vargas, Jânio Quadros e João Goulart — três dos cinco presidentes do período, ou cinco dos sete, se levarmos também em conta o instável interregno de Café Filho e Carlos Luz — foram afastados ou optaram por afastar-se do cargo sob condições manifestamente anômalas?

De 1945 a 1964 as estruturas social, econômica e institucional do país modernizaram-se e tornaram-se mais complexas. O crescimento da participação eleitoral foi lento (13% da população total votou para presidente em 1945, 22% em 1960), mas as eleições tornaram-se competitivas e surgiram, finalmente, organizações partidárias de âmbito nacional. A parcela urbana da população, entendida aqui como aquela que vivia em cidades de mais de 20 mil habitantes, crescera de 15% em 1940 para 20% em 1950 e para 30% em 1960. O processo sucessório, nos três níveis de governo, passou a depender efetivamente de um “mercado político”, e não de um processo predominantemente cooptativo, como o da República Velha; os candidatos à presidência, aos governos estaduais e mesmo à prefeitura nas grandes cidades precisavam agora buscar apoio popular (plebiscitário) para se elegerem e o apoio de coalizões e de grupos de interesse para se sustentarem. Dera-se portanto a partida no processo a que se refere o eixo vertical do gráfico: rumo à efetiva institucionalização (ou não) do subsistema político-representativo.

Conquanto a formação desse mercado político — o “surgimento do povo”, como gostava de dizer Guerreiro Ramos (1956, 1961), um dos grandes nomes da sociologia brasileira nessa época — desempenhe papel crucial em

praticamente todas as interpretações do período, o enlace dessa grande mudança estrutural com a esfera política ainda não foi suficientemente explorada. Acredito que *cinco níveis ou aspectos* devem ser considerados.

O primeiro é o *impacto direto da expansão do eleitorado* — e notadamente do eleitorado urbano — como um ator político que teria necessariamente de figurar em todos os cálculos eleitorais e políticos. O ponto importante desse argumento, já antes referido, é a expansão do limite da participação, que tem alta probabilidade de alterar o *script* (os interesses em jogo) e o elenco (a fisionomia social dos protagonistas) do drama político. Essa dinâmica tensionava o principal mecanismo de regulação do limite — o corporativismo sindical: de um lado, porque se tornava claramente decrescente a capacidade dos sindicalistas vistos como “pelegos” de delimitar e canalizar as aspirações políticas de seus supostos liderados; de outro, porque os próprios líderes políticos eram levados à situação ambígua de usar o corporativismo não só como sistema de controle, mas também como instrumento para a mobilização de apoio eleitoral ou, mais freqüentemente, por meio de manifestações e greves.

O segundo aspecto a considerar no “surgimento do povo” é *seu impacto sobre as relações Executivo-Legislativo*. A primeira exploração desse aspecto parece ter sido a hipótese elaborada por Celso Furtado logo após a intervenção militar de 1964 (Furtado, 1965; Lafer, 1975), e que permanece ainda hoje como uma das variantes mais incisivas da teoria do chamado populismo. O ponto ressaltado por Celso Furtado naquela ocasião não foi tanto a desatenção dos líderes populistas a constrangimentos fiscais, como vem ocorrendo nas análises mais recentes, e sim a discrepância latente nas inclinações ideológicas dos candidatos ao Executivo e ao Legislativo, em decorrência das diferentes situações estruturais em que se encontravam suas respectivas bases de apoio (*constituencies*). De um lado, os candidatos à presidência viam-se forçados a buscar o apoio de uma população urbana carente, que se tornara decisiva no processo eleitoral, na medida em que escapara ao enquadramento clientelístico ainda predominante no interior do país. Segundo a hipótese de Furtado, o advento desse grande eleitorado urbano tornara-se uma

indução estrutural ao “populismo”, entendido como uma inclinação à esquerda, ou seja, como uma proliferação de símbolos e propostas reformistas. Essa propensão reformista, como se sabe, manifestava-se frequentemente em tom demagógico e sem vínculos estáveis com partidos ou bases sociais organizadas. De outro, um Legislativo dotado de amplas prerrogativas constitucionais e ideologicamente receptivo a uma constelação exatamente oposta de interesses e expectativas, visto que a representação igualitária no Senado implica enorme desproporção de poder a favor dos estados menores e menos urbanizados, o mesmo ocorrendo na Câmara Federal, onde as bancadas desses estados eram (e continuam sendo) constitucionalmente agraciadas com um bônus de super-representação. Esse conflito latente entre um Executivo “progressista” e um Legislativo “conservador” teria sido, na explicação esboçada por Celso Furtado, a causa estrutural da instabilidade do regime de 1946.

