~~PREFÁCIO À TERCEIRA EDIÇÃO~~

SIMON SCHWARTZMAN

(Texto provisório)

I

A Nova República encontrou o Brasil profundamente transformado, depois de 20 anos de regime militar. É agora um país muito mais urbanizado, industrializado e populoso do que nos anos 60. Ao mesmo tempo, as condições sociais parecem ter piorado: aumentou a desigualdade da renda, a criminalidade urbana parece fora de contrôle, os problemas de saúde pública são críticos. Quantas destas transformações se devem ao regime político que imperou nas últimas décadas? Quantas ocorreriam independentemente dêle?

A experiência do autoritarismo gerou muitas análises e controvérsias a respeito de seu verdadeiro sentido. Teriam sido estes anos apenas um desagradável acidente em um processo inelutável de desenvolvimento econômico, social e político, tal como as teorias do desenvolvimentismo dos anos 50 e 60 fariam supôr? Ou, ao contrário, teriam sido êles uma simples volta a um padrão recorrente e mais profundo da sociedade ou da cultura brasileiras, por natureza autoritárias e incapazes de evoluir para uma ordem democrática estável? Como entender os anos de regime autoritário? É possível dizer que o Brasil parou em 1964, para sair 20 anos depois de um grande

pesadêlo? Ou será que as transformações ocorridas nestes anos foram suficientemente amplas e profundas, independentemente das intenções dos sucessivos govêrnos militares, para que seja impossível pensar em um simples retôrno aos tempos pré-64? E como interpretar a situação atual em que nos encontramos? Podemos supôr que o padrão de desenvolvimento com desigualdade não passou de uma perversão dos regimes militares, a ser corrigida agora que vivemos em uma democracia? Ou, ao contrário, trata-se de uma característica mais permanente e profunda do autoritarismo brasileiro, e por isto fadada a persistir, fazendo com que o prognóstico de nossa incipiente democracia seja necessariamente pessimista?

É impossível responder a estas questões neste nível de generalidade. Para abordá-las, é necessário ter um entendimento adequado de nosso passado social e político, das mudanças profundas que ocorreram nas últimas décadas, e das repercussões que esta bagagem acumulada ainda tem na maneira pela qual nossa sociedade se move. Ao final deste trabalho não teremos ainda condições de saber com segurança o que o futuro nos espera; mas teremos, pelo menos, uma idéia mais clara sobre as questões que estão em jôgo.

Bases do Autoritarismo Brasileiro pretende ser uma contribuição para este esfôrço. Sua versão incial, com o título de São Paulo e o Estado Nacional, foi escrita e publicada no início dos anos 70, portanto em plena vigência do AI-5 e nos anos mais duros do regime militar. A atual versão, aqui repu-

blicada com simples correções de detalhe, foi escrita no início dos anos 80, quando o processo de abertura política já se prenunciava como irreversível. O interêsse contínuo que o livro tem encontrado ao longo destes anos parece confirmar que a temática do autoritarismo brasileiro não é um simples fenômeno passageiro, mas tem raízes profundas e implicações que não se desfazem por meros rearranjos institucionais. Reconhecer isto não significa supôr que o Brasil padece de um estigma autoritário congênito, para o qual não existe salvação. Mas significa, isto sim, que este passado, e suas consequências presentes, têm que ser vistos de frente, para que tenhamos realmente chance de um futuro mais promissor.

II

Uma das teses centrais deste livro é que o Brasil herdou um sistema político que não funciona como "representante" ou "agente" de grupos ou classes sociais determinados, mas que tem uma dinâmica própria e independente, que só pode ser entendida se examinamos a história da formação do Estado brasileiro. Esta tése parece incompreensível dentro de uma visão de corte marxista ou economicista convencional, que tende a interpretar tudo o que ocorre em uma sociedade em têrmos de sua divisão de classes, mas torna-se mais inteligível em uma perspectiva weberiana, que distingue e trata de maneira diferenciada os sistemas de classe, os sistemas de dominação políti-

ca e os sistemas de privilégio social e status em uma sociedade. É pela perspectiva weberiana que podemos ver que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neo-patrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma "sociedade civil" (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza, etc.) fraca e pouco articulada. O Brasil nunca teve uma nobreza digna deste nome, a Igreja foi quase sempre submissa ao poder civil, os ricos geralmente dependeram dos favores do Estado, e os pobres, de sua magnanimidade. Não se trata de afirmar que, no Brasil, o Estado é tudo e a sociedade nada. O que se trata é de entender os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, que no Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, todo-poderosa mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acorvadada, submetida mas, por isto mesmo, fugidia e frequentemente rebelde.

Este padrão de predomínio do Estado leva a que êle se constitua, historicamente, com duas características predominantes. Primeiro, por um sistema burocrático e administrativo que denominamos, para seguir a tradição weberiana, de neo-patrimonial, e que se caracteriza pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, que permanecem no entanto subordinados e dependentes do poder central; formando aquilo que Raymundo Faoro chamou de "estamento burocrático". Quando este tipo de administração se moderniza,

e segmentos do antigo estamento burocrático vão se profissionalizando e burocratizando, surge uma segunda característica do Estado brasileiro, que é o despotismo burocrático. Do imperador-sábio D. Pedro II aos militares da Escola Superior de Guerra, passando pelos positivistas do Sul e tecnocratas do Estado Novo, nossos governantes tendem a achar que tudo sabem, tudo podem, e não têm na realidade que dar muita atenção às formalidades da lei.

