

AS BASES DE SUSTENTAÇÃO POLÍTICA DO GOVERNO DOS ANOS 90

REGIS DE CASTRO ANDRADE

ESTABILIDADE OU EFICIÊNCIA?

1. Políticos e analistas têm chamado a atenção para as dificuldades que encontrará o próximo governo, qualquer que seja ele, para criar e manter bases de sustentação capazes de garantir-lhe a necessária estabilidade. Por outro lado, quase todos admitem que ao próximo governo incumbirá introduzir reformas de fundo nos planos do Estado e da sociedade. Nessas condições, os próximos governantes enfrentarão um dilema: ampliar a coalizão governante e moderar os objetivos reformistas, ou restringir a base de sustentação a apoios orgânicos para viabilizar reformas mais ambiciosas e enfrentar, por isso mesmo, intensa oposição. Na primeira hipótese, o governo ganha em estabilidade e perde em eficiência (no sentido de capacidade de realização de reformas); no segundo, ocorre o inverso. Os dois objetivos parecem ser antitéticos num quadro de manutenção do jogo democrático.

Não obstante, no Brasil essas duas variáveis são interdependentes. Entendamos por reformas intervenções governamentais diretas visando a modificação de mecanismos, padrões ou práticas correntes e envolvendo, por isso mesmo, alto

risco político; essas ações compreendem a reorientação da política econômica (nos campos da dívida externa, do déficit público, da distribuição da renda) e as reformas de estrutura constantes da agenda nacional. Pois bem: na hipótese da interdependência, as reformas são indispensáveis à própria estabilidade do governo. Em países de democracia consolidada, ações de ruptura dependem do partido no poder, de avaliação do *timing* e de outras considerações de oportunidade, de tal modo que essas mudanças surgem como aperfeiçoamentos do sistema sócio-político. No Brasil, elas se impõem a todos os partidos de vocação democrática e são, de certa forma, constitutivas da democracia.

Inversamente, a eficiência de um governo democrático depende da sua estabilidade. Mas é preciso entender a estabilidade como um processo: será estável o governo capaz de desenvolver um programa de ação de maneira sistemática ao longo do seu mandato, mesmo em face de ampla oposição. Não é suficiente, portanto, que o governo não seja deposto; a estabilidade não se resume a isso. É necessário que não tenha as mãos atadas por seus adversários, mesmo porque, se isso ocorrer, é provável que não dure muito. Aqui, estabilidade e eficiência determinam-se completamente uma à outra, e compõem, ambas, a capacidade de governo¹.

2. Se a estabilidade e a eficiência são funções inversas uma da outra, nenhum partido ou coalizão de governo pode visar um máximo de estabilidade (porque isso é incompatível com a eficiência) nem um máximo de eficiência (porque isto ergueria contra si uma oposição invencível). Visto que são componentes

¹O conceito de estabilidade alude à preservação dos procedimentos democráticos de superação dos conflitos; o de eficiência alude à introdução de mudanças sócio-econômicas e institucionais necessárias à consolidação daqueles procedimentos. Assim, as dimensões formal e material da democracia são indissolúvelmente ligadas. A relação que se estabelece entre os dois componentes da estratégia de governo é semelhante à relação que Weffort estabelece entre democracia e socialismo: "a luta pela democracia será também a luta pelo socialismo" (Weffort, F.C., *Por que Democracia?*, Brasiliense, São Paulo, 1984). Não é necessário, contudo, para o presente argumento, que se levem em consideração os objetivos históricos ou filosóficos dos governantes, quaisquer que sejam eles. As reformas a que se refere o texto são reformas politicamente inevitáveis se se pretende consolidar a democracia.

da capacidade de governo, contudo, devem combinar-se em alguma proporção na estratégia governamental².

A única estratégia possível será ceder dos dois lados, e visar um mínimo de instabilidade ao mesmo tempo que um mínimo de ineficiência. Disso decorre que qualquer que seja o partido (ou coalizão) democrático no poder, ele deverá admitir realisticamente que correrá um permanente risco de se tornar inviável e admitir também que seu projeto máximo de reformas não poderá ser implementado. A zona demarcada pelos patamares mínimos de instabilidade e ineficiência, aquém dos quais não é possível governar, é pequena (na hipótese otimista de que essa zona exista). Essa zona pode ser chamada zona de viabilidade governamental. Mesmo dentro dela, o sucesso do governo na perseguição de suas metas é necessariamente relativo e difícil.