O argumento de Celso Furtado precisa porém ser desdobrado sob a forma de um terceiro ponto — e aqui a idéia de um *mercado* é especialmente apropriada. De fato, esse recém-chegado eleitorado urbano era um fator político não apenas disponível e importante, mas efetivamente “disputado” por numerosos “empresários” políticos. Ao contrário de outros países latino-americanos — como o Uruguai, com sua pequena dimensão territorial, Estado unitário e estrutura de partidos longamente sedimentada —, o Brasil é uma grande federação, com partidos frágeis e com subsistemas políticos estaduais bastante distintos. Nesse quadro, o “populismo” foi se configurando, não como um fenômeno unitário, centrado em um único líder nacional, mas como um verdadeiro arquipélago político. O potencial desestabilizador dessa situação era evidentemente considerável, tendo em vista que os Executivos estaduais detinham recursos de poder nada desprezíveis, inclusive, em alguns casos, importantes efetivos militares (as PMs, polícias militares). Era, digamos assim, um populismo federativo, ou um quadro de forte competição intrapopulista. Como o mercado eleitoral parecia comportar numerosos empreendimentos populistas, instaurava-se forte competição entre os pretendentes, com a conseqüente diferenciação dos respectivos produtos — à esquerda e à direita. As

conseqüências institucionais desse fenômeno iam além do desencontro de orientações entre o Legislativo e o Executivo a que se refere Celso Furtado. Significavam, de fato, a criação de graves dificuldades à atuação dos presidentes em exercício e, pior ainda, a partir de 1961, um reforço ao clima de generalizada apreensão que se formou em função da renúncia de Jânio Quadros.

O “populismo federativo” a que me referi serviu evidentemente como trampolim para o deslanche de muitas carreiras políticas, do começo ao fim do período. O estado de São Paulo, como é sabido, avançara substancialmente no sentido da industrialização e da urbanização desde o período entre guerras. Não por acaso, um ex-interventor do Estado Novo, Adhemar de Barros, despontou como campeão de votos a partir de 1945, a ponto de Getúlio Vargas, preparando-se para disputar a eleição de 1950, firmar com ele um pacto de apoio mútuo pelo qual lhe cedia, na prática, a interlocução “trabalhista” desse estado. Com matizes diferentes, Leonel Brizola começou a afirmar-se no Rio Grande do Sul durante os anos 50, valeu-se da crise aberta pela renúncia de Jânio Quadros para catapultar-se à cena nacional em 1961, e enveredou a partir daí por um caminho de evidente competição populista com o próprio João Goulart, tratando de ocupar um espaço imaginário que seria mais de esquerda e mais nacionalista que o do presidente, sem entretanto caracterizar-se como porta-voz de uma esquerda revolucionária.

O quarto ponto a considerar é que o potencial de instabilidade inerente ao quadro descrito se avolumava, ao que tudo indica, sem que os atores relevantes, em sua maioria, percebessem *a precariedade dos mecanismos de state-sustaining de que o país dispunha nessa época*. Nosso sistema de partidos, criado a partir de 1945, carecia de continuidade histórica e era notoriamente frágil; as Forças Armadas se dividiam internamente em função dos conflitos ideológicos da época e do próprio getulismo; a Justiça Eleitoral, criada pelo Código de 1932, estava longe de exercer o poder normativo de que hoje dispõe, e nem dispúnhamos de modelos suficientemente experimentados para manejar tecnicamente os processos eleitorais e regulamentar a atuação dos meios de comunicação. Tudo isso deve ser levado em conta quando chegarmos ao nosso

quinto ponto: *a profundidade da fenda que se abriu no país, e que à falta de melhor termo é aqui designada como getulismo x antigetulismo.*

Uma questão óbvia que os cinco pontos listados suscitam é por que os partidos políticos não conseguiram canalizar ou de alguma forma circunscrever a chamada disputa intrapopulista. Já me referi à fragilidade e, em especial, à falta de continuidade histórica dos mesmos, mas o assunto requer exame mais detido.²² Consideremos, inicialmente, as origens dos principais partidos que atuaram no regime da Constituição de 1946. Foi do próprio Getúlio Vargas, que optara por não criar um partido de apoio ao Estado Novo, a idéia de tentar assegurar a continuidade de seu esquema político, no nascente regime democrático, por meio de dois partidos políticos até certo ponto antagônicos: o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O primeiro (PSD) viria a representar o lado conservador do esquema, como os proprietários de terras, e conseqüentemente o eleitorado das áreas rurais, mas também lideranças vinculadas ao comércio e às profissões no interior do país, além da própria burocracia pública, que se expandira, como vimos, durante o Estado Novo. Caberia ao PTB a função de reter e articular o apoio do sistema sindical controlado pelo governo, desfaldando, naturalmente, a bandeira das “conquistas sociais” sistematizadas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); e também o apoio de industriais que haviam prosperado durante o Estado Novo, os quais naturalmente viam com bons olhos o figurino da industrialização autárquica. Esse arranjo bifronte tem sido objeto de análises as mais diversas, algumas frisando sua sagacidade, outras vendo-a como uma impossibilidade congênita. Arestas de fato não tardaram a surgir, mas a “cristianização” do candidato pessedista (Cristiano Machado) em 1950, à medida que a vitória eleitoral de Getúlio Vargas se foi desenhando, parecia