III

O jôgo político que se desenvolve nestas condições consiste muito menos em um processo de representação de setores da sociedade junto ao Estado do que em uma negociação contínua entre o Estado néo-patrimonial e todo o tipo de setores sociais quanto à sua inclusão ou exclusão nas vias de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo Estado. Não é uma negociação entre iguais: "fora do poder não há salvação", , dizia o velho político mineiro A política é tanto mais importante quanto maior é o poder do Estado, e por isto, na tradição brasileira, todas as questões - religiosas, econômicas, educacionais - passam sempre pelo crivo do poder público. Esta negociação contínua leva a vários tipos de solução. Lideranças mais ativas são cooptadas pelo sistema político, e colocadas a seu serviço. O estamento buro-

crático brasileiro é permissivo, e incorpora com facilidade intelectuais, empresários, líderes religiosos e dirigentes sindicais. Quando a cooptação se institucionaliza, ela assume, muitas vezes, características corporativistas, que consiste na tentativa de organizar os grupos funcionais e de interêsse em instituições supervisionadas e controladas pelo Estado. É por mecanismos corporativistas que o Estado brasileiro tem buscado desde pelo menos os anos 30, com gráu relativo de sucesso, enquadrar os sindicatos, as associações patronais e as profissões liberais, incluindo aí todo o sistema de ensino superior.

O outro lado da cooptação é a exclusão, tanto dos processos políticos e decisórios quanto da eventual distribuição da riqueza social. O Estado Novo, ao mesmo tempo em que tratava de organizar e cooptar o operariado urbano, excluía o campesinato de qualquer forma de acesso a seus benefícios. A exclusão do campesinato é somente o exemplo mais flagrante do processo de modernização conservadora que tem caracterizado o desenvolvimento brasileiro. O regime pós-64 tratou também de excluir os trabalhadores urbanos, os intelectuais e, em geral, as populações das grandes cidades de uma influência mais significativa na vida política do país. O sistema bicameral, em nome do princípio federativo, sobre-representa no Senado os pequenos estados em detrimento das grandes concentrações populacionais do centro-sul, e distorções semelhantes também existem para a Câmara de Deputados. É um quadro que já vem da Constituição de 1946, e sobrevive ao regime militar.

Além de cooptar, enquadrar ou excluir pessoas e setores da sociedade, o Estado neo-corporatista desenvolve uma atividade econômica que pode ser caracterizada como néo-mercantilista. Como no mercantilismo dos velhos tempos, o Estado se intromete em empreendimentos econômicos de todo tipo, tem seus bancos, indústrias próoprias e protegidas, firmas de exportação e comercialização de produtos primários. Em parte, isto é feito através de suas próprias empresas; mais tradicionalmente, no entanto, a atividade neo-mercantilista se exerce pela distribuição de privilégios econômicos a grupos privados, nacionais ou internacionais, que estabelecem assim alianças de interêsse com o estamento burocrático.

A última característica do estado neo-corporativista é seu aspecto plebiscitário, ou populista. O que caracteriza o populismo é a tentativa de estabelecer uma relação direta entre a liderança política e a "massa", o "povo", sem a intermediação de grupos sociais organizados. O populismo plebiscitário, como a experiência do fascismo europeu tão bem demonstrou, é a outra cara do autoritarismo. A relação entre estas duas coisas não é simples, no entanto. Nunca se investiu tanto em relações públicas e publicidade no Brasil quanto nos anos de govêrno militar. Mas isto não foi suficiente para dar a este regime uma dimensão populista, que foi, no entanto, uma característica marcante de certos momentos do regime getulista. Existe além disto uma diferença profunda

entre o populismo plebiscitário e o populismo de tipo fascista. O primeiro é pouco mais do que um instrumento de legitimação do poder, e, por isto, é geralmente mantido dentro de limites "convenientes". O segundo, no entanto, é utilizado para a própria conquista e manutenção do poder, uma situação em que torna-se difícil contê-lo em seus limites. O estado brasileiro convive bem com o primeiro, mas tem horror às ameaças do segundo.

IV

Diante de um Estado com estas características, como se estrutura a sociedade? Em parte, ela segue uma dinâmica própria, que não se explica nem se entende pelo que ocorre a nível político. O país passou da escravatura para o trabalho livre, por um processo dramático de deslocamento populacional do campo para as grandes cidades e de estímulo à imigração, desenvolveu um parque industrial de grandes proporções da região centro-sul, e não se pode dizer que tudo isto ocorreu por decisão ou intenção dos govêrnos, ainda que o Estado neo-patrimonial tratasse sempre de influenciar ou condicionar estes processos. Do ponto de vista político, no entanto, pode-se observar que a sociedade brasileira tende a ser, em geral, dependente do Estado para a obtenção de benefícios, sinecuras, autorizações, emprêgos, regulamentos, subvenções. A outra face da dependência é clandestinidade. Como o Estado pretende controlar tudo (sem, no entanto, conseguí-lo),

comportamentos não regulados passam a ser vistos como ilegítimos, mas ao mesmo tempo aceitos de forma tácita e consensual: a economia informal, o jôgo do bicho, as religiões populares, o contrabando, o poder privado em suas diversas manifestações, os sistemas familiares que se constituem à margem das normas e da moral estabelecida, Com isto, a vida quotidiana tende a ser desprovida de conteúdos éticos e normativos, uma situação endêmica de anomia cujas consequências ainda não foram plenamente entendidas por nossos cientistas sociais.

