

Cadernos do IPRI

**Temas de
Atualidade Brasileira I
Ciclo de Palestras proferidas no Curso
“Leituras Brasileiras”, no Instituto Rio Branco**

Walder de Góes
João Geraldo Piquet Carneiro
Wanderley Guilherme dos Santos
Renato Lessa
Hélio Jaguaribe

**Caderno do IPRI
nº 14**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Financiadora de Estudos e Projetos**

Brasília, novembro/1994

**Temas de
Atualidade Brasileira I
Ciclo de Palestras proferidas no Curso
“Leituras Brasileiras”, no Instituto Rio Branco**

Walder de Góes
João Geraldo Piquet Carneiro
Wanderley Guilherme dos Santos
Renato Lessa
Hélio Jaguaribe

**Caderno do IPRI
nº 14**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Financiadora de Estudos e Projetos**

Brasília, novembro/1994

Nota:

As opiniões contidas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	
A TRANSIÇÃO POLÍTICA	
Walder de Góes	
AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL NOS GOVERNOS SARNEY E COLLOR	
João Geraldo Piquet Carneiro	
FRONTEIRAS DO ESTADO MÍNIMO INDICAÇÕES SOBRE O HÍBRIDO INSTITUCIONAL BRASILEIRO	
Wanderley Guilherme dos Santos	
NOTAS	
PRESIDENCIALISMO A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL; APONTAMENTOS À REFORMA INSTITUCIONAL BRASILEIRA	
Renato Lessa	
GOVERNABILIDADE NO BRASIL	
Hélio Jaguaribe	

APRESENTAÇÃO

Os ensaios publicados nesta edição e na edição seguinte dos Cadernos do IPRI foram originalmente apresentados como palestras para os alunos do 1º e 2º anos do CPCD do Instituto Rio Branco, dentro do curso de Leituras Brasileiras. Este curso foi introduzido no currículo do IRBr em 1993, com vistas a contribuir para uma formação mais completa dos jovens diplomatas brasileiros. O objetivo era proporcionar aos alunos do CPCD oportunidade para travar conhecimento com textos fundamentais para uma compreensão mais profunda da realidade brasileira.

Nesse sentido, foi definida uma bibliografia básica, que abrangia títulos clássicos do pensamento social brasileiro, como as obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Junior, Antonio Candido, Florestan Fernandes, além de obras de outros autores atuais, mas que de certa maneira já se tornam igualmente ‘clássicos’ na interpretação do Brasil, como Roberto da Matta, Alfredo Bosi, Sérgio Paulo Rouanet, Hélio Jaguaribe, para citar apenas alguns.

O curso “*Leituras Brasileiras*” foi idealizado para os alunos do 1º ano do CPCD. Colocava-se, então, um pequeno problema com relação aos alunos que ora já cursavam o 2º ano e que não teriam a oportunidade de usufruir do mesmo. A solução encontrada foi permitir a esses alunos participarem também das palestras sobre as obras lidas pelos alunos do 1º ano. Além disso, com o propósito de acrescentar à realidade brasileira igualmente uma dimensão dinâmica, procuramos organizar também palestras sobre alguns temas da atualidade brasileira.

Assim, os ensaios que se seguem dividem-se, basicamente em dois grupos: um conjunto de textos especificamente sobre as obras e autores estudados e um conjunto de textos sobre temas da atualidade brasileira em geral.

Além dos textos dos conferencistas, decidimos incluir dois ensaios de alunos do 1º ano, redigidos como trabalhos finais de avaliação do Curso de Leituras Brasileiras, por considerarmos que os mesmos constituem contribuição de excelente nível acadêmico.

Ao publicar estes ensaios, a Fundação Alexandre de Gusmão busca enriquecer o acervo de títulos já publicados sobre esses temas. Deseja, igualmente, levar ao conhecimento do público a qualidade intelectual dos trabalhos dos alunos do Instituto Rio Branco, e incentivar o estudo sobre a realidade brasileira, confrontando as diferentes interpretações sobre o processo de formação dessa realidade, com o objetivo de melhor compreendê-la. Acreditamos que, quanto maior for a compreensão dos diplomatas sobre o Brasil, mais aptos estarão para identificar e defender os interesses brasileiros no cenário internacional.

A TRANSIÇÃO POLÍTICA

Walder de Góes

1. Democracia de massas pobres

Durante a República Velha (1889-1930), a política brasileira era uma disputa intralites e interlites. Não existia povo. O eleitorado brasileiro de 1922, por exemplo, correspondia a 2,5% da população. Após a Revolução de 1930, com a entrada das classes médias e do proletariado na arena política, as disputas assumiram a característica de luta de classes, mediante golpes de estado ou pela via eleitoral. Com a expansão acelerada do eleitorado e com a redemocratização, no início dos anos 80, o Brasil entra definitivamente em uma nova fase, a era da política de massas¹.

O mercado político tornou-se, de fato, gigantesco. O eleitorado cresceu 1 milhão no início dos anos 30, para 90 milhões em 1992. Esse eleitorado não é apenas grande. É pobre, tem baixa instrução, é predominantemente urbano, está inteiramente exposto aos meios de comunicação de massa, tem baixo nível associativo e vota sem orientação partidária (Anexo I).

Nesse contexto, declina a influência dos grupos dominantes tradicionais, desaparecem as subculturas de classe, ascendem lideranças de origem popular e de tipo carismático e se enfraquece a política ideológica. O *marketing* político orientado para a grande massa dá precedência à forma, negligenciando o conteúdo. O que vale é a qualidade da produção, e não a ideologia e o pensamento programático. Diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos, esse *marketing* não se dirige às classes médias, mas aos pobres - os pobres sem instrução, urbanos, desorganizados e cujo consumo cultural básico é a programação de televisão.

Metade da massa urbana é de origem rural recente. A rigor, ela permanece rural em seus códigos e valores, pois a vida urbana marginal à qual ela passou a pertencer só é urbana pelo critério de edificação contínua. Os bairros pobres não tradicionais das 50 maiores cidades brasileiras, onde está a maior parte dos migrantes do campo das últimas décadas, é um universo sem suficiente consistência sociológica urbana para ressocializar seus integrantes. Isto é, trata-se de um universo sem códigos e valores urbanos suficientemente consistentes para alterar a visão de mundo originária da experiência rural - uma experiência não gregária, diferente da europeia, por exemplo. Persistem nessa massa, portanto, a experiência de vida fragmentada, a visão mágica, o isolamento psicológico.

¹ Em dois artigos publicados em “O Estado de São Paulo”, intitulados “Democracia de Massas” (23/09/1990) e “Democracia das Massas Pobres” (30/09/1990), Leôncio Martins Rodrigues ofereceu excelente resumo analítico da entrada do Brasil na era da política de massas.

Essa grande massa vive o paradoxo de ser socioeconomicamente *excluída* e politicamente *incluída*, pois participa com o voto do processo de formação do governo². Sua resposta pelo voto exclusão social não é ideológica - é emocional e mágica. Protesta-se, mas o protesto valoriza mais os demagogos do que os estadistas, mais os céсарes do que os democratas. Não se trata, porém, de uma opção consciente pela mentira e pelo autoritarismo. É uma entrega mitificada aos seres olímpicos, aos homens excepcionais, aos deuses criados pelo *marketing*. Cada eleição presidencial, nesse contexto, é um plebiscito radical. Nele se escolhe (sem consciência de fazê-lo, podendo-se produzir o oposto do que se escolheu), entre projetos diametralmente opostos - entre o capitalismo e o socialismo, por exemplo. Entrega-se tudo plebiscitariamente à grande massa, a seus *valores*, aos processos que produzem esses valores.

A solução desse jogo de soma zero só se encontrará com a eliminação da assimetria entre exclusão socioeconômica e inclusão política, mediante elevação dos padrões de renda, educação e organização do povo, acompanhada de aprimoramento das instituições políticas. Isso, porém, não está à vista. Nem mesmo se iniciou um processo positivo, pois o país não dispõe de um sistema político capaz de fazê-lo. Mesmo que já se tivesse iniciado um processo positivo, a conquista de alguma simetria dependeria de décadas, tendo em vista os gigantescos passivos criados na sociedade brasileira. Esta constatação é que está estimulando o aparecimento, no Brasil, de tendências a reformas políticas de envergadura, capazes de permitir abordagem consistente e continuada dos problemas.

2. A engenharia parlamentarista

A eleição presidencial direta de 1989 foi a primeira a se verificar no contexto do mercado político acima descrito. Entre ela e a anterior, realizada em 1960, medearam o regime militar e os processos controlados de escolha do Presidente da República. Em 1960, os eleitores brasileiros eram apenas 15,5 milhões e os níveis de exclusão socioeconômica não revelavam a dramaticidade de agora. Vigoraram os processos convencionais de fazer política e, assim, a agenda de reformas institucionais era diferente, menos dramática e menos mobilizante do que a que se apresenta agora.

Vários foram os fatores que deram origem à agenda de agora, conforme veremos mais à frente, mas as eleições presidenciais de 1989 e suas consequências estão no topo da lista de causas. Foi eleito para a presidência um político originário de um pequeno Estado, desconhecido das grandes massas, populista, carismático, autoritário, habilíssimo ator de televisão. Como candidato, ergueu a bandeira da moralização dos costumes na administração pública. No governo, elevou a corrupção às alturas e foi tirado do poder através de um processo de *impeachment*, inédito na história do país.

As eleições presidenciais de 1989 e suas consequências deram força inédita a uma ideia política muito antiga no debate nacional - a adoção do sistema parlamentarista de

² Essa assimetria entre exclusão socioeconômica e inclusão política é a raiz estrutural do populismo, como predisposição do povo e como comportamento das elites, especialmente as políticas. Como o povo quer soluções rápidas e mágicas e como a elite política não quer modificar o modo de pensar do povo, mas se adaptar a ele, o populismo econômico torna-se frequentemente irresistível. Aceitamos, para o caso, o conceito estabelecido por Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards: “*For us economic populism is an approach that emphasizes growth and income distribution and deemphasizes the risks of inflation and deficit finance, external constraints, and the reaction of economics agents to aggressive nonmarket policies*”, in: *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The Chicago University Press, 1991.

governo, afinal derrotada no plebiscito de 21 de abril de 1993. Diferentes grupos apoiaram o parlamentarismo por diferentes razões, mas o debate da questão privilegiou as seguintes:

a) A flexibilidade do parlamentarismo em relação ao mandato fixo do presidencialismo. Em uma sociedade tão complexa quanto a brasileira, ademais marcada por desigualdades de toda ordem e na qual as instituições são muito imaturas, o mais frequente é a crise política. A rigidez do mandato fixo, associado à dramaticidade das disputas e à fusão dos papéis de Chefe de Governo e Chefe de Estado, transforma crises políticas em crises institucionais.

b) O bloqueio decisório associado à concorrência entre duas legitimidades, a do Presidente e a do Congresso. Sendo o presidente eleito plebiscitariamente por voto majoritário e os congressistas por voto proporcional, geralmente em épocas diferentes, o Poder Executivo e o Poder Legislativo funcionam com lógicas distintas. O voto plebiscitário da grande massa pobre dá ao Presidente um mandato imperial, sempre referido a essa grande massa, o que contrasta com o Congresso, que é a Casa dos interesses regionais e setoriais. Disso tem resultado, no Brasil, uma dinâmica de vetos recíprocos, com paralisia decisória. O parlamentarismo poderia moderar os potenciais de conflito, na medida em que, nele, a função governativa é do parlamento.

c) As dificuldades do presidencialismo brasileiro de governos de maioria parlamentar. Em virtude das razões acima e da grande fragmentação partidária reinante no Brasil - atualmente são 18 os partidos representados no Congresso, no âmbito dos quais coexistem muitas facções -, o Presidente da República nunca dispõe de maioria parlamentar estável. Em consequência, os processos de negociação entre o Executivo e o Legislativo são erráticos, caso a caso, com sinalização contraditória para a sociedade sobre a natureza da regra futura.

d) A *accountability* da Câmara dos Deputados. Não sendo responsável pela função governativa, não podendo ser punido por seu fracasso, sempre debitado ao Presidente da República, a Câmara se exonera dos deveres estatais. Essa situação foi agravada pela Constituição de 1988, que, mantendo o presidencialismo, mas reforçando os poderes do Legislativo, criou freios à autoridade do Presidente sem atribuir deveres governativos aos congressistas. A possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados, pela eliminação do mandato fixo dos deputados, é, certamente, a melhor solução para vários problemas: a *unaccountability* da Câmara, a fraqueza do elo representativo entre os eleitores e seus representantes, o alto preço das campanhas eleitorais e, por extensão, a corrupção.

e) O salvacionismo associado ao presidencialismo no contexto de uma sociedade de massas pobres. As campanhas presidenciais criam na população expectativas exageradas, não suscetíveis de serem atendidas. O Presidente, eleito com dezenas de milhões de votos, apresenta-se na campanha eleitoral e passa a ser visto como um salvador. Ao cabo de algum tempo, persistindo os problemas, ele se enfraquece, a população se vê frustrada em suas expectativas e esse ânimo passa para o Congresso, que se torna hostil ao Chefe de Governo. O parlamentarismo, na medida em que dá à Câmara a tarefa de formar o governo, pode moderar o salvacionismo das massas e a compulsão dos governantes para estabelecer políticas experimentais, geralmente de tipo populista, em busca da solução rápida dos problemas.

f) As dificuldades, no presidencialismo, para o estabelecimento de um processo mais institucionalizado e organizado de negociação. O parlamentarismo exige, institucionaliza e organiza a negociação. Uma alternativa ou uma colaboração aos partidos políticos, para organizar os processos de negociação, seria a celebração de pactos, a exemplo do que ocorreu

na Espanha, na transição da ditadura franquista para a democracia. Mas é frustrante, no Brasil, a discussão sobre a necessidade de pactos, em virtude dos quais se poderiam estabelecer ações coordenadas para a estabilização econômica e o crescimento da economia³.

A inviabilização do parlamentarismo, derrotado no plebiscito, tirou do cenário a possibilidade de um sistema político mais capacitado para a abordagem dos problemas do país. No entanto, esse mesmo fato - a derrota do parlamentarismo -, reforça a necessidade de outras reformas políticas, só dependentes do Congresso, para a melhoria do processo decisório do Estado brasileiro.

Como diz Amaury de Souza⁴ “o centro nevrálgico da questão da governabilidade democrática no Brasil reside na combinação do presidencialismo com um sistema extremamente permissivo de organização partidária e de representação proporcional para as eleições parlamentares. Configura-se, assim, um quadro de insanável conflito entre os poderes, com o Executivo Federal governando com maiorias *ad hoc*, impostas pela proliferação e fragmentação dos partidos no Congresso”.

O diagnóstico do vigente sistema eleitoral brasileiro privilegia quatro aspectos: (i) o sistema proporcional nas eleições parlamentares, associado ao grande número de partidos, estimula as agremiações a apresentar um máximo possível de candidatos - isso transforma as eleições legislativas, como diz Amaury de Souza, em um processo de escolha quase incompreensível para a massa do eleitorado; (ii) a dispersão de votos em circunscrições eleitorais extensas dilui o elo representativo entre os deputados e seus eleitores; (iii) sendo abertas as listas partidárias, os votos são conquistados pelos deputados e não pelos partidos - os eleitos, assim, assumem seu mandato como patrimônio pessoal, sem qualquer obrigação de lealdade partidária; (iv) o sistema de coligações partidárias permite a qualquer partido eleger deputados, o que estimula a fragmentação das Assembleias estaduais e da Câmara dos Deputados.

Aos efeitos fragmentadores da legislação eleitoral se junta a legislação permissiva sobre a formação de partidos e sobre seu direito à representação federal. De acordo com a lei vigente, bastam 101 assinaturas para que se obtenha o registro provisório de um partido político que, mesmo só provisoriamente registrado, tem direito a concorrer a eleições. A lei, por outro lado, não adota exigência de votação mínima para que os partidos tenham representação parlamentar. Em consequência, estão funcionando atualmente no Brasil 39 partidos, dos quais 18 têm representação na Câmara dos Deputados.

O debate sobre a reforma dos sistemas partidário e eleitoral tem avançado, anunciando a possibilidade de que se adote o sistema distrital misto (modelo alemão), embora com listas abertas⁵, e se estabeleça uma “cláusula de exclusão”, pela qual os partidos não terão representação parlamentar sem um número mínimo de votos (Anexo 2).

³ Pactos, acordos, são muito difíceis no Brasil, em virtude dos seguintes fatores: (i) a sociedade é muito complexa e o país não dispõe de instituições unificadoras dos diferentes interesses - não existe, assim, liderança que se exerça eficazmente; (ii) o sistema político é extremamente fragmentado - grande número de minorias com poder de vetos recíprocos; (iii) as desigualdades sociais e regionais são muito grandes - qualquer pacto, congelando desigualdades muito expressivas, é sempre retaliado pelos perdedores.

⁴ Amaury de Souza. “O Congresso Nacional e a Operacionalização dos Sistemas de Governo”, mimeo, 1992.

⁵ Na lista partidária aberta, o eleitor pode alterar a ordem dos candidatos na lista apresentada pelos partidos. Essa liberalidade é perigosa, por duas razões: (i) cria grandes problemas processuais nas eleições; (ii) estimula os candidatos de um mesmo partido à disputa entre si do voto popular, o que mantém nos partidos as tendências centrífugas atualmente responsáveis, no Brasil, pela falta de coesão interna dos partidos - a vantagem da lista fechada

As expectativas criadas pela quase certeza dessas reformas já estão produzindo intensos realinhamentos, tudo indicando o nascimento de um sistema partidário com as seguintes características principais: (i) cinco, no máximo seis partidos, com forte predomínio do centro político - centrismos liberais e centrismos sociais democratas com altas disposições de coalizão; (ii) avanços em matéria de orientação programática e coesão interna, em relação aos padrões atuais; (iii) predomínio das tendências centrípetas sobre as tendências centrífugas, em virtude da força do centro político e do arranjo eleitoral; (iv) um grande número de partidos regionais.

O debate sobre as reformas políticas enfatiza ainda as seguintes questões:

a) Reforma do sistema de representação. A lei vigente, ainda originária do regime militar, reforça a representação dos pequenos Estados, ao estabelecer um mínimo de oito cadeiras por unidade federada, e reduz a dos grandes, ao estipular um máximo de setenta cadeiras. Disso resulta grande distorção na representação. O Norte/Nordeste, por exemplo, dispõe de 46% das cadeiras da Câmara, com apenas 32% do eleitorado nacional (Anexo 3).

b) Reformas das leis sobre fundos para campanhas eleitorais e sobre gerência de contas públicas. A investigação parlamentar que resultou no *impeachment* do Presidente Collor, episódio que produziu grande mobilização da opinião pública, criou exigências inéditas, de “ética na política”. Sob o manto dessa expressão, abrigam-se demandas diversas, referentes às campanhas eleitorais e ao controle de contas públicas em geral.

c) Reforma da burocracia estatal. A burocracia estatal brasileira, em todos os níveis, tornou-se extremamente ineficiente - obsolescência organizacional, pobreza de recursos humanos, inexistência de carreiras, etc. Enfatiza-se, sobretudo, a necessidade de quadros mais estáveis como condição necessária para a melhoria dos serviços.

d) Reforma do Congresso Nacional. Enfatiza-se a necessidade de reduzir a excessiva simetria de atribuições da Câmara e do Senado. À parte algumas atribuições privativas do Senado, ambas as Casas participam em igualdade de condições de todo o processo legislativo, criando-se um sistema de *checks and balances* paralisante de seu funcionamento.

4. A evolução do federalismo

O Brasil é composto por 27 Estados em um território de mais de 8 milhões de km² e duas estruturas superpostas: uma centralizadora, herdada da antiga metrópole, e outra baseada nas autonomias regionais e locais. A tônica da Colônia e do Império foi a centralização, abrandada com a descentralização republicana de 1889 e retomada em 1930, com Vargas. Mesmo na história recente, os períodos de ênfase na centralização têm sido mais extensos do que os de ênfase na descentralização. Entre 1930 e 1992, foram 35 anos de centralização e 27 de alguma afirmação federativa (Anexo 4).

O que agora mais conta, porém, é a história gerada pelo esgotamento do autoritarismo militar, coincidente com o esgotamento do Estado centralizador. Existem muitas razões para se crer na continuidade da democracia e, assim, na persistência de estímulos ao desenvolvimento do federalismo. As Forças Armadas enfraqueceram-se, delas a sociedade não pede papel político ostensivo e consolidou-se no âmbito da corporação militar a

está em que, sendo decisão interna dos partidos estabelecer a ordem da lista, a disputa se dá internamente e isto produz tendências centrípetas.

consciência de que o exercício do poder político lhe é disfuncional. A democracia e o federalismo, assim, tornaram-se uma inevitabilidade, inclusive por serem a única resposta viável à complexidade e à dimensão do país.

A voz da Federação, com efeito, vem-se impondo por diferentes razões. “As precárias condições de governabilidade que já se estendem por mais de uma década e que estão ligadas à crise do Estado e à crise do modelo de desenvolvimento, parecem ainda hoje dependentes daquelas mesmas variáveis ligadas à diversidade territorial do país, ao esgotamento do Estado unitário, à irracionalidade dos grandes aparelhos burocráticos que se autoproduzem e autoprotegem”⁶. Contam ainda com os seguintes fatores:

a) As resistências regionais à centralização e a capacidade dos Estados de negociar com o poder central mesmo durante os períodos autoritários.

b) A preservação de normas e compromissos constitucionais de tipo federativo, mesmo em períodos ditatoriais.

c) A sobrevivência da política de governadores, diretamente e através do Senado e mesmo da Câmara dos Deputados.

d) A consolidação de uma cultura política que veio se desenvolvendo com a própria República e que logrou incorporar plenamente ao nacionalismo unificador as identidades regionalistas. Isto é, a Federação como princípio de governo é uma conquista histórico-geográfica que se incorporou à cultura política e jurídica do país.

O federalismo brasileiro é, entretanto, uma obra incompleta, pela inexistência de um acordo sobre distribuição de competências e recursos entre União, Estados e Municípios. Mas o debate tem avançado e, como não está no horizonte a recaída autoritária do sistema político, a direção aponta para um arranjo federativo em constante aprimoramento (Anexo 5)⁷.

5. Uma Palavra sobre o futuro

O Brasil já deu dois grandes passos em sua transição política, ambos incompletos, mas altamente promissores.

No primeiro, incorporou-se ao mercado político, pelo direito de voto, todos os maiores de dezesseis anos. No segundo, superou-se o regime militar. Falta agora, pelas reformas políticos-institucionais, dotar-se o sistema político de condições para que ele produza decisões qualificadas e as sustente no tempo, isto é, indispensável para que se inicie um processo positivo, ou seja, que prometa a estabilização econômica e a inclusão socioeconômica dos excluídos.

⁶ Aspásia Camargo, “A Federação Acorrentada”, mimeo, 1992, texto do qual extraí alguns dos aspectos centrais desta sessão.

⁷ Ver na tabela do Anexo 7, a base de apoio à mudança do vigente padrão de distribuição de competências entre União, estados e municípios.

ANEXO I

EVOLUÇÃO DO ELEITORADO BRASILEIRO

em milhões

Ano	Eleitores
1933	1,1
1940	2,6
1950	11,4
1960	15,5
1970	28,9
1982	58,6
1988	82,5
1991	83,8
1992	90,2

FONTE: TSE - Tribunal Superior Eleitoral, 1992.

RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* DO ELEITORADO BRASILEIRO, 1988

em %

Até ¼ de salário mínimo	11,0
De ¼ a ½ salário mínimo	16,5
De ½ a 1 salário mínimo	23,1
	Até 1 = 50,6
De 1 a 2 salários mínimos	22,3
	Até 2 = 72,9

FONTE: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Salário mínimo em 30/10/1992 = US\$ 61,41

DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DO ELEITORADO BRASILEIRO, 1988

em %

Áreas Urbanas	77
Áreas Rurais	23

FONTE: IBGE, 1988

ANOS DE ESCOLARIDADE DO ELEITORADO BRASILEIRO, 1988

em %

Sem escolaridade e menos de 1 ano	17,1
De 1 a 3 anos	19,7
De 4 a 7 anos	32,1
Sem o primeiro grau completo	68,9
Com 8 anos	8,0
Até o primeiro grau completo	76,9

FONTE: IBGE, 1988

EXPOSIÇÃO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DO ELEITORADO, 1988

em %

Assistem televisão semanalmente	76,6
Ouvem rádio semanalmente	75,8
Leem jornal semanalmente	36,0

FONTE: IBGE, 1988

NÍVEL DE ASSOCIATIVIDADE DO ELEITORADO BRASILEIRO, 1988

em %

Filiados a sindicato ou associação	17,7
Não filiados	85,3

FONTE: IBGE, 1988

IMPORTÂNCIA DADA PELO ELEITORADO BRASILEIRO AO PARTIDO OU AO CANDIDATO NA DECISÃO DO VOTO

em %

Partido político	12,9
Candidato	67,1
Ambos	9,3
Não sabe	10,7

FONTE: IBGE, 1988

ANEXO 2

TENDÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE A REFORMA DO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO

em %

Preferências	Todos os Congressistas	Deputados	Senadores
Eleições parlamentares			
a) O atual sistema proporcional	24	25	20
b) Distrital “puro” (majoritário)	8	8	6
c) Distrital “misto” (alemão)	67	66	74
Listas partidárias			
Devem ser abertas	68	70	57
Representação Partidária			
Mínimo de 3% dos votos do país para representação na Câmara	78	77	83
Representação dos Estados			
Bancadas na Câmara rigorosamente proporcionais às populações dos estados	58	60	83

FONTE: IDESP, Pesquisa junto ao Congresso Nacional, junho de 1991 e novembro de 1991.

ANEXO 3

DISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS*

em %

ITENS	CONGRESSO
Justa	31
Não é justa	58
Não responde	11

(*) Texto da pergunta: “Em sua opinião, a atual distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados entre os estados é:...”

FONTE: IBEP (Instituto Brasileiro de Estudos) pesquisa junto ao Congresso Nacional realizada em abril de 1993.

DISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS*

em %

ITENS	REGIÕES				
	N	NE	CO	SE	S
É justa	71	51	30	8	0
Não é justa	18	38	50	84	88
Não responde	11	11	20	8	12

(*) Texto da pergunta: “Em sua opinião, a atual distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados entre os estados é:...”

FONTE: IBEP, 1993.

**DISTRIBUIÇÃO IDEAL DE CADEIRAS
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS***

em %

ITENS	CONGRESSO
Distribuição rigorosamente proporcional ao eleitorado dos estados	22
Distribuição rigorosamente proporcional à população dos estados	22
Ampliação do limite máximo do número de deputados por estado	1
Redução do limite mínimo do número de deputados por estado	32
Uma combinação das duas últimas fórmulas	41
Não responde	1

(*) Texto da pergunta: "Caso considere 'injusta', qual a distribuição ideal?"

FONTE: IBEP, 1993.

ANEXO 4

SÍSTOLES E DIÁSTOLES NA HISTÓRIA BRASILEIRA RECENTE

Regime	Períodos	Governos
Autoritarismo e centralização	1930-1945	Primeiro governo Vargas
Federalismo democrático	1945-1964	Dutra, Vargas, JK, Jânio
Autoritarismo e centralização	1964-1984	Castello, Costa, Médici, Geisel, Figueiredo
Federalismo democrático	1984...	Sarney, Collor, Itamar

Entre 1930 e 1992:

- Autoritarismo e centralização = 35 anos

- Federalismo democrático = 27 anos

ANEXO 5

RAZÕES DAS DIFICULDADES DO ESTADO*

em%

RAZÕES	CONGRESSO	CÂMARA	SENADO
Inadequada distribuição de receitas da União, estados e municípios	50	53	31
Inadequada distribuição de encargos entre União, estados e municípios	59	62	44
Superdimensionamento da máquina estatal	63	62	69
Sonegação fiscal	86	86	81
Incentivos fiscais	42	43	38
Concessão de subsídios	46	46	44
Alíquotas baixas	32	33	25
Estagnação econômica	67	68	63
Desperdício do setor público	77	76	81
Ineficiência das empresas estatais	60	59	69
Não responde	10	11	6

FONTE: IBEP, 1993.

(*) Texto da pergunta: "Numere, por ordem de importância, as razões às quais o senhor atribui as atuais dificuldades do Estado."

(**) Os entrevistados se abstiveram de indicar a ordem de importância, preferindo se limitar à indicação dos fatores que lhes pareceram mais relevantes.

João Geraldo Piquet Carneiro

AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL NOS GOVERNOS SARNEY E COLLOR¹

I - Introdução: um balanço desalentador

Os últimos sete anos (1985-1991) revelaram-se pródigos em mudanças, às vezes até radicais, na organização administrativa federal. Nesse período relativamente breve, foram extintos, criados, recriados e aglutinados diversos ministérios, departamentos, autarquias, fundações e empresas públicas; o regime jurídico do servidor público foi substancialmente alterado; milhares de funcionários foram postos em disponibilidade e outros tantos incentivados a buscar a aposentadoria prematura.

É notável como esse ímpeto reformista dos governos civis democráticos contrasta com a relativa estabilidade normativa e organizacional do regime militar. Com efeito, da reforma administrativa de 1967, consolidada no Decreto-Lei 200, até o final do governo João Figueiredo, o organograma do governo e as normas de regência do setor público federal pouco foram alterados, em que pese a prerrogativa de se auto-organizar assegurada ao Executivo pela Constituição de 1967.² Tantas mudanças poderiam parecer, ao observador menos avisado, uma saudável preocupação dos governos civis com a adaptação da estrutura governamental à demanda por maior eficiência administrativa. Afinal, a melhor maneira de assegurar o acesso a serviços públicos de melhor qualidade - um dos direitos inerentes à democracia - ainda é por meio da eficiência gerencial do Estado.

Caso tenha sido esse o objetivo inspirador de tais reformas, a frustração foi completa. Pois o desempenho administrativo do governo federal, de qualquer ângulo que se o examine, só fez deteriorar-se nos últimos anos. Seria por certo um exagero atribuir-se tal deterioração apenas aos eventuais equívocos das reformas. Não obstante, pode-se afirmar, sem risco, que elas em nada contribuíram para aliviar a crise do setor público, seja em termos econômicos e financeiros, seja do ponto de vista gerencial - ao contrário, agravaram a crise e precipitaram a desintegração do setor.