²² Para uma introdução histórica aos partidos políticos no Brasil, ver Mello Franco (1974) e Lamounier & Meneguello (1986). Sobre os sistemas partidários de 1945 a 1994, ver Soares (1973), Campello de Souza (1976), Hippólito (1985), Cardoso (1975), Benevides (1981), Lavareda (1991), Lima Jr. (1983), Kinzo (1988, 1994), Keck (1992), Meneguello (1989) e Chilcote (1974).

demonstrar a vitalidade da aliança. “Cristianizar”, como é sabido, tornou-se desde então um verbo corriqueiro na política brasileira, significando o abandono do candidato do partido a que se pertence para apoiar o concorrente — mas de maneira gradual e amena, mantendo-se a aparência de que a fidelidade ao primeiro ainda vigora. Parcelas expressivas da aliança PSD-PTB novamente “cristianizariam” em 1960 o candidato do PSD, marechal Henrique Lott, à medida que a candidatura oposicionista de Jânio Quadros se foi firmando como imbatível. Convém recordar que não existia, na Constituição de 1946, a obrigatoriedade de que os candidatos a presidente e vice fossem do mesmo partido, e assim muitos seguidores de João Goulart (candidato do PTB à vice-presidência na chapa de Lott) bandearam-se para Jânio Quadros, chegando mesmo a criar comitês eleitorais chamados de Jan-Jan (Jânio/Jango).

Que dizer da União Democrática Nacional (UDN), a oposição liberal ao Estado Novo, personificação por excelência do sentimento antigetulista? Mesmo que não deva ser considerada ideológica num sentido muito exigente deste termo, a oposição da UDN a Getúlio refletia conceitos e interesses mais amplos, e não apenas um antagonismo pessoal contra o antigo ditador. O *udenismo* diferenciava-se do *pessedismo* e do *trabalhismo*, na medida em que expressava sobretudo a visão de uma classe média elitista, consciente de seu *status* e resistente à redução das distâncias sociais — traço esse que era perceptível tanto na esfera nacional quanto no âmbito restrito dos municípios de menor porte. Proprietários de terra conservadores foram provavelmente tão influentes na UDN como no PSD, mas os interesses empresariais que a UDN tentava expressar eram em geral contrários à visão autárquica do desenvolvimento — num período em que o nacionalismo e o protecionismo industrial ganhavam não apenas corpo como doutrina, mas também apelo popular. Embora heterogênea, a UDN era mais insistente na crítica à intervenção regulatória e empresarial do Estado do que a aliança PSD-PTB, herdeira da coalizão que se formara desde o Estado Novo em torno dos interventores, e de grupos tecnoburocráticos e militares nacionalistas. Se as intenções do segundo governo Vargas eram assim tão

estatizantes/nacionalistas é outra história — o projeto original da Petrobrás na verdade não contemplava o monopólio estatal —, mas essa era outra linha simbólica sobre a qual a fenda se aprofundava.²³

Também se aprofundara nesse período, como já foi mencionado, o componente plebiscitário (ou “populista”) da política brasileira, e essa tendência a UDN abominava tanto por razões de estilo quanto de interesse. Os líderes ude-nistas pareciam perceber que a desvantagem eleitoral que os surpreendera em 1945 e outra vez em 1950 tinha raízes estruturais; e além disso sentiam, ou pelo menos era esse o ponto de vista externado por alguns dos mais destacados porta-vozes do partido, que entendimentos profundamente conflitantes sobre o futuro do país haviam se transformado em objetos de decisão por meio de um método — eleições presidenciais plebiscitárias — de cuja confiabilidade eles não se achavam convencidos.²⁴

Certamente, conflitos ideológicos desse tipo não são raros, e não necessariamente engendram crises capazes de conduzir o processo democrático ao colapso. Por que, então, se configuraram com tamanha virulência durante o segundo governo Vargas? Por que continuariam fermentando mesmo após sua morte, contribuindo para o agravamento da crise de 1961-64?

A interpretação já antes alinhavada, e que agora exporei de maneira mais direta, é que se abriu nos anos 50 *uma clivagem política profunda, formada por diferentes camadas sedimentares, mas tendo como eixo organizador o antagonismo entre getulismo e antigetulismo.*

A devoção personalista a um líder, base da situação institucional que denominamos plebiscitária, tem alta probabilidade de suscitar o seu reverso:

²³ A UDN, contrariamente à sua ideologia, chegou ao extremo de apoiar um monopólio estatal completo do petróleo para causar embaraços a Getúlio, que havia proposto uma companhia mista. “Essa posição surpreendente da UDN tinha uma clara dimensão política, como admitiam deputados do próprio partido.” Cf. Brandi (1985, p. 255).