O caso da Igreja Católica é interessante como ilustração destas relações entre o Estado e a sociedade. O que é a Igreja, Estado ou sociedade? Na tradição portuguesa do padroado, transposta para o Brasil, a Igreja é parte do Estado, em uma simbiose na qual a religião cuidava dos ritos e da educação sem se intrometer, e na realidade legitimando, o poder político constituido à sua revelia. A elite política brasileira sempre foi muito mais racionalista, maçon ou positivista do que propriamente católica, e as vezes em que a Igreja disputou o poder com o Estado - como quando da Questão Religiosa no século XIX - a elite política reagiu com energia.

Na década de 20 e 30 deste século a Igreja busca, pela primeira vez, se constituir em movimento social e intelectual autônomo e capaz de influenciar decisivamente a política do país, agindo assim do lado da sociedade. Ela termina, no entanto, cooptada pelo regime varguista, que lhe entrega o Minis-

tério da Educação e lhe rouba, ao mesmo tempo, a bandeira do ensino privado, que só seria retomada, com timidês, no após-guerra. O carácter semi-oficial, mas subalterno, da Igreja Católica, contribui muito para o formalismo e a pouca convicção que caracteriza grande parte do catolicismo tradicional brasileiro, em contraste com a intensidade das formas mais exponêaneas e "clandestinas" de religiosidade popular. A redescoberta da sociedade vitaliza os movimentos de Ação Católica nos anos 60, se prolonga no envolvimento da Igreja com as questões de direitos humanos nos anos de autoritarismo militar, e prossegue no envolvimento aparentemente irreversível de setores importantes da Igreja com os movimentos comunitários do campo e das periferias urbanas. Uma das facetas importantes desta redescoberta é a tentativa de incutir na vida social e comunitária um conteúdo ético e moral que se tornara impossível de estimular a partir da tradicional identificação entre a Igreja e a ordem política estabelecida. Os sucesssos, e as dificuldades e os conflitos internos que a Igreja vem experimentando neste processo refletem os dilemas da superação de uma ordem política autoritária e hierárquica e sua superação por formas novas de organização e participação social,

V

O quadro esboçado até aqui descreve, em linhas muito amplas, a situação brasileira até o início da Segunda República, em meados do Século XX, assim como alguns de seus

desdobramentos mais visíveis. A partir daí a sociedade brasileira entra em grandes transformações, onde o que mais se evidencia é um processo de crescimento demográfico acelerado, que se faz acompanhar da intensificação dos processos migratórios do campo para as cidades. A economia rural mais tradicional e decadente, com sua combinação perversa de minifúndio-latifúndio, vai se esvaziando aos poucos, sendo substituida pelas grandes lavouras mecanizadas de exportação, pelas grandes extensões de criação de gado, pela expansão de uma agricultura e pecuária de alta tecnologia e voltados ao mercado interno, e assim por diante. Os antigos meeiros e posseiros vão perdendo suas raízes, imigrando ou transformando-se em bóias frias ou assalariados das grandes plantações de cana de açúcar e outras agro-indústrias. É um processo intenso e violento, acompanhado do deslocamento forçado da população e por conflitos pela posse da terra. Com tudo isto, os problemas brasileiros dependem hoje muito menos do que ocorre no campo do que o que ocorre nos centros urbanos. O esvaziamento do campo permite sua modernização cada vez mais acelerada, a extensão do sistema previdenciário e da sindicalização ao setor rural, e outras transformações que fazem com que as diferenças entre campo e cidade no Brasil tendam a se reduzir.

A contrapartida do despovoamento do campo é o inchamento das cidades. A existência de "classes perigosas", setores populares que convivem com padrões altos de violência e ameaçam a segurança física das classes médias e altas, não chega a

ser uma novidade no Brasil; ao contrário, estas "classes perigosas" tem sido uma constante na história do Rio de Janeiro, e constituem uma característica central de uma sociedade baseada no predomínio de centros político-administrativos desprovidos de adequada estrutura de emprêgo industrial. No entanto, os processos demográficos do pós-guerra acentuam este fenômeno, e levam ao surgimento de novas formas de organização "clandestina" das sociedades urbanas, que vão das poderosas máquinas de política urbana ao crime organizado, passando por associações locais todo tipo, e sem que as fronteiras entre elas se definam com clareza.

O pós-guerra assinala além disto o surgimento de uma classe média urbana significativa, que busca se proteger nas asas do emprêgo público ou na segurança das profissões liberais, mas se volta também para as oportunidades comerciais e industriais proporcionadas pelas grandes concentrações urbanas. Esta classe média força, aos poucos, a expansão do sistema educacional, particularmente de nível médio, que é atendido pela iniciativa privada, e o de nível superior, que é inicialmente proporcionado de forma gratuita pelo Estado, passando depois a ser atendido também pela livre iniciativa. Consolida-se em alguns centros, além disto, uma indústria voltada para o mercado interno, que serve de base a um crescente proletariado urbano. É este último o setor capitalista por excelência da sociedade brasileira, que, como sabemos, só incorpora uma parte pequena das populações urbanas, e se concentra principalmente na região de São Paulo. É também

nesta região que surge, de forma mais marcada do que nunca na história do país, um setor industrial internacionalizado.