3. É razoável admitir em seguida que, ademais de serem interdependentes, as duas variáveis consideradas são influenciadas por atores específicos a cada uma delas. Essa hipótese amplia o campo da escolha estratégica, evitando-se o impasse da mútua determinação absoluta (em que, para modificar uma delas, só há um caminho, que é agir sobre a outra). Agora é possível, dentro da zona de viabilidade, determinar o ponto de viabilidade máxima – em que se obtém o mínimo de instabilidade e o mínimo de ineficiência – e identificar a melhor estratégia para chegar a ele. O anexo a este trabalho contém uma representação gráfica deste modelo.

Para se alcançar a meta de viabilidade máxima, pode-se, no interior da zona de viabilidade, privilegiar a estabilidade ou a eficiência, o que implica, inversamente, maiores sacrifícios de uma ou de outra variável. Para a seleção da melhor estratégia, formula-se a hipótese de que, nas condições brasileiras, as

²Um esquema analítico semelhante é utilizado por Christoph Müller em "El Factor Institucional – El caso de la Republica Federal de Alemania", in *Reforma Política y Consolidación Democrática*, org. por Nohlen, Dieter, e Solari, Aldo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988. "Como en todos los conflictos en relación a objetivos, la solución se encuentra en una 'optimización'. Uno no puede 'maximizar' estos conflictos hacia uno o otro lado". Na situação analisada, trata-se de otimizar o objetivo da "confiança parlamentar" no governo – que implica a parlamentarização – e a "exigência de inovação social", que recomenda limitar a parlamentarização do governo (p. 115).

negociações com oposições atuais ou potenciais, visando obter o seu apoio ou a sua neutralidade, constituem a parte mais delicada e mais imprevisível da estratégia governamental. Os ataques à estabilidade podem ser inesperados e irracionais, e por essa razão as relações entre o governo e a oposição envolvem, desse ponto de vista, maiores riscos. Na negociação da eficiência, a agenda das negociações com a oposição é definida pelo governo, o que dá às relações entre as partes um grau maior de previsibilidade e racionalidade.

Por esse motivo, interessa ao governo maximizar a estabilidade no interior da zona de viabilidade, fazendo concessões de eficiência para reduzir as incertezas inerentes à luta contra as oposições. Trata-se, no que segue, de fazer algumas considerações sobre essa estratégia nas condições brasileiras e na perspectiva de vigência do regime democrático. A discussão, a partir desse ponto, trava-se em torno de duas teses fundamentais. A primeira é a seguinte: a estabilidade do próximo governo depende crucialmente de que se modifique o padrão tradicional de relação entre o Executivo e o Congresso no país. A segunda tese vincula a estabilidade à formação de um governo de coalizão.

PARLAMENTARISMO X PRESIDENCIALISMO

4. A mudança do padrão de relação entre o Executivo e o Legislativo deve dar-se no sentido de substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo.

De início, convém ter presente que o presidencialismo no Brasil é um *sistema* de governo (a) *de tipo corporativo*, isto é, sistema em que o Estado mantém a sociedade na qual existe como um agregado de organizações representativas de interesses particulares, desestimulando as manifestações propriamente políticas dessa sociedade e colocando-se, através do Executivo, como mediação obrigatória dos conflitos entre as classes e setores sociais; b) *sem contrapesos*: nele se verifica enorme desigualdade na distribuição dos recursos políticos em favor do Poder Executivo em todos os níveis, disso resultando a dificuldade de controle sobre as decisões por ele tomadas e a subordinação a ele das assembleias representativas e (c) caracterizado por um *baixo grau de integração* do sistema

político: ele expressa a dominação de elites políticas, tecnocráticas e militares que, ao abrigo das proteções descritas em (a) e (b) acima, são muito resistentes a mudanças institucionais. Por esse motivo, e porque a sociedade brasileira cresce e se moderniza, o hiato entre os padrões de organização estatal e de interação social no Brasil é cada vez maior.