²⁴ “Eleições diretas — escreveu um constitucionalista e ex-deputado da UDN — foram durante 40 anos o maior engodo de nossas instituições”; cf. Prado Kelly (1966, p. 9-10).

um antagonismo igualmente personalizado. Max Weber ressaltou com incedível brilho a singularidade do fenômeno e a importância que a liderança carismática assume em determinadas conjunturas históricas; mas, ao explorar suas seqüelas, englobou-as sob o conceito um tanto ameno de “rotinização do carisma”, não atentando para a elevada probabilidade do antagonismo virulento a que ora me refiro, e que à falta de melhor termo designarei simplesmente como *rejeição à pessoa*. No caso de Getúlio Vargas — e deixando de lado o mérito ou demérito histórico de cada uma de suas fases —, é preciso lembrar que em seus primeiros 15 anos de governo ele efetivamente recorreu à violência, contra os extremismos de esquerda e de direita e também contra parte da elite política tradicional; que rompeu tradições políticas que muitos prezavam e encarnou o advento de mudanças que outros tantos abominavam. Consumada a deposição e o fim do Estado Novo, a constatação de que sua popularidade permanecia intacta e eventualmente lhe serviria de trampolim para o retorno ao poder reacendeu entre seus adversários a percepção de uma grande ameaça e reavivou intensamente a rejeição a sua pessoa.

O ódio político a que ora me refiro é obviamente perigoso para as instituições de qualquer país onde a “contestação pacífica” (Dahl, 1971) ainda não esteja claramente estabelecida. Lembremos que as eleições de 1945, logo após a deposição de Getúlio, haviam sido precedidas por uma complicada trama política. Percebendo que a ditadura chegava ao final, Getúlio manobrou para permanecer no poder por meio de algum tipo de pseudo-eleição — notadamente pelo incentivo ao movimento “queremista” (do *slogan* “Queremos Getúlio”). Organizada às pressas, a eleição foi disputada por dois militares: o marechal Eurico Dutra, pelo PSD, e o brigadeiro Eduardo Gomes, pela UDN, sendo a vitória do primeiro amplamente interpretada como consequência do endosso que lhe deu Getúlio na undécima hora. Durante o governo Dutra, Getúlio compareceu umas poucas vezes ao Senado e depois enclausurou-se deliberadamente em sua fazenda no Rio Grande do Sul. Em fevereiro de 1949, concedeu excepcionalmente uma entrevista e admitiu que concorreria em 1950: “Sim, voltarei”, disse ao jornalista Samuel Wainer; “mas não como político: voltarei como

líder de massas". Tancredo Neves provavelmente se referia a essa entrevista, já nos anos 80, quando recorreu a um contorcionismo verbal para interpretar a opção de Getúlio. Segundo Tancredo, Getúlio "plebiscitou" seu passado; ou seja, plebiscitou os seus 15 anos na chefia do Estado, incluindo os sete da ditadura. Plebiscitou-os e obteve a aprovação de 48% dos eleitores, com 1,5 milhão de votos de vantagem sobre o segundo colocado, o brigadeiro Eduardo Gomes, que novamente representava as forças antigetulistas reunidas na UDN.

A moldura dessa "plebiscitação" era, no entanto, rancorosa. Em vez de indicar uma convergência de posições, sua grande votação em 1950 na verdade agigantou a ameaça que ele representava para os seus adversários. Em lugar de fortificá-lo, levou quase à ruptura aquele fio invisível que a tradição marxista costumava desqualificar como mera "superestrutura", mas que é na verdade a argamassa da democracia: o reconhecimento de sua mútua legitimidade pelos principais contendores. A própria decisão de pleitear nas urnas a legitimidade democrática que lhe faltava foi rechaçada de antemão por um expoente do udenismo, o então jornalista Carlos Lacerda. No dia 1º de junho de 1950, a quatro meses da eleição presidencial, ele escreveu na primeira página de seu jornal: "O sr. Getúlio Vargas, senador, não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar".²⁵

*A segunda camada na clivagem política dos anos 50 era formada por divergências em torno da política pública; ou seja, conflitos propriamente doutrinários e de interesse. Como sugerimos, a expansão do Estado e a afirmação do poder pessoal de Getúlio Vargas haviam caminhado *pari passu* no período 1930-45, ancoradas nas bem-sucedidas articulação e implementação da nova agenda que se abria com a Revolução de 1930. Em 1950, Getúlio ainda desfrutava de forte apoio popular — mas os tempos eram outros. Assim como o cará-*

²⁵ Ver o depoimento de Tancredo Neves sobre a volta de Getúlio ao poder em Rocha Lima (1986, p. 163-5); sobre o contexto da entrevista a Samuel Wainer e do ataque de Carlos Lacerda, cf. Brandi (1985, p. 213-32).