VI

Estas transformações tão intensas não poderiam deixar de colocar em crise a relação de simbiose e dependência que havia se estabelecido no passado entre o Estado brasileiro e a sociedade civil. Entra em crise a administração patrimonial clássica, formalista, pesada, ineficiente e voltada para a distribuição de emprêgos e privilégios. O Estado agora é chamado a gerir com eficiência grandes aglomerados urbanos, proporcionar infraestrutura a uma economia moderna em expansão, regular um sistema financeiro extremamente complexo, e assim por diante. O antigo sistema corporativista, que implicava em um pacto de conveniência mútua entre o Estado em alguns setores mais organizados da sociedade, também entra em colapso: o número de participantes aumenta, os recursos e privilégios a serem distribuidos não crescem na mesma proporção. O "neo-mercantilismo" também sofre. Sua inerente ineficiência, os altos níveis de corrupção, tudo isto é aceito e tolerado quando a economia se expande, e o que uns ganham não chega a ser necessariamente retirado de outros. Quando os recursos se tornam mais escassos, no entanto, quando os mecanismos inflacionários de financiamento do dispêndio público colocam em

risco a ordem econômica e social, aumenta a pressão por maior eficiência, racionalidade e previsibilidade das ações do govêrno.

Um dos setores onde a crise se manifesta com mais clareza é na previdência social. O mito de que o sistema previdenciário brasileiro é "um dos mais avançados do mundo" foi mantido por muitos anos graças à exclusão histórica da população rural e ligada ao setor informal da economia de seus benefícios e à juventude e baixa expectativa de vida de todos, o que significava poucos velhos e poucas doenças degenerativas. Só assim foi possível planejar um sistema previdenciário que aposenta pessoas aos 45 ou 50 anos de dados e oferece atendimento médico ilimitado. Ainda que exista, certamente, muito espaço para o aumento da eficiência da previdência social brasileira, pela racionalização de custos, mudanças nas fontes de financiamento e nas formas de atendimento ao público, não há duvida de que sua crise econômico-financeira é extremamente grave, e deverá levar a profundas revisões quanto à maneira pela qual a sociedade brasileira espera, tradicionalmente, receber os benefícios do Estado.

Entra em crise, finalmente, o sistema político de cooptação. A organização de setores mais ativos da sociedade em corporações subordinadas ao Estado é um arranjo cômodo quando estas corporações são relativamente fracas e pequenas, e o Estado tem condições de transferir para elas alguns privilégios e benefícios. Com o tempo, no entanto, estas corpo-

rações crescem, aumentam seu poder de reivindicação, enquanto diminue progressivamente a capacidade que o Estado tem de atender a suas demandas. No período pré-64 o antigo Partido Trabalhista Brasileiro, que controlava tradicionalmente o Ministério do Trabalho, perdeu aos poucos o contrôle do sistema sindical do país, e parte da radicalização política havida naqueles anos se explica pelo esfôrço do P.T.B. em não se alienar completamente da liderança sindical que lhe escapava. Esta radicalização do movimento sindical corporativizado fez com que as propostas de criação de um sindicalismo livre e desatrelado da tutela governamental (e das vantagens do impôsto sindical) nunca encontrassem maior apoio nos meios sindicais brasileiros. Nos anos 80 são as corporações de classe média - funcionários públicos, professôres, certas categorias de profissionais liberais - que desenvolvem padrão semelhante de radicalização.

Em síntese, os mecanismos que haviam sido desenvolvidos no passado para garantir uma ordem política estável se transformam, com o correr do tempo, em fatores de instabilidade e perplexidade. Como se adaptar aos novos tempos? Que formatos institucionais, legalmente definidos ou de fato, podem ser estabelecidos para substituir os antigos, em um pacto social mais aberto e socialmente mais justo?

VII

A primeira reação à crise foi, como todos sabemos, a repressiva. Reprimiu-se, desde logo, os direitos e as demandas por participação política e direito à reivindicação organizada de interêsses. Não foi, desde logo, uma repressão neutra e generalizada, mas que beneficiou uns em detrimento de outros. A história dos 20 anos de govêrno militar mostra que, apesar de seu compromisso genérico com o que se pode denominar genericamente de "sistema capitalista", houve suficientes variações e contradições que fazem com que esta expressão, em si mesma, explique muito pouco. Tentou-se, em um primeiro momento, um modêlo de racionalização capitalista mais clássico e ortodoxo, com o aumento da eficiência e redução do pêso do Estado, criação de instituições capitalistas modernas (mercados financeiros, banco central, grandes conglomerados industriais e financeiros, etc.), e internacionalização da economia. Se estas foram as linhas principais dos primeiros anos de regime militar, elas foram substituidas depois por outras mais ajustadas às tradições do Estado brasileiro: o crescimento do setor público, o lançamento de grandes projetos e programas sociais ambiciosos, como a da padronização e generalização da previdência social e a erradicação do analfabetismo através do Mobral.

Ainda que a discussão sobre os fatores que conduziram ao fim do regime militar ainda continue, é possível assinalar que a resposta desmobilizadora e repressiva à crise do antigo estado patrimonial continha em si mesma alguns limites bastante claros. Processos sociais tão amplos como os de esvaziamento do campo e super-povoamento das cidades são impossíveis de controlar, e os regimes militares nem sequer o tentaram. Obter legitimidade política e ideológica em um contexto de repressão e desmobilização é quase uma contradição em têrmos, que não pode ser superada pela simples manipulação de símbolos nacionais ou pelo uso mais ou menos competente dos meios de comunicação de massas.