Nesse sistema não será possível criar uma base de sustentação política capaz de garantir a capacidade de governo. O *custo do apoio* não pode ser coberto porque as demandas setoriais, exercendo-se isoladamente sem conexão com as demais, não têm limites, e como muitas vezes elas são incompatíveis entre si, o problema não se refere apenas ao volume dos recursos necessários, mas também à própria possibilidade de seu atendimento. Essa questão tem relação com o grau de eficiência do governo: paradoxalmente, o chefe do Executivo, todo poderoso porque desagrega a sociedade num aglomerado de interesses particulares, torna-se impotente para desenvolver programas de médio e longo prazos porque é avassalado por reivindicações particularistas às quais tem de dar atenção para se manter. Mas não é só isso: o apoio político que se pode obter nesse sistema é *inconfiável*. A razão disso é simples: o apoio não é dado em nome do interesse público, isto é, para a realização de um programa de governo, mas em nome da obtenção de vantagens particulares por parte daqueles que dão apoio, sejam eles grupos e organizações privadas ou grupos políticos que detêm postos de poder ou influência no aparelho do Estado, particularmente no Congresso. Enfim, o apoio que se pode obter em tal sistema é *indesejável* porque é incompatível com uma estratégia de consolidação democrática.

É evidente que a sustentação do governo nas condições descritas envolve, essencialmente, a transferência de recursos públicos de toda ordem a indivíduos e grupos em troca de apoio e votos: envolve o clientelismo, o fisiologismo e a seqüela inevitável dessas duas práticas, a corrupção.

Por isso mesmo, a estratégia de alteração desse sistema passa necessariamente pelo fortalecimento da esfera pública no país: de modo específico, passa pela valorização das estruturas institucionais do debate político, que são os partidos e o Congresso. Mudanças nessa direção modificariam substancialmente o modo de fazer política no país (não admira que o comparecimento dos constituintes no dia da votação da proposta parla-

mentarista tenha sido unânime). Transferido para o Congresso, o debate em torno da ação governamental simplifica-se necessariamente, de tal forma que os congressistas, como a nação em geral, defrontam-se com um pequeno número de opções globais, sobre as quais é preciso decidir. Além disso, no debate público os interesses particulares se debilitam e a referência ao interesse público se fortalece: ninguém vai a público sustentar a tese de que um determinado curso de ação é desejável porque privilegia alguns e expolia outros. A esfera pública é por excelência a esfera da razão política. Apoios dados a partir de negociações públicas, envolvendo partidos, e a propósito de orientações estratégicas de governo, são apoios políticos em sentido estrito, confiáveis e desejáveis. São apoios que envolvem a *responsabilidade de governo* por parte dos que o dão, o que caracteriza um sistema parlamentarista.

BASE MAJORITÁRIA OU BASE CONSENSUAL?

5. O argumento em favor da necessidade de uma base consensual, ou de um governo de coalizão, requer a análise das duas modalidades presidencialistas tradicionais de sustentação governamental – ambas não-consensuais – e da improbabilidade de formação de uma maioria orgânica capaz de dispensar coalizões.

Entre nós, previsões sobre o desempenho de futuros governos repousam, em primeiro e principal lugar, sobre uma apreciação das qualidades individuais do futuro presidente. Sempre se espera, à esquerda e à direita, que ele seja, de alguma forma, um homem providencial. Argumenta-se, por exemplo, que a baixa capacidade de governo não tem relação com o sistema político, mas com a má qualidade do presidente. É inegável que características pessoais influem sobre o comportamento dos dirigentes e afetam, por essa via, a performance do governo. No contexto brasileiro, porém, a ênfase nesse aspecto é ao mesmo tempo índice e consequência de concepções políticas em que os partidos e o Congresso são de secundária importância.

Na esquerda, a esperança num líder providencial é corolário de uma crítica ao caráter elitista e conservador do Congresso e das organizações partidárias. Acredita-se que só um

grande líder, ungido pela maioria eleitoral e apoiado diretamente no povo, sem mediações institucionais, possa introduzir reformas em benefício da grande maioria. Na direita, a busca do líder – um homem forte, um grande administrador ou um político carismático – e o desprezo implícito ou explícito pelos partidos e pelo Congresso decorrem de uma análise realista do sistema político no Brasil. As elites sabem perfeitamente que seu domínio não se baseia em partidos com responsabilidades de governo, confrontados democraticamente a outros partidos no âmbito do Parlamento. Baseia-se, antes, na simbiose de um Executivo altamente centralizado com os grupos de interesses encastelados nos órgãos de representação, na administração pública e nas organizações e empresas do setor privado.