ter rancoroso da oposição dificultara a sua busca de legitimidade democrática antes mesmo da eleição de 1950, agora a legitimação *ex post*, ou seja, mediante resultados, tornar-se-ia igualmente problemática. A simples sustentação do carisma quase mitológico que as urnas lhe haviam certificado dependeria agora de resultados palpáveis e congruentes — objetivo bem mais difícil quando se tem pela frente uma oposição áspera, uma imprensa livre de censura e reivindicações muito mais amplas e diversificadas. Nesse segundo período (1950-54), sérios conflitos surgiram em todas as *policy arenas*, vale dizer, em todas as áreas da política governamental.²⁶ Na arena *regulatória*, a pauta já não era constituída por projetos virtualmente consensuais, como o fora o Código Eleitoral de 1932. Tampouco eram inovações institucionais capazes de imediatamente formar novas bases de apoio, como ocorrera com as leis trabalhistas do Estado Novo. O que agora se fazia mister era uma legislação sobre o direito de greve, que produzia rachaduras no próprio bifrontismo partidário que Getúlio havia criado em 1945, bem como legislação sobre investimentos estrangeiros e remessa de lucros, cuja simples menção acirrava a divergência entre "nacionalistas" e "entreguistas" (segundo o jargão da época). Na arena *acumulativa*, ao invés de um razoável consenso na alta cúpula do governo sobre o desenvolvimento da siderurgia — e mesmo esse consenso fora facilitado, na década anterior, pela situação de guerra —, o que se via agora era uma mobilização muito mais ampla, com forte carga emocional, em torno de questões controversas como a criação da Petrobrás e o monopólio estatal do petróleo. Da mesma forma, a arena *redistributiva* não trazia boas notícias ao presidente. O controle da inflação exigia uma política de contenção salarial à qual os sindicatos obviamente faziam obje-

²⁶ O conceito de *policy arenas* foi sugerido por Lowi (1964) num famoso artigo publicado pela revista *World Politics*. Sua classificação baseia-se em três arenas principais: *redistributiva* (renda e riqueza), *distributiva* (benefícios facilmente divisíveis, clientelismo), e *regulatória* (competição oligopólica em torno de concessões e regras de atuação). Faço aqui alusão a uma quarta arena por mim sugerida em Lamounier (1990a): a arena *acumulativa*, *locus* das grandes decisões de investimento. Num país com forte presença empresarial do setor público, como o Brasil, esse acréscimo parece indispensável.

ção, e contra a qual atuavam, sem embargo do “peleguismo” e dos controles corporativistas. Recorde-se, a propósito, que a decisão de entregar a João Goulart — nomeado em 1953 para o Ministério do Trabalho —, a incumbência de acalmar esse setor foi uma das primeiras centelhas no rastilho de pólvora que levaria à crise do ano seguinte. Por mais que, na prática, os sindicatos buscassem certa autonomia e até combatessem o governo, a percepção que se formava no campo oposicionista era que a perna corporativista do tripé institucional se transformara em poderoso instrumento de manipulação a favor do governo — percepção dilatada, *ça va sans dire*, pelos ventos que sopravam do sul, trazendo da Argentina a silhueta da “república sindicalista” de Juan Domingo Perón. No dia 1º de maio de 1954, em Petrópolis, Getúlio concluiria uma veemente convocação aos trabalhadores com esta frase: “Hoje estais com o governo; amanhã, sereis o governo”. A forma pronominal era a mesma que sempre empregava em seus discursos; o conteúdo, certamente mais arrojado, mas o ponto crítico era o anúncio, após uma longa série de pressões e contra-pressões, inclusive por parte dos militares, de que o aumento do salário mínimo seria mesmo de 100% (Brandi, 1985, p. 283). Era, sem dúvida, uma tentativa já um tanto desesperada de mobilizar apoio de massas contra uma oposição militar, política e empresarial que caminhava a passos largos para o confronto.

A terceira camada sedimentar que se discerne na fenda dos anos 50 era a questão do comunismo. Recorde-se que Luís Carlos Prestes, beneficiado pela anistia de abril de 1945, saíra da prisão quase diretamente para os palanques da “Constituinte com Getúlio”. Em 1954, até o dia do suicídio, a posição do PCB era precisamente o inverso; como diz Brandi (1985, p. 299), “os comunistas faziam cerradas críticas ao governo [de Getúlio Vargas], acusando-o de submeter-se aos interesses dos Estados Unidos se de recorrer à violência e ao terror contra o povo brasileiro”. No mundo inteiro, idas e vindas como essas sempre deram ensejo a uma infinita variedade de dissecações da ação política comunista, tendo em vista a precisa elucidação das relações entre a teoria e a prática: ou seja, de como conciliar um conhecimento supostamente científico do porvir histórico com tamanha flexibilidade tática. Se ainda fosse o caso de trilharmos esse caminho, poderíamos