Nada impede, também, o renascimento de velhos padrões patrimonialistas e neo-mercantilistas em um contexto político autoritário e repressivo. Analistas tendem a atribuir ao govêrno Geisel um projeto de desenvolvimento sócio-econômico e político definido, que deveria culminar no reestabelecimento da ordem democrática em novas bases. O período seguinte, por outro lado, é normalmente reconhecido como aquele em que a apropriação privada da coisa pública mais se exacerbou, em um contexto histórico em que os grandes projetos do govêrno anterior entravam em hibernação ou eram abandonados. Em grande parte, esta diferença entre os dois últimos govêrnos militares se explica pela mudança nas condições externas que afetaram os projetos governamentais (a segunda crise do petróleo, a crise da dívida, etc.); e, em parte, pelas diferenças pessoais entre as personalidades envolvidas. Mas o que mais chama

a atenção não é tanto o contraste quanto a convivência relativamente pacífica entre padrões éticos aparentemente tão distintos, sugerindo que ambos fazem parte de uma síndrome comum, própria dos sistemas autoritários de base neo-patrimonialista.

O regime militar também chegou ao fim por um dinâmica de conflitos internos que tendia, inevitavelmente, a incorporar novos atores às disputas pelo poder, fazendo que, mesmo nos períodos de autoritarismo mais intenso, o setor civil do sistema político do país não fôsse completamente desarticulado. A existência destas disputas internas, e a manutenção de canais abertos entre o Estado e setores da elite política e econômica é uma caracteristica histórica do estado patrimonial brasileiro que o regime militar não chegou a destruir, e acabou por alimentar as contradições que levaram à devolução pacífica do poder aos civís.

A transição negociada entre o regime militar e a Nova República implicava na contenção dos ímpetos renovadores expressos pelo movimento das "diretas já" e pelo renascimento de certas lideranças populistas tradicionais e a entrega do poder a uma liderança civil mais tradicional e "confiável", capaz de se valer do populismo sem se deixar dominar por êle; e implicava também na contenção de algumas formas mais agressivas e arrivistas do poder econômico, em eventual aliança com os setores militares mais vinculados ao sistema repressivo e de

informações. Buscou-se um novo equilíbrio entre Estado e sociedade que continuasse a dar primazia ao Estado, eventualmente modernizado e adaptado aos novos tempos. Apesar da reconhecida maestria com que este processo foi conduzido, permitindo inclusive que a aliança assim formada sobrevivesse à tragédia pessoal de Tancredo Neves, o fato é que a Nova República traz a aparência de ser uma realidade efêmera, ansiosamente pendente dos resultados das pesquisas de opinião pública, sobrevivendo graças à condução de um intenso calendário político-eleitoral que não governa totalmente e que parece exaurir quase todas suas energias.

VIII

Esta visão panorâmica da evolução brasileira nas últimas décadas permite sugerir algumas respostas à pergunta inicial a respeito da irreversibilidade ou não dos processos de abertura política e democratização que estamos assistindo. Uma das téses defendidas a este respeito é de que os anos de autoritarismo já teriam cumprido sua função, que seria a de realizar, à sua maneira, o processo de transição da economia brasileira de um sistema proto-capitalista para uma economia capitalista plena. Uma vez cumprida esta função, o autoritarismo já não teria razão de ser. É uma tése difícil de ser sustentada a partir da perspectiva adotada neste livro, que pretende demonstrar que não existe um padrão uniforme de

desenvolvimento, e que o entendimento de uma sociedade nem de longe se esgota na análise das transformações de seu sistema produtivo; ou, mais especificamente, que o Estado brasileiro tem características próprias, ligadas a suas origens patrimonialistas, que o tornam bastante distinto dos modêlos dos países capitalistas ocidentais. Bastaria, além disto, uma simples visão da conjuntura econômica brasileira ao final de 1986, quando este texto está sendo escrito - o problema da dívida externa não equacionado, a redução dos superavits comerciais, os gastos públicos ainda fora de contrôle - para vermos que os anos futuros serão, certamente, turbulentos na área econômica, com inevitáveis repercussões ao nível político e social.

Uma outra tése, certamente mais complexa que a anterior, é o que poderíamos chamar de "tése do transbordamento". Basicamente, ela consiste em afirmar que o crescimento e a modernização da sociedade brasileira nas últimas décadas foi de tal ordem que os sistemas tradicionais de contrôle político da sociedade, pela cooptação das lideranças e enquadramento corporativista dos setores organizados da população, ou pela mobilização populista do eleitorado, já seriam coisas do passado, e neste sentido a volta aos padrões tradicionais de dominação de nosso Estado neo-patrimonial seria impensável.

Trata-se de uma tese somente em parte verdadeira. É certo que a parafernália de contrôles políticos e institucionais que conhecemos, em parte constituida nos anos do Estado Novo,

está começando a se desmoronar, e a sociedade brasileira se organiza hoje em uma pluralidade de formas não previstas e dificilmente enquadráveis em qualquer mecanismo estável de dominação estatal. O que não é certo é que este processo significa a consolidação da ascendência permanente da "sociedade civil" sobre o Estado, superando assim, de maneira definitiva, nosso passado autoritário. Para que isto fôsse verdade seria necessário não somente que as estruturas tradicionais de dominação tivessem "transbordado" - que não deixa de ser um fato - mas também que a sociedade brasileira tivesse se tornado "mais madura" neste processo, e o Estado, mais competente - duas premissas bastante problemáticas.