Poder-se-ia argumentar, com alguma razão, que o quase colapso do setor público federal nada mais é que um dos reflexos da duradoura crise econômica e política que se abateu sobre o país na última década. Afinal, não há nenhuma razão para que a administração pública funcione bem, quando tudo mais está em crise. Difícil, porém, é justificar a contribuição negativa das reformas ao agravamento do quadro global de deterioração do setor público. De fato, o que parece emergir da análise desses dois surtos reformistas é a sua inteira inadequação aos objetivos expressos de revigoração da administração federal.

O desajustamento entre os objetivos declarados e seus resultados quase sempre deletérios não se explica, exclusivamente, pelas dificuldades e limitações inerentes aos processos de reforma administrativa, nem pelas resistências políticas e culturais a eles opostas. Tampouco pelas limitações de ordem material que, com frequência, os circunscrevem. Sem

¹ Este texto foi revisto e aprimorado pela cientista política Lúcia Hipólito. A ela agradeço as contribuições tanto de forma quanto de conteúdo.

² A Constituição de 1988 (art. 48, XI) tornou competência exclusiva do Congresso Nacional dispor sobre “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”. Com isso, o Executivo é o único dos três Poderes que não goza da prerrogativa de auto-organizar-se.

dúvida, todas essas limitações estiveram presentes, mas não explicam o fracasso das duas reformas. A explicação deve ser encontrada alhures - algo que se pretende aqui demonstrar.

II - As frustrações das reformas administrativas

As experiências de reforma administrativa, de um modo geral, encerram para seus executores uma importante lição de humildade. Raramente elas atingem os níveis pré-estabelecidos de abrangência e eficácia, a menos que se processem no bojo de mudanças revolucionárias mais amplas, como ocorreu com a Revolução Meiji, no Japão do século passado, e com a Revolução Russa, do início deste século. Nesses casos, porém, as reformas administrativas foram a consequência inevitável de rupturas drásticas da ordem política, econômica e jurídica anteriormente em vigor. Fora dos ciclos revolucionários, ou seja, em circunstâncias normais - aqui incluídos os ciclos de governos autoritários, mas não revolucionários no sentido estrito do termo - as reformas terminam ficando aquém das expectativas, não só dos que delas fazem a crônica posterior, mas também de seus próprios autores. O descompasso entre as metas pretendidas e os resultados efetivamente alcançados decorre das dificuldades inerentes a qualquer processo de reforma administrativa, o qual esbarra em obstáculos de natureza política, cultural e econômica.

Com efeito, as reformas administrativas não se enquadram na categoria de providências populares. Pois se trata de tema árido, pouco mobilizador da opinião pública³ cujos resultados palpáveis só se fazem sentir após muito tempo. E, além de impopulares, as reformas administrativas encontram forte resistência oposta por interesses políticos e corporativos: da classe política, que as encara como uma perturbação da lógica estabelecida do clientelismo, principalmente quando se cogita reduzir e simplificar estruturas burocráticas; das corporações burocráticas, que se sentem ameaçadas pelo processo de mudança.

Acresce que reformas administrativas implicam a mudança de posturas e valores solidamente instalados na administração pública. Não é tarefa simples convencer a cúpula da administração que a descentralização e a delegação de competência são instrumentos essenciais à agilização e ao aperfeiçoamento do processo decisório estatal. Da mesma forma, o funcionário de escalão intermediário, pouco afeito a decidir, resiste em receber encargos que lhe atribuam função decisória. Não se trata, apenas, de limitação psicológica de chefes e subordinados, pois os sistemas institucionais de controle interno e externo acham-se também contaminados pelo vezo formalista e centralizador e pairam como uma ameaça efetiva sobre a cabeça dos administradores. Há, por certo, métodos eficazes de treinamento e reciclagem de pessoal, mas de alcance limitado, pois as resistências ao processo de reforma são tanto individuais quanto coletivas e também de ordem legal.

Outra ordem de limitações é de índole material. As reformas administrativas demandam substanciais investimentos em pessoal (funcionários mal pagos não se dispõem a modificar posturas em prol de uma reforma que poderá, até mesmo, custar-lhes o emprego), na melhoria dos serviços públicos, na contratação de técnicos e, em certos casos, na ampliação dos quadros e na aquisição de equipamentos. Ocorre que iniciativas reformistas afloram, geralmente, em momentos de crise do setor público, justamente quando os recursos disponíveis são mais escassos. Ora, a utilização de recursos escassos se contrapõe à noção

³ Uma exceção foi o Programa Nacional de Desburocratização (1979-1980), que inovou radicalmente em relação à metodologia tradicional das reformas administrativas. Desde logo, o referido Programa, sob a direção de Hélio Beltrão, ocupou-se da mobilização da opinião pública, por meio da ênfase no interesse do cidadão e da pequena empresa e de uma ampla divulgação de seus princípios fundamentais.

vulgar, hoje amplamente difundida, de que a eficiência estatal implica, antes de tudo, reduzir o gasto público - uma contradição em termos com o pressuposto de que é necessário gastar agora para auferir ganhos futuros. Estabelece-se, assim, o divórcio entre o que é necessário fazer e o que é materialmente possível de ser alcançado dentro de um projeto de reforma.

Da mesma forma, de natureza cultural é a atitude autoritária e autossuficiente que em geral assumem os executores de reformas administrativas. Esperam eles que a simples vontade política e uma boa causa sejam suficientes para impor mudanças. Isto pode ser verdadeiro em relação a administrações públicas simples - jamais quando se trata de organizações complexas dotadas de estruturas burocráticas poderosas, como no caso da administração federal brasileira.

Por fim, as reformas administrativas são condicionadas por fatores ideológicos. Nos últimos anos, exacerbou-se o conceito vulgar de reforma do setor público - “é necessário reduzi-lo a qualquer preço”. Daí instalou-se a crença maniqueísta de que não se pode sequer cogitar de ampliar segmentos do Estado (mesmo as funções tradicionais de governo) sob pena de alimentar-se o viés estadista. Essa crença, alimentada para fins políticos, pode travar os esforços de implantação de reformas racionais do setor público.

III - A importância da contribuição de elites modernizantes

A experiência brasileira dos últimos 50 anos é particularmente ilustrativa dos diferentes contextos em que se processam as reformas administrativas. Duas reformas federais (1937 e 1967) de grande abrangência foram, sem dúvida, bem sucedidas, na medida em que ambas romperam com categorias e padrões tradicionais de concepção e organização do serviço público. A primeira deu organicidade à administração federal ao estabelecer planos de cargos, carreiras e salários para o funcionalismo e ao instituir o concurso público como única via de acesso ao emprego público.

A segunda avançou no processo de reorganização do setor público federal ao distinguir as regras aplicáveis aos órgãos da administração direta daquelas aplicáveis às entidades da administração indireta - estas com autonomia de gestão financeira e de pessoal - assim como ao erigir o planejamento estratégico e a descentralização como instrumentos essenciais da moderna administração pública.

À primeira vista, o êxito dessas duas reformas parece sugerir que os ciclos autoritários são mais propícios às grandes mudanças estruturais e conceituais no campo administrativo. É uma meia verdade.

Duas outras importantes experiências de reforma ocorreram em ciclos de abertura política: as reformas limitadas do governo Kubitschek (1955-1960) e a ampla reforma administrativa do antigo Estado da Guanabara (1962-1966). No primeiro caso, as estruturas tradicionais foram simplesmente tangenciadas, mediante um sistema de coexistência de estruturas arcaicas com estruturas modernas. No segundo caso, verificou-se uma radical transformação de conceitos e métodos de gestão administrativa (ampla descentralização, criação das administrações regionais). Em ambos, o saldo das reformas foi positivo. Apesar das óbvias diferenças entre uma reforma federal e uma reforma estadual, há que se convir que é também possível modernizar a administração pública em períodos civis e democráticos.

À parte a questão polêmica sobre qual o período mais propício às reformas estruturais da administração, desde logo é possível identificar-se um traço comum aos exemplos aqui mencionados. Em todos esteve presente a ação decisiva de uma elite de

administradores e políticos - autoritários ou não - afinados com o tema da modernização administrativa, e entre eles prevaleceu o diagnóstico comum de que as estruturas existentes eram insuficientes para institucionalizar o processo de reforma. Vale dizer, as metodologias e a abrangência das reformas podem variar em função da natureza do regime político - se aberto ou fechado -, mas é imprescindível que a causa da reforma seja encampada por uma elite preparada para executá-la.

A presença de uma elite reformuladora ascende, assim, ao proselício dos processos de reforma, mais que a natureza do regime político. É fato notório que, nos regimes abertos, o clientelismo tende a expandir-se, enquanto nos regimes fechados tende a retrair-se. Nada mais natural, portanto, que, nos regimes abertos, nos quais a moeda forte de troca política é o acesso a nomeações para cargos públicos, sejam maiores as resistências à proposta reformadora. Por certo, nesse contexto, as elites modernizadoras têm espaço mais reduzido de manobra.

A dificuldade de se promoverem reformas administrativas em regimes abertos evidencia-se de várias maneiras. Em primeiro lugar, no interior da classe política. Entre nós, a experiência administrativa não é pré-requisito para o acesso ao mandato parlamentar. Assim, boa parte dos políticos ingressa na vida pública sem experiência anterior no trato de questões administrativas. Por isso mesmo, não se sensibiliza com as questões específicas de eficiência gerencial do Estado.

Certo é que as duas grandes reformas de âmbito federal - 1937 e 1967 - foram promovidas durante regimes fechados - o Estado Novo e a ditadura militar. De fato, a causa da “modernidade” administrativa sempre esteve associada ao pensamento autoritário. No Estado Novo, por força do positivismo, e, no período de 1964 a 1985, como essência do militarismo. Em ambos, o Estado é visto como o instrumento por excelência de afirmação do poder autoritário, guardião da soberania nacional e principal promotor do desenvolvimento. Portanto, a ideia de uma nação-potência passa necessariamente por uma estrutura estatal eficiente. Além disso, nos períodos autoritários, jamais se deu especial relevo aos problemas decorrentes da expansão do setor público. Ao contrário, ele sempre foi visto como uma necessidade estrutural do projeto político e econômico. Vale dizer, a modernização, nas décadas de 30 e 60, operou-se pela mão do Estado, tendo em vista, entre outros fatores, a fragilidade do setor privado. De qualquer forma, existiam naquele momento elites disponíveis para emprestar seus conhecimentos à causa reformista.

O mesmo aconteceu nas reformas do período Kubitschek. Apesar de parciais e circunscritas, tais reformas coexistiram com estruturas arcaicas, administraram politicamente o clientelismo e terminaram por se impor. Logo, a causa da modernização administrativa não é monopólio dos regimes autoritários. Como visto, ela pode emergir nos períodos de democracia plena, desde que exista uma elite reformadora capaz de se articular politicamente, tendo em vista um projeto nacional.

Sem dúvida, não há registro de reforma federal ampla em regime aberto. Com efeito, no período de 1946 a 1964 não se cogitou de reformas administrativas abrangentes e ousadas. Nos anos 50, as necessidades impostas pela política de industrialização acelerada fizeram com que o governo promovesse reformas setoriais, mediante a criação de novas estruturas, desvinculadas das tradicionais, capazes de cuidar com eficiência das questões econômicas. Para tanto, foram criadas empresas estatais, como a Petrobrás, a Vale do Rio Doce e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, além da administração paralela, o “grupos executivos” do governo Kubitschek, para cuidar de políticas setoriais específicas,

com vistas à realização do Programa de Metas. De qualquer forma, mesmo nessas reformas parciais estiveram presentes as elites reformadoras.

Resta saber se nas duas experiências mais recentes de reforma administrativa em regime aberto - as dos governos José Sarney e Fernando Collor - esteve efetivamente presente a contribuição do elemento modernizante trazido por uma elite conhecedora dos processos de reforma. Ou se, ao contrário, se está diante de um quadro de simples manipulação das estruturas governamentais, tão somente para fins políticos. Finalmente, à guisa de conclusão, são apresentadas algumas sugestões de estratégia de reforma em regimes abertos.

IV - Dois instantes reformistas: 1985 e 1990

A administração paralela do governo Kubitschek beneficiou-se, como vimos, da contribuição de algumas ilhas de competência e experiência já existentes, fruto dos esforços dos dois governos Vargas em conferir alguma racionalidade ao setor público. Durante o regime militar, este processo foi aprofundado, e o que se observou foi a criação de um processo de insulamento burocrático. Entregue à burocracia tradicional ao clientelismo e ao fisiologismo, isolou-se o setor mais moderno - a tecnocracia - de todas as deletérias influências “exteriores” - vale dizer, políticas. Ingresso por concurso, promoção pelo regime de mérito, investimentos razoáveis em recursos humanos, salários competitivos com o setor privado - superando-os em vários casos -, planejamento empresarial, gerenciamento de metas foram alguns dos mecanismos adotados durante o regime militar para proteger os setores insulados do contágio e das pressões da classe política.

Os resultados, se compensadores do ponto de vista da racionalidade e da eficiência, foram desastrosos de outros pontos de vista. Constituídos em verdadeiros Estados dentro do Estado, esses setores insulados - principalmente, mas não apenas, as empresas estatais - tornaram-se monstros arrogantes, autossuficientes, cujos objetivos nem sempre coincidiam com os objetivos do país.

Com a restauração da democracia e do Estado de direito, o dilema crucial era, de um lado, como promover o acesso da burocracia tradicional, obsoleta e desprestigiada, aos padrões de racionalidade da tecnocracia, moderna e eficiente. De outro lado, o dilema se manifestava na seguinte pergunta: como estabelecer mecanismos democráticos de controle, operados pela sociedade, sobre a tecnocracia insulada, mantendo seus padrões de funcionamento?

As circunstâncias especialíssimas que marcaram o fim do regime militar e a retomada do processo democrático em 1985 responderam a estas perguntas através do esvaziamento e da desintegração da administração pública federal, tanto de seu setor moderno e insulado quanto de seu setor tradicional, clientelista e fisiológico.

Para costurar-se o grande acordo político que levou Tancredo Neves à vitória no colégio eleitoral em 1985, loteou-se a administração entre membros da Aliança Democrática, convencionando-se até mesmo que a administração dos órgãos federais nos estados seria entregue ao partido majoritário em cada estado. Dessa forma, cargos eminentemente técnicos, que jamais despertaram a cobiça dos políticos, passaram a ser disputados ferozmente pelos vencedores, como a FINEP, o IBGE, o CNPq, a Fundação Osvaldo Cruz, a Casa da Moeda, para citar apenas alguns exemplos.

O exame mais detido das sucessivas mudanças no organograma federal promovidas pelos governos Sarney e Collor revela que a preocupação com a eficiência e com

a qualidade da administração nunca chegou a se constituir em fator determinante. Ao contrário, impressiona verificar o desembaraço com que a estrutura governamental foi modificada apenas para atender a conveniências políticas conjunturais. Seguem-se alguns exemplos esclarecedores do período Sarney: em 1985, recriou-se o Ministério da Desburocratização apenas com a finalidade de acomodar no primeiro escalão do governo uma corrente política do Nordeste que apoiara Tancredo Neves em seu pleito à presidência da República; logo se criou o Ministério da Administração, conferindo *status* ministerial a um cargo que, até então, era considerado de assessoramento direto da Presidência (a direção geral do DASP), com o objetivo de atender a outra conveniência política circunstancial. Desaparecida a razão política, extinguiu-se mais uma vez o Ministério da Desburocratização, cujas funções passaram para o Ministério da Administração. Criou-se, dentro dessa mesma lógica, o Ministério da Ciência e Tecnologia, para servir de nicho às forças nacionalistas de apoio ao governo; um pouco mais tarde, o novo ministério foi extinto e suas funções em parte assimiladas novamente pelo Ministério da Indústria e do Comércio, este último extinto na reforma de março de 1990. Antes, porém, foram fundidos, lembrados e criados diversos órgãos e entidades, como o IBDF, a SEMA, a SUDEPE, a Secretaria de Assuntos Comunitários, etc. sempre com o objetivo de compor situações políticas (e até pessoais) meramente circunstanciais.

Pode-se dizer, em síntese, que no governo Sarney o imperativo político conjuntural predominou claramente sobre o imperativo organizacional. O que se explica pelo Tancredo Neves/Sarney ter nascido de uma ampla coalizão de forças políticas. A estratégia era, por sinal, óbvia desde o primeiro momento: preservar a área econômica do assédio clientelista, como forma de garantir um mínimo de racionalidade à administração, e utilizar as demais áreas da administração como moeda de troca no jogo político.

A manipulação da administração federal para fins políticos teve, como não poderia deixar de acontecer, efeitos os mais perniciosos sobre o seu desempenho. Importantes núcleos de competência e experiência administrativa foram praticamente dissolvidos nos processos de fusões e extinções de órgãos e ministérios. Além disso, não percebeu o governo que a acelerada sindicalização do funcionalismo de carreira, em especial a partir da nova Constituição, abriu as comportas não só para pleitos salariais e funcionais, mas também para formas variadas de resistência e sabotagem burocrática. No final de 1989, o governo Sarney tornara-se refém da burocracia. A falta de cerimônia com que se utilizou a expressão “reforma administrativa” terminou por banalizá-la a tal ponto, que se tornou necessário encontrar para ela sinônimos menos comprometedores.

No entanto, em março de 1989 o quadro político era diametralmente oposto ao de 1985. A legitimidade conferida pelas urnas, aliada ao fato de que Fernando Collor de Mello foi eleito acima de injunções partidárias, assegurou ao Presidente da República um grau inédito de autoridade e legitimidade para promover uma reforma profunda da administração federal - livre, portanto, dos condicionamentos políticos presentes nas reformas do governo anterior. Com base nessa autoridade e nessa legitimidade, alterou-se drasticamente o organograma do Executivo Federal, implantou-se o “regime jurídico único” previsto na Constituição - e apagado no apagar das luzes do governo anterior - e recorreu-se à figura da disponibilidade do servidor como instrumento de redução do quadro de funcionários públicos. Além disso, partiu-se para uma estratégia de confronto com o funcionalismo, no pressuposto de que as resistências à reforma tinham que ser quebradas mediante demonstração de força política do governo.

De outro lado, tendo em vista as novas condições políticas do país, era de se esperar que as mudanças promovidas pelo governo Collor fossem motivadas, primordialmente, pelo imperativo da eficiência e eficácia gerencial da administração federal. Esse não foi, porém, o caso. Pois a reforma de 1990 também tinha uma matriz política conjuntural - por certo distinta da matriz anterior, mas ainda assim essencialmente política. Com efeito, a estratégia inicial do governo Collor, como se verifica das mudanças estruturais por ele promovidas, consistiu em dar uma resposta bombástica à queixa generalizada de que o Executivo Federal era superdimensionado, que o número de funcionários públicos era excessivo (algo considerado à época como verdade axiomática) e que os escalões superiores da administração gozavam de privilégios moralmente condenáveis. Paradoxalmente, as reformas do governo Sarney e a reforma do governo Collor aproximam-se pelo viés político, variando apenas quanto ao público-alvo. Naquelas, a preocupação central era atender à clientela partidária; nesta, a de satisfazer a clientela eleitoral e a opinião pública.

IV - Antecedentes da reforma de 1990

Mas a reforma de 1990 não foi ditada apenas por considerações políticas circunstanciais. Sem dúvida, havia também entre seus autores uma evidente preocupação com a racionalidade administrativa. Se algumas mudanças tiveram caráter predominantemente político (como a extinção do SNI e a redução forçada do número de ministérios), outras seguiram orientação técnica (como a transferência de todos os órgãos de registro para o âmbito do Ministério da Justiça). Pode-se até discordar dos diagnósticos e das soluções propostas, mas não se pode afirmar que tenha sido uma reforma apenas casuística.

Antes de nos aprofundarmos no exame mais detido da reforma de 1990, convém realçar um aspecto que não tem sido enfatizado. Havia, à época, uma aparente convergência de objetivos políticos e de objetivos de racionalidade administrativa, o que prenunciava o melhor dos dois mundos: ao atacar o que se supunha ser o cerne do problema administrativo federal, estar-se-ia simultaneamente atendendo a um reclamo de natureza política - a redução física do governo pela via da redução de órgãos e de privilégios funcionais. Decorridos dois anos, verifica-se agora como é difícil, principalmente em um regime político aberto, conciliar o objetivo da racionalidade com o do atendimento a injunções político-partidárias. Na realidade - e aqui vai uma primeira crítica - o equívoco foi de avaliação política e não exclusivamente de metodologia de reforma. Supôs-se, com certo grau de ingenuidade, que se poderia fazer a reforma apenas com os recursos políticos oriundos da eleição direta do Presidente da República, ou seja, a partir de sua incontrastável legitimidade eleitoral. Ocorre que a dinâmica do processo político tratou de demonstrar, de um lado, que as forças políticas podem ser dispensáveis para eleger, mas não são dispensáveis para governar. De outro, que a legitimidade extraída das urnas é suficiente para propor, mas não suficiente para manter a integridade do projeto original de reforma. Daí as adaptações que vêm sendo feitas com a finalidade de atender às necessidades impostas pela realidade política. Vale dizer, houve uma clara superestimação dos recursos disponíveis no ambiente político para assegurar a manutenção das mudanças propostas - e aprovadas pelo Congresso.

VI - A reforma e as diretrizes de ação do governo Collor

Ao contrário das reformas do governo Sarney, de conteúdo precipuamente casuístico, que prescindiam de um projeto mais amplo, a reforma de 1990 fazia parte de um ambicioso plano de reforma do Estado. As Diretrizes de Ação do governo Collor, divulgadas

no início de 1990, indicavam, como parte das chamadas “reformas estruturais”, a renegociação da dívida externa,⁴ a reforma patrimonial, a reforma fiscal e a reforma administrativa. A reforma administrativa, segundo as diretrizes, teria como objetivos “o resgate da eficiência e da dignidade do serviço público” e a “adequação das estruturas da máquina estatal às funções exigidas do Estado pela retomada do desenvolvimento econômico”.

A reestruturação dos mecanismos de coordenação das atividades econômicas era assinalada como essencial à adequação da administração pública à nova fase de desenvolvimento econômico. “Na política econômica, a criação de um Estado capaz de coordenar e articular a retomada do crescimento econômico exige uma estrutura concentrada, que compatibilize as exigências dos diversos campos da vida econômica...”. É a partir dessas premissas que são propostas a aglutinação de diversos ministérios, a fusão e extinção de órgãos e entidades, assim como a criação de diversas secretarias ligadas diretamente à Presidência da República. No que se refere ao funcionalismo público, a proposição central era de “restabelecer a dignidade da função pública”, por meio do combate ao clientelismo e da revisão da estrutura de cargos e salários.

A reforma patrimonial, de acordo com o mesmo documento, teria duplo objetivo: de um lado, promover a alienação de bens imóveis que não fossem necessários ao exercício das funções estatais; de outro, a privatização, nela compreendidas a “reprivatização”, a privatização de empresas estatais e a privatização de novos investimentos. A reprivatização consistiria em devolver ao setor privado as empresas cujo controle foi assumido direta ou indiretamente pelo governo federal; a privatização atingiria as empresas originalmente estatais, cujo controle possa ser transferido ao setor privado “em função das necessidades, prioridades e objetivos de crescimento”; a privatização de novos investimentos seria alcançada a partir da definição de “um novo padrão de financiamento”, com a participação privada, nacional e estrangeira, em atividades até então monopolizadas pelo setor público (energia, transportes, comunicações, etc.).

Por fim, a reforma fiscal teria como eixos principais o combate à evasão fiscal, mediante a modernização e a agilização dos órgãos arrecadadores e respectivos quadros, a simplificação das normas destinadas ao cumprimento das obrigações pelos contribuintes e a revisão dos mecanismos de renúncia fiscal (incentivos, isenções, subsídios e subvenções) e, do lado da despesa, o cumprimento ordenado e planejado da nova repartição constitucional das rendas públicas, a partir da distribuição de encargos nas três esferas de governo. Ênfase especial também é dada à restauração da capacidade de planejamento global econômico e estratégico do setor público. Note-se que a reforma fiscal não menciona a reforma tributária, uma vez que não cogitava da ampliação da carga tributária. (Esta omissão, não apenas retórica, mas também conceitual, explica uma das deficiências do projeto de reforma administrativa, qual seja, a impossibilidade material de investir no aperfeiçoamento gerencial do setor público).

A lógica da reforma, tal como ela emerge do documento analisado, é fundamentalmente econômica. Em todas as suas diversas frentes, o objetivo mais evidente da reforma é restaurar a capacidade financeira do Estado. O próprio conceito de eficiência está associado menos à ideia de qualidade do serviço público final do que à de redução de custos. A formulação filosófica subjacente é, na terminologia atual, a liberalização econômica, no

⁴ A inclusão da renegociação da dívida externa entre as reformas estruturais era justificada pelo fato de a União ser responsável pela maior parte dessa dívida, que drena recursos escassos e reduz a capacidade de investimento do setor público.

sentido de que o desenvolvimento do país depende, em larga medida, da redução do papel intervencionista do Estado e da maior presença do capital privado, tanto nacional quanto estrangeiro. E a superação da crise fiscal do Estado, debitada à ineficiência do setor público, repousa na redução da despesa, por meio da extinção de órgãos e funções, da privatização de empresas sob controle estatal, da alienação do patrimônio imobiliário ocioso, do combate à sonegação e, por fim, da diminuição do quadro de pessoal - ou seja, da implantação de um Estado “mínimo”.

VII - Limites e frustrações da reforma Collor

Do ponto de vista conceitual, e dentro dos objetivos a que se propôs, a reforma do Estado se afigura consistente. No plano prático, ela vem alcançando resultados positivos em duas frentes: na privatização que, apesar da polêmica política e jurídica, alcançou resultados palpáveis e, ao que tudo indica, deverá ter continuidade; e na desregulamentação, não prevista expressamente nas Diretrizes, mas coerente com seus objetivos, da qual resultou a descartorialização de alguns setores relevantes da atividade econômica e uma série de medidas altamente saneadoras no que concerne às relações entre os setores público e privado.

No entanto, com relação à reforma administrativa - tema que nos interessa em particular - os resultados são frustrantes. Não se logrou melhorar a qualidade dos serviços públicos; ao contrário, são visíveis os sinais de declínio na prestação de alguns serviços de relevo comunitário. A crise gerencial tornou-se mais acentuada, apesar do sentido racionalizante das iniciativas governamentais. A evasão de funcionários tornou-se incontrolável pelo achatamento salarial, com o risco de dissolução de algumas “ilhas de competência”. Em decorrência, a administração federal não se renova e a “desmodernização” se faz sentir em setores chaves do governo. A aglutinação de ministérios e órgãos mais complicou do que facilitou o enfrentamento dos problemas crônicos da administração federal. Pressões políticas conjunturais têm determinado revisões e concessões no organograma federal, que relembram perigosamente o que se fez no governo passado. Enfim, não se logrou sequer aperfeiçoar os instrumentos de arrecadação - um dos objetivos explícitos da reforma. E, de maneira geral, o sentimento no meio do funcionalismo é de desalento e frustração generalizados.

A seguir são indicadas as principais causas que, a meu ver, frustraram até agora a reforma administrativa.

1^o) Emprestou-se proeminência desmesurada aos aspectos econômicos da reforma, o que obscureceu a necessidade de estendê-la ao campo propriamente gerencial. O economicismo engendra o imediatismo, que por sua vez termina por cancelar os efeitos de mais longo prazo de reforma. Um exemplo bem atual é o insucesso da reforma fiscal - alma máter de qualquer reforma estrutural do Estado. No ano passado e neste ano pretendeu-se, de início, realizar uma reforma fiscal ampla, não só capaz de atender às necessidades estruturais do Estado, mas também benéfica aos contribuintes (redução da carga tributária, simplificação das obrigações acessórias, etc.). No final, prevaleceu o imediatismo ditado pela necessidade de garantir o caixa do governo. Isto nos indica, além do mais, a dificuldade de promover mudanças estruturais em ambiente de crise emergencial.

2º) A reforma foi excessivamente abrangente, superficial e adotada sem pleno conhecimento das reais carências e disfunções do setor público federal.⁵ Não havia qualquer estratégia preparada para lidar com os inúmeros desdobramentos jurídicos e gerenciais que inevitavelmente a ela se seguiriam. Por isso, seus efeitos negativos se multiplicaram, muitos ainda perceptíveis.

3º) Além de abrangente, a reforma pretendeu ser instantânea. Desprezou-se, assim, a regra de ouro de que as reformas são antes de tudo processos e não um conjunto de medidas destinadas a alterar subitamente a realidade administrativa.

4º) Deu-se excessiva ênfase à racionalidade das estruturas em detrimento da racionalidade das pessoas que as integram. Repetiu-se, desta forma, o velho equívoco tecnicista e formalista de outras reformas frustradas, que enfatizaram as virtudes de um bom organograma, mas que desconheciam o peso do fator humano, como se as organizações não fossem, antes de tudo, conglomerados de pessoas unidas por culturas, vocações e objetivos comuns.

5º) A reforma administrativa foi encarada como uma espécie de desmobilização de ativos materiais e humanos e não como um investimento. As reformas administrativas são caras, pois pressupõem investimento em recursos humanos. Por essa razão, as reformas bem sucedidas sempre foram precedidas ou acompanhadas de uma reforma tributária capaz de gerar excedentes de recursos para financiar uma política adequada de valorização dos recursos humanos (cito dois exemplos: a reforma administrativa federal de 1967 e a reforma administrativa do estado da Guanabara, no governo Carlos Lacerda, ambas acompanhadas de reformas tributárias que geraram excedentes de arrecadação suficientes para custeá-las).

6º) A estratégia da reforma foi autoritária e de confronto com o funcionalismo público. Imaginou-se que seria possível fazer a reforma contra o funcionário, desconhecendo a necessidade de tecer alianças com os núcleos existentes de competência e experiência. Ou seja, a máquina administrativa rebelou-se contra a reforma.