conjecturar que o Getúlio-quase-Mussolini de 1937 se transubstanciara, aos olhos dos comunistas, num Getúlio-quase-Stalin, em 1945. A guerra, afinal de contas, havia mostrado aos comunistas, a começar pelo próprio Stalin, a importância do Estado Nacional; a ponto de a arte “soviética” ressuscitar e reabilitar os pais-fundadores do antigo Estado “russo”, antes proscritos como abomináveis senhores feudais. Poderíamos também especular que, subjacente ao antagonismo ideológico que levava Prestes aos cárceres do Estado Novo havia a corrente muito mais profunda do *prometeísmo*, já exuberantemente encarnada na industrialização soviética e embrionariamente na usina de Volta Redonda. Em tese, tudo isso poderia ser explorado; mas o elemento necessário à presente análise é simplesmente que os campos comunista e udenista tinham ambos razão na exata simetria com que se viam mutuamente. Do lado comunista, por mais que atacassem a alegada “submissão” de Getúlio aos EUA na conjuntura de 1954, o getulismo evidentemente continuava a ser um aliado mais plausível do que o udenismo no que se referia ao objetivo verdadeiramente estratégico, que era o combate ao imperialismo e ao latifúndio. Do outro lado, nem a repressão que o governo desencadeara contra os comunistas entre 1935 e 1945, nem as críticas que estes lhe moviam em 1954 tornavam Getúlio confiável aos olhos dos udenistas; na verdade, para os opositores liberais do Estado Novo, o Getúlio do pós-guerra carregava o duplo estigma de um ex-“fascista” que agora simpatizava ou pelo menos buscava o apoio dos comunistas. E convém lembrar que, a essa altura de século XX, o marxismo havia-se distanciado definitivamente dos partidos social-democratas ou socialista-democráticos, tornando-se praticamente sinônimo de leninismo e stalinismo; tornara-se, digamos assim, um partido *iceberg*, cuja parte inferior nunca podia ser adequadamente estimada, e que não pretendia e nem podia ser sinceramente assimilado pelas democracias representativas ocidentais. Pior ainda, o comunismo chegaria na década dos 50 praticamente ao seu ponto máximo de expansão no quadro da geopolítica mundial, consolidando-se no Leste europeu, estendendo-se à China e fazendo, com a Revolução Cubana de 1959, seu primeiro efetivo desembarque no continente americano. Por minúsculo que fosse, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) era a cabeça-de-ponte dessa

expansão no Brasil, e conseqüentemente trazia para dentro do país, em cores vivas, aquela linha imaginária a que se convencionou chamar de Guerra Fria.

Outra camada importante na clivagem político-ideológica dos anos 50 era a *contraposição entre o "moderno" e o "arcaico"*. Trata-se, em parte, de uma variante do confronto entre liberalismo e antiliberalismo econômico, mas com a peculiaridade de que não são dois lados espacialmente fixos. É uma contraposição-carrossel, cujos lados se invertem a todo momento, acusando-se mutuamente pela sobrevivência dos traços patrimonialistas do Estado brasileiro. Enquanto o modelo nacional-desenvolvimentista e o protecionismo industrial demonstravam fôlego modernizante, eram os seus adeptos os que detinham essa iniciativa retórica, qualificando como arcaicos os que propugnavam por um modelo de desenvolvimento mais aberto e mais voltado para as vantagens comparativas do antigo esquema agrário-mercantil. Mas os críticos daquele modelo retribuía, afirmando que arcaico era o acoplamento de pequenas ilhas de eficiência burocrática (incumbidas de comandar o processo de industrialização protegida) ao antiquado aparelho da administração direta, no qual prosseguiram incólumes os vícios imemoriais do empreguismo e do clientelismo. O que interessa à presente discussão é porém que essa contraposição se adensou também durante os anos 50 e fermentou de maneira especialmente aguda na passagem do quinquênio Kubitschek (1955-60) aos poucos meses da presidência Jânio Quadros.

Juscelino Kubitschek, herdeiro nada xiita do espólio getulista, foi eleito para a Presidência em outubro de 1955 pela aliança PSD-PTB, tendo como vice João Goulart, protegido político e ex-ministro do Trabalho de Getúlio Vargas. Se Getúlio tivesse sido um Perón, Juscelino seria seu Menem; mas essa analogia só vale para o nacionalismo, que Juscelino diluiu, não para a chamada "cultura inflacionária", que na verdade acentuou.

O tiro que Getúlio desferiu contra o próprio peito, em agosto de 1954, havia revitalizado poderosamente a base popular do getulismo, representado pela aliança PSD-PTB, ao que parece até grangeando-lhe maior força entre os militares. Vitorioso nas urnas, Juscelino contou com o paradoxalmente chamado "golpe da