IX

Teorias sobre a "maturidade" dos cidadãos costumam vir em duas versões, uma de tipo evolucionista, outra de fundamento mais religioso. A primeira destas versões consiste em afirmar que, na medida em que as sociedades se desenvolvem, e o povo se torna mais culto e educado, aumenta também seu nível de politização, seu gráu de consciencia política, sua maturidade. Como todas as téses evolucionistas, esta também tem duas vertentes, uma mais liberal, outra mais marxista e revolucionária. Pela vertente liberal, o processo de "amadurecimento" se relaciona básicamente com a educação a ser obtida nas escolas a ser transmitida pelas famílias. Na vertente mais

revolucionária, o processo de amadurecimento político estaria diretamente relacionado com o desenvolvimento do capitalismo, que traria como consequência a transformação das antigas "classes em sí" em "classes para sí". Ambas teorias têm em comum a noção de que o amadurecimento político não se dá de forma espontânea e automática, mas é um processo evolutivo que depende de um trabalho constante e permanente de educação e proselitismo, tanto para que as pessoas "evoluam", na vertende liberal, quanto para que elas superem os condicionantes das ideologias hegemônicas e mascaradoras dos verdadeiros interesses, na segunda vertente.

As teorias de fundo mais religioso dispensam a evolução, e partem da tése que o povo é naturalmente bom, justo e sábio. O problema com o regime político brasileiro não estaria na "imaturidade" ou falta de consciência política do povo, mas sim nas manipulações das elites, que sistematicamente tratariam de escamotear a realidade e apresentá-la de maneira falsa e deturpada. O verdeiro trabalho político não seria o de educar e catequizar o povo, mas sim o de desmascarar seus inimigos explícitos ou ocultos. Esta visão religiosa da sabedoria popular se manifestou com muita clareza na idéia lançada por alguns setores segundo a qual a Assembléia Constituinte de 1987 não deveria ser eleita pelos partidos convencionais, e sim formada, "diretamente", pelo povo. Havia a idéia de que os partidos políticos, mesmo nas condições de liberdade estabelecidas para as eleições de 1986, seriam necessariamente cor-

rompidos e alienados; mas que o "povo", se pudesse se manifestar em sua pureza, poderia se expressar de maneira plena, fazendo com que o Brasil finalmente encontrasse o regime político de seus sonhos.

Os resultados das eleições de 1986 permitem testar algumas destas téses. Chama a atenção, nestas eleições, tanto o fracasso dos candidatos ideológicos quanto o dos candidatos cuja principal base eleitoral fôsse o simples poder econômico ou a identificação de classe. A eleição paulista poderia ter se polarizado entre o grande capitalista, Ermírio de Morais, e a liderança operária organizada no Partido dos Trabalhadores; no entanto, ela terminou sendo muito mais um conflito entre o lider municipalista Quércia e o arrivista Paulo Maluf. No Rio de Janeiro, a tentativa brizolista de polarizar as eleições entre "ricos" e "pobres" fracassou, levando com ela o candidato do PDT. Em Minas Gerais a polarização foi entre um político tradicional mas rebelde e outro de base populista, que contava com o apoio do govêrno do Estado. Entre os dois, foi punida a rebeldia. A vitória maciça do PMDB foi, em sua maior parte, a vitória do govêrno federal. É claro que este é o govêrno da República Nova; mas, em muitos estados, o peemedebista de hoje é o pedeessista de ontem, e o govêrno é sempre govêrno.

Sem pretender esgotar a complexidade e variedade dos resultados eleitorais, e pensando não só nas eleições de governadores, mas também nas proporcionais, é possível dar uma

lista dos atributos necessários para que um candidato fôsse eleito. A primeira é que ele conseguisse, de alguma forma, furar a barreira do anonimato, e se transformasse em um "media event", uma figura dos meios de comunicação de massas. É claro que dinheiro conta para isto, mas radialistas e comentaristas de televisão foram eleitos sem maiores dificuldades, assim como candidatos de pequenos partidos que souberam utilizar bem os horários gratuitos de propaganda eleitoral. O segundo tipo de candidato vem votado foi o que tinha uma base institucional bem estruturada: a polícia civil, um grupo religioso organizado. Alguns candidatos conseguiram boa votação ao se identificar com um ou dois pontos de grande apêlo ideológico para a classe média, como os "candidatos da pena de morte" do Rio de Janeiro e São Paulo. Acima de tudo, no entanto, foram eleitos candidatos que, pela posição atual ou passada na máquina administrativa de seu estado ou município, conseguiram construir no passado rêdes de lealdades pessoais que agora se pagam, ou se renovam na esperança da continuidade. Para o eleitor que não fôsse ligado aos meios de comunicação de massas, não fôsse beneficiário de uma rede de favores públicos, não tivesse um tema que o identificasse fortemente com um candidato e nem tivesse um parente ou amigo concorrendo, as eleições majoritárias não chegaram a fazer muito sentido, o que explica o grande núumero de votos em branco. As eleições de 1986 significaram não só a derrota eleitoral dos candidatos ideológicos e programáticos, que tentaram basear sua campanha na problemática da Assembléia Constituinte, como também dos par-

tidos que pretenderam a uma definição ideológica mais clara - o Partido Socialista, o Partido dos Trabalhadores e os partidos comunistas.