VIII - Conclusões

Parece claro, a esta altura, que a administração federal está vivendo um período de clara “desmodernização”. Trata-se, por certo, de uma constatação da maior gravidade, principalmente quando se leva em conta que o país ocupou, há não muito tempo, posição de relevo em termos de organização administrativa, quando comparado a outros países latino-americanos e até mesmo europeus. É inaceitável que, por erros tão elementares de avaliação, e por falta de percepção da gravidade da crise gerencial do Estado, se regrida a patamares de obsolescência administrativa.

A segunda verificação, de natureza política, é a dificuldade de implantarem-se reformas administrativas profundas em regimes abertos. Não é por simples coincidência que as reformas de 1938 e 1967 se deram em regimes fechados. Isto nos leva à constatação de que, infelizmente, a preocupação com a eficácia gerencial do Estado é atributo do pensamento político autoritário. Permanece, portanto, o desafio de proceder-se a reformas administrativas em ambiente político aberto. Certamente, o público-alvo de qualquer nova tentativa de

⁵ A insuficiência de informações e diagnósticos sobre o real estado do setor público é, por sinal, um fator de limitação a qualquer reforma ampla. Essa insuficiência se agravou ainda mais pelo apagamento da “memória” administrativa, na esteira da própria reforma. Mais uma vez, vale lembrar as dificuldades que cercam as tentativas de reforma, em face da ausência de informação técnica, que permita simulações confiáveis sobre seus efeitos concretos.

reforma deve ser a própria classe política, a qual ainda não despertou para a seriedade da questão gerencial do Estado brasileiro.

Em terceiro lugar, a própria conceituação de reforma administrativa merece ser reavaliada. Após os últimos insucessos, não seria o caso de abandonar-se o conceito de reforma abrangente? Afinal, os programas de reforma setoriais e circunscritos, com clara definição de objetivos, têm tido mais êxito concreto. Por exemplo, a bem sucedida transformação do Departamento de Correios e Telégrafos, tradicional objeto de cobiça clientelística (por seu enorme potencial de empregos), na moderna e eficiente Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - a ECT.

Finalmente, a experiência das reformas administrativas bem sucedidas - tanto, amplas quanto circunscritas - demonstra que é fundamental a participação de elites modernizadoras capazes de serem mobilizadas em torno de um projeto nacional.

FRONTEIRAS DO ESTADO MÍNIMO INDICAÇÕES SOBRE O HÍBRIDO INSTITUCIONAL BRASILEIRO¹

Wanderley Guilherme dos Santos²

Em meio à primavera de 1991, experimentados analistas políticos antecipavam iminente ingresso do país em séria crise de governabilidade. Não para menos. Dos sete choques econômicos, compreendendo três reformas monetárias e quatro congelamentos de preços, aos quais a sociedade brasileira estivera exposta desde 1985, dois choques, uma reforma monetária e dois congelamentos foram produzidos, aos sobressaltos, durante os primeiros dezoito meses da presidência Collor de Mello. O saldo desse turbulento estilo de decisão política, ao final do mesmo período, incluía sete derrotas no Supremo Tribunal Federal, algumas outras no Congresso, inflação recalcitrante e crescente, dificuldades para dar início efetivo à política de privatização, medíocre implantação e prático abandono da anunciada reforma administrativa, recessão econômica, deterioração salarial e, por fim, um dos mais catastróficos desempenhos empresariais após a Segunda Guerra Mundial.

O nervosismo do governo em face dos obstáculos encontrados e do reconhecimento de alguns de seus equívocos reflete-se na instabilidade da equipe governamental. Relativamente ao primeiro escalão, por exemplo, e mesmo não computando a substituição de Joaquim Roriz, que se deu por motivo de desincompatibilização para fins eleitorais, o governo já solicitou a colaboração de 14 ministros, para nove ministérios civis, com um índice de estabilidade ministerial de 0,64 (máximo valor igual a 1) que se converteria em 0,19 ao final do governo, caso a taxa de substituição permanecesse a mesma. Se assim for, o governo Collor de Mello só terá sido menos instável do que o de João Goulart, de toda a galeria de presidentes a partir de Eurico Gaspar Dutra³. O cenário da ingovernabilidade, portanto, alimentava-se de sólido cotidiano, sem necessidade de qualquer hipérbole paranoica. Contudo, que propriedades específicas distinguem uma crise de governabilidade de uma crise ministerial ou de uma crise cambial?

**ESTABILIDADE GOVERNAMENTAL COMPARADA NO BRASIL
(NÍVEL MINISTERIAL*)**

	Dutra	Vargas	JK	JG	Castelo
Duração (d)	60	42	60	31	35
Nº Ministros (m)	28	24	29	60	37
Nº Ministérios (n)	10	11	11	13	15
$X_n = \frac{(d.n)}{m}$	21,4	19,3	22,7	6,7	14,2
Est. m = X_m L. possível		0,46		0,22	
Est. m = X_m L. const.	0,36	0,32	0,38	0,13	0,40

* Desprezando ministérios provisórios ou interinos.

¹ Preparado para o IV Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos, 25-28 de novembro, Rio de Janeiro, Banco Nacional, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

² Laboratório de Estudos Experimentais Faculdades Integradas Cândido Mendes - Ipanema.
IFICS - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

³ O índice de estabilidade ministerial leva em conta número de Ministros, Ministérios e duração de governo para efeito de obter a **média** de duração dos ministros. Esta média é tomada como proporção do máximo valor que deveria obter, caso a estabilidade fosse total. Usei este índice pela primeira vez em Sessenta e quatro - Anatomia da Crise, S.P., Edições Vértice - IUPERJ, 1986. O quadro abaixo, que ajuda a compreender o cálculo do índice, fornece a série histórica para comparações futuras.

O conceito e, ainda mais, o temor de uma “crise de governabilidade” datam de meados da década de sessenta, quando a euforia provocada pela descolonização e democratização ocorridas nos anos cinquenta, na África e nos países em desenvolvimento em geral, foi substituída pela frustração com sucessivas recaídas autoritárias - civis e militares -, em considerável número de países africanos, asiáticos e latino-americanos. À medida que aumentava o número de nações independentes, admitidas pela ONU, maior era o crescimento relativo do número de sistemas autoritários, se comparado ao das poliarquias (que é o conceito moderno de democracia), observando-se até mesmo a diminuição absoluta do número destas últimas. Recenseamento recente informa que o número de poliarquias havia aumentado de 25 para 36, entre as décadas de 40 e de 50, enquanto o das não poliarquias, nos mesmos períodos, de 50 para 51; mas já na década subsequente as não poliarquias passavam a 79, enquanto o número total de poliarquias não ultrapassava 40. Ainda pior, na década de setenta o contingente de democracias diminuiu para 37 e o de sistemas autoritários aumentou para 84. Hoje, o pêndulo favorece outra vez as poliarquias, mas crises de governabilidade em algumas regiões do Leste Europeu suscitam apreensão quanto ao futuro próximo de alguns países⁴.

	C. Silva	Médici	Geisel**
Duração (d)	31	52	60
Nº Ministros (m)	19	20	29
Nº Ministérios (n)	16	16	21
Xn = (d.n) M	26	41,6	43,5
Est. m = Xm L. possível			
Est. m = Xm L. const.	0,84	0,80	0,73

** Desprezando substituição, por morte, de Dale Coutinho (Exército), por ter-se desincompatibilizado tendo em vista eleições, e acrescentando mais três ministérios militares (SNI, Casa Militar da Presidência e Comando do Estado Maior das Forças Armadas), e um ministério civil (Casa Civil da Presidência), posições elevadas a status ministerial pela Lei nº 6036 de 1ª de maio de 1974.

	Figueiredo***	Sarney
Duração (d)	7231	60
Nº Ministros (m)	44	65
Nº Ministérios (n)	24	28
Xn = (d.n) M	39,3	25,8
Est. m = Xm L. possível		
Est. m = Xm L. const.	0,55	0,43

*** Desprezando substituição, por morte, de Petrônio Portela.

FONTE: Arquivo de Elites - IUPERJ

Tecnicamente, a literatura especializada consagrou um significado razoavelmente preciso para o conceito de “crise de governabilidade”: essencialmente, trata-se da incapacidade de resposta governamental face a alguma forma de excesso exercida sobre o governo. Analisando a crise política do Paquistão, ainda um só país, em 1965, Karl Von Vorys identificava limitações na capacidade de coerção do governo, diante da crescente

⁴ Os dados encontram-se em Robert Darh, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press. 1989, p. 240.

insatisfação e demandas, em momento em que sua capacidade de persuasão era mínima⁵. À mesma época, praticamente toda a literatura sobre desenvolvimento político, e em particular Samuel Huntington, em seus estudos sobre governos pretorianos, apontava o excesso de demandas sociais como fonte segura de ingovernabilidade. Excesso de demandas relativamente à capacidade governamental de processá-las e respondê-las, na década de setenta, a pior década para a democracia Pós-Segunda Guerra remetia ao núcleo de significação do conceito de “ingovernabilidade”⁶.

O denominador comum das reflexões sobre ingovernabilidade consiste em localizar excessos, do lado da sociedade, e carências, incapacidades, por parte do governo ou do Estado. Em consequência, antever ou diagnosticar crise de governabilidade, no Brasil, equivale a imaginar o governo assediado por acúmulo de demandas, cobranças e reivindicações que ultrapassam consideravelmente sua capacidade de resposta. Embora plausível e dotada de certa verossimilhança, a crise de governabilidade anunciada para o país inverte pesos e medidas. Suspeito que uma das principais fontes das dificuldades governativas encontra-se juntamente no híbrido institucional, característico do país, que associa uma morfologia poliárquica, **excessivamente legislatora e regulatória**, a um hobbesianismo social pré-participatória e estatofóbico.

Se existe alguma coisa em excesso no país, com efeito, não é demanda, mas regulação, leis, comandos, diretrizes, planos. Viola-se aqui uma espécie de princípio da optimalidade jurídica, e duplamente: em primeiro lugar, produzindo-se legislação sem demonstrar que o comportamento espontâneo dos indivíduos, submetidos a regras não escritas, é insuficiente ou incerto como gerador de ordem social - de onde se segue o “confinamento” regulatório da cidadania. Em segundo lugar, mesmo quando a legislação previne algum malefício virtual, ela com frequência o faz gerando externalidades que comprometem aspectos positivos da situação *ex-ante*, de tal modo que o resultado final é, no agregado, **pior** do que a situação original, pré-regulação. Viola-se, finalmente, outro princípio, o da credibilidade da lei, que é o que permite o planejamento individual de cada vida privada e de cada investimento social - seja qual for - de médio e longo prazos⁷.

Este formalismo poliárquico, todavia, assenta-se sobre uma sociedade que, plural embora do ponto de vista da complexidade e da multiplicidade dos grupos de interesse, é essencialmente hobbesiana, por isto que suas características poliárquicas - organização e participação, exceto a eleitoral -, correspondem a pouco mais do que minúscula mancha na turbulenta superfície da sociedade global. É certo que os grupos de interesse se multiplicam, mas não mobilizam senão íntima parcela dos “interessados”. O pertencimento a múltiplas associações que, conforme a doutrina, impediria tanto a incidência quanto o agravamento dos conflitos, não existe ou, se existe, é insuficiente como redutor de hostilidade intergrupos.

Não obstante, a sociedade brasileira, tal como retratada por seu próprio depoimento, encontra-se entre as mais pacíficas do planeta. O indivíduo isolado, não poliárquico, pobre em laços de conagração social, prefere negar o conflito e admitir que

⁵ Karl Von Vorys, *Political Development in Pakistan*, Princeton, Princeton University Press, 1965.

⁶ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale Un. Press, 1968; Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, *The Crises of Democracy*, N. Y., New York University Press, 1975, Samuel Huntington, *American Politics - the Promise of Disharmony*, Cambridge, Harvard Un. Press, 1981. Neste último livro Huntington argumenta que a instabilidade pode resultar até mesmo de um excesso de consenso.

⁷ Remeto aqui a Bruno Leoni, *Freedom and the Law*, Los Angeles, North Publishing, 1972 (1961), particularmente pp. 13 e 97.

seja vítima dele. Por isso, a poliarquia brasileira parece constituir pequena mancha institucional circunscrita por gigantesca cultura da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar. Aqui a avalanche regulatória do Estado não chega, ou não tem vigência, e a institucionalidade é outra. É este híbrido que faz com que o governo governe muito, mas no vazio - um vazio de controle poliárquico, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico.

A seguir, descrevem-se a quase poliarquia política, o hobbesianismo social em que está mergulhada e a dinâmica a que dão lugar, obtendo-se, por conclusão, que nem por esquivar-se ao diagnóstico de “crise de governabilidade”, tecnicamente compreendida, enfrenta o país obstáculos e dilemas de magnitude desprezível.

Poliarquia define-se, sucintamente, por elevado grau de institucionalização da competição pelo poder (existência de regras claras, públicas e obedecidas), associado à extensa participação política, isto é, só limitada por requisito de idade. A coexistência de ambas as dimensões supõe, minimamente, a garantia dos direitos clássicos de associação, liberdade de expressão, formação de partidos, igualdade perante a lei e, afinal, controle de agenda pública⁸. Historicamente, as condições necessárias para emergência e consolidação das poliarquias parecem ter sido as seguintes: continuado processo de acumulação material, induzindo ou associado a elevado grau de urbanização, e sobre os quais passa a assentar-se uma sociedade complexa, interdependente, de onde se originam grupos de interesse, os quais, por si mesmos, ou através de sistemas partidários efetivos, limitam-se mutuamente e controlam o governo.

Não obstante o quase abusivo esquematismo da exposição, acredito que a estrutura delineada permite imaginar a complexidade da elaboração que a sustenta. Por outro lado, esse mesmo esquematismo tornará mais fácil verificar passo a passo em que medida o Brasil vem preenchendo os requisitos para a emergência e eventual consolidação de uma ordem poliárquica. Em primeiro lugar, a acumulação material.

É suficientemente conhecido, e merecidamente comemorado, o fato de que o desempenho econômico brasileiro prenunciava o surgimento de outro país industrialmente bem sucedido, a persistirem as taxas de crescimento prevalecentes após a recuperação de meados dos anos 30. E, com efeito, se em 1939 o PIB *per capita* brasileiro era praticamente igual ao de Honduras (196 e 195 dólares, respectivamente, a preços de 1970), em 1976 a diferença, a favor do Brasil, já alcançava cerca de duas vezes e meia. O esforço acumulativo implícito em modificação de tal vulto exprime-se no fato de que entre 1965 e 1980, por exemplo, a taxa média de crescimento anual do PIB foi da ordem de 8,8%. Embora algo superficial, a contextualização sugerida pelo quadro abaixo revela a extensão em que o Brasil veio preenchendo de modo comparativamente louvável o requisito de acumulação material⁹:

⁸ A referência clássica é, claro, Robert Dahl, *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971. Dahl, *Democracy*, cit. em 2 acima, rephraseia mas não altera substancialmente a teoria.

⁹ A série que permite a comparação com Honduras, assim como a tabela de estratificação, encontram-se em CEPAL, *Cadernos Estatísticos, Series Históricas del Crecimiento de América Latina*, Santiago de Chile, 1978, respectivamente quadros 2 e 4; para as taxas médias de crescimento recente, ver World Bank, *World Development Report*, 1990, Oxford University Press, 1990, tabela 2, Growth of Production, pp. 180-181.

ESTRATIFICAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA

Contribuição por país para o produto interno bruto regional a custo de fatores de 1970 %

	1939	1976	diferença em pontos percentuais
Argentina	26,8	13,7	-13,1
Brasil	20,8	32,0	11,2
Colômbia	7,7	6,6	-1,1
Chile	6,2	3,2	-3,0
México	17,4	24,6	7,2
Uruguai	3,4	1,1	-2,3
Venezuela	3,9	6,9	3,0

FONTE: ver nota 9.

Cumpriu-se, pois, o requisito de acumulação e, tal como requer a doutrina, associada à intensa urbanização, sobretudo após 1960, caracterizando-se aquele crescimento econômico, ademais, por sensível diferenciação produtiva e diversificação social. É isto que está retratado nas tabelas 2 e 3 a seguir. A interdependência social própria das economias e sociedades complexas, finalmente, é indicada a seguir pela tabela relativa à divisão social do trabalho. Os valores para São Paulo são incluídos com o objetivo de assinalar alguns dos pontos mais longínquos a que chegaram os processos considerados.

TABELA 2

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA - 1940-1980 %

Urbanização	1940	1960	1980
Brasil	31,2	44,7	67,6
São Paulo	44,1	62,6	88,6

FONTE: IBGE. Censos Demográficos

TABELA 3

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA PEA - 1940-1980 %

Industrialização + mudança na estrutura social	1940		1960		1980	
	Brasil	São Paulo	Brasil	São Paulo	Brasil	São Paulo
Primário	65,9	55,8	53,9	32,4	29,9	12,5
Secundário	10,4	15,8	12,9	23,6	24,4	38,0
Terciário	19,9	24,7	27,4	36,6	36,7	40,2

FONTE: IBGE, Censos Demográficos.

TABELA 4**COEFICIENTE DE DIVISÃO SOCIAL DE TRABALHO - BRASIL¹⁰**
(VALOR MÁXIMO = 10)

1940	1950	1960	1970	1980
4,4	4,9	5,3	6,1	6,8

FONTE: Ver nota 10.

O conjunto de tabelas é consistente e autoexplicativo. Quais são as consequências que autorizam? Em trajetórias de emergências democráticas bem sucedidas, a maturidade da infraestrutura poliárquica - acumulação e diversificação produtiva, mais diferenciação social - **deve**, conforme a doutrina, tornar muito provável a constituição de uma sociedade plural, afluyente em movimentos de ação coletiva associados à constituição de novos grupos de interesse. Este estágio de reordenamento, pós-investimento na infraestrutura poliárquica, também não está ausente da trajetória brasileira durante as últimas seis décadas aproximadamente, como o comprovam as evidências disponíveis para a cidade de São Paulo e Região Metropolitana, para a cidade do Rio de Janeiro e Região Metropolitana.

TABELA 5**ASSOCIAÇÕES CIVIS CRIADAS NA CIDADE DE SÃO PAULO POR DÉCADA**

Década	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Nº de associações	51	237	288	464	996	1.871	2.553

Obs.: 1980 = até 1986.

FONTE: Cartório de Registro Civil

Distribuindo as associações por trinta e duas categorias (“desportivas”, “culturais”, “beneficentes”, etc., e mais uma residual denominada “outras”), e acompanhando os números ao longo dos anos, observa-se razoável estabilidade no perfil de mobilização organizacional. Ou seja, se o maior número de associações criadas na década de 1920 se enquadrava na categoria “desportivas”, esse primeiro lugar repete-se nas décadas de 1930, 1960, 1970 e 1980. O coeficiente de correlação de ordem de Spearman (Rho) é igual a 590, entre 1950 e 1980 - o que é bastante razoável.

Tal estabilidade agregada deve, entretanto, ser investigada mais detidamente. Embora o número de associações desportivas apareça em primeiro lugar em 1920 e em 1980, sessenta anos depois, esses mesmos números correspondem a 38,8% de todas as associações criadas em 1920 e apenas a 16,7% das criadas em 1980. Sociologicamente é possível inferir que, tanto quanto pluralismo social queira dizer quebra de monopólio organizacional, foi precisamente isto o que ocorreu no país, ao longo das últimas seis décadas, simultaneamente à expansão infraestrutural da poliarquia.

¹⁰ O coeficiente de divisão do trabalho utilizado foi a medida M6 de Jack Gibbs e Dudley Poston Jr., “The Division of Labor: Conceptualization and Related Measures”, *Social Forces*, 53 (3), marco de 1975 e cuja fórmula é a seguinte: $DST = NC - \frac{[1 - (\sum \frac{1}{x} - x^2)]}{2}$, onde NC é o número de categorias ocupacionais considerados e “x” o número de pessoas ocupadas em cada categoria.

Entretanto, a diversificação é apenas um dos aspectos da engenharia institucional em curso. A **velocidade** da diversificação organizacional é indicador talvez ainda mais relevante do macro processo simultâneo de estruturação/desestruturação. E quanto a isso, medida simples desse ritmo revela que, de todas as associações criadas na cidade de São Paulo e periferia, entre 1920 e 1986, 68,2% foram criadas nos 16 anos compreendidos entre 1970 e 1986.

Observe-se ainda que, das 31 categorias, 15, 50% delas, contêm um número de associações de criação igualmente recente correspondendo a uma porcentagem acima de 68,2%. Em outras palavras, vasta maioria das associações-membros de metade das categorias organizacionais paulistanas é recentíssima, resultado de uma mobilização impulsionada pelo reordenamento social das últimas décadas. Quais são essas categorias associativas e quais são as porcentagens? Eis a listagem:

Comunitárias - 97,6 (1^a mais jovem). Ou seja, do total de associações comunitárias criadas em São Paulo, desde 1920, 97,6% delas foram criadas entre 1970 e 1986. Todas as demais devem ser lidas da mesma maneira.

Profissionais de Saúde - 92,5 (2^a mais jovem)

Moradores - 90,7 (3^a mais jovem)

Advogados - 88,1 (4^a mais jovem)

Deficientes - 82,6 (5^a mais jovem)

Professores - 81,8 (6^a mais jovem)

Pais, Mestres, alunos 81,3 (7^a mais jovem)

Artistas - 79,1 (8^a mais jovem)

Médicos - 77,3 (9^a mais jovem)

Empresas, Firms - 77,0 (10^a mais jovem)

Indústrias - 73,6 (11^a mais jovem)

Recreativas - 71,8 (12^a mais jovem)

Trabalhadores Não Manuais - 70,4 (13^a mais jovem)

Trabalhadores Manuais - 70,2 (14^a mais jovem)

Funcionários Públicos - 69,7 (15^a mais jovem)

Desta lista derivam-se com facilidade algumas observações importantes. Em primeiro lugar, das três principais categorias organizacionais, só uma (“recreativas”) apresenta uma porcentagem acima do valor de 68,2% para o período 1970-1986. A campeoníssima “desportivas” alcança 65,6% enquanto as associações beneficentes (2^o lugar) alcançam 56,0%. Além disso, das 15 que estão acima daquele valor (68,2%), só 3 (“comunitárias”, “moradores” e “recreativas”) são de interesse geral e, juntamente com mais duas (“deficientes” e “pais, mestres e alunos”) não são ocupacionais. Ou seja, **das 15 categorias organizacionais de mobilização recentíssima em São Paulo, 10 são ocupacionalmente definidas**. Por fim, é pertinente assinalar que o padrão mobilizacional revela os seguintes “novos” atores organizacionais: empresários, trabalhadores, profissionais liberais (classe média não estatal) e burocracia.

Os dados relativos ao Rio de Janeiro, embora cubram período um pouco menor, não discrepam do que ocorreu em São Paulo. Entre 1946 e 1987 criaram-se 5.755 associações civis na cidade do Rio de Janeiro e Região Metropolitana com a seguinte distribuição numérica por décadas:

TABELA 6

**ASSOCIAÇÕES CIVIS CRIADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.
POR DÉCADAS**

Décadas	46/50	51/60	61/70	71/80	81/87
Nº de associações	188	743	1.093	1.233	20.498

FONTE: Cartório de Registro Civil.

Replicando a tendência paulista, 65% das associações foram criadas entre 1971 e 1987. Repetindo procedimento anterior e selecionando aquele tipo de associações que tiveram 65% ou mais delas criadas nesse período encontra-se a seguinte distribuição:

1. Comunitárias	- 90,7%
2. Moradores	- 85,3%
3. Profissionais de Saúde	- 83,0%
4. Criadores	- 81,0%
5. Advogados	- 76,2%
6. Religiosas	- 75,5%
7. Indústrias	- 71,0%
8. Proprietários	- 70,4%
9. Deficientes	- 68,4%
10. Trabalhadores Não Manuais	- 67,2%
11. Médicos	- 66,7%
12. Empresas, Firms	- 66,4%
13. Funcionários Públicos	- 66,1%

Acrescente-se que, do total de associações de trabalhadores manuais criadas desde 1946, 63,0% (dois pontos percentuais abaixo do limite inferior imposto) também foram criadas entre 1971 e 1987. E, outra vez, número muito pequeno de tipos de associação é de interesse geral (comunitárias e moradores), o qual somado às associações religiosas e de deficientes, são as únicas não ocupacionais.

Assim, entre 1970 e 1986/87, em São Paulo e no Rio de Janeiro, a dinâmica do sistema brasileiro deu origem a grupos de interesse de proprietários, criadores, industriais, profissionais liberais, trabalhadores manuais, trabalhadores não manuais e de funcionários públicos. A título de completude, vale acrescentar com brevidade que foram fundados 9.118 sindicatos no Brasil, entre 1900 e 1988, dos quais 64,0% o foram entre 1961-88. Do total de

sindicatos criados em todo o período, 51% são urbanos e destes 31,5% são sindicatos de empregadores e 53,0% de empregados. Corroborando a tendência para a aceleração mobilizacional contemporânea, 38,2% do total de sindicatos de empregadores urbanos foram criados entre 1961-88, enquanto a cifra correspondente para os sindicatos de empregados urbanos corresponde a 41,4%.

Os dados relativos à área rural são ainda mais espetaculares, enquanto processo de mobilização. Do total de 1.751 sindicatos de empregadores rurais (39,0% do total de sindicatos rurais), 71,0% foram criados entre 1961-88, enquanto que dos 2.732 sindicatos de empregados rurais criados entre 1900 e 1988 nada menos de 96,0% o foram entre 1961-88. Em aparência, a vaga mobilizacional poliárquica conseguiu, finalmente, incorporar os trabalhadores do campo à arena pública¹¹.

Se todos são iguais enquanto demandantes, nem todos o são, porém, capazes de extrair legislação que atenda a suas demandas. A emergência de uma sociedade plural não equivale, obviamente, à instituição de uma sociedade igualitária. Nem é este o suposto da doutrina. Existe uma hierarquia de demandas que, quando o governo é estritamente neutro, tende a se reproduzir no padrão das políticas públicas adotadas. E isto, em particular, quando a lógica da competição eleitoral favorece o estabelecimento de uma relação de natureza clientelística entre o representante e o representado. A caracterização da “oferta” de políticas não deve ser feita, entretanto, antes de se observar a dimensão eleitoral da poliarquia brasileira.

Ao se introduzir o tema do eleitorado, verificamos que também aqui o requisito poliárquico é plenamente satisfeito. Entre 1945 e 1966 o eleitorado brasileiro cresceu 199,0% para um crescimento populacional de 82,0%. Nos vinte anos subsequentes (1966-86), a população cresceu 62,0%, enquanto a explosão participativa (acompanhando a complexidade organizacional antes descrita) produzia um crescimento do eleitorado da ordem de 209,0%. Todo este processo fez com que o eleitorado, que correspondia a 16,0% da população, em 1945, passasse a 25% dela, em 1962, e finalmente a 51,0% em 1986. Serão esclarecedoras, aqui, algumas comparações internacionais.

Em 1982, o eleitorado brasileiro era inferior apenas aos do Japão, Estados Unidos, Índia e Indonésia, e somente São Paulo, com seus 13 milhões de eleitores, na mesma data, praticamente igualava-se à soma dos eleitorados da Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suíça.

A média do crescimento do eleitorado brasileiro, entre 1945 e 1982, excluindo-se 1958, foi de 31,2% a cada eleição legislativa federal. Para São Paulo essa média foi de 28,7% e a do Rio de Janeiro, 31,2%. Em projeção aproximada, isto significa que São Paulo terá em torno de 48 milhões de eleitores no ano 2002, eleitorado que deverá ser inferior somente aos da Alemanha, Japão, Estados Unidos, Índia e Indonésia. (Um mercado consumidor de propostas políticas sem equivalente na maioria das democracias europeias e, pois, forte tentação para políticas econômicas e sociais de curtíssimo prazo, seguidas de retração. O perigo do *stop-and-go* encontra nesse ciclo uma de suas raízes, ao lado do sistema de grupos de interesse).

¹¹ Os dados encontram-se em FIBGE, Sindicatos, Vol. 1, Indicadores Sociais, Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, 1987.

Mas o esboço da face poliárquica brasileira requer ainda averiguar se é verdade que:

a) a expansão da participação eleitoral refletiu-se efetivamente em dinâmica partidária competitiva;

b) a organização extrapartidária da sociedade, já apontada, (participação em sindicatos e associações), replica as relações entre educação, renda e participação, encontradas em outras poliarquias.

A resposta à primeira indagação encontra-se na tabela abaixo, que informa o número de partidos parlamentares efetivos, independente do número, sempre inflacionado, de legendas nominais.

TABELA 7
NÚMERO DE PARTIDOS PARLAMENTARES EFETIVOS (CÂMARA FEDERAL)
(Índices de Laadso-Teegapera (N) e Molinaro (NP))¹²

	1945/47	1950	1954	1958	1962	1966	1970
N	1	4,1	4,6	4,5	4,5	1,8	1,7
NP	1,5	2,8	3	2,97(3)	3,8	1,3	1,2

	46/50	51/60	61/70	71/80	81/87
N	1,9	1,98(2)	2,4	2,8	8,9(9)
NP	1,7	1,8	2	1,5	6,4

FONTES: Tribunal Superior Eleitoral, **Dados Estatísticos, Boletim**.
Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação.

Observa-se que mesmo durante o período de competição desigualmente constrangida (1966-1982) o eleitorado não deixou de insinuar suas nuances de preferência. De 1950 a 1966 e, depois, a partir de 1974, o sistema partidário brasileiro foi, e é, competitivo.

Finalmente, como elemento derradeiro de persuasão, as duas tabelas seguintes respondem à questão **b** e ratificam as relações que costumam ser encontradas, em poliarquias, entre renda e participação (quanto maior a renda, maior a taxa de participação) e entre educação e participação (quanto maior a escolaridade, maior a taxa de participação)¹³:

¹² O índice de número de partidos efetivos (N) foi proposto por Markko Laakso e Rein Teegapera em 'Effective' Number of Parties: A measure with Applications to Western Europe', *Comparative Political Studies*, 12. n. 1, (abril 1979) e é igual a $N = \frac{1}{1-F}$ onde F é o índice de fracionalização de Douglas Rae. O índice (NP) foi proposto por Juan

Molinaro, "Counting the Number of Parties: An Alternative Index", *American Political Science Review*, fórmula de cálculo do Índice de Molinaro é: $NP = 1 + N \left(\frac{\sum Pi^2}{\sum Pi^2} - Pi^2 \right)$, onde $N = \frac{1}{1-F}$ e Pi é a proporção das cadeiras do maior partido, ao quadrado.