legalidade" do marechal Lott, que na verdade significou a deposição sucessiva de dois presidentes, para superar prevenções e possivelmente uma conspiração contra sua posse.²⁷ Eleito com apenas 35% dos votos (e modestos 12% em São Paulo, estado que na época se auto-intitulava "locomotiva do Brasil"), Juscelino usou o poder de maneira nada plebiscitária, esforçando-se por desarmar os espíritos e acomodar os conflitos. Anistiou de imediato os oficiais da Aeronáutica que tentaram rebelar-se contra sua investidura nos episódios de Aragarças e Jacareacanga, empenhou-se na busca de apoio suprapartidário para seu programa de metas e foi com o tempo demonstrando à UDN sua receptividade aos investimentos estrangeiros. Esse estilo ia claramente além do simples desmonte (que já seria muito) do ressentimento antigetulista. Tratava-se, na verdade, de fomentar uma mística nacional de otimismo e modernização, tendo em vista o crescimento econômico e a consolidação da democracia. Sem pôr em prática — o que aliás seria impensável em tempos democráticos — um dirigismo cultural semelhante ao do Estado Novo, Juscelino cultivou com especial zelo o relacionamento com artistas; e foi beneficiado, também, pelo clima inovador da época, que se expressou sobretudo na música, com o surgimento da "bossa-nova". Em suas relações com o Congresso e com os governos estaduais e locais, Juscelino trabalhou a jusante da dinâmica *consociativa* (ver nota 16) do sistema, buscando aprovação multipartidária para suas propostas. É claro que essas estratégias reforçaram a estabilidade político-institucional — a certo preço. Diluiu-se, com o tempo, a imagem do Juscelino-herdeiro-de-Getúlio, mas cresceu a do JK inflacionário, clientelista e gastador: ou seja, a imagem contraditória de uma modernização sorri-

²⁷ Atribuía-se a Café Filho, sucessor de Getúlio na Presidência, alguma intenção conspiratória contra a posse de Juscelino Kubitschek. No dia 3 de novembro de 1955, Café Filho solicitou licença do cargo para tratamento médico. A Presidência da República passou então ao presidente da Câmara, Carlos Luz, conhecido por sua posição manifestamente contrária a Kubitschek, que foi deposto pelo general Lott, no dia 11 de novembro. O próximo na linha sucessória era um pesedista, o senador Nereu Ramos. Ao deixar o hospital, a 22 de novembro, Café Filho quis reassumir, mas Nereu foi confirmado, com apoio do Exército, na Presidência. Detalhes em Skidmore (1967, p. 149-54). Sobre o governo Kubitschek, em geral, ver Lafer (1970) e Benevides (1976).

dente que ocultava a continuação, senão o aprofundamento das práticas patrimonialistas do Estado brasileiro. Em 1952, o empreguismo era cantado em forma de marchinha carnavalesca — uma “alta funcionária” pulava de pará-que-das e caía “na letra o”; em 1958, Juca Chaves destilava veneno sobre a mudança da capital para Brasília, vaporizando-o, porém, em suaves dissonâncias, como recomendava a nova estética. Embora uns poucos começassem a vergastar o conservadorismo pessedista no tocante à estrutura fundiária e às relações de trabalho no campo, o alcance potencial dessa crítica sofria sem dúvida o desconto decorrente da presença do PTB e de grande parte da intelectualidade de esquerda no barco do “desenvolvimentismo” juscelinista — bem como da posição de estrito anticomunismo então adotada pela maior parte do clero.

Sem embargo do saldo amplamente positivo que contabilizou durante seu quinquênio, em termos de estabilidade institucional e de prestígio político pessoal, Juscelino Kubitschek acabaria também indiretamente vitimado pelo plebiscitarismo latente no sistema político. Juscelino havia apostado todas as suas fichas no crescimento econômico e no clima de otimismo dele decorrente. Mas o aumento da inflação e a redução da taxa de crescimento, nos dois últimos anos de seu mandato, alargaram a fenda entre o “novo” e o “arcaico”, forçando-o a se equilibrar precariamente entre os dois lados. Mesmo não tendo empenhado seu prestígio na tentativa de fazer seu sucessor, a derrota do marechal Lott, candidato pela aliança PSD-PTB, seria inevitavelmente interpretada como um revés para ele, pois significava que parcela considerável do eleitorado endossara as críticas de Jânio Quadros ao “arcaísmo” de seu governo; ou seja, à percebida combinação do nosso imemorial patrimonialismo com o relaxamento fiscal subjacente em suas realizações. Além de um revés pessoal para JK, a vitória de Jânio Quadros parecia ser também um golpe de misericórdia contra a aliança PSD-PTB, que era, segundo a interpretação amplamente aceita, a chave da estabilidade institucional, e da qual Juscelino dependia para atingir seu objetivo declarado de retornar à presidência em 1965. Desse momento em diante, parecia inevitável que os irmãos corsos criados por Getúlio Vargas em 1945 dessem início a uma traumática separação.