Há boas razões para pensar que essas duas modalidades tradicionais, tipicamente oligárquicas de sustentação do poder político, já não sejam tão eficazes como no passado. Mencione-se em primeiro lugar, entre essas razões, a autonomização relativa da sociedade, em consequência do processo de diversificação e organização dos interesses corporativos e setoriais. Nem o líder providencial consegue reduzi-la à massa homogênea de aclamação plebiscitária, nem o chefe de governo imobilizado pela teia clientelística tem condições de manter-se dada a intensidade das pressões reformistas. Em segundo lugar, a notável ampliação dos poderes do Congresso; daqui para a frente o apoio parlamentar será um fator decisivo da capacidade do governo. O próximo passo, portanto, é analisar as modalidades de governo com sustentação parlamentar.

6. Lijphart propõe a distinção entre o modelo majoritário e o modelo consensual de governo³. Aquele caracteriza-se, entre outras coisas, pelo bipartidarismo, pela estreita ligação entre o Executivo e o Legislativo, e pelo predomínio do Executivo. O segundo caracteriza-se pelo pluripartidarismo, pelo governo de coalizão, pela separação de poderes e pelo equilíbrio difícil, embora realizável, entre eles.

O modelo majoritário supõe um alto grau de condensação das opções políticas, de tal forma que o eleitorado e os

³Lijphart, Arend, *Democracies*, Yale University Press, New Haven and London, 1984, pp. 4-32.

representantes no Congresso acabem por escolher, em última instância, entre as alternativas *a* e *b* tão somente. Ele supõe alta correlação entre a maioria eleitoral e a maioria governista no Congresso, a fidelidade da bancada parlamentar e do chefe do Executivo às orientações partidárias e, finalmente, o efetivo reconhecimento, pela bancada, da liderança do presidente ou primeiro-ministro. Se tais são os pressupostos do modelo majoritário, a probabilidade de que o governo brasileiro se organize segundo esse paradigma é muito pequena. Não é difícil alinhar alguns motivos dessa improbabilidade, apontando-se de início a fragmentação do sistema partidário, que por si só é fator de dispersão das opções políticas. Ademais, nenhum dos partidos parece ter alta probabilidade de alcançar maioria absoluta no Congresso, mesmo que o chefe do Executivo pertença a ele, porque no Brasil ocorre uma notável dissociação entre o prestígio das grandes lideranças – aquelas aptas a assumir o Executivo – e a força (em termos de tamanho e densidade política) dos partidos aos quais elas estejam afiliadas. Em todo caso, a formação de uma bancada “governista” majoritária não é impossível. É possível; mas essa ocorrência não configuraria necessariamente um governo majoritário segundo o modelo descrito acima. A experiência tem mostrado que as grandes bancadas no Brasil não se constituem em torno de linhas partidárias definidas; elas são, antes, aglomerados de interesses políticos particularistas, frouxamente unificados enquanto campo “governista” ou “oposicionista”. No poder, os subgrupos de que se compõem essas bancadas preocupam-se mais com a obtenção de altos cargos para seus membros que com a realização de um programa de governo. Bancadas majoritárias, portanto, não constituem necessariamente apoios partidários majoritários no sentido próprio da expressão.

Até este ponto a análise dos modelos de governo procurou demonstrar que os modos tradicionais de sustentação do presidencialismo brasileiro – o da sustentação difusa de massa e do entrelaçamento clientelístico – tornam-se cada vez menos viáveis, por ineficazes e antidemocráticos. Argumentou-se também que um governo de sustentação majoritária tem pouca probabilidade de constituir-se no país. Resta explorar as condições de articulação de um governo de base consensual, ou de coalizão.