¹³ Sendo estas relações bastante conhecidas em sociedades avançadas e, em verdade, parte integral constitutiva da doutrina, este passo do argumento resumir-se-á à apresentação das tabelas, que são autoexplicativas.

TABELA 8**FILIADOS (SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES)
POR CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL (PISO NACIONAL DE SALÁRIO)**

%	
Até ½	5,9
+½ a 1	8,7
+1 a 2	13,1
+2 a 3	18,1
+3 a 5	25,5
+5 a 10	31,5
+10	37,6

FONTE: FIBGE, Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais, **Participação Político-Social - 1988, v. 2, Educação, Meios de Transportes, cadastro e associativismo**, 1990, tabela 4.2, p. 8.

TABELA 9**FILIADOS (SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES) POR ANOS DE ESTUDO**

%	
Sem educação e menos de 1 ano	12,0
1 a 4 anos	13,3
5 a 8 anos	16,5
9 a 11 anos	23,4
12 anos ou +	36,8

FONTE: FIBGE, Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais, **Participação Político-Social - 1988, v. 2, Educação, Meios de Transporte, cadastro e associativismo**, 1990, tabela 4.3, p. 9.

Ao que parece, e por todas as evidências, as exigências de um sistema poliárquico são atendidas com facilidade e apropriadamente pela sociedade brasileira. O desempenho econômico nos quarenta anos subsequentes à década de 1940 foi espetacular e sem muitos paralelos na história mundial até recentemente. A acumulação material, além disso, não foi vegetativa, mas diversificada, o que propiciou a emergência de interdependências e de um pluralismo social que se manifestaram, graças à inexistência de inflexíveis barreiras à entrada, na multiplicação de grupos de interesse e na explosão participativo-eleitoral. A comprovação da existência de um aspecto partidário de fato competitivo e de um estilo de comportamento social conforme renda e educação coroam a estruturação de um sistema que, de acordo com a doutrina, devia manifestar adequada capacidade de aprendizado diante de crises, reduzida taxa de desperdício e maior velocidade de recuperação após períodos de dificuldades. Por que tal não acontece com a poliarquia brasileira?

A resposta encontra-se, parcialmente, no hobbesianismo social poliforme que dá, por assim dizer, sustentação à precária estabilidade das instituições poliárquicas formalizadas. Estas mesmas instituições formalizadas, aliás, já revelam algumas das perversidades operacionais das democracias mais maduras. Imagino que anteceder a exploração do hobbesianismo social de rápida descrição de alguns mecanismos de nossa poliarquia formal talvez constitua pedagógica introdução ao hobbesianismo mais abrangente. Tal é a estrutura da seção seguinte, que se inicia retomando a questão da “oferta” de políticas suscitada anteriormente.

II

A “oferta” de políticas em sociedades organizacionalmente plurais e de massa é condicionada por dois processos principais:

- a) pela alteração do valor das posições políticas, sobretudo das posições eletivas;
- b) pelo grau de politização da sociedade. Vejamos cada um deles:

1. Alteração no valor das posições de representação política

O processo de “democratização” produziu consequências não esperadas e nem todas benéficas. A primeira delas foi a de tornar cada vez mais exorbitantemente cara a obtenção de uma posição eletiva de mando, de acordo com a relação posto/número de votos. Quanto maior o mercado de votos, e quanto maior o número de votos necessários para a conquista de um posto, mais caro, em votos, evidentemente, o mandato, independentemente do sistema de representação. Eis o coeficiente eleitoral em três estados da Federação, em três eleições diferentes:

TABELA 10

COEFICIENTE ELEITORAL PARA CÂMARA FEDERAL - BRASIL

	1950		1962		1982	
	coeficiente	% eleitorado	coeficiente	% eleitorado	coeficiente	% eleitorado
São Paulo	36.608	(1,8)	53.544	(1,4)	185.773	(1,4)
Rio de Janeiro	25.312	(4,0)	41.801	(3,7)	112.337	(1,8)
Piauí	23.268	(10,6)	28.106	(8,9)	82.068	(8,4)

FONTE: Superior Tribunal Eleitoral, **Dados Estatísticos**, vários volumes.

Verifica-se que, absoluta e relativamente, um mandato custa extraordinariamente caro em sociedades de massa, urbanizadas e muito diferenciadas quanto a interesses - e, por isso, colocou-se o Piauí ao lado de São Paulo e do Rio de Janeiro. Ora, por que alguém, então, desejaria “comprar” esse mandato? A resposta encontra-se na mudança do valor da política como recurso em sociedades quase poliárquicas. Ao contrário da política oligárquica, na qual a riqueza privada (voto censitário, etc.) era condição para obter acesso ao poder público, a competição política em sociedades quase poliárquicas é caminho alternativo ao mercado para a acumulação de riqueza privada. Daí que a participação política visando posições seja **também** um investimento econômico, originando crescente procura por cargos eletivos, e não só por parte de políticos profissionais. Essa mudança na função privada da política intensifica a competição no mercado de votos, e tanto mais quanto mais profunda for a politização da sociedade.

b) O Grau de politização da sociedade ou, alternativamente, o grau de penetração do Estado na sociedade

A politização da sociedade é função direta da penetração do Estado, ou vice-versa, pois que também existem processos sociais que desembocam em demandas por regulação estatal. Na verdade, muito da demanda por políticas é estrita demanda por regulação, cujos determinantes escapam à presente discussão. Importa assinalar que a função privada da política será tanto maior quanto maior for o comprometimento do Estado com a arbitragem e a regulação de conflitos e disputas, ao invés de permitir que sejam resolvidos privadamente entre as partes. Ao mesmo tempo, o papel do Estado, produtor de insumos para o segmento

privado, aumenta a cobiça por postos percebidos como lugares privilegiados de administração das políticas públicas (vale dizer, dos orçamentos e elas associados), e com enorme repercussão na vida social.

Modesta evidência desse processo açambarcador, o número de agências e conselhos regulatórios criados no Brasil, em contagem não exaustiva, apresenta a seguinte progressão: 2 (no governo JK), 3 (no governo João Goulart), 10 (no de Costa e Silva), 10 (no de Médici), 8 (no de Geisel), 19 (no de Figueiredo). Ao lado disto, é conhecida a dependência de grande parte do setor privado em relação à atividade econômico-produtiva do Estado brasileiro.

Por efeito de elevada intervenção estatal, temos então: a) setores privados buscando capturá-las e sendo ao mesmo tempo dependentes das burocracias estatais; b) burocracias interessadas na manutenção dessa dinâmica; c) políticos funcionando por advocacia entre uns e outros. Em consequência, quanto maior a dependência da sociedade em relação à política, maior a probabilidade de que os políticos se comportem em função tanto do enriquecimento ilícito por via de todo tipo de pagamento (corrupção), quanto de tentativas de ampliação das chances de “comprar” mandatos cada vez mais caros, mediante a manipulação das políticas públicas das quais dependem alguns segmentos específicos (clientelismo), e da contribuição de clientes a que servem (financiamento de campanhas).

É a essa estrutura da oferta que se acopla um conjunto de demandas por políticas públicas, por parte dos grupos de interesse anteriormente descritos, cuja composição de custos e benefícios sociais pode ser convenientemente tipificada conforme a seguinte tabela: 2x2.

TABELA 11

REPARTIÇÃO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS POR TIPOS DE POLÍTICOS

		CUSTOS	
		Concentrados	Difusos
BENEFÍCIOS	Concentrados	A	B
	Difusos	C	D

A tabela permite perceber, primeiramente, qual é o ideal de neutralidade dos sistemas poliárquicos: produzir políticas públicas que se localizem na diagonal **AD**, como expressão liberal da estratificação prevalecente na sociedade. Com efeito, a cela **A** compreende uma categoria de políticas orientadas pela consideração de que aqueles que incorrem nos custos de uma política devem ser seus exclusivos beneficiários.

Já a cela oposta e simétrica de **A**, **D**, inclui as decisões guiadas pelo mesmo princípio anterior, generalizado, isto é, se todos pagam (por exemplo, via impostos indiretos), então devem ser alcançados pelos benefícios da política considerada. De modo geral, incluem-se aqui principalmente os bens coletivos clássicos. Em ambos os casos, finalmente,

vale o princípio da reciprocidade, ou seja, quem se beneficia, deve pagar. Evidentemente, trata-se de um universo sem externalidades, premissa não explicitada, mas crucial na teoria poliárquica.

A diagonal oposta, **BC**, reflete os dois eixos de conflito real nas sociedades contemporâneas. A cela **B** indica políticas de subsídios, regulatórias perversas, de criação de barreiras à competição, de isenções; enfim, políticas cujo resultado final consiste na redistribuição de benefícios em favor de poucos, benefícios que continuam ou passam a ser pagos por muitos ou todos. A cela **C**, outra vez simétrica e aposta define políticas redistributivas em razão das quais segmentos específicos da sociedade estendem o consumo ou o aumento da renda de outros segmentos. Neste universo, claramente povoado por externalidades, o princípio de reciprocidade não tem vigência.

Os grupos de interesse que caracterizam as sociedades contemporâneas com algum grau de desenvolvimento econômico buscam forçar o governo à opção por políticos de tipo **B** ou **C** e, mesmo na medida em que o Estado pretenda ser neutro, dificilmente suas decisões serão de tipo liberal-poliárquico, isto é, de tipo **A** ou **D**. As decisões governamentais tenderão antes a refletir a lógica de poder no mercado, quer produzindo decisões de tipo **B** (em cujo caso será ajudado por um Legislativo distributivista, pelas razões de mercado político), quer produzindo políticas de tipo **C**, nem sempre inteiramente por razões de justiça (e, outra vez contando com a colaboração do Legislativo), seja, enfim, permanecendo imobilizado pela magnitude do choque entre atores poderosos e organizacionalmente bem equipados. É o caso, nesta última alternativa, do confronto entre bem estruturados sindicatos de empregadores e de empregados, cujo custo social é bastante elevado, isto é, confronto que produz considerável volume de externalidades negativas por conta da parálítica neutralidade estatal¹⁴.

O funcionamento de uma ordem poliárquica, portanto, gera, ela própria, dinâmicas que ameaçam os **fins** em vista dos quais é instaurada, caso não se reformem os **meios** tradicionais pelos quais ela opera. Na ausência de reformas institucionais profundas, e dadas a elevada penetração estatal, a extensão diferenciada do mercado eleitoral e o intenso pluralismo organizacional, o cenário mais provável, no curto prazo brasileiro, é o de um sistema tendente à corporativização e à rigidez, associadas a políticas clientelistas localizadas e a escassa racionalidade econômica e social. Ou, para ser preciso, o cenário é o da continuidade do que já vem ocorrendo de maneira crescente na face poliárquica do sistema brasileiro: abundante e contínua legislação regulatória dando lugar a todo tipo de ineficiências por via de subsídios, privilégios, credenciamentos, e criação de barreiras à entrada.

Este preâmbulo ao hobbesianismo social teve por objetivo terminar o esboço de parte do híbrido institucional brasileiro a fim de explorarmos agora o que escapa ao padrão poliárquico de interação sociopolítica. Existe outro país, embutido neste primeiro (não se trata de uma dicotomia geográfica, nem social, **mas institucional**) e que, não obstante estar inscrito em nosso cotidiano, raramente as pessoas se advertem para a extensão em que vivem conforme dois sistemas. É este segundo país e sua lógica institucional que se descreverá a seguir.

¹⁴ A literatura brasileira sobre a dinâmica de grupos de interesse já é razoável, mas de qualidade desigual. Dois trabalhos de consulta obrigatória, entretanto são os de Edward Amadeu e José Márcio Camargo, Relações entre Capital e Trabalho no Brasil: Percepções e Atuação dos Atores Sociais, Departamento de Economia, PUC/RJ, janeiro de 1991; e, dos mesmos autores, “Mercado de trabalho e dança distributiva”, em J. M. Camargo e Fabio Giambiagi (orgs), Distribuição de Renda no Brasil, RJ, Paz e Terra, 1991.

Seguindo caminho inverso ao da construção poliárquica, inicio a descrição do hobbesianismo social brasileiro qualificando os dados relativos à participação, em particular à participação eleitoral. Se for verdade que a exclusão teórica do sistema pós-45 reduzia-se à barreira clássica de idade e ao requisito de alfabetização - e por isso o crescimento do eleitorado brasileiro se deu, como se viu, a taxas bastante alvissareiras -, isto nada nos diz da **disposição** da cidadania, supostamente poliárquica, em aceitar e efetivamente participar da disputa eleitoral.

A redução e prática eliminação das barreiras à participação não garantem automático compromisso, por parte dos detentores desses direitos, de usá-los perdulariamente. E, com efeito, as taxas de alienação eleitoral nas eleições para a Câmara Federal (abstenção *plus* votos brancos e nulos) sempre estiveram acima de 32,0% entre 1945 e 1986, à exceção das eleições de 45 e 58. Se for verdade que os 52,8% de desertores, em 1970, podem ser atribuídos à guerra civil não declarada, então em curso, e que revelava o escasso valor do voto, como explicar os 44,5% de eleitores que se recusaram a votar, de um modo ou de outro, para a Constituinte de 1986, sendo esta a maior taxa de alienação eleitoral depois da de 1970?

A considerável magnitude de recusa às instituições políticas, partidárias e associativas, contrariamente à expectativa poliárquica, é repetidamente evidenciada pelos dados disponíveis. Recente inquérito do IBGE, suplementar à PNAD 88, provê os dados de base da tabela a seguir, revelando o reduzidíssimo contato entre os eleitores e os políticos em geral, reafirmando embora a hipótese poliárquica sobre a relação entre participação e renda. Antes, contudo, esclareça-se que os percentuais da tabela referem-se a um total de 5.451.541 contatos, a partir de um conjunto de 82.514.891 de pessoas maiores de 18 anos - quer dizer, 6,6% do universo de contatos possíveis, atribuindo-se pelo menos um contato político a cada adulto.

TABELA 12

PESSOAS DE 18 ANOS OU MAIS DE IDADE QUE REALIZARAM ALGUM TIPO DE CONTATO COM POLÍTICO OU GOVERNANTE, POR REGIÃO, SEGUNDO AS CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL (PISO NACIONAL DE SALÁRIO) - 1988

	N	Ne	Se	S	C.O.
Até ½	4,2	6,4	4,4	8,8	5,6
> ½ a 1	5,9	7,6	5,1	8,3	6,0
> 1 a 2	4,5	7,3	4,6	8,8	8,6
> 2 a 3	6,3	7,8	5,0	13,0	8,7
> 3 a 5	5,4	9,2	6,5	14,0	11,6
> 5 a 10	8,2	13,0	8,5	17,0	16,2
+ 10	8,4	17,6	11,0	20,0	23,0
Sem rendimento	3,1	4,7	3,3	4,2	4,1

FONTE: FIBGE, **Participação político-social**, vol. 2, Educação Meios de Transporte, Cadastro e Associativismo, Rio de Janeiro, 1990, várias tabelas.

Tal como afirmado, e generalizado para todas as regiões do país, é ao mesmo tempo verdadeiro que, conforme suposto poliárquico, quanto maior a renda, maior a disponibilidade e interesse na participação política, e, contrariamente ao esperado em universo poliárquico, o conjunto total das pessoas interagindo não corresponde senão minúscula fração das interações possíveis.

A hierarquia dos motivos que induzem ao contato parece outra vez conformar-se às antecipações poliárquicas e, outra vez, só vigem para reduzidíssimo número de poliárquicos ativos. Assim, a distribuição dos contatos por tipo de motivação revela o seguinte: 61% para fazer pedido, 15% para reivindicação, 13% para reclamação e, em último, 11% para oferecer sugestões. Conforme o esperado, os sem renda ou renda mínima não têm qualquer contato com políticos ou governantes, os que têm alguma renda reiteram a relação clientelista-paternalista, e os que possuem renda mais elevada preocupam-se com o interesse geral. Isto, entretanto, ainda se refere à fina película da interface entre a quase-poliarquia institucionalizada e o mundo social circundante. Nesta interface valem os supostos poliárquicos, sejam quais forem as motivações. A tabela a seguir singulariza o motivo “dar sugestões” e mostra como a hipótese vale para todas as regiões do país.

TABELA 13

CONTATO COM POLÍTICOS PARA DAR SUGESTÃO SOBRE TOTAL DE CONTATOS POR CLASSE DE RENDA (PESSOAS DE 18 ANOS OU MAIS)

%

	N	Ne	Se	S	C.O.
Até ½	3,8	2,2	3,7	5,7	2,1
> ½ a 1	7,4	3,6	7,7	7,3	5,3
> 1 a 2	12,0	6,7	7,0	6,5	7,7
> 2 a 3	13,1	14,5	10,2	11,0	11,0
> 3 a 5	14,5	14,3	12,3	15,5	8,0
> 5 a 10	17,0	21,0	14,4	16,1	20,6
> de 10	34,6	25,0	28,0	29,5	23,4

FONTE: FIBGE, **Participação político-social**, vol. 2, **Educação Meios de Transporte, Cadastro e Associativismo**, Rio de Janeiro, 1990, várias tabelas.

Verifica-se que, em 30 observações (excluindo-se a 1ª linha do total da série de 35 observações), somente quatro, as sublinhadas, transgridem a regra poliárquica segundo a qual quanto maior o nível de renda, maior o envolvimento visando o interesse geral. O outro lado da moeda é que o número bruto de contatos com tal motivação foi de 589.536 contra um universo possível de mais de 82 milhões de contatos, e contra um universo de cerca de cinco milhões e meio de contatos reais. Este resultado é exemplar porque se repete para todo tipo de contato, independente da motivação.

O reconhecimento da representatividade dos partidos políticos ou associações comunitárias não é particularmente superior ao que se refere aos políticos e governantes, pessoalmente considerados. Daquele mesmo total de oitenta e dois milhões e meio de adultos, 83% não é filiado nem a partido político nem a associação comunitária, sendo a rejeição crescente conforme a renda e conforme a escolaridade.

TABELA 14**DISTRIBUIÇÃO DOS FILIADOS A PARTIDOS POR CLASSE RENDA
(PISO NACIONAL DE SALÁRIO) - 1988**

%

Até ½	15,5
+½ a 1	19,3
+1 a 2	19,3
+2 a 3	18,0
+3 a 5	17,3
+5 a 10	14,1
+10	10,4

FONTE: FIBGE, **Participação**, vol. 2, cit., tabela 4.8, p. 16.**TABELA 15****DISTRIBUIÇÃO DOS FILIADOS A PARTIDO POR ANOS DE ESTUDO - 1988**

%

Sem e < 1 ano	17,9
1 a 4 anos	17,1
5 a 8 anos	13,8
9 a 11 anos	15,2
12 anos ou +	11,4

FONTE: FIBGE, **Participação**, vol. 2, cit., tabela 4.9, p. 16.**TABELA 16****DISTRIBUIÇÃO FILIAÇÃO A PARTIDO OU
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA,
POR REGIÃO - 1988**

%

	N	Ne	Se	S	C.O.
Partido	3,0	3,0	2,0	2,4	5,7
Associação	7,2	6,0	13,0	28,0	9,0

FONTE: FIBGE, **Participação**, vol. 2, cit., várias tabelas.

É importante assinalar que estas informações não contrariam os resultados das pesquisas eleitorais, as quais revelam associação positiva entre nível de renda e educação, por um lado, e taxa de participação, por outro. Os resultados que aqui aparecem, quanto maior a renda e a educação, **menor** a taxa de envolvimento, referem-se especificamente a partidos políticos e não ao processo eleitoral. Os dados sugerem que quanto maior a renda e o nível educacional, menor o envolvimento direto com Partidos, nada permitindo inferir quanto ao envolvimento subjetivo e objetivo no processo eleitoral.

A evidência é suficiente para que se postule a existência de uma cidadania não poliárquica - alienada eleitoralmente e refratária a políticos e à participação partidária -, convivendo em interações de mercado e de todo tipo com a parcela poliárquica da cidadania. Observando, agora, as relações entre representados e organizações profissionais representativas, parece que alguns resultados confirmam o esperado pela doutrina. Viu-se anteriormente (tabelas 8 e 9) que a filiação a sindicatos ou associações profissionais é crescente conforme a renda (piso nacional de salários) e anos de estudo. As tabelas seguintes confirmam a associação, agora desagregadas por regiões:

TABELA 17

FILIADOS A SINDICATOS OU ASSOCIAÇÕES POR CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL (PISO NACIONAL DE SALÁRIO) - 1988
%

	N	Ne	Se	S	C.O.
Até ½	2,5	6,6	5,0	7,0	2,0
+ ½ a 1	4,4	11,2	6,5	11,0	5,0
+ 1 a 2	10,5	15,3	9,5	20,4	11,0
+ 2 a 3	15,5	20,1	14,4	29,0	16,1
+ 3 a 5	24,1	26,3	22,3	36,3	26,3
+ 5 a 10	27,0	29,0	30,0	40,0	34,6
+ 10	29,0	43,0	36,0	42,0	40,0

FONTE: FIBGE, **Participação**, vol. 2, cit., várias tabelas.

TABELA 18

FILIADOS A SINDICATOS OU ASSOCIAÇÕES SEGUNDO ANOS DE ESTUDO - 1988
%

	N	Ne	Se	S	C.O.
Sem e < 1 ano	8,0	13,0	11,0	15,2	8,1
1 a 4 anos	9,0	11,6	13,0	17,6	11,0
5 a 8 anos	14,0	13,0	16,1	22,3	12,0
9 a 11 anos	21,0	21,4	21,2	33,4	25,1
12 anos e +	36,0	40,4	32,3	47,3	50,0

FONTE: FIBGE, **Participação**, vol. 2, cit., várias tabelas.

O comportamento poliárquico existe, com certeza, mas imerso em enorme bolha de alienação e indiferença, tal como demonstrado pelos números a seguir, que permitem relativizar as tabelas anteriores: das 51.732.445 pessoas ocupadas, cerca de 82,0%, pouco mais de 42 milhões e meio, não eram filiadas a sindicato ou a qualquer associação profissional de empregados. Nem é possível asseverar que maior ou menor grau de desenvolvimento econômico e social possa esclarecer essa fuga aos órgãos de representação profissional, tendo em vista a uniformidade da distribuição do fenômeno por região. Vide tabela abaixo:

TABELA 19

**FILIAÇÃO A SINDICATOS OU ASSOCIAÇÕES DO TOTAL DE PESSOAS
OCUPADAS POR REGIÃO - 1988**

%

Brasil	18,0
Norte	15,0
Nordeste	15,0
Sudeste	17,0
Sul	23,0
Centro-Oeste	17,0

FONTE: FIBGE, **Participação**, vol. 2, cit., várias tabelas.

É essa enorme massa urbanizada, envolvida pela dinâmica da acumulação econômica, sujeita a carências sociais de todo tipo, atomizada, usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes e fugindo às malhas organizacionais de partidos, associações comunitárias, sindicatos e associações profissionais, é essa mesma massa, atomizada e vítima de múltiplos exemplos de violência pública e privada, que justamente **nega** a existência de elevada taxa de conflito, ou que nele esteja envolvida. À óbvia e escandalosa **ausência** de capacidade participativa (ou motivação), e à reduzida taxa de demandas (lembrar o íntimo volume de reclamações e reivindicações daquela já reduzida minoria que mantém contato com políticos), some-se absoluto descrédito na **presença e eficácia** do Estado, e o estratagema de ignorar, na verdade negar, ter estado envolvido em algum tipo de conflito torna-se a mais eficiente estratégia de preservação, por sua conta e por seus próprios meios, de um mínimo de dignidade pessoal. Mas, em razão disso, uma cultura cívica que se estrutura extralimites institucionais da poliarquia, cuja expectativa quanto à eficácia elementar do Estado é próxima de zero, pode muito bem ser um dos elementos cruciais para a compreensão de sucessivos fracassos de políticas e planos governamentais.

A matéria requer evidências apropriadas, como as que proporcionam o inquérito específico do IBGE. De uma população de 18 anos e mais, correspondendo a 82.514.891 pessoas, somente 8.641.761, equivalendo a 10,5% do total, reconheceram haver estado envolvidas em algum conflito dentre os seguintes tipos: questão trabalhista, problema criminal, separação conjugal, desocupação de imóvel, pensão alimentícia, conflito de vizinhança, conflito por posse de terra, cobrança de dívida, herança. E isto no período de **5 anos** compreendidos entre outubro de 1983 e setembro de 1988.

Se o reconhecimento de envolvimento em conflito parece penoso, admitir a participação em certos tipos de conflito é ainda mais doloroso. Observe-se a distribuição percentual dos conflitos reconhecidos, por tipo:

TABELA 20

**PESSOAS DE 18 ANOS OU MAIS ENVOLVIDAS EM CONFLITOS
POR TIPO E ORDEM DE FREQUÊNCIA - BRASIL (OUTUBRO 1983 -
SETEMBRO 1988)**

%

Questão trabalhista	18,7
Separação conjugal	18,0
Problema criminal	17,2
Herança	10,3
Conflito de vizinhança	10,2
Cobrança de dívida	9,1
Desocupação de imóvel	8,5
Pensão alimentícia	5,2
Conflito pela posse de terra	3,0

FONTE: FIBGE, **Participação político-social - 1988**, vol. 1, **Justiça e Vitimização**, Rio de Janeiro, 1990, tabela 1.1, p. 2.

As quatro primeiras rubricas correspondem a 47% do total de conflitos reconhecidos. Em contraste, conflito de vizinhança e posse de terra, somados, e admitindo-se que se refiram todos a conflitos rurais, alcançam 13,2%, correspondendo a 1.144.675 do total dos que admitiram conflito. Desagregando-se aqueles que reconheceram envolvimento em conflitos, - por local de residência, verifica-se que 1.545.236 de pessoas localizavam-se em áreas rurais, e representavam 8,0% do total da população rural em 1988. Pela ordem de frequência de conflitos reconhecidos na área rural, 7,4% referiam-se a posse de terra, afetando a 0,6% do total da população. Na realidade, a crer na admissão dos entrevistados, há mais conflito conjugal, nas áreas rurais (17,0%) do que de terra, e quase tanto quanto de vizinhança (25,0%).

Já na área urbana haveria maior número de conflitos conjugais (19,0%) do que criminais (17,1%). Sem dúvida, a frequência dos conflitos admitidos, para não mencionar a magnitude do que é reconhecido, muito possivelmente discrepa em larga margem da distribuição real dos conflitos sociais, assim como a quantidade total de conflito deve ser consideravelmente superior à registrada.

Um dos motivos para a sonervação do conflito terá que ver, provavelmente, com o fato de que, reconhecendo-se o estado conflitual, impõem-se uma decisão sobre o que fazer. Três possibilidades surgem de imediato: não fazer nada e conformar-se ao papel de vítima intermitente do conflito; resolver por si mesmo (a própria definição do estado de natureza hobbesiano); procurar as instituições estatais competentes. Ao explorarmos a incidência dos três tipos de atitudes, **mesmo entre os que admitem a existência do conflito ou de algum problema social**, entenderemos simultaneamente a cultura cívica da dissimulação e os fundamentos de uma institucionalização alternativa à poliarquia da legislação e códigos formais.

Registre-se aqui, quanto aos conflitos reconhecidos pela sociedade, que daquele total de 8.641.761 pessoas que admitiram envolvimento em conflito, **nos últimos cinco anos**, somente 2.864.105 (33,0%) confiaram a solução do conflito à via judicial. Os demais explicaram porque não o fizeram, mas deixo esta informação para ser discutida posteriormente.

O mesmo descaso pelas vias institucionais convencionais, poliárquicas, transparece nas vítimas de roubo e furto e nas vítimas de agressão física do total de 5.974.345 pessoas roubadas ou furtadas, entre setembro de 1987 e outubro de 1988, somente 32% (1.894.810) recorreram à política e registraram queixa. Já das 1.153.000 que se reconheceram objeto de agressão física, 61% também não recorreram à política.

As funções básicas de uma poliarquia eficaz a saber, - provisão de segurança, proteção, previsibilidade e administração de justiça - não chegam a alcançar extensão considerável do universo social brasileiro. Não se trata aqui, porém, e isto é de extraordinária importância e extrema gravidade, de uma segmentação geográfica (Norte-Nordeste versus Sudeste, por exemplo), nem de um hiato explicável pela estratificação das classes ou pela distribuição de renda. Mostrou-se anteriormente que, quanto a partidos, associações e representações profissionais, maior renda e educação, por um lado, ou a ausência ou quase absoluta ausência de renda, por outro, estão na origem da organofobia brasileira. Os dois Brasis entrevistados apontam para uma **dicotomia institucional**, um híbrido, do qual participam ricos e pobres, profissionais liberais, líderes sindicais e empresários, em todas as regiões do país - o que passo a comprovar agora.

Todas as pessoas que admitiram envolvimento pessoal em conflito de certo tipo nos cinco anos mencionados, bem como aquele as que se reconheceram vítimas de roubo ou furto e agressão física, e que não buscaram o judiciário, no primeiro caso, ou a política, nos demais, foram indagadas sobre porque negligenciaram a utilização das instituições responsáveis pela lei e pela ordem no país. As respostas foram assim codificadas: resolveram o problema por conta própria; não quiseram envolver a justiça (política); o incidente na era importante (roubo, agressão física, conflito criminal ou de terra podem, no Brasil, ser considerados assuntos de menor importância); por falta de provas; recorreram a terceiros ou a outras entidades; acharam que a justiça (política) não iria resolver; cabia à outra parte iniciar a ação; temiam represálias das outras partes envolvidas; não sabiam que podiam utilizar a justiça (política); e finalmente outros (vago). Excluindo-se as respostas por assim dizer poliárquicas - falta de provas, cabia à outra parte a iniciativa, ignorância da existência dos recursos institucionais, e a rubrica "sem resposta" -, obtém-se a seguinte distribuição para envolvimento em conflito:

TABELA 21
POPULAÇÃO PRESENTE DE 18 ANOS E MAIS (1985-1988) ENVOLVIDAS EM
CONFLITO POR TIPO DE REAÇÃO - BRASIL E REGIÕES

(N = 8.641.761)
 %

	Brasil	N	Ne	Se	S	C.O.
a) Participantes em conflito que não buscaram justiça	67,0	60,0	65,0	64,0	68,0	67,0
b) Participantes que resolveram por conta própria	43,0	41,0	34,2	42,0	50,0	55,0
c) Participantes que temeram represálias	1,5	1,2	1,8	1,8	0,8	0,5
d) Participantes descrentes da Justiça; não quiseram envolvê-la; custava menos ser indiferente ao conflito	28,7	35,5	36,0	28,4	21,8	22,8
e) Recorreram outras pessoas ou entidades	6,0	7,0	6,3	6,0	6,2	5,0

FONTE: FIBGE, *Participação*, vol. 1, cit., várias tabelas.