De 1961 a 1964: o desfecho

Se o conceito de populismo tem realmente algum significado, Jânio Quadros foi sem dúvida o seu grande “virtuoso”; o aspirante mais qualificado para o papel de líder plebiscitário; o demagogo anti-*establishment* e antipartido; o candidato que levou às últimas conseqüências o *marketing* eleitoral do populismo, acentuando o que ele pode ter de mais perversamente ilusionista.²⁸ Poderíamos até dizer, na linguagem destes novos tempos, que Jânio aplicou um choque heterodoxo à política, com o objetivo mais ou menos disfarçado de dar início a um ajuste ortodoxo na economia. Sua eleição em 1960 — a mais livre e verdadeiramente nacional das quatro disputas presidenciais do período, a única que em momento algum suscitou dúvidas quanto à normalidade que iria prevalecer na transmissão do cargo, e que portanto parecia pre-

²⁸ Em seu trabalho pioneiro, Weffort (1968: p. 5) define o populismo como “uma estrutura institucional de tipo autoritário e semicorporativa; orientação política de tendência nacionalista, antiliberal e antioligárquica; orientação econômica de tendência nacionalista e industrialista; composição social policlassista mas com apoio majoritário das classes populares”. Rabello de Castro (1991) argumenta que, no Brasil, diversos governos criticados por seu estilo populista não foram economicamente irracionais como em geral se supõe. Sobre o “adhemarismo”, ver Sampaio (1982) e French (1987); sobre Jânio Quadros, Jaguaribe (1962) e Chaia (1991). Passados quase 30 anos, Quadros (1989) ainda aludia às “forças ocultas” a que se referira em 1961, alimentando o mistério em torno da renúncia. Entre as diversas interpretações possíveis, parece-me mais acertada a que decorre da própria trajetória de Jânio Quadros, ou seja, sua forte propensão ao plebiscitarismo. Iludido quanto à solidez de sua investidura popular na Presidência, mercê da grande votação que recebera em 1960, e encantado pela nascente Quinta República francesa, Jânio parece ter acreditado que a renúncia provocaria uma comoção popular capaz de levá-lo de volta ao poder com poderes comparáveis aos do general Charles De Gaulle. Nesse sentido, a imediata aceitação de seu gesto pelo Congresso Nacional com base no argumento de que renúncia é decisão unilateral, portanto insuscetível de debate, não explica a não-ocorrência da referida comoção. A rarefação da atmosfera política em função da mudança da capital para Brasília pode explicá-la em parte. Mas ela explodiria de qualquer modo, e talvez até se voltasse contra o Congresso, se o combustível plebiscitário tivesse a potência imaginada (segundo minha hipótese) por Jânio Quadros.

nunciar a definitiva consolidação, entre nós, do processo democrático, foi, na verdade, o ponto de partida para a sucessão de crises que levaria à ruptura de 1964: sua própria renúncia em agosto de 1961; o veto militar à posse do vice-presidente, João Goulart; a posse deste sob um modelo parlamentarista improvisado e evidentemente não-aceito pelos que viriam a ser seus principais protagonistas; o instável governo de Jango; a crescente polarização ideológica; o plebiscito e a volta ao presidencialismo em janeiro de 1963 e, finalmente, a intervenção militar de 31 de março de 1964, com a conseqüente instalação de um regime autoritário que duraria 21 anos.²⁹

Esta seção explorou sobretudo as causas institucionais e estruturais da instabilidade institucional como característica de todo o regime da Constituição de 1946. Quais foram, porém, as causas imediatas de seu colapso em 1964? Talvez a melhor síntese disponível seja a que nos ofereceu José Guilherme Merquior: "Instabilidade governamental, desintegração do sistema partidário, virtual paralisia da capacidade decisória do Legislativo, atitudes equívocas por parte do presidente Goulart, quando nada com respeito a sua sucessão; a ameaça representada por uma reforma agrária mal definida; inquietação militar em face da tolerância do

²⁹ Apesar de sua elegante defesa do parlamentarismo com base no triplice argumento da estabilidade, eficácia e legitimidade, o primeiro primeiro-ministro, Tancredo Neves, parecia não preferir esse sistema. Skidmore diz mesmo que Neves e Goulart seguiam um plano deliberado para demonstrar a inviabilidade do sistema parlamentarista. Paulo Mercadante diz que Tancredo continuou sendo um presidencialista convicto até o fim da vida, embora tomasse cuidado para não o afirmar publicamente. Olavo Setúbal diz que Tancredo tinha "atração" pelo parlamentarismo, mas que se tornou cético após a experiência de 1961 por dois motivos: o veto legislativo que o Ato Adicional dava ao presidente, enfraquecendo a iniciativa legislativa do Gabinete, e a posição do presidente como comandante-em-chefe das Forças Armadas. O último dos três primeiros-ministros, Brochado da Rocha, empenhou-se explicitamente pela antecipação, em 1963, do plebiscito exigido pelo Ato Adicional para 1965. Cf. Skidmore (1967, p. 211-33), Neves (1962), Mercadante (1987), Setúbal (1989). O texto completo do Ato Adicional (parlamentarista) de 1961 pode ser encontrado em Campanhole (1983).

governo aos motins dos sargentos; e radicalismo crescente, tanto da direita como da esquerda (...), tudo isto complementado pela inflação em alta e, naturalmente, pelo fantasma assustador da revolução cubana" (Merquior, 1986, p. 284).