PADRÕES ALTERNATIVOS DE ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO E PROGNÓSTICO DE VIABILIDADE

7. Levando-se em conta separadamente a base eleitoral do chefe do Executivo e a sustentação institucional do governo, convém atentar, no que diz respeito à base eleitoral, para a diferença de significado político da maioria obtida em primeiro ou segundo turnos. A obtenção de mais de 50% dos votos no primeiro escrutínio – bastante improvável no quadro atual – confere ao presidente amplos poderes e enorme legitimidade. A maioria de segundo turno tem menor consistência política, incorpora os eleitores “negativos” (os que votam basicamente contra outros candidatos).

A sustentação de governo, no sentido em que a expressão é utilizada aqui, provém de forças políticas organizadas, e não da cidadania, ou da opinião pública em geral. No caso brasileiro, ela deverá assumir as seguintes características: (a) pelas razões apontadas no ponto 6, apoio político será consensual, e não majoritário, envolvendo portanto mais de um partido no Congresso; (b) deverão incorporar-se ao esquema de sustentação do governo partidos no seu todo ou partes deles; (c) a sustentação do governo não será exclusivamente partidária; ela envolverá também grandes organizações da sociedade civil, corporativas e outras.

Do ponto de vista da sustentação do governo não há dificuldade em descartar, por improvável, o modelo majoritário e, mantidas as regras do jogo, também os modelos puros de apoio difuso de massa e de entrelaçamento clientelístico. Isso significa que, em qualquer caso, o governo terá de dispor de alguma base consensual. Consideremos duas hipóteses: a de uma base consensual forte, e a de uma base consensual fraca. A base consensual forte não se confunde com uma maioria consensual; para que chegue a ser maioria no Congresso, o consenso governista perde em organicidade, e paradoxalmente inviabiliza o governo por retirar-lhe toda eficiência. A expressão designa um núcleo consensual minoritário e relativamente orgânico, embora capaz de negociar, compactamente, maiorias tópicas para a realização das metas governamentais. A base consensual é fraca quando não ultrapassa o núcleo da alta organicidade ou a rede de lealdades pessoais. Nesse caso, o governo tem de valer-se de

outros recursos de sustentação como mobilizações plebiscitárias, prestações clientelísticas ou chantagens políticas à direita e à esquerda.

Combinando-se as modalidades de maioria eleitoral e de sustentação de governo num quadro de dupla entrada, obtêm-se os quatro modelos segundo os quais, com maior probabilidade, poderá organizar-se o próximo governo da República:

Base eleitoral Sustentação de governo	Maioria de 1º turno	Maioria de 2º turno
Base consensual forte	governo de coalização com predomínio do Executivo	governo de coalizão com equilíbrio entre poderes
Base consensual fraca	Ultra presidencialismo populista ou clientelista	Presidencialismo populista ou clientelista

Essa tipologia leva em conta a relação entre os poderes e a base de sustentação em cada caso. A partir da análise dessas variáveis, é possível fazer certos prognósticos a respeito do grau de estabilidade de cada um dos quatro tipos de governo descritos.

8. Começemos pelos governos de *base consensual fraca*. O modelo do “ultrapresidencialismo populista” tem sua origem na eleição em primeiro turno de uma personalidade política sem fortes bases de sustentação organizada tanto no plano do sistema político como no da sociedade. Tal vitória eleitoral, nas condições brasileiras, só pode ser obtida por uma figura carismático-populista, messiânica e autoritária. Talvez se possa denominar esse governo “ultrapresidencialismo de base aparente”, pois que os votos que recebe caracterizam-se, em sua grande maioria, por um baixo grau de racionalidade. Seja por essa razão, seja porque o apoio eleitoral não pode traduzir-se em sustentação institucional de governo, esse governo não consegue estabilizar-se, escorregando, tendencialmente, para uma posição

em que tenta um golpe ou sofre um golpe. Em sua busca de apoio difuso de massa, adota, tipicamente, duas estratégias. Procura o apoio popular mediante a criação de “inimigos externos”, face os quais a Nação deve unificar-se. Exemplos de inimigos externos são a “miséria”, o “imperialismo” e as “forças ocultas”. Para obter o apoio das classes dominantes cria o fantasma da “revolução” ou “convulsão social de conseqüências imprevisíveis”, vinculando esses fenômenos a elementos antinacionais, os “maus brasileiros”.