As duas tabelas seguintes informam agora sobre a distribuição dos motivos entre pessoas vítimas de roubo, furto e agressão física. Tal como a anterior, os dados encontram-se desagregados por região:

TABELA 22
PESSOAS VÍTIMAS DE ROUBO OU FURTO (OUT. 1987/SET. 1988), POR TIPO DE
REAÇÃO - BRASIL E REGIÕES

(N = 5.974.345)
 %

	Brasil	N	Ne	Se	S	C.O.
1) Recorreram à polícia e/ou queixa	32,0	26,0	22,0	34,6	36,0	36,0
2) Não recorreram	68,0	71,5	77,5	64,0	64,0	64,0
3) Resolveram por conta própria	6,0	5,5	7,0	5,5	5,4	6,0
4) Recorreram a terceiros	1,5	1,2	1,4	1,9	1,1	1,4
5) Temor de represália	4,0	2,1	3,1	5,1	2,1	0,3
6) Descrença; não quis envolvimento; indiferença	59,0	57,0	46,4	66,0	61,3	55,0

FONTE: FIBGE, *Participação*, vol. 1, cit., várias tabelas.

TABELA 23

PESSOAS VÍTIMAS DE AGRESSÃO FÍSICA (OUT. 1987/SET. 1988), POR TIPO DE REAÇÃO - BRASIL E REGIÕES

(N = 1.153.300)

%

	Brasil	N	Ne	Se	S	C.O.
1) Recorreram à polícia	39,0	33,3	34,3	42,0	38,3	39,4
2) Não recorreram	61,0	66,0	65,5	58,0	62,0	60,6
3) Resolveram por conta própria	17,5	17,0	19,0	18,0	16,0	17,0
4) Recorreram a terceiros	4,1	2,5	2,5	5,0	5,0	2,7
5) Temor de represália	11,0	7,0	9,3	14,1	5,5	10,6
6) Descrença; não quis envolvimento; indiferença	54,1	58,0	60,0	51,2	59,0	51,0

FONTE: FIBGE, **Participação**, vol. 1, cit., várias tabelas.

A eloquência dos dados garante a conclusão de que, ademais de existir um conglomerado social de considerável magnitude que dispensa sistematicamente o recurso do voto como mecanismo de participação, que se revela indiferente à participação crescentemente específica que vai do partido político à associação profissional e ao sindicato, passando pelas associações comunitárias, e que ignora os laços contratuais entre políticos e seus eleitores, também é assustadoramente elevado o número daqueles que ou negam o conflito, qualquer tipo de conflito característico das sociedades contemporâneas e, em particular das que são atrasadas, ou o reconhecimento dele não os faz mobilizar as instituições estatais apropriadas.

O Estado brasileiro desperdiça grande quantidade de regulamentos, normas, comandos e diretivas, dos quais enorme contingente populacional sequer se preocupa em tomar conhecimento, e ainda menos usar ou usufruir. Os dados não permitem afirmar que os agregados constituídos pelos que são, digamos, eleitoralmente alienados e pelos absenteados organizacionais, sejam os mesmos o que façam parte dos outros agregados. Mas a experiência individual é testemunha de que transitamos com frequência das instituições poliárquicas para as não poliárquicas, como se estivéssemos coabitando o mesmo universo institucional. Quando votamos conforme as regras da cidadania poliárquica, mas não damos queixa à polícia de que nosso filho teve seus tênis roubados, nós automaticamente mudamos de sistema institucional. E se em acréscimo compramos gás paralisante para que o adolescente possa proteger-se em futuro que se sabe próximo, escolhemos a via “resolver por conta própria” em desespero da polícia e da justiça. Na verdade, toda a população brasileira transita permanentemente pelos dois conjuntos de instituições, com repercussões malélicas sobre a cultura cívica do país, em primeiro lugar, e sobre a probabilidade de sucesso das políticas governamentais. Esta será agora a terceira e última seção desta viagem exploratória.

III

Toda política governamental traz embutida uma expectativa de comportamento da comunidade. Uma política econômica, por exemplo, supõe certo tipo de reação dos agentes econômicos, enquanto produtores, e dos cidadãos em geral, enquanto consumidores. O realismo dessas expectativas é de crucial importância para os resultados da política. Na

realidade, o sucesso de qualquer política governamental depende tanto de sua qualidade técnica, quanto da adequação entre suas expectativas sociais implícitas e a efetiva distribuição de valores e atitudes, e suas respectivas intensidades, pela população. Uma política tão trivial quanto uma campanha de vacinação nada significa se não contar com a adesão subjetiva de pais e mães à premissa governamental de que é valioso e racional absorver custos de tempo e desconforto tendo em vista a probabilidade do benefício futuro esperado.

Generalizando, a eficácia das políticas governamentais encontra-se em estrita dependência do estado da cultura cívica do país, prevalecente em cada conjuntura histórica. As referências recorrentes e semifolclóricas ao “jeitinho brasileiro”, tanto quanto as considerações mais solenemente acadêmicas sobre a “tristeza” ou a “cordialidade” do povo, sugerem diagnósticos sobre a cultura cívica, interpretada esta sob a forma de um conceito algo estático - o conceito de caráter nacional. Na realidade, a cultura cívica de um país, sendo algo estável, não deixa de supor oscilações e, às vezes, substanciais transformações, obrigando assim a que as premissas das políticas do governo sejam alteradas.

Por cultura cívica entende-se aqui, classicamente, o sistema de crenças, compartilhado pela população quanto aos poderes públicos, quanto à própria sociedade em que vive, e quanto ao catálogo de direitos e deveres que cada qual acredita ser o seu. Evidentemente a extensão e intensidade com que tal sistema é compartilhado varia razoavelmente, na população, em decorrência de fatores como nível de renda, educação e ocupação. Mas é pouco provável que, no Brasil, seja elevado o número de pessoas, em qualquer nível de educação ou renda, que manifeste o fatalismo cívico islâmico, ou a internalizada reverência japonesa diante da estratificação social existente, e que parece caracterizar ainda hoje as sociedades orientais¹⁵.

Em suma, a cultura cívica indica o conjunto de expectativas que os indivíduos fazem quanto ao governo, quanto aos seus concidadãos e quanto a si próprios. O que oscila ou se altera historicamente, levando políticas ainda que tecnicamente perfeitas a retumbantes fracassos, é esta feita de expectativas que se frustram ou reforçam reciprocamente como em um jogo de espelhos. E, ainda como em um jogo de espelhos, quando a primeira expectativa malogra cresce a probabilidade de que um efeito-descrença venha a se estabelecer. É conhecido o fenômeno de que mudanças sociais significativas alteram o sistema de valores publicamente compartilhados, e será conveniente esclarecer algumas possíveis conexões entre **mudança e valores**. Antes, seria talvez de alguma ajuda aplicar esta perspectiva a um exemplo: o da instabilidade da taxa de desconto temporal.

O sentimento de futilidade dos sacrifícios individuais independe da magnitude **agregada** da economia ou da pobreza **média** (maior ou menor) do país, mas da experiência real de cada um, caso tenha existido, de que sacrifícios em passado recente foram fúteis. É importante salientar que nem todos os sacrifícios de curto prazo constituem sempre um desperdício para todo mundo.

Para alguns, cujo número é todavia insuficiente para a sustentação da política em curso, o sacrifício começa a aparecer como possivelmente compensador, desde que a política seja persistentemente implantada. Para outros, essa perspectiva não é clara ou não lhes parece

¹⁵ Estou adotando de maneira simples a formulação de Gabriel Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little Brown, (Abridged Edition), 1965. Depois de um período de ostracismo, o conceito e a problemática da cultura cívica retornam à agenda dos cientistas sociais. Um dos poucos trabalhos brasileiros recentes sobre o tema é o de Amaury de Souza e Bolivar Lamounier, “A Feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira”, em Bolivar Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Ed. Sumaré, 1990.

convincente e, por isso, desaprovam a política. Finalmente, para terceiros, o sucesso da política não será, **de fato**, compensador da extensão dos sacrifícios contemporâneos. Quer saibam disto ou não, opor-se à política é inteiramente racional para os últimos.

Por trás deste raciocínio encontra-se, é claro, um cálculo diferenciado que estima a contribuição **proporcional** de sacrifícios no presente, *versus* os benefícios **proporcionais** prováveis no futuro. Estimulante poderoso para a elevação da taxa de desconto temporal radica-se precisamente no tipo de comparação que cada indivíduo faz. Ele não se pergunta se, dado um seu sacrifício, hoje, correspondente a $\frac{1}{2}$ de **S**, que é seu bem estar total, ele poderá obter um acréscimo de $\frac{1}{10}$ de **S** ao cabo de **n** anos. Ele observa também que seu vizinho de cima, da classe de renda de cima, quero dizer, com um sacrifício, hoje, correspondente a $\frac{1}{3}$ de **S'**, que é o bem estar total desse vizinho, ele provavelmente obterá um acréscimo equivalente a $\frac{2}{10}$ de **S'** ao cabo dos mesmos **n** anos (por simplificação o tempo de maturação dos benefícios é presumido ser idêntico para todos os segmentos sociais). Enquanto esta for a percepção, correta ou não, de alguns segmentos sociais relevantes (e onde se leu 'vizinho da classe de renda de cima' pode ser lido 'vizinho do ramo de negócios ao lado'), a distribuição da taxa de desconto temporal tenderá a ser bastante elevada e desigualmente elevada entre os grupos componentes do universo social.

Também não podem os diversos agentes aceitar, sem algum tipo de incentivo, a premissa contrafactual de toda política de ajustamento - aquela que sustenta que a situação seria ainda pior na ausência da política de ajuste. Tudo o que os agentes sabem com certeza é que a política de ajuste deteriorou a condição econômico-social da maioria dos segmentos após **x** meses de vigência. O argumento de que, não fora a política, a deterioração seria ainda maior nos mesmos **x** meses é totalmente inverificável e, pois, inaceitável como razão para solidariedade à política em curso. Em qualquer caso, se a alternativa é a volta ao *status quo ante*, que implicaria piora ainda maior, ou a política vigente - que experimentalmente está produzindo sacrifícios -, então se torna outra vez racional adotar elevadíssima taxa de desconto temporal, conforme as considerações anteriores.

O Brasil está submetido a intenso processo de deslocamento social que envolve mobilidade horizontal (movimentos migratórios) e vertical (tanto ascensão quanto queda na estratificação social). O período recente de recessão econômica contribui para tornar mais acentuadas as características que costuma acompanhar as fases de veloz transição social.

Embora as sociedades vivam em mudança permanente, a **velocidade** de mudança é, ordinariamente, baixa. Isto faz com que as transformações se processem incrementalmente e de modo quase imperceptível no cotidiano. A aparência de **imutabilidade** que decorre do ritmo lento da mudança condiciona a percepção e o sentimento de que o mundo social é altamente previsível, no sentido de que é racional esperar que tudo esteja, **amanhã**, aproximadamente no mesmo lugar em que está **hoje**.

Em períodos de acelerada transformação social - como é o caso do Brasil contemporâneo - a percepção e o sentimento de estabilidade são substituídos pela sensação justamente oposta, isto é, a de que **nada** é certo no futuro imediato. Esta sensação é corroborada pelas súbitas mutações que de fato ocorrem no mundo: preços que se alteram de modo significativo da noite para o dia, decretos e regulamentos que se sucedem de forma aparentemente errática (e, às vezes, realmente errática), proibindo o que antes era permitido ou autorizando o que antes era vedado, posições sociais que se alteram em 24 horas - no limite, empregados viram desempregados.

A elevação da taxa de incerteza do mundo social induz ansiedade e insegurança ao nível individual, posto que nada parece assegurar as condições em que cada um se encontrará no dia seguinte. **E isto a despeito de qualquer providência tomada pelo indivíduo.** Quer dizer, a imprevisibilidade do mundo social implica na impotência dos indivíduos na exata medida em que a circunstância de cada um é cada vez mais independente do comportamento individual. É perfeitamente possível a alguém submeter-se excelentemente às normas consagradas e, não obstante receber de volta o **oposto** do que se julga merecedor.

Dois exemplos ilustrativos do fenômeno acima. Ser assíduo e eficiente no trabalho, como recomendam as normas, não garante a estabilidade no cargo, ou mesmo no emprego que alguém ocupa. Ao contrário, frequentes são os exemplos de que, **apesar do desempenho imaculado**, empregos são perdidos. Manifestações de solidariedade social, igualmente, como por exemplo dar uma carona ou atender a pedidos de ajuda - e, de novo, como requerem as normas - arriscam-se a obter como resposta assalto ou qualquer outra forma de ofensa.

A impotência individual em ajustar-se ao mundo deriva justamente do reconhecimento de que a **retribuição** da sociedade, isto é, dos outros, independe da **contribuição** do indivíduo. De onde se seguem a erosão de normas de convivência social, a tendência ao isolacionismo e ao retorno ao estado da natureza, e à anomia.

A ineficiência crescente de comportamentos segundo normas provoca a deteriorização da credibilidade nas próprias normas, isto é, número cada vez maior de pessoas passa a duvidar de que o comportamento alheio se pautará pelas regras conhecidas. Ao contrário, a expectativa crescente é a de que os demais não obedecerão às normas consagradas, **embora se desconheça o padrão de conduta a ser esperado.** A crescente certeza na ineficácia das normas gerais como determinantes da conduta individual, associada à ignorância sobre os comportamentos possíveis instauram a dinâmica de uma **descrença e desconfiança generalizadas**, abarcando, inclusive, pessoas e instituições cuja destinação é a preservação das normas (polícia, judiciário).

A erosão das normas favorece a desconfiança que em breve se faz acompanhar do temor da convivência social. Os laços de solidariedade se diluem e os indivíduos voltam-se para si próprios, recusando-se ao convívio social. O privado se sobrepõe ao público.

A erosão das normas de convivência destituem a arena pública de qualquer caráter simbólico positivo. A segurança e a confiabilidade só existem no estrito âmbito do privado, da reclusão familiar. Os indivíduos se isolam e passam a não contar senão consigo próprios na luta contra a imprevisibilidade do mundo social. Ainda mais, o mundo social começa a aparecer não apenas como imprevisível, mas hostil. A vida pública é tecida por desconfianças, asperezas, ofensas inesperadas. Em uma palavra, a sociedade retorna ao estado da natureza hobbesiana, no qual inexistem normas gerais universalmente aceitas. No estado da natureza, sem lei, sem ordem, o homem é o lobo do homem em processo perverso de retroalimentação: a desconfiança gera o isolamento que provoca desconfiança e hostilidade em outros confirmando a desconfiança e o isolamento dos primeiros.

O estado da natureza típico das sociedades em transição social acelerada caracteriza-se pela inexistência de um código de conduta universalmente aceito e, por isso mesmo, eficaz na redução da taxa de imprevisibilidade do mundo e na garantia de reciprocidade entre contribuição individual e retribuição social. Em tal circunstância, tendem a prevalecer os códigos privados de comportamento, compartilhados apenas por pequenos segmentos da sociedade maior. Surgem daí as subculturas do crime, as minissociedades drogadas, os anéis de corrupção. O universo social espatifa-se em microagrupamentos que

passam a definir para si próprios o que é certo e o que é errado, o justo e o injusto. Constituindo-se de maneira estanque, não há entre as minissociedades uma linguagem, um direito comum, todas têm seu “código de honra”, cada uma inteiramente alheia aos códigos das demais.

É quando o espaço público, social, se reduz ao puro conflito ou, na melhor das hipóteses, à indiferença, que o papel pedagógico do poder adquire suprema responsabilidade. Por sua centralidade e visibilidade o poder político se afirma como matriz de valores e paradigma de conduta. Transições sociais aceleradas serão mais ou menos acompanhadas de “desordem” de todo tipo em função da qualidade do exercício do poder e das normas que pautam esse exercício. Nas condições do estado da natureza o poder político tanto pode contribuir para gerar os valores que restabelecem a solidariedade e a confiança sociais, reduzindo o conflito a níveis suportáveis, como, ao contrário, estimular o abuso e toda e qualquer tentativa de satisfação pessoal, independentemente do direito. Neste caso, não existe obediência à lei, ineficaz como paradigma de conduta, mas tão somente o temor ao castigo.

Se não é possível desconhecer o tremendo impacto social que transformações aceleradas provocam, e suas inevitáveis repercussões em termos de imprevisibilidade, ansiedade pessoal e desconfiança generalizada, é necessário também afirmar que a intensidade dessas repercussões pode ser agravada ou amenizada pelo grau de responsabilidade com que se exerce o poder. Inútil será, nestas condições, supor que a ordem depende do grau de repressão à desordem, pois que desordem, no caso, significa precisamente o conflito sem regras entre concepções diferentes da ordem. A pura repressão, não justificada por um conjunto de valores universalmente aceitos, apenas confirmará o juízo privado de cada miniagregado de que só sobrevive quem consegue impor-se, por qualquer meio, aos demais.

Assim, reconhecendo toda a complexidade embutida em processos de transição social, é necessário reconhecer a procedência da sabedoria popular: o exemplo **também** vem de cima. Que evidências ilustrativas será possível selecionar a fim de especular sobre a qualidade cívica do país face ao híbrido institucional em que todos vivemos?

Vou referir-me ao que me parecem duas grandes macrocaracterísticas da sociedade brasileira contemporânea e que têm estimulado a emergência e difusão de uma cultura predatória e hipócrita. O comportamento individual do “carona” (*free-rider*) é o reverso da circunstância em que a **ordem**, sendo um bem público, e por isso exigindo a existência de um Estado que a produza e garanta, passa a depender quase que estritamente de cooperação privada entre os indivíduos.

Não obstante os sofisticados modelos espontaneístas, *à la* James Buchanan, a **ordem** nunca foi o resultado agregado de interações bi ou multilaterais. Em outras palavras, a **ordem social** não é uma mercadoria, mas uma condição de possibilidade de todo contrato. Como tal, trata-se de um bem coletivo, não excludente (é impossível a um carro com cano de descarga avariado incomodar, às 3 horas da manhã, apenas aos moradores do lado ímpar de qualquer rua). Quando, portanto, a agência encarregada de produzi-lo não o faz, a paralisia produtiva, e o consumismo predatório, próprios do comportamento individual face ao desafio da ação coletiva voluntária, passam a caracterizar as interações sociais. E neste caso o bem coletivo “ordem social” transforma-se em mercadoria. Os dois macroprocessos descritos a seguir são alguns dos promotores de uma cultura cívica predatória.

1- A impunidade é função crescente do tempo ou a justiça lotérica

Fundamentalmente, trata-se do processo popularmente identificado como “deixar a poeira baixar”. O que impressiona no contrato social brasileiro contemporâneo é a espantosa convivência entre a liberdade e frequência de denúncias e sua quase absoluta ineficácia. Fazem parte do cardápio informativo dos meios modernos de comunicação o escândalo, o surpreendente, o escabroso, o crime, o roubo, o adultério - todos os pecados venais e capitais. Também compõem o noticiário diário a calúnia e a difamação. Sobre isto, porém, mais adiante.

Ao contrário, todavia, do que costuma ocorrer em países de cultura cívica não hobbesiana, as denúncias, no Brasil, tendem a cair no vazio, assim como os crimes no esquecimento. À intensidade das ameaças, quando os crimes são descobertos, corresponde crescente leveza da pena, com o correr do tempo. A cada “pacote” econômico, ou “pacote” legal, como o Código do Consumidor, por exemplo, seguem-se meia dúzia de episódios charlatanescos de prisão de ínfimos e ridículos violadores do novo ordenamento, ameaças titânicas pelos jornais e televisões, promessas de rigor nunca visto e penas nunca infligidas. Ao longo dos dias, entretanto, e após alguns meses, o saldo de alteração efetivo na ordem das coisas e de obediência internalizada é praticamente nulo. (No Brasil, a punição é aleatória e nem sempre, ou melhor, quase nunca, se dá pelos meios institucionalmente apropriados, nem corresponde proporcionalmente à violação cometida. Isto, quando a punição guarda efetivamente alguma relação com o deslize).

À parte a punição aleatória, o que vige é a impunidade, função crescente do tempo. Quem já se deu ao trabalho de apurar quantos foram os homens que têm o privilégio legal de usar armas, inclusive a arma da autoridade, e as usam mal, que após escandalosamente denunciadas pela imprensa, não foram ao fim de algum tempo esquecidos e libertados? Eis um bom título para uma série de reportagens: **Esquecidos e Libertados**. Quantos não foram os administradores corruptos, os empresários fraudulentos, os militares prepotentes, que após fugaz (e, por isso, feliz) notoriedade não escaparam ilesos?

Ademais dos que detêm o monopólio legal do assassinato físico impune, existe a imprensa, que detém o monopólio do assassinato de caráter. Ela se beneficia da mesma irresponsabilidade impune que denuncia, e os danos que causa não encontram reparação. Conta-se que o poeta Manoel Bandeira, ao atravessar a Avenida Rio Branco, no Rio de Janeiro, virou-se repentinamente para seu acompanhante e avisou: “corra que ele já nos viu!” Referia-se a um desses transportes coletivos cujos motoristas, como é sabido, divertem-se a assustar pedestres, quando os veem. Às vezes, conseguem alcançá-los e matá-los, mas desconheço exemplo de qualquer punição, **conforme a lei**, após o devido prazo. Também como é sabido, a moral da história é óbvia: no Brasil, é melhor que os homens da lei e da ordem, assim como a imprensa, não nos vejam.

Ter consciência de que a punição é aleatória, tanto quanto a pena é errática, ao mesmo tempo em que violar flagrantemente as normas vigentes pode constituir boa estratégia para obter impunidade, favorece o cultivo de valores privados, em jogo de soma zero com valores públicos, e a emergência do comportamento predatório.

2- A versão competitiva do modelo “máfia”.

A máfia é um sistema oligopólico de venda de proteção contra violência e cobertura para violações da lei. O que distingue a máfia de um sistema legítimo da “lei e ordem”, ademais da circunstância de não ter autorização legal para funcionar, de não ter

“alvará de localização”, digamos assim, é o fato de que é ela própria a fonte da violência contra a qual vende proteção, assim como as violações da lei às quais dá cobertura são por ela mesma induzidas.

Sendo um sistema oligopólico, a máfia opera através de pequeno número de grandes *holdings* (as “famílias”) tornando possível segmentar o mercado, coordenar as ações das *holdings*, assegurar controle de preços e previsibilidade ao “consumidor”. Se o comprador de proteção não tem liberdade de escolha, tem, por outro lado, a certeza de que não será violentado, caso tenha pago a proteção, e a segurança dos prazos de pagamento, cobertura e garantia.

Muito diferente é a versão de mercado competitivo desse modelo. Tome-se a sociedade brasileira contemporânea como exemplo. Não tenho dúvidas de que considerável parte das interações sociais, hoje, aqui, entre entidades privadas, assim como entre entes privados e entes públicos, obedece a um modelo máfia descentralizado de venda de proteção e cobertura. Do dinheiro pago em estacionamento de automóveis, “negócio” estabelecido por meio de privatização ilegal de áreas públicas, à recompensa (“para a cerveja”) aos policiais de autoestrada que descobrem dezenas de infrações subjetivamente avaliadas (“seu pneu está careca”, “seu extintor de incêndio está quase vazio”), tudo não passa de aparente compra de serviço ou de tolerância para pequenas ilegalidades quando, na verdade, generalizou-se, neste país, vastíssimo sistema de extorsão da renda do próximo sob ameaça de violência.

São os ferozes vendedores de quinquilharias nos cruzamentos urbanos, os pequenos burocratas cujas intermináveis exigências de papéis e mais papéis, homeopaticamente informados ao contribuinte, são as autoridades públicas que podem acabar com um pequeno e honesto negócio por inventadas questões de higiene ou de segurança (fogo), ao mesmo tempo em que os fraudadores reais (do grande hotel ao minúsculo botequim) permanecem tranquilos em sua tarefa de lesar o público desde que distribuam parcela de sua renda às autoridades competentes. Estes têm todo o interesse na manutenção do sistema, porque somente em sistemas assim podem sobreviver.

A versão descentralizada do modelo “máfia” possui as desvantagens adicionais de não garantia de entrega do produto (“proteção”), nem previsibilidade de preço ou cobrança. Dependendo do “estacionamento”, ou do trecho de estrada, ou de repartição, tudo, da qualidade do produto, à garantia de entrega, para não falar no preço, tudo varia. E a crucial diferença deste modelo, em relação ao sistema de mercado livre econômico, é que raramente o consumidor tem a soberania de escolher o fornecedor, a não ser a custos muito elevados e não econômicos (utilizar a velha rodovia Rio-São Paulo, por exemplo; ou tirar um passaporte em Porto Alegre e não em Brasília, etc.).

O que a versão descentralizada do modelo “máfia” sugere é a crescente privatização do espaço público e a formação das microsociedades de que se falou anteriormente a impor a todos, pela ameaça de violência, as normas vigentes no interior de cada microsociedade. São os filhos dourados da alta classe média e da burguesia a revogar a lei do silêncio, mesmo na proximidade de hospitais, com suas motocas de cano de descarga aberto, enquanto seus pais cercam margens de lagoas ou constroem edifícios próximos às encostas de morros, quando não nas próprias encostas.

Uma sociedade descentralizadamente mafiosa, na qual a punição é aleatória, a pena errática, e a impunidade é somente uma questão de tempo - essas são as instituições - não poderia ter senão um sistema de crenças públicas adequadas a tal sociedade, isto é, que permita aos indivíduos **sobreviverem enquanto não são vistos**.

Uma cultura cívica predatória é o que se pode esperar quando a população é composta por indivíduos que se consideram uns aos outros: destruidor, acomodado, esperto, mal-educado, irresponsável, preguiçoso, impaciente e desonesto (pesquisa da Soma, Opinião e Mercado, em **Isto é / Senhor**, 27/03/1991). Em tal selva, é natural que se considere aceitável: deixar alguém guardando lugar na fila para tempo, chegar atrasado a compromissos, colar nas provas, estacionar em local proibido, parar carro em cima de calçadas e gramados, subornar para conseguir algum serviço (*idem, ibidem*).

As últimas décadas associaram selvagem acumulação capitalista a autoritarismo político - que equivale a um convite a que cada um só seja responsável se houver perigo de coação - ao que se seguiu igualmente selvagem desaceleração capitalista. Aonde existe a norma de acumulação irrestrita, redução de crescimento e pedagogia autoritária, estará também instalado o impulso para a predação e para a alienação. Difícil saber se foi o híbrido institucional brasileiro que deu origem à cultura, se o inverso, ou se se alimentaram recíproca e permanentemente. Cruamente falando, o que se descobriu foi a existência de um Estado altamente regulatório, criador de grupos de interesse rentistas, que não consegue fazer-se chegar, enquanto Estado mínimo, à vasta maioria da população. Esta, por seu turno, recusa as instituições centrais das poliarquias-partidos, sindicatos, associações centrais associações - e até mesmo as instituições que justificam a existência do Estado - a justiça e a polícia como garantidoras da lei. Universalizar o Estado mínimo constituiria saudável providência para quem deseja, para princípio de política, um Estado eficaz.

É nesta sociedade de predadores que se discutem hoje modelos de representação para melhor garantir eficácia governamental e crescente bem estar da cidadania. Não sendo um anarquista institucional, creio firmemente que tal discussão é relevante. Mas também acredito que constitui excessiva promessa induzir à crença de que nossas mazelas dependem crucialmente de um regime eleitoral: isto não é verdade. Não haverá eficácia de governo enquanto a cidadania não corresponder aos valores embutidos nas políticas públicas, nem enquanto o simples estar dos cidadãos, mais do que o bem-estar, depender de sua capacidade **privada** de haver-se com a máfia descentralizada e com o fenômeno da punição aleatória. Não se trata de pessimismo, mas, neste momento, não há cultura cívica no país, apenas natureza. Exuberante, é claro, como convém a um país tropical.

PRESIDENCIALISMO E REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL; APONTAMENTOS À REFORMA INSTITUCIONAL BRASILEIRA¹

Renato Lessa²

1. Premissas:

Processos políticos democráticos podem ser capturados conceitualmente por meio de artifícios múltiplos e não excludentes. A variedade de situações exibidas pela dinâmica política autoriza o recurso a diferentes modelos, na verdade mecanismos de redução dos custos de obtenção de informação, para utilizar os termos postos por Anthony Downs³. Com efeito, a fragmentação da experiência política ordinária faz da ignorância a respeito das inúmeras possibilidades de combinação um estado cognitivo inerradicável. Portanto, diante da variedade da experimentação política as alternativas que se impõem ao silêncio analítico e ao fácil “vale tudo” relativista são representadas pelo incessante e sempre incompleto registro de informações e pela fabricação de modelos.

Um dos modelos bidimensionais com maior prestígio na análise política contemporânea foi proposto por Robert Dahl, na verdade desenvolvido a partir de premissas estabelecidas por Samuel Huntington⁴, de acordo com a formalização sugerida por Dahl, a configuração de uma ordem política democrática - ou poliárquica - pressupõe a maximização de duas dimensões: a incorporação da população ao processo político e a institucionalização da competição política entre as elites, por meio de procedimentos universais e pacíficos. Na presente reflexão, optei por seguir a inspiração modelística dahlsiana, assumindo, no entanto, como dimensões cruciais de experimentos democráticos - sem prejuízo das variáveis originalmente apresentadas - os seguintes aspectos: a governabilidade e a representação. Em outros termos, trata-se de perceber processos políticos democráticos como sustentados em mecanismos eleitorais que devem garantir tanto a definição de quem governa quanto a expressão das diferentes identidades políticas e sociais.