O que esta análise suscinta revela é que a "maturidade do povo", tanto quanto sua hipotética sabedoria e bondade naturais, estão longe de proporcionar uma base sólida para a constituição de uma nova ordem democrática. Na realidade, o exemplo de outros países que lograram um sistema político-eleitoral estável revela que a questão fundamental não é a da "maturidade" do povo, mas a da natureza das instituições sociais, governamentais e partidárias existentes. Se estas instituições são bem constituidas e autônomas, elas conseguem traduzir as preferências eleitorais em mandatos políticos legítimos e regimes políticos responsáveis. O problema principal com os estados de base neo-patrimonial não é que eles mantêm o povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do poder público e orientadas para a obtenção de seus favores. O simples transbordamento das estruturas de dominação mais tradicionais, e a criação de novas formas de organização política e social, não garante que este padrão de comportamento não vá se reproduzir.

X

Em útima análise, se o Estado é todo-poderoso, nada mais racional do que buscar seus favores e proteção. A crise atual do Estado patrimonial brasileiro é que ele parece ter cada vez menos capacidade de atender às demandas que lhe são feitas, ou os interêsses dos grupos que dêle participam ou a ele se associam. Para usar uma expressão da moda, o Estado brasileiro enfrenta o problema da "ingovernabilidade" do país. Levada às suas últimas consequências, esta ingovernabilidade pode vir a significar o colapso do Estado neo-patrimonial tal como o conhecemos, e a consequente destruição de todas as formas de dependência que a sociedade civil tem desenvolvido em relação a ele. Esta situação limite dificilmente se colocaria, no entanto, já que o potencial repressivo de que o Estado dispõe tenderia a se manifestar muito antes que um colapso deste tipo se materializasse. A "ingovernabilidade" não é uma situação absoluta e extrema, mas pode se manifestar em gráus e formas distintas, e países podem muito bem deslizar lentamente pela rampa inclinada do desgovêrno sem maiores convulsões.

Os anos de regime militar seviram para mostrar que a ingovernabilidade afeta com frequência os regimes fortes, fechados e imunes aos contrôles da imprensa, da opinião pública e dos partidos políticos. O que a democratização mostra é que ela não basta para que a governabilidade seja instaurada. A

experiência dos poucos anos da Nova República já mostra como algumas decisões e ações são certamente mais fáceis do que outras. Decisões grandiosas e de grande impacto, quando possíveis, são sempre as preferidas (veja o plano cruzado). Políticas setoriais e de longo prazo, no outro extremo, são quase impossíveis, pela paralização provocada pelo trabalho continuado de interêsses contrariados (reforma agrária, eliminação dos subsídios agrícolas, reforma administrativa, os próprios ajustes do plano cruzado). Ações aparentemente "técnicas", de pouca visibilidade pública, são em princípio mais fáceis de serem conduzidas. Mas, frequentemente, seu carácter técnico significa também que estas ações se subtraem facilmente ao contrôle político, e são suscetíveis à influência de grupos de interêsse especializados (decisões sobre mercado financeiro, políticas de exportação, subsídios, política nuclear, incentivos fiscais, etc.)

O desenvolvimento de gráus mais altos de governabilidade em um contexto de legitimidade política depende, tanto quanto a construção de uma ordem democrática estável, da constituição de uma série de instituições estáveis e autoreferidas que intermediem entre, por um lado, a opinião pública amorfa e manipulável e os interêsses privados e setoriais capazes de mobilizá-la, e, por outro, o Estado. Estas instituições são necessárias não somente do lado da "sociedade civil", como os partidos políticos, os meios de comu-

nicação de massas, as associações profissionais e sindicais, os grupos de interêsse organizado, etc., como também do lado do Estado, através da constituição de um funcionalismo público motivado e cioso de suas responsabilidades, de um judiciário zeloso de sua competência e independência, e assim por diante.

É de se esperar que estas novas formas de institucionalização surjam e se desenvolvam não pela simples boa intenção de algumas pessoas, mas pela propria lógica de interêsses dos grupos envolvidos, na medida em que eles comecem a sentir a precariedade de sua dependência exclusiva dos favores e privilégios de um Estado neo-patrimonial em crise. O resultado final deste processo, se êle fôr bem sucedido, não será, possivelmente, um Estado controlado pela "sociedade civil", mas uma situação em que instituições públicas solidamente constituidas possam colocar freios e contrapesos efetivos tanto à volatilidade da opinião pública quanto ao abuso de poder do Estado e dos interêsses privados. A opinião pública, os grupos de interêsse e o poder político do Estado serão também essenciais, neste contexto ideal, para manter sempre em cheque as tendências paralizadoras e conservadoras de qualquer sistema social que se institucionaliza. Nestas condições, as fronteiras usuais entre "público", "privado", "Estado" e "sociedade" estarão profundamente alterados, assim como os conceitos que hoje utilizamos para seu entendimento.

XI

Vislumbrar a possibilidade de um encaminhamento adequado para os problemas políticos e institucionais do país não é o mesmo que afirmar que este caminho será seguido, e nem mesmo que êle é o mais provável. Se este caminho vier a ser efetivamente trilhado existem uma série de questões e dilemas a serem enfrentados, dois dos quais merecem uma atenção especial, e servirão para concluir este prefácio.