Governos de sustentação consensual fraca e maioria do 2º turno podem assumir duas feições, dependendo do estilo político do presidente. Um presidente conservador e conciliador procurará compensar sua fraca sustentação orgânica por meio de prestações clientelísticas generalizadas e multiformes. Segundo se argumentou acima, no Brasil de hoje não é mais possível sustentar o governo dessa forma. Esse modelo de governo é instável no sentido de morrer todos os dias de morte lenta. Se o candidato vencedor for do tipo reformista-personalista, o padrão de governo não será diferente do ultrapresidencialista; apenas será mais moderado. Não é impossível que, na impossibilidade de manter-se com o apoio difuso de massa ou através do *divide et impera*, incorpore mais e mais características do modelo clientelístico. No quadro brasileiro, a hipótese é bastante verossímil.

9. O primeiro tipo de governo de *base consensual forte* é caracterizado por vitória eleitoral no primeiro turno. É difícil que isso ocorra, porque os atributos de carisma (necessários para vencer no primeiro turno) e fidelidade partidária (necessária à constituição da sustentação consensual) são de certa forma antitéticos. Mas pode ocorrer. Nesse caso, visto que o presidente eleito em primeiro turno, surge como figura de incontestável prestígio, a probabilidade maior é a de que o governo se caracterize pelo predomínio do Executivo. Na medida em que o personalismo presidencial afaste elementos da coalização inicial, o modelo tende a transformar-se num modelo de base fraca, cada vez mais presidencialista. Não se exclui inteiramente, contudo, que a coalizão inicial seja mantida e mesmo consolidada no processo de negociação em torno das grandes questões da agenda nacional. Esse seria o modelo mais estável e mais eficiente de

todos; mas ele supõe a presença de um grande estadista na Presidência (isto é, supõe a ocorrência de um fenômeno político raro).

A vitória eleitoral no segundo turno favorece a constituição de uma base consensual e o equilíbrio entre os poderes; por essa razão, e paradoxalmente, talvez o governo possa ser mais estável nesta hipótese que na anterior. Como no modelo anterior, a coalizão governante depende, aqui, da definição de uma agenda nacional para cuja realização ela seja formada e mantida.

Mas ele apresenta várias especificidades. De início, num modelo em que o Executivo não é o poder dominante – isto é, em que a autoridade presidencial, e os recursos de recompensa e punição do Executivo não são utilizados como meio principal de resolver pendências e obter apoios – nesse modelo, a *negociação política* assume importância estratégica na ação governamental. Em segundo lugar, dado que a sustentação do governo não é majoritária (embora seja forte), e o seu apoio eleitoral não é pleno, a coalizão governante se mantém sobretudo porque realiza efetivamente o plano de governo; o bom *desempenho governamental* é de importância crucial. Terceiro, se o apoio consensual é minoritário (embora forte), torna-se necessário desenvolver uma *estratégia flexível* de preservação do núcleo de sustentação e de alianças fora desse núcleo, negociando, no espectro variado e desunido das demais forças, o apoio tópico de algumas delas e a neutralidade de outras. Enfim, atender aos requisitos conjugados da negociação, do desempenho e da flexibilidade envolve, para o governo, a possibilidade de ter contra si segmentos minoritários de seu próprio apoio orgânico. Isso pode ocorrer caso certas decisões governamentais importantes, tomadas em contextos de alianças pontuais mais amplas, desagradem àqueles segmentos. Nessa hipótese, o risco maior para o governo é o de permitir a prevalência das posições das minorias orgânicas por sobre o programa consensual, base da coalizão governante.

A CRISE DO SISTEMA POLÍTICO OLIGÁRQUICO- PRIVATISTA NO BRASIL E A NECESSIDADE DE UMA COALIZÃO DEMOCRÁTICO-REPUBLICANA

10. Resta discutir, nesta última seção, alguns aspectos específicos da base consensual adequada a um governo estável e eficiente nos tempos que correm. Não é o caso de especular sobre quem deve fazer aliança com quem, mas de examinar as condições de emergência e fortalecimento de um sujeito democrático-republicano capaz de enfrentar a crise nacional brasileira com alguma possibilidade de êxito.