Mais do que aspectos factuais das ordens democráticas contemporâneas, essas dimensões podem ser compreendidas como escolhas matriciais que orientam preferências políticas e institucionais. Em outras palavras, a maximização diferenciada de cada uma das dimensões mencionadas, além de manifestar distintas concepções de democracia, deflagra cenários políticos e institucionais próprios. É razoável supor, no entanto, que as ordens democráticas reais apresentem distintas combinações de governabilidade e representação, e não a expressão exclusiva de algum desses aspectos.

¹ Versão revista do texto “Presidencialismo com Representação proporcional, ou de como evitar a escolha trágica entre governabilidade e representação”, *paper* apresentado no Seminário “Reforma Institucional: Sistema de Governo e Representação Política”, promovido pelo Fórum de Políticas Públicas do IUPERJ, em 18/09/1992. Publicado na agenda de Políticas Públicas # 2, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1992.

² Cientista Político, professor e pesquisador do IUPERJ e do IFCS/UFRJ.

³ Cf. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957.

⁴ Cf. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971 e Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968, especialmente o capítulo I, *Political Order and Political Decay*.

Dessa forma, nos termos aqui definidos, governabilidade e representação dizem respeito tanto a dimensões reais do mundo político como a orientações valorativas que sustentam avaliações políticas e escolhas institucionais. A dimensão da governabilidade encerra o lado schumpeteriano da democracia moderna: a democracia é um método de produção de governo⁵. Nos termos sugeridos por Maurice Duverger, trata-se do cenário de manifestação da vontade⁶. O universo da representação ainda na mesma notação, é governado pela manifestação da opinião. Trata-se da faceta da democracia antevista e elogiada por John Stuart Mill: a democracia é um experimento no qual cada opinião é ponderada na manufatura do mundo público.⁷

A ênfase isolada em cada uma dessas facetas necessariamente instaura um mecanismo de exclusão: a opção preferencial e exclusiva pela governabilidade inibe a representação; a busca do mapa de Mirabeau tem como corolário a permanente ameaça de ingovernabilidade. As imagens contrastantes - que indicam diferentes concepções a respeito da democracia - podem ser formalizadas do seguinte modo:

Enunciado I:

*A finalidade de um corpo representativo é a de representar. Se os representantes devem representar o eleitorado, cada opinião - mesmo absurda e monstruosa - deve ter seus representantes na proporção de seu peso no eleitorado.*⁸

Enunciado II:

*A democracia não consiste em reunir um parlamento definido como miniatura da distribuição das preferências do conjunto da sociedade. Ela exige a escolha de governos dotados da capacidade de tomar decisões.*⁹

Dada a existência de inúmeras formas de ponderar essas variáveis, qualquer decisão doutrinária manifestaria, de modo inevitável, uma disposição dogmática. A descoberta do verdadeiro equilíbrio - se possível - terá como desagradável corolário a solidão da certeza e a arrogante condenação da variedade factual. Dada a impossibilidade de decisão doutrinária universalmente aceita, a postulação da maior relevância de qualquer uma das dimensões mencionadas deve submeter-se à avaliação dos contextos políticos específicos nos quais a questão se apresenta. Nada impede que, em função de contingências históricas e sociais ou de escolhas valorativas, a maximização da governabilidade possa aparecer como escolha estratégica mais apropriada, ou vice-versa. Neste sentido, o passo seguinte deste ensaio procurará simular algumas combinações logicamente possíveis entre governabilidade e representação. Assim, creio, poderão sustentar-se os dois argumentos centrais deste ensaio: a ideia de que o presidencialismo - se combinado com representação proporcional - é uma forma adequada e defensável de maximização simultânea de governabilidade e representação

⁵ Cf. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*.

⁶ Cf. Maurice Duverger, "Which is the Best Electoral System?". In: Arend Lijphart e Bernard Grofman, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 1983.

⁷ As bases doutrinárias da concepção de Stuart Mill a respeito da democracia podem ser encontradas em *On Liberty*. As implicações dessa base normativa para a organização do mundo público foram definidas em *On Representative Government*.

⁸ A primeira sentença foi formulada pela Royal Commission on System of Election, em 1910.

⁹ A segunda - de 1842 - pertence a Victor Considerant. Apud Ferdinand Hermens, "Representation and Proportional Representation". In: Arend Lijphart e Bernard Grofman, *Choosing an Electoral System*, p. 15.

e a sugestão de que a fórmula adotada no Brasil de realização do princípio da representação proporcional - e não o princípio como tal - é irracional e gera consideráveis efeitos perversos.

2. Governabilidade e Representação: combinações e sequências

A impossibilidade de inventariar todas as combinações factuais entre governabilidade e representação pode ser compensada pela utilização de um recurso analítico. Através de uma combinação lógica e da atribuição de dois valores possíveis a cada uma das dimensões mencionadas pode-se obter o seguinte quadro:

Governabilidade	Representação	
	alta	baixa
alta	3	4
baixa	1	2

Se, para efeitos analíticos, a cela 1 for definida como um estado de natureza - caracterizado pela completa ausência de mecanismos regulares de governo e de representação - é legítimo considerar a cela 4 como o ponto de chegada desejável de um processo de institucionalização democrática. Nesse espaço - ainda em termos analíticos - poder-se-ia observar modalidades robustas de representação associadas a mecanismos estáveis e efetivos de decisão governamental.¹⁰ Se a simulação aqui proposta for aceita, algumas sequências de realização do trajeto que conduz de 1 a 4 podem ser imaginadas.

A sequência 1, 3, 4 revela a escolha por priorizar a dimensão da governabilidade, fazendo com que os mecanismos de representação sejam dotados da finalidade principal de *produzir contextos de autorização para que o governo governe*. Não se trata de afirmar negativamente que a ênfase na recomendação schumpeteriana - a necessidade de produção de governo - impede a consolidação de formas de representação. Ao contrário, o que se procura afirmar é que a escolha por governabilidade tem como consequência a formulação positiva de uma exigência precisa ao sistema de representação: *mais do que representar ele deve extrair da dispersão das opiniões uma vontade política majoritária capaz de sustentar governos e decisões estáveis e efetivas*. Em termos factuais, contextos políticos marcados pela combinação entre *parlamentarismo e sistema majoritário puro* (e. g., Grã-Bretanha) são caracterizados pela organização do mundo da representação segundo exigências postas pelo mundo da governabilidade.

A sequência 1, 2, 4, inversamente, exhibe a opção por maximizar o plano da representação e de subordinar a governabilidade à expressão ponderada das opiniões. Aqui não se trata de estabelecer prioritariamente uma autorização popular para que haja governo. Por outro lado, isso não implica considerar a governabilidade como aspecto irrelevante. Ela deriva, na verdade, da prévia expressão proporcional das diferentes identidades. Uma vez constituída a representação, a produção de governo é o efeito da montagem de maiorias possíveis. A manutenção dessas maiorias, portanto, escapa em grande medida da decisão individual dos eleitores. O sistema lhes garante tão somente a ponderação de suas opiniões, mas não uma ingerência mais efetiva na formação de governos. Dada a fragmentação,

¹⁰ Este cenário, se mensurado, manifestaria a presença combinada de altos índices de proporcionalidade e baixos índices de rotatividade governamental.

favorecida pela ênfase na proporcionalidade da representação, a formação de coalizões possui lógica própria, não redutível, portanto, à lógica da expressão de opiniões pela via eleitoral. A analogia com o mundo real indica alguma semelhança para com o cenário italiano de 1919 até o estabelecimento do fascismo e do pós-guerra.¹¹ Em outras palavras, contextos políticos marcados pela combinação entre *parlamentarismo e sistema proporcional* são caracterizados pela organização do mundo da governabilidade segundo exigências postas pelo mundo da representação.

Em ambas as sequências imaginadas há uma característica crucial comum: os processos de constituição do governo e de definição da representação têm como ponto de partida um único momento eleitoral. Em outras palavras, trata-se de cenários habitados por eleitores unidimensionais, confinados apenas à escolha da representação.

No primeiro caso, o sistema majoritário de distritos uninominais faz com que o resultado eleitoral seja menos uma expressão da proporcionalidade das opiniões do eleitorado e muito mais um mecanismo eleitoral de produção de maiorias para governar. Qualquer que seja o partido vitorioso e a extensão de seu sucesso em número de votos, o mecanismo unidistrital-majoritário produz necessariamente maiorias. O caso inglês é notório. Nas eleições de 1992 por volta de 47,78% dos eleitores ingleses não conquistaram acesso à representação. A estrutura dos distritos uninominais faz com que eleitores de candidatos derrotados fiquem sem qualquer representação. É essa dinâmica perversa que explica o seguinte resultado eleitoral:

QUADRO I

ELEIÇÃO GERAL DE 9 DE ABRIL DE 1992 (REINO UNIDO) CADEIRAS E VOTOS¹²

	votos (1000)	%	cadeiras	%
Conservadores	14,078	41,88	336	51,61
Trabalhistas	11,554	34,31	271	41,63
Liberais Democratas	5,999	17,85	20	03,07

FONTE: *Representation: Journal of Electoral Record and Comment*, Spring-Summer, 1992, número especial sobre as eleições britânicas.

Desse quadro podemos destacar duas distorções cruciais:

1. Transformação de minorias eleitorais em maiorias parlamentares, tal como atesta a performance dos conservadores: 41,88% de votos e 51,61% de cadeiras.

¹¹ O exemplo italiano é extremamente valioso, pois permite considerar em um mesmo caso nacional a presença dos dois modos de combinar governabilidade e representação. Da unificação até 1919 observa-se a combinação entre *parlamentarismo, voto majoritário e franquia eleitoral excludente*. De 1919 à vitória do fascismo e no pós-guerra, a combinação é alterada: *parlamentarismo, representação proporcional e sufrágio universal*. Este é o contexto a partir do qual a análise da política italiana destaca o problema da ingovernabilidade. Para uma descrição sumária desse processo, ver Dante Germino e Stefano Passigli, *The Government and Politics of Italy*. New York: Harper & Row, 1968.

¹² Apenas os três principais partidos: Conservador, Trabalhista e Liberal Democrata.

2. Sub-representação dos menores partidos: os Liberais-Democratas, apesar de terem conquistado a notável marca de 17,85% dos votos, acabaram limitados a 3,07% da representação.

No segundo caso, o momento eleitoral deflagrador não conduz diretamente à definição de quem deve governar. A alquimia das coalizões se dará fora de qualquer controle eleitoral direto, pois terá como base compulsória a distribuição proporcional das opiniões reveladas pela via eleitoral. O único modo de viabilizar alguma influência do eleitor na formação de coalizões - em contextos nos quais a definição do governo e da representação derivam de uma mesma escolha eleitoral - é proporcionado por mecanismos eleitorais que permitem a expressão de mais de uma preferência por parte dos eleitores.¹³

Em ambos os casos mencionados - parlamentarismo com sistema eleitoral majoritário ou parlamentarismo com sistema eleitoral proporcional - há uma característica crucial comum: *os processos de constituição do governo e de definição da representação têm com ponto de partida o exercício de um voto dotado de estrutura unidimensional*. As alternativas são claras: ora se sacrifica a governabilidade, para manter a representação fidedigna; ora se faz da representação um mero mecanismo de produção de governo.

É importante reconhecer que as sequências mencionadas sustentam-se em casos extremos. Há uma variedade de contextos nacionais nos quais a orientação preferencial pela governabilidade não exclui a introdução de mecanismos que visam reduzir desproporcionalidades na representação. Assim o demonstram o exemplo alemão - que acrescenta ao modelo majoritário puro um sistema proporcional de lista partidária - e o francês - através do artifício da *ballotage*. Por se tratarem de casos extremos, os exemplos escolhidos para ilustrar as sequências podem revelar, ainda, um importante defeito formal. Se em ambos a maximização de uma dimensão se dá pela inibição da outra, é possível ponderar que nenhuma delas atende plenamente aos requisitos ideais exigidos pela cela 4 do modelo acima apresentado - *governabilidade efetiva* (i.e., presença de uma maioria que sustenta políticas governamentais significativas) e *representação das opiniões* (i.e., a *polis* é uma miniatura dotada da mesma razão das proporções do *demos*). Neste sentido, as sequências sugeridas podem ser representadas como *trajetos incompletos* de transição do cenário 1 - *o estado de natureza política* - para o cenário 4.¹⁴

Uma linha de investigação interessante seria, certamente, a de detectar diferentes trajetos de correção: experimentos políticos voltados para a maximização de governabilidade dotados de mecanismos de redução de desproporcionalidades na representação; ou vice-versa, experimentos que privilegiam a proporcionalidade da representação, mas que introduzem redutores da fragmentação parlamentar. Com certeza, a caracterização dessas alternativas ultrapassa as intenções deste ensaio. No entanto, é possível imaginar um trajeto distinto, capaz

¹³ Essa possibilidade é garantida pelo sistema de *Single Transferable Vote (STV)*. Nele, além de sua primeira preferência, o eleitor pode assinalar ordenadamente na cédula suas escolhas subsequentes, que poderão consignar candidatos de partidos coligados. Na parte final deste ensaio será feita uma referência mais detalhada ao *STV*.

¹⁴ A ideia de trajeto incompleto não deve ser vista apenas como imperativo formal, derivado dos termos do modelo aqui adotado. O debate institucional tanto na Grã-Bretanha como na Itália, por exemplo, tem manifestado fortes insatisfações para com os arranjos eleitorais e governativos adotados. No caso britânico, é crescente a demanda por algum tipo de representação proporcional, com preferência destacada para o *STV*. Para o exemplo italiano, há quem considere a introdução de fórmulas majoritárias essencial para a viabilidade do parlamentarismo. Para uma apresentação desses problemas, ver Vernon Bogdanor, *The People and the Party System. The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge. Cambridge University Press, 1981 e Giovanni Sartori. "Le Riformi Istituzionali Tra Buone e Cattive", op. cit.

de conectar de forma direta o estado de natureza político - cela 1 - com o estado de mundo descrito pela cela 4. Esta será a matéria da seção seguinte.

3. Um cenário de escolha simultânea e não excludente

As sequências extremas até agora mencionadas podem ser percebidas como materializações do axioma básico da democracia: uma ordem política legítima tem como base mínima e necessária o consentimento. No entanto, há distintas formas de enquadrar e ponderar a dimensão do consentimento. Se este for percebido prioritariamente como autorização para que haja governo, tem-se um caso claro de opção preferencial pela governabilidade. Se o consentimento for percebido como expressão agregada e organizada de identidades e opiniões, o tema da representação aparece como decisivo. Tal como foi afirmado, em ordens políticas reais, sequências orientadas preferencialmente para cada uma dessas dimensões não excluíram trajetos de correção: não há governabilidade democrática possível sem representação, assim como não há representação efetiva e duradoura sem governabilidade.

É possível, ainda, imaginar outro cenário de combinação entre as variáveis básicas da ordem democrática, aqui sugeridas. Trata-se da escolha por maximizar simultaneamente governabilidade e representação, movimento semelhante ao *shortcut* descrito - e não recomendado - por Dahl, que marca a passagem direta do mundo das *hegemonias fechadas* para o da *poliarquia*.¹⁵ O trajeto alternativo aqui sugerido - a sequência 1,4 - deve obedecer a dois requisitos formais:

1. Maximização simultânea - em termos valorativos e práticos - das dimensões da representação e da governabilidade.
2. Presença de *duas lógicas eleitorais*, formal e substantivamente distintas, que, de forma simultânea, produzem governo e representação.

As implicações desses requisitos são evidentes: trata-se de uma combinação de *presidencialismo* - escolha eleitoral direta de quem governa - com *representação proporcional*. A diferença básica desse trajeto para com os considerados acima é marcada pela presença de uma *dupla lógica eleitoral*: majoritária para o Executivo e proporcional para o Legislativo. A operação dessa dupla lógica aparece como recurso que permite que as dimensões da representação e da governabilidade sejam tratadas e reguladas fora de um cenário de soma zero, já que o eleitor teria à sua disposição mecanismos não excludentes de manifestação da *vontade* e da *opinião*.

A combinação sugerida contém, ainda, um mecanismo de compensações. O princípio majoritário de definição do governo no presidencialismo pode ser mitigado pela composição proporcional da *polis*. Por outro lado, a possibilidade de emergência de uma autorização majoritária para que haja governo pode atenuar distorções derivadas da não correspondência, no Legislativo, entre peso parlamentar e poder efetivo de cada partido. Enquanto o primeiro cenário de compensações aparece como trivial, esse último aspecto é crucial e merece consideração mais detida.

¹⁵ Cf. R. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*. Na abordagem dahlmiana este seria um trajeto pouco suspeito de acesso à poliarquia, já que implicaria a necessidade de solução simultânea dos problemas da incorporação e da institucionalização da competição política.

O principal mérito da representação proporcional é o da possibilidade de correspondência entre percentagens de cadeiras e de votos, obtidos pelos partidos políticos. No entanto, dessa proporcionalidade na constituição da *polis* não deriva de modo necessário uma proporcionalidade na configuração do *governo*. Em outras palavras, a representação proporcional isoladamente não é garantia suficiente de que a formação de governos reflita a vontade popular, ou por ela seja influenciada. Esta aparente inconsistência se explica pelo fato de que há uma variável que pode ponderar o peso das bancadas parlamentares na formação de coalizões de governo. Trata-se do *ratio* entre o percentual de cadeiras, obtidas por um partido, e o percentual de coalizões que esse mesmo partido pode inviabilizar com sua retirada.¹⁶

A compatibilidade dessas duas lógicas pode ser regulada por duas variáveis cruciais: a disposição coalicional das elites políticas relevantes e mecanismos de legislação eleitoral. Dito de outra forma, a opção presidencialista - se compreendida como compromisso simultâneo com governabilidade e representação - não deflagra de modo necessário um arranjo político com tinturas esquizofrênicas. A estrutura do modelo, pelo contrário, pode ser temperada com ingredientes de comportamento político e artifício legal. Em outras palavras, não há impedimentos irreconhecíveis à convergência das escolhas que se manifestam nos distintos âmbitos da produção de governo e definição de representação.¹⁷

Um requisito legal e decisivo para a convergência das duas lógicas eleitorais é o do alinhamento do calendário eleitoral. Eleições isoladas para o Executivo são um domínio convidativo para a emergência - e o eventual sucesso - de *outsiders*. A compatibilidade das duas lógicas parece exigir - ainda que se mantenham as suas distintas consequências - a simultaneidade das eleições: o Executivo e o Legislativo - ou pelo menos parte considerável deste - devem ser escolhidos em uma única eleição. A extensão dessa simultaneidade aos Executivos e Legislativos estaduais esbatesse uma ampla arena para diversas coalizões.

A combinação entre presidencialismo e representação proporcional, ao contrário das diferentes mesclas possíveis em torno do sistema parlamentarista, pode ser definida, sem exagero, como um privilégio institucional: um cenário de maior captação possível de votos e de maximização do seu peso na definição do governo e da representação. Ela combina o máximo possível de incorporação no plano da representação com a prerrogativa popular da escolha direta de quem governa. Os reformadores parlamentaristas terão grandes dificuldades em provar que pode ser mais democrático um regime que resulta da transição do voto bidimensional - eleger governo e escolher a representação - para o predomínio da unidimensionalidade - escolher tão somente representantes.

A magnitude ótima da combinação entre presidencialismo e proporcionalidade depende, contudo, de correções no sistema de representação. É o que veremos a seguir.

¹⁶ Essa medida de Power ratio foi desenvolvida por R. J. Johnston. Um Índice acima de 1.0 indica que o partido é mais poderoso do que sua alocação de cadeiras poderia primariamente indicar, enquanto que um índice abaixo de 1.0 sugere um cenário contrário: a despeito de delatada base parlamentar, um partido não consegue transformar esse recurso em um correspondente poder de definir governos. Cf. R. J. Johnston. *Political, Electoral and Spatial Systems: An Essay in Political Geography*, Oxford: Clarendon Press, 1979 e "Seats, Votes, and the Allocation of power in Electoral Systems", in Arend Lijphart e Bernard Grofman (Eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, op. cit., pp. 59-69. Um cenário clássico dessa não correspondência é o representado pelos partidos religiosos em Israel, quase sempre decisivos, a despeito de seu diminuto peso parlamentar, na montagem de uma coalizão majoritária.

¹⁷ Para uma listagem de argumentos que apresentam o presidencialismo democrático como gerador necessário de uma dinâmica política tensa e marcada por uma dupla legitimidade, ver Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America". *Latin America Research Review*, XXV, #1, 1990, pp. 157-179.

4. Representação Proporcional: Distorções e prescrições para reforma

A adoção do princípio da proporcionalidade da representação é uma das características cruciais do ingresso brasileiro em um padrão político competitivo. Foi - e tem sido - através do emprego da representação proporcional que se definiu a experiência brasileira de constituição de uma *polis* moderna, marcada pela incorporação sempre crescente e pela institucionalização, via partidos, da competição política.¹⁸ Todas as dimensões típicas de ordens competitivas - tais como sistema partidário e corpos legislativos - tiveram a sua racionalidade dirigida pelos parâmetros estabelecidos pelas regras proporcionais.

A manutenção da representação proporcional, mesmo sob os anos autoritários recentes, acabou por definir um cenário no qual uma maioria eleitoral e cívica crescentemente antiautoritária constituiu uma maioria parlamentar de semelhante configuração. Dadas as características congressuais da transição brasileira, é legítimo imaginar as dificuldades interpostas a esse padrão, caso tivesse vigorado um sistema eleitoral no qual a conversão de votos em cadeiras não se orientasse pelo princípio da proporcionalidade.¹⁹

No entanto, o predomínio desse procedimento de constituição da *polis* não tem implicado a sua incontroversa aceitação. Sobretudo em tempos recentes, vem sendo afirmada de modo dogmático a superioridade indisputada de sistemas majoritários - puros ou combinados -, no que diz respeito à disciplinarização das expressões do demos. No entanto, a consideração adequada das razões dos argumentos antirrepresentação proporcional escapam às intenções deste ensaio. Minha escolha limitar-se-á a refletir sobre argumentos que, apesar da preferência pela proporcionalidade, apontam para distorções na aplicação brasileira da representação proporcional. Em outras palavras, trata-se de enfatizar juízos substantivamente orientados para a defesa da proporcionalidade, marcados, contudo, por críticas fortes aos procedimentos adotados no Brasil para realizar as prescrições de Thomas Hare, John Stuart Mill e José de Alencar.

Antes de tudo, importa admitir que a opção pelos princípios da representação proporcional não é condição necessária para a existência de uma proporcionalidade efetiva, na qual a distribuição de cadeiras seja idêntica à ponderação da variedade das opiniões. A existência de distritos com magnitudes distintas e dotados de diferentes *ratios* entre eleitores e representantes pode gerar padrões de distorção da representação semelhantes aos encontrados em países que adotam o sistema majoritário, mesmo em sua forma pura. De fato, essa é uma das mais frequentes queixas a respeito das distorções da representação proporcional no Brasil. A magnitude dos distritos varia de oito representantes (Roraima, entre outros), com um *ratio* eleitor representantes de 9.125, a 60 (São Paulo), com *ratio* de 308.000. O cenário agregado exhibe um contexto de substancial disparidade da densidade da representação.

A correção desse padrão de disparidade parece exigir alterações de difícil operacionalidade política. Qualquer modificação, mesmo madrigal, nas relações vigentes entre votos e cadeiras implica não desprezível realocação da distribuição de poder partidário e

¹⁸ Não é irrelevante notar que os padrões de competição não poliárquicos no Brasil - vigentes no Império e na Primeira República - incluíram entre seus procedimentos a representação majoritária.

¹⁹ Esse juízo não tem por finalidade atribuir à representação proporcional a paternidade exclusiva da transição para a democracia no Brasil. No entanto, é razoável supor que a introdução de fórmulas majoritárias - sobretudo em momentos nos quais o regime militar detinha maior controle sobre a dinâmica política - teria gerado uma *polis* com distinta configuração. Nesse mundo contrafactual é possível, ainda, imaginar os efeitos para as chances da democracia da adoção - sob a ditadura - da combinação entre parlamentarismo e voto majoritário.

federativo, assim como no interior de cada estado e de cada partido. Um cenário alternativo seria o desvincular a representação popular na Câmara dos Deputados da ideia de representação dos estados, que é garantida pelo Senado.²⁰ Nesse caso, a alteração não se apresenta como mais simples. Alguma redistribuição do eleitorado aparece como requisito necessário, seja pela criação de distritos eleitorais não coextensivos aos estados ou pela transformação do país em um único e imenso distrito eleitoral.

No entanto, é possível observar outro padrão de distorção com forte impacto sobre a constituição da representação e, curiosamente, menos apontado do que o anterior. As soluções possíveis, correspondentes a esse padrão, poderão, ainda, resolver problemas suscitados pelo padrão de distorção antes considerado. Trata-se dos efeitos produzidos pelo mecanismo da lista partidária adotado no Brasil, baseado no princípio do *non-transferable vote*. O mecanismo aqui empregado é uma das variações possíveis dos chamados sistemas de lista partidária. Em tais sistemas, a oferta de representação se dá através de listas de candidatos a cargos legislativos, definidos pelos partidos políticos. Há uma variedade de aplicações possíveis do sistema de lista. Os dois exemplos extremos, no que diz respeito às margens de liberdade oferecidas ao eleitor, são os sistemas de lista partidária fechada - adotados em Israel, Portugal e Argentina, entre outros - nos quais o eleitor escolhe apenas o partido, mas não o ordenamento de candidatos eleitos, e os sistemas de lista partidária não ordenada - Brasil, Chile e Finlândia - no qual as escolhas dos eleitores definem a ordem dos candidatos eleitos. Nesse último caso, o voto é dado a candidatos individuais, de forma tida como intransferível.

Na verdade, ocorre transferência, só que regulada por uma migração eleitoral de natureza lotérica. O cenário pode ser resumido do seguinte modo: todos os votos de um candidato fracassado, já que pertencem ao partido, são transferidos a outros candidatos, sem que o eleitor manifeste qualquer decisão a esse respeito. Da mesma forma, todos os votos obtidos por um candidato bem sucedido, e que excedem a quota eleitoral, são transferidos para candidatos que individualmente não alcançam este limiar. Trata-se, portanto, de um método eleitoral gerador de considerável dose de *wasted votes*. Não há como ler nos votos excessivos, assim como nos votos fracassados, qualquer indicação de transferência. Ainda assim, esta se processa, já que qualquer voto pertence ao patrimônio eleitoral do partido que o recebeu. A análise de alguns dados eleitorais, apresentados na tabela a seguir, referente à eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, no Rio de Janeiro, é suficiente para uma rápida demonstração do problema e da sua magnitude.

TABELA 1

**VOTOS ATRIBUÍDOS A CANDIDATOS À CÂMARA FEDERAL
RIO DE JANEIRO / 1990**

TN	VV	VD	%VD
3.743.971	2.282.405	1.461.566	39

TN: total de votos nominais. VV: votos vitoriosos (em candidatos eleitos). VD: votos em candidatos derrotados.

FONTE: TRE/RJ

²⁰ A esse respeito ver, Olavo Brasil de Lima Jr. e Fabiano Guilherme Mendes dos Santos, "O Sistema Proporcional no Brasil. Lições de Vida". In: Olavo Brasil de Lima Jr. (Org.), *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo. 1991 e Olavo Brasil de Lima Jr., "Cidadania e Instituições Políticas no Brasil Contemporâneo". *Presença*, # 15, junho de 1992.

A tabela indica que nada menos do que 39% das preferências eleitorais são constituídas por *votos migratórios*. Ou seja, com exceção dos votos dados a candidatos de partidos que não alcançaram a quota mínima, esses votos alimentam o sistema da representação sem que seus titulares - os eleitores - os reconheçam como seus, diante da configuração final dos resultados.²¹ O peso dessa migração de votos é decisivo, pois nas eleições de 1990 para a Câmara dos Deputados, no Rio de Janeiro, apenas quatro dos quarenta e seis deputados eleitos atingiram individualmente o quociente eleitoral. No entanto, ao fazê-lo excederam o valor desse quociente, gerando, assim, um contingente de *votos pleonásticos*, também transferidos, via partido, para outros candidatos. A extensão dessa nova transferência pode ser atestada na tabela seguinte.

TABELA 2

**CANDIDATOS À CÂMARA QUE ALCANÇARAM O COEFICIENTE ELEITORAL
(103.264)²²
RIO DE JANEIRO / 1990**

Candidatos	Votação	Excesso	%>TV
Cidinha Campos	304.500	201.236	
Cesar Maia	114.304	11.040	
Amaral Netto	134.313	31.040	
Fábio Raunheitti	104.782	1.518	
Total	657.899		7%

FONTE: TRE/RJ.

Os dados dispostos nas duas tabelas apresentadas indicam, portanto, que 46% dos votos nominais têm - por simples derrota ou por transferência - destino distinto daquele originalmente previsto pelo eleitor. Trata-se de um estranho fenômeno, produzido por um mecanismo que apresenta como sua principal virtude a maximização da liberdade de escolha do eleitor. Se esse contingente de votos derrotados e migratórios for acrescido dos votos de legenda, configura-se o seguinte cenário:

²¹ O número de votos dados a candidatos de partidos que não alcançaram o quociente mínimo foi diminuído nas eleições do Rio de Janeiro, em 1990. O fenômeno pode ser explicado pelo fato de que dos 30 partidos que disputaram aquela eleição apenas quatro concorreram isoladamente. Vinte e seis partidos optaram por coligar-se, o que fez com que os votos de micropartidos pudessem migrar para candidatos efetivamente eleitos. O fenômeno da coligação para eleições proporcionais, como exponenciador das distorções aqui mencionadas, será considerado adiante.

²² O coeficiente aqui adotado resulta da divisão do número de votos dados a candidatos (3.743.971), mais os votos de legenda (1.016.511) pelo número de cadeiras disputadas (46). O resultado obtido não representa o coeficiente adotado na eleição, cujo cálculo inclui, ainda, o número de votos em branco. Como meu propósito é destacar as transferências voluntárias derivadas de votos nominais e de legenda, assim como os excessos, fui obrigado a postular uma quota que só considera os votos efetivamente dados a candidatos e a partidos.