Uma questão que se coloca com intensidade é a dos mecanismos de inclusão ou exclusão dos setores hoje marginalizados do "Brasil moderno" em relação à sociedade futura que se pretende construir. Esta questão é por vezes colocada em têrmos de uma oposição entre um modêlo de desenvolvimento internacionalizado, baseado no fluxo relativamente aberto de idéias, pessoas e mercadorias do Brasil com o resto do mundo, e um modêlo mais autárquico, fechado e, presumivelmente, mais autêntico e nacional. O que dá argumentos à segunda posição é a constatação de que o desenvolvimento do "Brasil moderno" tem se caracterizado pela exclusão de grandes setores da população, afetando particularmente as regiões nordesti-

nas, o interior e a população de côr. No seu extremo, esta posição vem acompanhada de um rechaço generalizado à civilização ocidental e seus valores de eficiência, racionalidade, e individualidade, e sua substituição por valores supostamente mais autênticos de identidade étnica e cultural, afetividade, e coletividade. Não falta, nesta perspectiva, os que sustentam que o Brasil possui os elementos de uma civilização superior à do racionalismo e materialismo ocidentais, que estaria tão somente mascarada pelas manipulações das classes dominantes e seus aliados internacionais.

Quem conhece algo da história do Brasil sabe, no entanto, que não possuimos no passado um modêlo de civilização próprio e mais autêntico para o qual possamos aspirar a retornar. Desde sua criação este país tem sido um complemento - e, frequentemente, uma imagem retorcida - dos impérios coloniais e dos centros mundiais cujas influências culturais e interêsses econômicos até aqui chegaram. A busca de um passado idealizado, apesar de provavelmente irrealista e ilusória em todos os casos, pode fazer algum sentido em países com uma história distinta, e uma cultura não ocidental identificável. Isto não significa, evidentemente, que não existam especifidades culturais próprias do país que não tenham valor e não possam florescer. Mas esta especificidade, para florescer e adquirir valor universal, há de residir nas maneiras próprias que os brasileiros construirão para se inserir no mundo moderno, e não no retôrno nostálgico a formas culturais de um passado que não chegou a existir.

Assinalar o bêco sem saída do nacionalismo cultural não significa ignorar a gravidade dos problemas de incorporação assinalados acima. O que é importante frizar em relação a esta discussão sobre a cultura brasileira é menos a solidez das téses nacionalistas e isolacionistas - que é quase inexistente - do que seu potencial de criação de formas explosivas de nacionalismo populista, em um contexto de altos níveis de exclusão social causados por uma internacionalização da cultura e da economia caracterizada pelo uso de tecnologias complexas e em qualificações educacionais cada vez mais elevadas.

Esta discussão traz à tona uma questão que permaneceu latente até aqui, e que não ocupa o primeiro plano no próprio livro: a da dependência do Brasil em relação aos centros do capitalismo internacional contemporâneo. As chamadas "teorias da dependência", que existem de muitas formas, partem de um fato importante e conhecido - que países como o Brasil se constituiram, desde suas origens, como dependências de outros centros - para chegar muitas vezes a duas conclusões pelo menos paradoxais. A primeira é a de que o pêso da dependência é tal que nada pode ser entendido em um país como o nosso a não ser a partir de sua inserção ao contexto externo. Em sua forma mais extremada, a teoria da dependência assume feição claramente paranóica: países como o Brasil são uma tragédia só, e tudo isto por culpa única e exclusiva

"dêles". O que pretendemos mostrar, ao contrário, é que a dependência não exclui o fato de existir uma realidade própria, específica e interna ao país, que não se esgota nem se exaure nas relações com os centros capitalistas mais desenvolvidos. A outra conclusão paradoxal, que decorre da primeira, é a de que todos os problemas poderiam ser resolvidos pela superação das relações de dependência. Mas se, de fato, a dependência é tão constitutiva, fica difícil imaginar de onde o país encontrará forças e recursos para superá-la. Se, ao contrário, entendermos que a realidade de um país com a complexidade do Brasil não se esgota nas suas relações externas, isto nos dá condições de pensar nas coisas que podemos fazer com nossos recursos, ter uma visão menos persecutória do mundo que nos cerca e, a partir daí, ter elementos para buscar reverter as situações de dependência que nos pareçam inadequadas.

XII

A conclusão geral de tudo o que foi dito até aqui é que o autoritarismo brasileiro, cujas bases se ergem a partir da própria formação inicial do Brasil como colônia portuguesa, e que evolui a se transforma ao longo de nossa história, não constitui um um traço congênito e insuperável de nossa nacionalidade, mas é certamente um condicionante poderoso em relação a nosso presente e futuro como país. A complexidade das

questões envolvidas nesta discussão deve ser suficiente para deixar claro que, na realidade, o têrmo "autoritarismo" é pouco mais do que uma expressão de conveniência que utilizamos para nos referir a uma história cheia de contradições e contra-exemplos, onde, no entanto, um certo padrão parece predominar: o de um Estado hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbioticamente a uma sociedade, debilitada, dependente, e alienada. È da superação deste padrão histórico, e suas consequências, que depende nosso futuro. E como o passado é contraditório e o futuro aberto e pronto para ser construido, é possível ser otimista.

Rio de Janeiro, Dezembro de 1986

Simon Schwartzman*

---

* Sou grato a Vanda Pereira Costa e Helena Maria Bousquet Bomeny pelos comentários críticos a este texto.