TABELA 3

**VOTOS ATRIBUÍDOS A LEGENDAS E A CANDIDATOS À CÂMARA FEDERAL
RIO DE JANEIRO / 1990**

VL	TN	VV	VD	VE
1.016.511	3.743.971	2.282.405	1.461.566	244.843

VL: total de votos atribuídos a legendas; **TN:** total de votos nominais; **VV:** votos vitoriosos em candidatos eleitos; **VD:** votos em candidatos derrotados; **VE:** votos que excederam o quociente eleitoral.

FONTE: TRE/RJ

A tabela permite concluir que de um total de 4.760.482 votos (nominais mais legendas), 2.722.920 votos (legenda, votos em candidatos derrotados²³ e votos em excesso) constituem o contingente de votos cuja destinação escapava do alcance do eleitor. Mesmo que a inclusão dos votos de legenda nesse contingente seja considerada descabida - pois nesse caso o eleitor optou pela migração de seu voto - a proporção é dilatada: dos votos totais, 1.706.409 votos (36%) têm destino distinto do esperado pelo eleitor. A agregação dos votos de legenda (21% dos votos) a essa proporção faz com que 57% dos votos - com exceção dos poucos destinados a partidos derrotados - sejam constituídos por votos migratórios. Mais do que proporcional, o mecanismo do *non-transferable vote* se apresenta como produtor de escolhas eleitorais com destino aleatório.

As distorções desse mecanismo podem ser agravadas diante da possibilidade de coligações partidárias para eleições proporcionais. A migração intrapartidária se converte, assim, em migração interpartidária. A magnitude dessa distorção pode ser imaginada se consideramos que na eleição para a Câmara dos Deputados no Rio de Janeiro em 1990, apenas quatro dos trinta partidos concorrentes não participaram de coligações.

De modo mais preciso, é possível mensurar a extensão da migração autorizada pela prática da coligação eleitoral em pleitos proporcionais. Tome-se, para tal, a coligação formada pelo PMDB, PTB, PFL e PDC, no Rio de Janeiro, para as eleições para a Câmara dos Deputados, em 1990. Se isolarmos apenas o desempenho do PMDB e do PFL, obteremos os seguintes resultados:

²³ Incluindo, aqui, candidatos de partidos que não alcançaram o quociente. Ver nota 15.

TABELA 4

**VOTOS ATRIBUÍDOS A LEGENDAS E A CANDIDATOS À CÂMARA FEDERAL
(PFL E PMDB)
RIO DE JANEIRO/1990**

	PMDB	PFL
Total de Votos (Nominais e Legenda)	311.891	377.793
Número de Eleitos	2	5
Votos Obtidos pelos Eleitos	72.234	238.866
Votos Transferidos (VT)	239.657	138.228
VT para o partido ²⁴	134.314	138.228
VT para a coligação	105.343	0
Votos Recebidos da Coligação	0	137.427

FONTE: TRE/RJ

A tabela indica um padrão simétrico de distorção. Da votação do PMDB, 77% dos votos foram transferidos para candidatos não escolhidos pelo eleitor. Nesse subtotal, 44% foram transferidos para outros partidos. No conjunto, 34% dos votos peemedebistas acabaram por viabilizar a eleição de candidatos de outros partidos da coligação. Ao mesmo tempo, a eleição de cinco deputados do PFL foi viabilizada com a transferência de 137.427 votos, que correspondem a 36% da votação total desse partido.

O *non-transferable vote* define-se, portanto, como o pior dos mundos possíveis, no que diz respeito à aplicação do princípio da representação proporcional. Apesar de acenar com a possibilidade de livre escolha do eleitor, o sistema impede qualquer controle do cidadão sobre a migração a que se submete o seu voto. Esse efeito randômico é agravado, no caso brasileiro, por duas contingências: a heterogeneidade programática dos partidos e a possibilidade de coligações para eleições proporcionais.²⁵ Dessa forma, o aspecto aleatório da migração do voto pode converter-se em um sistemático mecanismo de negação das escolhas originalmente manifestadas pelos eleitores. O sistema, na verdade, minimiza a liberdade de escolha do eleitor, apesar de doutrinariamente enfatizá-la.

Por outro lado, a redução da efetividade das escolhas eleitorais individuais não se dá em função do fortalecimento do controle dos partidos sobre as listas de candidatos. A usurpação do eleitor parece não obedecer a qualquer desígnio micheliano, mas antes à opção por um padrão de regulação da competição política que pressupõe e exponência do comportamento político individualista por parte dos que disputam a preferência do eleitor.²⁶

A distorção básica do sistema de lista partidária adotado no Brasil, portanto, é a de que ele interdita um dos principais propósitos do princípio da representação proporcional:

²⁴ Esse valor representa quantos votos o partido teria necessitado para completar a sua quota de cadeiras. O cálculo de quota tem por base o quociente de 103.264. Se o PMDB elegeu dois deputados, cujo somatório de votos nominais foi de 72.234, para completar a quota de (103.234), seria necessária a transferência de 134.341 votos.

²⁵ Há, ainda, um requinte de bizarria nesse sistema: as coligações proporcionais para a Câmara dos Deputados não se repetem necessariamente para eleições para as Assembleias Legislativas.

²⁶ Esse ponto foi desenvolvido persuasivamente por Scott Mainwaring, ao destacar a importância das consequências da ação e das preferências dos atores políticos sobre a definição das leis eleitorais. Cf. Scott Mainwaring, "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective" *Comparative Politics*, vol. 24, # 1, October 1991, pp. 21-44.

garantir que o maior número possível de votos (opiniões) constitua a representação. Além disso, como foi visto, o sistema é vulnerável a duas críticas fundamentais: o escasso controle partidário sobre a manufatura da representação e a submissão da escolha do eleitor a uma migração imprevisível.

Que prescrições de reforma - mantendo os princípios gerais da representação proporcional - podem atenuar os efeitos perversos apontados? Aqui, como em outros dilemas, a escolha de procedimentos deve ser orientada pela decisão substantiva a respeito de que problema aparece como mais relevante.

Se, por exemplo, o problema do escasso controle partidário for apresentado como decisivo, a alternativa que se impõe é a da adoção de mecanismos de lista partidária bloqueada. Trata-se, na verdade, de um dos artifícios proporcionais mais simples: os eleitores escolhem partidos, e não candidatos; cabe a cada partido ordenar na cédula a sua escala de preferências. Nesse modelo, é enorme o poder das burocracias partidárias, tanto na constituição como no ordenamento das listas, já que o eleitor não pode alterar a composição e a ordem definidas pelo partido. Esse sistema é adotado em Israel - com uma única *constituency* nacional -, Portugal e alguns países da América Latina, tais como, entre outros, Argentina, Bolívia, Colômbia e Uruguai.²⁷

As prováveis quimeras michelianas desse modelo podem ser largamente compensadas pelo fortalecimento de identidades partidárias e pela eliminação do problema da migração do voto. É importante considerar, ainda, a possibilidade de adoção emergencial desse sistema, como um mecanismo temporário de indução à maior identificação partidária. Essa ideia de *sazonalidade* - que põe em ação a ideia de *sistemas eleitorais alternados* - pode ser percebida nos exemplos finlandês e chileno, países nos quais a adoção do *non transferable vote*, respectivamente em 1954 e 1958, foi precedida por décadas de controle partidário sobre as listas eleitorais.

Se a ameaça micheliana for julgada excessiva, e se a preferência valorativa se dirigir para a defesa da integridade da escolha do eleitor, o sistema de *single-transferable vote* (STV) aparece como o mais convidativo.²⁸ O STV é uma modalidade de representação proporcional não baseada nos sistemas de lista partidária. Tal como aplicado contemporaneamente - República da Irlanda, Malta, Senado australiano, Câmara Baixa da Tasmânia e algumas eleições na Irlanda do Norte -, o sistema oferece ao eleitor a oportunidade de expressar na cédula a sua ordem de preferência pelos candidatos apresentados. A reprodução de uma cédula eleitoral típica do sistema de STV - ver ANEXO I

²⁷ O Uruguai apresenta uma curiosa variante. Cada sublegenda partidária pode apresentar sua própria lista. Diante das listas, o eleitor procede tal como nos casos mencionados de lista bloqueada. Para uma avaliação comparada dos sistemas eleitorais adotados na América Latina, ver Dieter Nohlen, "Experiências de reforma eleitoral: lições para a América Latina". In: Hégio Trindade (org.), *Reforma Eleitoral e Representação Política: Brasil Anos 90*, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1992.

²⁸ A literatura sobre o STV é variada. Para uma exposição clara dos princípios e dos métodos desse sistema ver Vernon Bogdanor, *The People and the Party System. The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, op. cit. Ver ainda: R. J. Johnston e P. J. Taylor, *Geography of Elections*. New York: Holmes & Meier, 1979. Para uma avaliação do mais bem sucedido experimento do STV. Ver Cornelius O'Leary, *Irish Elections, 1918-1977: Parties, voters and proportional representation*. New York. St. Martin Press, 1979 e a revista *Representation*, vol. 30, #111, número especial sobre a experiência irlandesa. A primeira - e até onde sei única - sugestão de aplicação do STV no Brasil foi apresentada por Joaquim Francisco de Assis Brasil, em seu livro *Democracia Representativa: Do voto e do Modo de Votar*. Paris/Lisboa: Guillard, Aillaud, 1893.

- referente ao distrito de North-East Cork, no Sul da República da Irlanda, permite uma melhor compreensão do mecanismo.

Trata-se de um distrito com três representantes no Dail - Câmara Baixa irlandesa. Os eleitores podem ordenar na cédula suas preferências, podendo optar, ainda, pelo voto não transferível, caso marquem apenas uma alternativa. Ainda que a descrição detalhada desse procedimento ultrapasse os limites deste ensaio, é importante mencionar as seguintes características da apuração sob o STV:

1. São apuradas todas as primeiras preferências marcadas nas cédulas.
2. Caso algum candidato alcance, ou supere, o quociente eleitoral, ele é declarado eleito.
3. Se o total de seus votos ultrapassar o necessário, o excedente é distribuído para outros candidatos, de acordo com as indicações manifestadas pelos eleitores nas células.
4. Se na primeira apuração - descrita no estágio 1 - nenhum candidato obtiver a quota, o menos votado é eliminado.
5. As cédulas que atribuíram a primeira preferência ao candidato eliminado são recontadas para determinar as transferências autorizadas pelos eleitores. Esse procedimento se repete até que se obtenha o total das transferências possíveis.

O sistema limita, portanto, o número de votos desperdiçados. Por se tratar de uma modalidade de representação proporcional, sem lista partidária fechada, o sistema é obrigado a conviver com o fenômeno da migração do voto. Só que, ao fazê-lo permite que o eleitor tenha um controle maior do que o observado no NTV sobre a destinação de sua escolha. Outra virtude desse modelo está presente no fato de que o ordenamento das preferências por parte do eleitor permite que este tenha uma interferência real em processos de formação de coalizões.²⁹ Com a transferência - ou não - de suas segundas escolhas para partidos coligados, os eleitores podem fortalecer - ou não - as coalizões estabelecidas pelas elites partidárias. A experiência eleitoral irlandesa fornece várias evidências dessa interação.³⁰

O principal problema do STV reside no fato de que jamais foi aplicado em sociedades industriais de larga escala. Isso, contudo, não impede que o sistema seja percebido como o predileto dos adeptos da reforma eleitoral na Grã-Bretanha.³¹ No entanto, é juízo indisputado que a sua incidência se limita a sociedades tidas como periféricas. Não é meu propósito discutir a respeito das exigências societárias para o bom funcionamento do STV, mesmo porque a ausência de experiências em sociedades modernas e de larga escala não pode ser considerada como impedimento necessário. Mas é importante mencionar alguns requisitos apresentados mesmo pelos adeptos desse sistema.

²⁹ A este respeito ver Vernon Bogdanor, *The People and the Party System. The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, op. cit., p. 234-243.

³⁰ Of. Cornelius O'Leary, *Irish Elections, 1918-1977 Parties, voters and proportional representation*, op. cit.

³¹ Na verdade, o sistema foi prescrito inicialmente por Thomas Hare para aplicação na Inglaterra do século XIX. Na proposta de Hare, a Inglaterra seria transformada em um único distrito eleitoral. O brasileiro Joaquim Francisco de Assis Brasil, em 1893, criticou a proposição unidistrital, por julgá-la impraticável. A alternativa por ele oferecida aproxima-se do mecanismo adotado posteriormente na Irlanda. Cf. Joaquim Francisco de Assis Brasil, *Democracia Representativa: Do Voto e do Modo de Votar*, op. cit., especialmente o livro IV - "Da Eleição" -, Capítulo 2 - "Sistema eleitoral que eu proponho" - pp. 197-210.

O STV parece exigir, antes de tudo, uma distritalização com baixa magnitude. No caso irlandês, a magnitude dos distritos varia de um mínimo de três para um máximo de cinco. Tanto o mecanismo de escolha eleitoral em um distrito de grande magnitude, como a própria apuração das eleições, seriam de extrema complexidade.³² Além disso, tudo indica - tal como se observa na República da Irlanda e na ilha de Malta - que o sistema demanda um *ratio* representante-eleitores de baixo a médio. No caso irlandês, a média situa-se em torno de 20.000 eleitores para cada representante, com os valores reais situando-se entre 17.000 e 23.000.³³ Outro aspecto relevante diz respeito à extensão da oferta de representação. Nesse sentido, o exemplo oferecido na cédula em anexo é ilustrativo, pois exhibe um distrito no qual todos os três partidos irlandeses relevantes estão competindo, acrescidos da presença do minúsculo *Sinn Féin*. Cada um dos dois maiores partidos - o Fine Gael e o Fianna Fail - apresenta exatamente um número de candidatos igual ao número de cadeiras em disputa. Tanto os trabalhistas como o Sinn Féin disputam apenas com um candidato. A cédula se completa com a inscrição de dois candidatos independentes.³⁴ O STV opera, portanto, com um sistema partidário de fragmentação baixa a média, com limitada oferta de candidatos por parte dos partidos em cada distrito. A literatura indica um provável efeito redutor do STV sobre o número de partidos. Tal redução, se efetiva, operaria sem retirar do eleitor de partidos eliminados a possibilidade de transferência ordenada de seus votos. O STV pode ser percebido, ainda, como um sistema que favorece a disposição coalicional, pois permite que a política de um partido maximize sua capacidade potencial de receber segundas preferências, sem alterar lealdades partidárias já estabelecidas.

A aplicação ortodoxa do STV ao cenário brasileiro demandaria alterações de grande magnitude. A primeira delas seria a imediata redistritalização do país, fazendo com que a magnitude dos distritos, além de menor, reflita a real distribuição do eleitorado. No entanto, é possível imaginar modalidades menos ortodoxas de utilização, sobretudo se retivermos de toda a aparente complexidade do STV o seu fundamento básico: *o princípio ordenado e intencional das transferências de escolhas eleitorais*.

A atenção a esse princípio pode ser observada mesmo diante da manutenção das atuais anomalias na densidade e magnitude dos distritos. É evidente que este cenário é o mais medíocre possível. Mas, a possibilidade de manifestar um número n de escolhas por parte do eleitor, mesmo nessa circunstância pouco auspiciosa, poderia reduzir substancialmente o contingente de votos que migram aleatoriamente sob a vigência do NTV. Algumas simulações seriam necessárias para ponderar um valor ótimo para n . Tal valor deve indicar o ponto de convergência da maximização da escolha individual do eleitor com as possibilidades realistas de apuração dos votos pela Justiça Eleitoral.

Tal como aplicado em diversos países, o STV permite que o eleitor ordene suas preferências de modo interpartidário. Neste sentido, para alguns autores, o princípio do STV seria antagônico ao princípio da lista partidária bloqueada. Enquanto o primeiro representa

³² Ferdinand Hermens menciona um curioso exemplo ocorrido em Nova York. Entre 1937 e 1947 as eleições para os conselhos locais dessa cidade foram feitas sob o STV. Em um dos *boroughs*, em 1937, se apresentaram 99 candidatos, o que fez com que a cédula ocupasse o espaço de quatro folhas de papel. Df. Ferdinand Hermens, "Representation and Proportional Representation". In: Arend Lijphart e Bernard Grofman (Eds.) *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, op. cit., pp. 15-30.

³³ Para efeito comparativo, é importante considerar que no Brasil o *ratio* eleitor-deputado federal, com base em dados de 1989, é de cerca de 163.000.

³⁴ De acordo com a legislação brasileira, esse distrito com três representantes e quatro partidos competindo, poderia ser disputado por 18 candidatos e excluiria os independentes da disputa.

indivíduos, o segundo representa *partidos*. No entanto, não é absurdo imaginar um experimento de STV no qual o ordenamento das preferências - mesmo que de forma temporária - se dê exclusivamente no interior de cada partido. Essa possibilidade compatibiliza a liberdade de escolha com a indução a padrões positivos de identificação partidária. Se combinado com alguma reforma redistritalizadora, essa alternativa além de reduzir o alcance dos *votos migratórios* aparece como forte indutora à organização partidária.

Essas são apenas algumas possibilidades de adaptação. Em 1918, Fisher Williams registrou a existência de mais de 300 sistemas eleitorais. Essa enorme *diaphonía* a respeito do melhor sistema eleitoral interdita qualquer esforço de decisão dogmática. Aqui, como em outros domínios, o primado da ignorância deve coligar-se com a faculdade da imaginação. Cabe, portanto, ceticamente avaliar as informações disponíveis a respeito da experiência internacional e ponderar os efeitos possíveis da ação de fórmulas eleitorais e sistemas de governo sobre a dinâmica política e institucional. Mas, mais do que tudo, é imperativo ultrapassar os termos paroquiais nos quais a discussão no Brasil vem sendo posta. Há mais alternativas em jogo do que uma simples oposição binária entre representação proporcional e representação majoritária.

5. Conclusões:

Meu objetivo neste texto foi o de refletir a respeito das chances de sobrevivência digna da combinação presidencialismo-representação proporcional, crescentemente assolada pela crítica parlamentarista e adepta da representação majoritária. O argumento central que sustenta a adequação e a razoabilidade do compacto presidencialismo-representação proporcional é o de que essa combinação maximiza a captação de votos para o sistema político. Esse aspecto é decisivo, se considerarmos que a solução da *crise de incorporação* - para usar a antiga linguagem da teoria das crises - é crucial para as chances da democracia. A combinação aqui defendida, no entanto, não está imune à necessidade de correções de curso.

No que diz respeito à representação, é imperativo que os princípios da proporcionalidade não sejam perversamente compensados pela distritalização anômala e pela subordinação da escolha eleitoral a uma loteria migratória. Nesse aspecto, a terapia majoritária visa eliminar a migração e a anomalia dos distritos desiguais pela redução das margens de expressão da opinião popular.

A correção proposta - embutida nos projetos de reforma do sistema eleitoral baseados no modelo alemão - nos oferece o pior dos mundos possíveis: redução das margens de expressão da variedade das opiniões - pela via do mecanismo de *first-past-the-post-plus* controle oligárquico sobre as listas partidárias - através da faceta proporcional oferecida pelo sistema distrital misto. O que procurei sugerir é a possibilidade de correções das irracionalidades da aplicação dos princípios proporcionais no Brasil, com base em premissas igualmente proporcionais.

Do ponto de vista do presidencialismo e de sua compatibilidade com o mundo da representação, alguns artifícios de legislação eleitoral - tal como o alinhamento do calendário eleitoral - aparecem como compulsórias. No entanto, a principal garantia de desempenho combinado do governo e da representação deriva de um fator em grande parte não afetado por dispositivos legais. Refiro-me à dimensão do comportamento político das elites partidárias relevante e, mais precisamente, ao imperativo da disposição coalicional: as distorções mais graves do presidencialismo derivam mais de dilemas gerados pelo comportamento político do que de características institucionais inerentes ao modelo. Há quem diga que esta é a maior

vulnerabilidade do presidencialismo. No entanto, não parece seguro supor que os traços individualistas - *i. e.* não cooperativos - e predatórios presentes no comportamento político tradicional das elites partidárias poupariam o parlamentarismo, ou seriam inibidos pela alteração dos princípios de representação.

ANEXO I

MARK ORDER OF PREFERENCE IN SPACES BELOW.	
	AHERN-FIANNA FAIL (LIAM ÁFERN OF DUNGOURNEY, CO. CORK FARMER AND PUBLIC REPRESENTATIVE).
	BARRY-FINE GAEL (RICHARD BARRY OF 26, PATRICK STREET, FERMOY, CO. CORK. AUCTIONEER AND PUBLICAN).
	BRODERICK-FINE GAEL (MICHAEL BRODERICK OF WALSHENTOWN, CHURCHTOWN, MALLOW, CO. CORK. FARMER AND CO. COUNCILLOR).
	BROSNAN-FIANNA FAIL (SEAN BROSNAN OF CLAYCASTLE, YOUGHAL, CO. CORK BARRISTER - AT - LAW).
	COLLINS (NOEL COLLINS OF 60, ST. MARY'S ROAD, MIDLETON, CO. CORK OFFICE CLERK).
	CRONIN-FIANNA FAIL (JERRY CRONIN OF 71, MAIN STREET, MALLOW, CO. CORK PUBLIC REPRESENTATIVE).
	FENNESSY-THE LABOUR PARTY (BILLY FENNESSY OF 3; PATRICK STREET, FERINOY, CO. CORK. PUBLIC REPRESENTATIVE)
	HEGARTY-FINE GAEL (PATRICK HEGARTY OF BALLINVOHER, CLOYNE, CO. CORK FARMER).
	KELLY (CUTHBERT J. KELLY OF THE WEST END STORES, COBH, CO. CORK. BUSINESSMAN).
	SHERLOCK-SINN FEIN (JOSEPH SHERLOCK OF 20, BLACKWATER DRIVE, MALLOW, CO. CORK. FACTORY WORKER.

FONTE: Vernon Bogdanor, *The People and the Party System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 235.

GOVERNABILIDADE NO BRASIL

Professor Hélio Jaguaribe

Senhor Diretor, Senhoras e Senhores:

Eu desejaria inicialmente agradecer ao Embaixador Sérgio Bath, e à minha amiga Tereza Salgado o prazer e a honra que me dão de me convidarem para um dos seminários deste Instituto.

Eu creio que é do conhecimento de vocês o alto apreço que eu tenho por esta Casa e pelo nosso Ministério das Relações Exteriores em geral, que é um dos raros pilares do Estado brasileiro. Está resistindo à terrível erosão que o vem afetando desde há alguns anos. Espero que ele mantenha a sua impávida resistência. Vai depender muito de vocês, que são o novo turno da geração de diplomatas que vai tripular esta nave tão ameaçada por circunstâncias adversas.

A minha palestra de hoje será uma análise do problema da governabilidade no Brasil. Tive a oportunidade de preparar um esquema analítico, sugerindo que ele eventualmente seja distribuído, por antecipação, para facilitar o acompanhamento da minha exposição.

Começemos por um delineamento geral dessa problemática e, dentro disso, por uma análise do que se deva entender por ingovernabilidade. O que é que significa isto, ingovernabilidade? É claro que, como a todas as coisas complexas, se pode dar definições variadas. Eu sugiro aquela que, a meu ver, vai à essência do problema. É aquele em que se conceba a ingovernabilidade como a situação decorrente do fato de que os problemas com os quais se defronta um país, problemas relevantes, problemas cruciais, superam, de forma crítica, os recursos e os meios de que o país dispõe para enfrentá-los e solucioná-los. A ingovernabilidade exprime um déficit crítico entre a capacidade de resolver problemas e os problemas que se apresentam à autoridade e ao Estado para serem resolvidos.

No caso do nosso país, me parece que um dos aspectos mais extraordinários que ele ostenta é o contraste, eu diria, quase inacreditável, entre seu supremo nível de viabilidade e seu supremo nível de impotência. Poucos países do mundo têm o nível de viabilidade do Brasil. Eu não creio que seria exagerado situá-lo, certamente, entre os cinco mais viáveis do mundo. Não teria muita hesitação de colocá-lo entre os três primeiros, ao lado dos Estados Unidos e do Canadá.

Entretanto, essa viabilidade que se apresenta não como uma expectativa amorosa dos cidadãos, mas como algo que decorre de constatações quantificáveis, está seriamente ameaçada. Começemos, muito sucintamente, por recordar os ingredientes objetivos dessa viabilidade. Eles estão enunciados neste papel. Alguns dados: 150 milhões de habitantes; 6º país em população; 5º em território - portanto, um país que tem massa crítica; um PIB da ordem de 400, hoje quase 500 bilhões de dólares - esse cálculo é um pouco antigo - o colocando, a proporção se mantém, em 10ª posição mundial em matéria de produto interno bruto. Um país que tem o 9º posto mundial em exportações; 3º em superávit comercial; 1º exportador de vários itens: açúcar, soja café, 3º de aço, 8º de equipamentos militares, de carros e manufaturas. Um país que tem a mais alta taxa de autossuficiência, dentre os países

industrializados do mundo. Um país que tem uma dependência do exterior que é inferior a 5% do PIB, metade da qual é o petróleo. Portanto, com um pouco mais de extensão da nossa capacidade de extração, a dependência se reduziria à quase taxa zero de 2,5, 3%. Dispõe de um quadro de empresários modernos. Dispõe de um setor tecnocrático competente. Profissionais liberais competentes, artistas, cientistas e, inclusive, está começando a ter uma coisa muito importante, que é um quadro de sindicalistas modernos. Sindicalistas que não confundem a reivindicação justa, ou pelo menos razoável, com a expectativa da sua classe em o tocar fogo no próprio edifício em que ela está instalada.

Entretanto, esta situação extremamente vantajosa contrasta com o renitente subdesenvolvimento brasileiro. Como pessoa da minha geração - já não tão jovem, mas ainda não totalmente proecta - tive a oportunidade, em vários momentos, de estar diante da iminência de o país sair da crise. Lembro-me de como o segundo governo Vargas criou, através dos planos de Rômulo Almeida, - que é uma figura extraordinária, que merece permanente recordação - uma saída para o Brasil extremamente importante que foi interceptada pela estupidez do golpe de 54 e dos seus autores. Lembro-me como, a partir da renovação desta arrancada, com Juscelino Kubitschek e o programa de metas, chegou-se mais uma vez muito perto da superação do subdesenvolvimento, para que fosse seguido por um período de descontinuidade deste esforço. Novamente, apesar das restrições que possamos ter em relação aos governos militares, por toda sorte de razões, muitas das quais absolutamente corretas, não se pode negar o fato de que nesse governo, com Castelo Branco no primeiro momento, com Geisel no segundo momento, houve um esforço que também aproximou o Brasil da superação do seu subdesenvolvimento.

Todos esses momentos, dos quais eu fui contemporâneo e testemunha, às vezes com mínima participação nesse processo, terminaram sem conseguir superar a barreira do subdesenvolvimento. E agora nos defrontamos talvez com um dos momentos mais críticos do nosso país, como eu vou ter, rapidamente, a oportunidade de delinear aos senhores.

A minha interpretação do impasse atual brasileiro está ligado à ideia de que o nosso país experimenta uma tríplice crise. E que essa tríplice crise atua em uma relação de causalidade circular tornando cada uma delas difícil a abordagem da outra. Há uma crise conjuntural cujo fulcro é uma inflação crônica que nos vem desde fins da década de 70. Há uma crise estrutural que mergulha suas raízes na própria formação da nossa sociedade, que tem como sua característica predominante o dualismo básico da sociedade brasileira. E, a partir de períodos mais recentes, a crescente e acelerada degradação do sistema público.

E, por outro lado, há uma crise institucional que está ligada a vários dispositivos legais, mas certamente encontra o seu núcleo sustentador na Constituição de 1988, a qual, embora tendo dado importantes contribuições à dimensão da liberdade individual, das liberdades sociais e a várias outras coisas, peca, como terei a oportunidade de dizer mais adiante, por alguns defeitos da maior gravidade, em virtude dos quais o Brasil se confere instituições que o manietam, que o imobilizam. E por estar imobilizado por instituições que se autoconferiu, passa a não ter a capacidade de enfrentar a crise conjuntural, não enfrentando a qual, a estrutural se torna mais grave, dificultando a renovação do sistema do Estado. O Estado em decadência total. Entretanto, não pode se autorreformular porque medidas preliminares são inibidas pela Constituição. As medidas preliminares inibidas pela Constituição não permitem um ataque adequado à crise conjuntural. A permanência da crise conjuntural veda o acesso à crise estrutural. A crise estrutural, por sua vez, aumenta as deficiências do Estado, inibindo a capacidade de autocorreção. Um processo de inibições circulares extremamente grave.

Dentro deste quadro, vou passar a uma rápida análise dessas três crises para, em seguida, desenvolver com um pouco mais de tempo - dentro de um prazo que eu desejaria ser curto, para aumentar a possibilidade de discussões da matéria - uma rápida elucidação das dimensões da crise.

Essas três crises que se interconectam têm datas de origem distintas. A crise conjuntural é uma crise recorrente para o Brasil, que em toda a sua história, tendo sido de quando em vez afetado por fenômenos inflacionários. Há fenômenos inflacionários no Império e na República Velha. Mas a verdade é que esta inflação grave e crônica, esta inflação que conduz atualmente ao crescimento de preços não inferior a 30% ao mês, inflação extraordinária, quando ela é anualizada, esta inflação vem de finais da década de 70, princípios da década de 80.

Por outro lado, a crise estrutural brasileira, que tem várias dimensões, as mais importantes das quais sendo o dualismo básico da nossa sociedade e a degradação do sistema público, tem uma origem distinta. O dualismo básico da nossa sociedade que, em certo sentido, é o problema mais sério, em profundidade, com o qual se defronta o Brasil, decorre da própria formação dessa sociedade, da própria formação da nossa economia.

O nosso País, como vocês sabem, aparece na história e se desenvolve sob a colonização de seus descobridores, sob a colonização portuguesa, sob a forma de uma grande fazenda tropical operada pelo braço escravo. É esta condição que dualiza, de saída, a sociedade brasileira entre homens livres e escravos, permanece até fins do século XIX. Uma das últimas, certamente, no hemisfério ocidental, a última escravidão, a ser abolida. Embora tenha, evidentemente, terminado com a formalização jurídica da distinção dos brasileiros, entre os que são pessoas e os que são coisa, os brasileiros que têm direitos e os brasileiros que são objeto dos direitos dos outros, a abolição da escravatura, entretanto, não teve a eficácia que os abolicionistas pretendiam dar-lhe. Talvez Joaquim Nabuco, dentre eles, fosse o único que teve consciência do que, muito mais do que a mera abolição jurídica precisava ser feito, mas as condições da época não levavam os abolicionistas a ter consciência disso.

Ora, acontece o seguinte: o Brasil permanece uma sociedade agrária até os fins da década de 60, a despeito da acelerada industrialização que se realiza a partir da década de 50, após um começo não desprezível a partir da década de 30, e que será novamente reacelerada na década de 70. Somente então, os resultados, primeiro dos programas de desenvolvimento do segundo governo Vargas e, em seguida, dos programas recorrentes do Plano de Metas, produzem um desequilíbrio da formação do PIB a favor do produto industrial. Só nos últimos anos da década de 60, se eu não me engano, a partir de 67, o PIB industrial supera o PIB agrícola. O que é que isso significa? Significa que durante todo este período, embora o Brasil se tenha industrializado velozmente, conseguindo, num período historicamente recorde, fazer um dos maiores parques industriais do mundo, e certamente, o maior parque industrial do Terceiro Mundo, não obstante esta espetacular capacidade de crescimento industrial, num país da magnitude do Brasil, ocorria que o grosso da população continuava no campo, continuava na tarefa agrícola.

A elite agrária, para dispor de mão de obra dócil e barata, não providenciou a educação rural. Ou seja, a escola estava onde tinha pouca gente e não existia onde tinha muitos. Quando, a partir da década de 60, 70 sobretudo, começa a haver um grande fluxo migratório do campo para as cidades, os migrantes trazem para as cidades a sua total ignorância, a sua total miséria, e entram, subitamente, dentro da cidadania política, desassistidos de qualquer capacidade de entender o país do qual eles passavam a ser participantes urbanos. De certa maneira - usando uma metáfora um pouco cruel - eu diria que

o Brasil se caracteriza pelo fato de que pessoas despenham das árvores diretamente na Avenida Paulista e na Avenida Rio Branco, e saem da condição de aborígenes para condição de cidadãos votantes, sem nenhuma preparação que os habilite a esse exercício.

O resultado desse processo é uma dicotomia brutal entre uma cidadania que opera minoritariamente a maquinaria econômico-social da modernidade e uma grande maioria dos brasileiros que estão fora da modernidade. Algo como 60% dos brasileiros está fora da modernidade.

O que é que significa estar dentro da modernidade? Estar dentro da modernidade significa estar inserido, de alguma maneira, desde a condição humilde de varredor de fábrica até a condição de Presidente de indústria, ou de técnico de laboratório, dentro de atividades que representam a atividade moderna, atividade ligada à industrialização, à comercialização e ao terciário tecnológico.

Estes contingentes de migrantes que vieram para as cidades totalmente ignorantes e totalmente destituídos de recursos tiveram dificuldades de serem absorvidos pela economia moderna por, em parte pelo crescimento da oferta de emprego não qualificado ter sido menor do que a demanda de emprego não qualificado. E, por outro lado, onde havia demanda de emprego qualificado, a massa ignora proveniente da zona rural não tinha condições de habilitação. Então, não foi possível absorver essas pessoas na quantidade proporcional ao seu ingresso no mundo urbano, em atividades modernas.

O que é que acontece hoje, em 1993, já perto do fim do ano? Ainda continuamos tendo 60% da nossa população fora da modernidade, ou bem porque eles constituem remanescentes residuais da agricultura de subsistência, sobretudo do Nordeste, ou bem porque eles formam esses gigantescos anéis de marginalidade que cercam os nossos centros urbanos, dedicados a uma atividade terciária de rendimento insignificante e, como não podia deixar de ser, cada vez mais atraídos para formas de certa delinquência complementar dos recursos escassos que eles podem adquirir dentro da pura ordem jurídica normal.

A questão da crise do Estado, da crise do sistema público, merece também um minuto de atenção. Para compreendermos isso, eu creio que é necessário fazermos um pequeno recuo e termos entendimento da forma pela qual se desenvolvem as relações entre sociedade e Estado, de um modo geral na história e, certamente, no mundo contemporâneo.

Então, simplificando uma questão complexa, diria a vocês o seguinte: todas as sociedades emergem para um protagonismo histórico sob a forma de sociedade de notáveis. Em alguns casos elas se convertem em democracia de notáveis. Isto aconteceu na Europa, aconteceu na Grécia antiga. A Grécia é uma democracia de notáveis. Com Soloni, a Europa se torna uma democracia de notáveis depois da Revolução Francesa. O Brasil é uma sociedade de notáveis durante todo o seu período colonial, se converte numa democracia de notáveis no Segundo Reinado, e continuará uma democracia de notáveis durante o período da Primeira República.

Estas sociedades de notáveis, dentro de certas condições, tendem a converter-se em sociedades de classe média, e, eventualmente, em democracias de classe média. E, finalmente, pela pressão continuada dos resíduos não absorvidos pelo centro decisório, tendem a converter-se em sociedades de massa e, eventualmente, em democracias de massa.

Ora, no caso brasileiro ocorre o seguinte: o Brasil, sociedade de notáveis, vindo da colônia, passando pelo Primeiro Reinado, gera, no Segundo Reinado, uma democracia parlamentar extremamente civilizada. Dela participava uma pequena minoria. Os outros,

ainda reduzidos à condição de escravos, estavam no interior. O Brasil, urbano, livre, formou um país civilizado que tinha um diálogo com o mundo de seu tempo. Abolida a escravidão, a sociedade de notáveis continuou tendo capacidade de fazer uma democracia de notáveis com a República Velha, também em diálogo razoavelmente horizontal, talvez um pouco menos, dada a aceleração dos diferenciais de desenvolvimento que começam a tornarem-se mais sensíveis no século XX do que no século XIX, mas ainda assim mantendo uma atitude compatível com a sua cidadania mundial.

A crise de 30, e todo o período turbulento que vai até a Constituição de 1946, enseja a formação de uma sociedade de classe média e de uma democracia de classe média. E nesse período que vai de 1946, e, de certa maneira, um pouco antes, porque o Estado Novo prévio à Constituição de 1946 já tinha começado a construção de um Estado moderno, o Brasil monta o mais moderno Estado do Terceiro Mundo. O Brasil de 1940, de 1950 e 1960 tem o Estado mais moderno do que qualquer país do Terceiro Mundo, do que qualquer país da América Latina, do que qualquer país da área Afro-Asiática. Tem um Estado mais moderno do que a Grécia, do que Portugal, do que a Espanha, do que a Itália. O Brasil, como sociedade de classe média e como democracia de classe média, teve capacidade de formar um Estado extremamente eficaz, do qual aqueles que estão me ouvindo, com um pouco mais de idade, foram participantes de períodos em que ser funcionário público era uma situação de dignidade, não apenas por remuneração - que nunca foi grande - mas por um *status* reconhecido da importância do servidor público no desempenho das demandas na nacionalidade.

Entretanto, este nosso país, ao converter-se em uma sociedade de massas, e a partir de um processo complexo, que se configura em 1985 e se institucionaliza em 1988 ao se converter numa sociedade de massas, foi levado a conferir cidadania total àqueles que só tinham cidadania política. Os cidadãos que estão constituindo a grande maioria dos brasileiros não tiveram acesso àquele mínimo de educação, àquele mínimo de participação econômica, àquele mínimo de condições que gera a cidadania plena. Eu sempre digo que o Brasil de hoje é parecido com um clube cuja diretoria é eleita por aqueles que estão proibidos de entrar na sede. É exatamente a definição do Brasil de hoje. Uma sociedade onde a cidadania política não foi acompanhada da cidadania econômica, educacional, social, gerando uma dicotomia terrível, que continua perpetuando essa dicotomia dos 60% marginalizados *vis-à-vis* os 40% que participam de funções modernas, as funções excelsas da sociedade moderna.

Isto explica a degradação do Estado brasileiro. Esta sociedade de massas não teve capacidade, por falta de incorporação das massas a níveis superiores de educação, de participação, de edificar um Estado que, relativamente a uma sociedade de massas, atingisse um nível de eficácia, de legalidade, de universalidade que a sociedade de classe média pode fazer e que, em período anterior, a sociedade de notáveis pôde fazer.

O último ponto que eu gostaria de abordar é aquele que diz respeito à questão da crise institucional.

Um país que se defronta com uma conjuntura inflacionária extremamente grave, e que não pode resolvê-la porque inclusive não dispõe dos meios para adotar as medidas que uma política anti-inflacionária requer, que está afetado por uma crise estrutural do tipo que eu acabei de enunciar, se ressentido de restrições institucionais extremamente inibidoras da possibilidade de dar decisões eficazes às suas duas outras crises, a começar pela crise conjuntural.

Creio que é importante reconhecermos que, não no nível das normas, mas no nível dos processos, não é possível atacar a crise estrutural brasileira sem previamente se resolver a

crise conjuntural. O Estado brasileiro não tem nenhuma capacidade de se reconstruir, não tem nenhuma capacidade de fazer um grande programa social de incorporação das massas a níveis superiores de capacitação, de educação, de vida, etc., se previamente não resolver seu problema inflacionário.

Isto me leva a um pequeno recuo em relação à exposição que estou fazendo, porque julgo que precisamos de dois minutos de uma reflexão, antes de entrar na crise institucional, sobre a característica básica da nossa crise conjuntural. Por que temos uma inflação tão aguda, quando, até recentemente, o fator primário da geração da inflação brasileira, que é o *déficit* público, representa um percentual que, em termos internacionais, é relativamente baixo? Países como a Itália têm um *déficit* público que representa 12% do PIB, os Estados Unidos têm um *déficit* público que representa mais do que 2% do PIB. O Brasil, até recentemente, tinha um *déficit* público de 29% do PIB, agora está caminhando para 4%.

Por que, com um *déficit* público relativamente pequeno, há uma inflação extraordinária? A explicação consiste no seguinte: no período em que o país teve capacidade de crescimento, e a fase final disto é a década de 70, o setor público dispunha de uma capacidade de excedente tributário e de outras fontes que jogava no estoque global da poupança nacional o correspondente a 5% do PIB. A poupança brasileira da década de 70 se situa entre 23 e 24% do PIB. E desses 23 e 24% do PIB, 5% são dados pelo setor público, o saldo é dado pelo setor privado e, eventualmente, alguma coisa em torno de 1% é dado pelo setor externo. Esse era o quadro. Ora, a partir do momento em que há uma crescente degradação do Estado, incluindo a degradação fiscal, o setor público, ao invés de contribuir com 5% para a formação do bloco da poupança, começa a retirar da poupança. Primeiro deixa de contribuir e passa a retirar 2, e já caminhando agora para tirar 4. Então, o que é que acontece? A poupança de 23,24% cai para 16,15%. Ao cair para níveis extremamente baixos, essa poupança não tem espaço suficiente para, sem efeitos inflacionários, financiar o *déficit* público.

Por que o *déficit* público é financiado sem efeitos inflacionários em alguns países como a Itália, onde a dívida do Estado é superior ao PIB nacional? Porque a poupança italiana representa 30% do PIB. Então, o lançamento de papéis públicos nesse grande oceano de 30% do PIB não devora aquele mínimo suficiente para sustentar o crescimento da economia, enquanto que o lançamento de papéis públicos numa poupança restrita a 13,15% do PIB tem efeitos devastadores sobre a capacidade de reinvestimento, e só consegue atrair compradores dos papéis públicos através de juros astronômicos, os quais, por sua vez, reoperam na ampliação do *déficit* público, onde 60% da despesa pública atualmente é representada pelos juros.

Aí está a máquina infernal em virtude da qual se autoperpetua, a crise conjuntural, sem a solução da qual é impossível atacar a crise estrutural, porque não há um tostão furado para fazer qualquer inversão, nem mesmo para a manutenção mínima dos serviços públicos e da infraestrutura.

Neste quadro, passo agora a voltar a minha ideia de uma rápida análise da crise institucional.

Como disse a vocês, a Constituição de 1988 tem muitos aspectos positivos: a defesa dos direitos individuais, a instauração de direitos sociais, o encaminhamento do país na direção dele se converter numa democracia social, eventualmente, numa social democracia. A Constituição, não obstante, tem limitações, algumas diretas, outras indiretas, extremamente graves. Entre as indiretas eu mencionaria como a mais importante o fato de que ela

indiretamente convalidou um regime partidário e eleitoral que é extremamente negativo. Criaram-se condições da elegibilidade dos deputados e dos senadores, enfim do corpo político de brasileiro, de tal maneira que, aquilo que determina a *eleição*, é a garantia ou promessa crível por parte do parlamentar de que vai abocanhar algo do Estado para dar ao seu grupo.

Então, na verdade, o sistema político brasileiro consiste na votação e financiamento, pelo povo, de um mecanismo de canibalismo da sociedade e do Estado, condenado, pelo regime eleitoral, a retirar do bem público, da República, as vantagens que distribui aos setores eleitorais que garantem a reeleição. Deputado que cuida da União perde município, e com ele seu eleitorado. Deputado que defende o município sacrifica a União. Essa é a realidade terrível que se criou no nosso país, por uma deformação extremamente séria do mecanismo eleitoral e partidário.

Agora, falando de coisas que são diretamente ligadas à Constituição, eu apresentaria uma série de pontos que estão enumerados neste papel, dos quais os mais importantes me parecem os seguintes:

Primeiro, uma inadequada relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. A Constituição de 1988 foi feita dentro de uma negociação em que o Presidente Sarney deliberadamente não deu divulgação aos trabalhos da Comissão Afonso Arinos, que teriam permitido um trabalho constitucional muito mais coerente, muito mais rápido. A Constituição brasileira foi feita na base de uma enorme barganha entre grupos, em que cada um concedia algo ao outro, em troca de obter concessões de seu interesse. Uma troca de concessões gerando, evidentemente, uma Constituição extremamente contraditória e heterogênea, mas comandada, no fundamental, pelo propósito que predominou, até a última hora, de se chegar a uma formulação parlamentarista, razão pela qual todos os poderes foram investidos no Congresso. À última hora, como é sabido, o Presidente Sarney, utilizando os recursos que a máquina do Estado lhe permitiu, gerou o trânsito de alguns parlamentares da posição parlamentarista para a oposta e teve uma maioria na proposta de uma formulação presidencial. Então, uma Constituição parlamentarista recebe uma cabeça presidencial. Um pouco como se se criasse um herbívoro e se lhe desse uma cabeça de carnívoro. O que ele pode digerir ele não come, o que ele come ele não digere.

A Constituição brasileira gerou uma inviabilidade no relacionamento entre os dois poderes, porque, para que o Executivo possa funcionar, necessita de permanente maioria no Congresso para os mais insignificantes atos da administração, sob pena de não poder trabalhar. “Ah, o presidente tem muito poder, porque emite Medida Provisória...” Ilusão. A Medida Provisória, que felizmente existe - senão nosso país não existiria mais -, a Medida Provisória está subordinada, em trinta dias, a uma aprovação do Congresso, sob pena de caducidade. Ela caduca por decurso do prazo. Então, o Executivo é obrigado a reeditar e o Congresso simplesmente pode derrubá-la a qualquer momento. A Medida Provisória não elimina a supremacia do Congresso sobre o Presidente, resultando deste quadro um Congresso com todos os poderes, mas sem nenhuma responsabilidade, e um Presidente com todas as responsabilidades e com muito pouco poder.

Outros aspectos negativos da Constituição são os seguintes num país moderno as Constituições são complexas, comparadamente às Constituições do século XVIII, com a Constituição Americana, com aquele pequeno número de normas. Por quê? Porque num país moderno, primeiro, não somente a esfera do público se ampliou extraordinariamente, relativamente ao que ela era no século XVIII, mas porque também o poder constituinte, ao formular a Carta Magna, e compelido pelas demandas da própria sociedade a traçar certas linhas diretrizes para as quais se aponta a desejabilidade social do país. Não são normas, mas

são enunciações de aspirações que se revestem de importante aceitação pública. É o que se chama o conteúdo programático das Constituições.

Então, as constituições modernas, na sua parte programática, dirão: “A lei levará em conta a conveniência de...” “O Estado levará em conta...” No Brasil, entretanto, o programático foi convertido em normativo. Seria bom que houvesse juro baixo: 12% de juros como limite. Seria bom que houvesse tempo bom nos feriados: é proibido chover no feriado (este dispositivo não chegou a passar, mas está dentro do espírito de conversão do programático em normativo). A Constituição está amarrada por determinações programáticas absolutamente inviáveis, para as quais não existe nenhuma relação entre a desejabilidade da programação proposta e as condições reais de implantação. Então, a Constituição é executada a partir de uma permanente fraude. O Brasil existe porque se faz de conta que Constituição não diz o que ela diz: “... não, mas 12% não dá...” “Se não fosse esse Presidente, o Brasil já tinha parado”. Não é bem assim. Se o Brasil executar a sua Constituição integralmente, para em 30 dias. Então, é obrigado a uma fraude consentida. “Vamos fingir que o Rei está vestido...” É, a partir daí o país ainda pode funcionar.

Além de tais aberrações, alguns outros princípios são extremamente negativos: o detalhismo regulamentador. Um Parlamento que estava há vinte anos fazendo um papel de duramente passivo, de repente esse Parlamento passa a ter poder e resolve aproveitar a oportunidade constituinte para regular tudo. Então, dentro da Constituição estão embutidas as normas regulatórias da Magistratura, as normas regulatórias do Ministério Público, as normas regulatórias de uma infinidade de aspectos públicos que normalmente deveriam estar na legislação ordinária, às vezes em meros atos administrativos, e estão postos na Constituição.

O que é que acontece quando as constituições incorporam princípios regulamentadores? Ainda que esses princípios, na hora da regulamentação, sejam corretos, o princípio regulamentador é mutável, com as modificações da sociedade. O que é bom hoje, amanhã não é. As regras de tráfego mudam de acordo com a tendência do próprio tráfego, hoje é mão única e depois já passa a ser mão dupla. Determinar mão única nas ruas na Constituição significa bloquear indefinidamente o tráfego. É o que a Constituição fez.

Por outro lado, a Constituição incidiu numa distorção tributária absolutamente grave. No período que precede a Constituição de 1988, cerca de 60% da receita tributária ia para a União, onde também se concentravam cerca de 60% das atribuições públicas. A Constituição desviou quase que a mesma conta, um pouco menos de 60% para os estados e municípios, mantendo a totalidade das atribuições da União, de modo que a União é estruturalmente falida. Não se trata absolutamente do fato de que está gastando muito. Não há economia possível na relação entre a lista de encargos da União e a lista de receitas da União.

A inflação brasileira é constitucional. A inflação brasileira decorre do fato de se obrigar a União a fazer aquilo relativamente ao qual não se dá os recursos. Os recursos são dados para os estados e municípios.

E o que é que fizeram os estados e municípios? Sem prejuízo de que muitos estados, muitos municípios, fizeram coisas excelentes, aquilo que mais me impressionou, no meu rápido trânsito pelo governo, foi que eu, como Ministro de Estado, ganhava o equivalente a 600 dólares, enquanto prefeitos de municípios morrendo de fome ganhavam 10 mil. O dinheiro da União tinha parado em salário de municípios supergratificados, em lugar de ir para escolas e para hospitais. A autonomia municipal tem a sua cota de distorção. Não é a autonomia municipal, é a autonomia de certos municípios.

Finalmente, e diria que existe, precisamente por causa desses escândalos, uma ingenuidade estrutural na Constituição que, habitada por um princípio sadio de descentralização, de uma autonomização das instâncias regionais, autonomizou totalmente os três poderes nos três níveis da Federação. Autonomia do Poder Judiciário ao nível municipal, estadual, federal, legislativo, etc. A consequência deste fato é exatamente isto. A partir do momento em que uma câmara municipal, para receber dinheiro da União, tem o direito de fixar o seu próprio salário, descobre que o melhor emprego é gastá-lo em honorário de vereadores e de prefeitos, e não há nenhum regime, nenhuma instância capaz de controlar isso, porque a autonomia é total. Somente uma intervenção federal pode corrigir isso, mas é uma medida de uma violência política que a torna inviável, e em consequência a distorção é total nos parâmetros remunerativos.

Recentemente, os Bombeiros da Força Aérea Brasileira fizeram a observação que um piloto de jato brasileiro ganhava 10% de um piloto de elevador da Câmara. Dentro desta situação, nos defrontamos, evidentemente, com uma situação de crise de extraordinária gravidade. E a esse respeito entraria então na parte final da minha palestra, que seria uma análise das alternativas com as quais nos defrontamos.

Eu gostaria de chamar, inicialmente, a atenção de vocês para o fato seguinte: os países, entre várias outras coisas, podem ser distribuídos entre dois grupos: os de destino razoavelmente previsível, e os de destino completamente imprevisível. É razoavelmente previsível o destino tanto de países claramente desenvolvidos como o dos países claramente subdesenvolvidos. Ninguém tem dúvida de que os Estados Unidos daqui a 10 anos não serão muito inferiores ao que são hoje, assim como Japão e Europa. Também ninguém tem dúvida, infelizmente, de que a África não vai sair do buraco tão cedo. Portanto, põe-se 10 anos e os africanos continuarão na lamentável condição em que se encontram. Há previsibilidade em ambos os casos.

O Brasil é absolutamente imprevisível. Porque o Brasil pode, num prazo incrivelmente curto, que se mede em meses, sair da crise ou mergulhar nela em uma profundidade que pode custar-lhe muitas e muitas décadas. O Brasil pode sair da crise a partir de um encaminhamento correto, que se defina neste fim de ano ou, ao contrário, pode ser levado a explosões e a distúrbios de extraordinária profundidade... Pode virar uma Somália em 1995 ou, ao contrário, caminhar fulgurantemente para a superação do seu desenvolvimento nesse mesmo período. É da mais alta imprevisibilidade. E direi imediatamente por quê.

Por outro lado, estimaria também fazer uma breve reflexão também sobre a questão dos prazos históricos. A história é um processo fundamentalmente imprevisível *ex ante*, mas analisável *ex post*, e quando se olha para trás, se compreende que certas coisas, não tendo sido feitas em certos prazos, inviabilizaram a possibilidade de elas virem a ser feitas mais tarde. Por exemplo, hoje, no final do século XX, nós podemos verificar que os países que não foram capazes de atingir uma integração social razoável e uma política consistente até a década de 70, arrastam o seu subdesenvolvimento inapelavelmente até o fim do século. O Brasil é um caso desses, e vários outros o são.

Existem prazos históricos. Agora, o problema dos prazos históricos é que eles são de previsibilidade extremamente difícil, sobretudo quando o fator perturbador de um país é o fator político. Quando os problemas de um país são problemas de infraestrutura, pode-se calcular que a superação de um *déficit* rodoviário, de um *déficit* energético, de um *déficit* de transporte, em função das inversões possíveis e do *timing* de amadurecimento de certas inversões, demanda certo prazo. É um problema suscetível de certo cálculo. Se o país está

com um *déficit* em transporte, pode-se dizer: “Bem, esse país não consegue superar esse problema de transporte senão dentro de cinco, dez, quinze anos”. As coisas são calculáveis. As inibições decorrem de decisão política não acontecem porque simplesmente uma volta na política subitamente muda. Pode demorar um século e pode demorar uma semana, pode demorar um mês.

Então o problema do prazo para que o Brasil saia do presente impasse é extremamente imprevisível. Ocorre apenas uma coisa que eu acho importante salientar: a possibilidade de um país dicotomizado, de setor primitivo majoritário, marginalizado, e de setor moderno minoritário, assumir uma linha de superação do seu subdesenvolvimento, sair do *wrong track* para o *right track*, depende da persistência desse setor modelo. Enquanto houver um setor moderno no Brasil, há chances de que, por via eleitoral, ou até por via revolucionária, este setor moderno imprima ao país, no seu conjunto, a direção que o conduza à universalização da modernidade. Entretanto, se esse setor moderno desaparecer ou ficar excessivamente reduzido, no conjunto geral do país, a capacidade de reorientação passa a depender do acaso, e a probabilidade de ocorrência começa a se aproximar de zero.

O problema da crise brasileira, por isso, depende - e isto me parece uma pré-condição fundamental para uma análise consistente e não simplesmente gratuita dos panoramas e dos cenários com os quais o país pode se defrontar - de uma estimativa da capacidade de resistência do setor moderno, em condições perversas. Se continuar em condições perversas, por quanto tempo o setor moderno persiste? Esta é uma questão. Eu sou levado a crer, por razões que depois, no debate, poderemos discutir, que é provável que ele aguente mais cinco anos. Sou também, levado a crer que é muito difícil que ele aguente mais de vinte. Se coisas se sucederem no redirecionamento do Brasil nos próximos cinco anos, o setor moderno ainda está aí para respaldar, para gerar, a partir das empresas modernas, a partir dos técnicos modernos, a orientação racional necessária. Entretanto, se as empresas brasileiras chegarem à conclusão de que este país está condenado a um depauperamento, a um declínio inevitável, passarão - como já todas as importantes empresas têm escritórios externos - a transferir os seus capitais e técnicos para fora. E aqui o país ficará habitado pelos primitivos, pelos incompetentes, e se tornará uma grande Angola. A Angola do Ocidente.

Dentro deste cenário, eu diria que nós nos defrontamos, neste momento extremamente crucial da vida brasileira, com uma alternativa de 180 graus: se as propostas que estão sendo - um pouco lentamente, para meu gosto - costuradas e desenhadas por este grande Ministro que é Fernando Henrique Cardoso, chegarem ao parlamento para a revisão constitucional, que se inicia no dia 06 de outubro, e se elas forem aprovadas, se houver uma apropriada reforma tributária e uma apropriada reforma fiscal, eu não tenho a menor dúvida de que a equipe econômica ora no Ministério da Fazenda fará uma excelente reforma monetária, a partir desta base, e que a inflação brasileira será definitivamente superada em 1994. Eu aposto totalmente que, em havendo a base tributária e fiscal apropriada em 1993, se fará uma reforma monetária apropriada, e em 1994 o país sai da inflação definitivamente. Pelo menos de uma maneira precisa no período, a inflação poderá voltar por outras razões, mas pelas causas anteriores ela estará superada.

A partir do momento em que este país saia da inflação, a probabilidade de que a economia espontânea cresça com grande vigor é grande. E a possibilidade de que, em uma conjuntura tão favorável, haja uma orientação pública adequada para a formação de um grande projeto de desenvolvimento econômico e social é muito razoável. As condições seriam muito favoráveis. Tudo empurraria na direção do chamado círculo virtuoso.

Entretanto, ao revés, se no prazo extremamente curto que nos aguarda, as reformas tributária e fiscal não forem aprovadas, não precisa que elas sejam recusadas, mas que não sejam aprovadas, nós entramos em 1994 com um *déficit* orçamentário da ordem de 40 bilhões de dólares. Agentes econômicos, ainda este ano, ao se darem conta de que a reforma tributária e fiscal não vai ser aprovada, estarão absolutamente certos de que a inflação de janeiro vai se aproximar da casa de 80%. E farão remarcações de preços para se prevenir na hora em que tiverem que renovar os estoques, de já terem aquela massa de recursos que capacite a renovação de estoques, tornando inevitável uma hiperinflação nos primeiros meses de 1994.

Num país em que 60% da população é pobre e 30% indigente, é estrita a capacidade de as pessoas se alimentarem. E na hora em que as pessoas não tiverem comida, haverá neste país um amotinamento generalizado em todas as grandes cidades, com assalto das massas esfaimadas aos supermercados, às casas da classe média, botando fogo nos carros na rua... Um grande pandemônio que imediatamente superará a modestíssima capacidade de repressão do sistema civil. E se o sistema militar não tiver a capacidade de restabelecer a ordem, o que pode facilmente acontecer por mil razões, o país entra em uma explosão desenfreada, desincumbida. Poderá converter-se em uma Somália ou em uma China pós-republicana, com explosão total da ordem pública e da ordem social.

Este quadro é um quadro que tem uma possibilidade extremamente grande de ocorrer. Entretanto, há uma alternativa do quadro pessimista, que eu chamaria alternativa 2B, relativamente à 2A. A alternativa 2A seria, evidentemente, o encaminhamento do Brasil na direção do círculo vicioso. A alternativa 2B é de que o processo hiperinflacionário, ou quase hiperinflacionário, resultante da inadequada e intempestiva adoção das reformas que estão sendo mencionadas, conduza a uma situação de um caos não totalmente incontrolado. Não chega a haver o tumulto total da rua, a polícia controla um pouco... Então, o governo desaparece, e este país passará a depender totalmente do quadro sucessório. Possivelmente forçando o Congresso a uma emenda constitucional que antecipe as eleições, como aconteceu na Argentina, na crise hiperinflacionária do governo Alfonsín. E, nesse caso, tudo dependerá de quem vier a ser eleito.

Como eu sustento que o sistema moderno brasileiro tem uma resiliência que permitiria ainda aguentar alguns anos, se depois desse período caótico resultar um governo que consiga ao mesmo tempo uma orientação executiva correta com um respaldo parlamentar adequado, muito bem. Passamos por um grande susto e saímos. Mas, se - como infelizmente pode muito facilmente acontecer, precisamente por causa das condições caóticas em que as eleições se realizarão - predominar uma versão populista de que o problema todo consiste em que os ricos realmente não estão deixando os pobres viver, que está na hora de fazer uma redistribuição de riquezas e demais receitas populistas, o país entra em um grande pantanal.

Um grande pantanal, uma imobilização criada pela contradição entre a aparência e a realidade das soluções populistas, gerando pressões crescentes para que o setor moderno fuja do país. E na hora em que o setor moderno fugir do país, aí não tem mais solução. A solução brasileira consiste em que o setor moderno, de alguma maneira, por persuasão ou pela violência, assumo o *right track*.

Temos a última chance de fazê-lo pela persuasão. Espero que não seja necessário optar pela violência. E tenho dúvidas se ela poderia se realizar eficazmente se o caos ultrapassar limites de tolerabilidade social.

Muito obrigado.