Observe-se, de início, o alto grau de dissociação entre as três funções básicas do complexo político nacional: a de articulação das demandas setoriais (função das organizações corporativas), e de formulação das sínteses políticas de governo e de oposição (função dos partidos) e a de administração pública em sentido lato (função do governo como executor de políticas e gestor da máquina estatal). A desarticulação é geral: entre a função corporativa e as funções de síntese política e de governo, bem como entre essas duas últimas. Não cabe detalhar essa tese aqui; basta indicar que, na raiz do fenômeno, estão o corporativismo e o presidencialismo perverso da nossa constituição política profunda.

Esse quadro, contudo, não é propriamente um quadro de caos. A desarticulação é sistemática. Ela tem garantido por décadas o poder das elites, através dos empencilhos que coloca à diferenciação política da sociedade e da privatização generalizada da coisa pública, que ela permite. Já se observou que tal sistema apresenta sinais de degenerescência; em face da modernização ocorrida na sociedade, é possível descrevê-lo como um arcaísmo institucional.

Pois bem: já é trivial, entre os analistas, chamar a atenção para o desenvolvimento, no país, de padrões de comportamento social geralmente associados a países democráticos. Sindicatos desatrelam-se do Estado, grandes organizações não-classistas reivindicam o respeito às diferenças, representações moleculares de interesses surgem por toda parte, formam-se embriões de verdadeiros partidos e despontam homens de virtude entre os quadros da administração pública. Essas mudanças sugerem que nas três esferas de que se compõe a nossa formação

nacional – a sociedade, a política e o Estado – dá-se hoje um confronto entre um campo democrático-republicano e um campo oligárquico-privatista.

O alcance desse confronto é imenso: aqui se decide não só quem governa – muitos ou poucos – mas também como se governa – em benefício de todos, ou apenas dos governantes e seus amigos. Isso justifica a hipótese da centralidade dessa oposição no estágio atual da nossa história política. Ela é mais relevante enquanto fator real de mudança que outras oposições do contencioso nacional, tais como estuismo x liberalismo, esquerda x direita, nacionalismo x internacionalismo. Segue-se disso, em termos sintéticos, que o núcleo consensual do governo, capaz de maximizar sua capacidade de ação, se apresenta concretamente como a articulação político-institucional do campo democrático-republicano nas esferas dos grandes interesses sociais, dos partidos e do Estado, em torno de um projeto nacional de governo.

11. A implementação do projeto nacional de governo, acima referido, denota o fortalecimento do sujeito democrático-republicano no país. Esse sujeito se constitui no ato de governar e de prevalecer sobre seus opositores, muito mais do que no momento de ser eleito.

Face às forças oligárquico-privatistas, o sujeito democrático-republicano se afirma como um *princípio de articulação política*, oposto ao princípio de desarticulação tal como descrito há pouco. Disso decorre a necessidade de uma reforma institucional profunda cujo objetivo supremo é a integração crescente das funções básicas do sistema político.

O campo democrático-republicano afirma-se como um *princípio de mudança*, em conflito com o princípio de conservação inerente ao bloco oligárquico dominante. Afirmar-se enquanto tal significa, para o governo, criar as condições políticas de implementação de uma agenda de intervenções de ruptura cujo objetivo final é debilitar as bases sócio-econômicas de ordem oligárquica e fortalecer, inversamente, as bases da ordem democrática.

12. Mas quem – que indivíduos, que organizações políticas, que setores – pertence ao campo (ou constitui o sujeito) democrático-republicano? Pelo que se disse linhas atrás, não há resposta *ex ante* a essa questão. O campo se constitui na medida, e apenas na medida em que reordena politicamente o país e implementa as reformas necessárias. Não é de se esperar, contudo, por razões teóricas e práticas, que tal processo de constituição de um sujeito governante se desenvolva automática ou espontaneamente⁴. É indispensável supor que o processo se inicia com um ato de convocação política. Nesse ato, o sujeito ainda é genérico, aberto a inúmeras possibilidades, mas já se manifesta enquanto um ser político essencialmente autônomo e responsável.

Nesse sentido, são incorporáveis ao projeto os indivíduos, organizações e setores a quem se possa dirigir, com possibilidades de êxito, numa convocação específica: *a de que refiram suas ações* – suas demandas corporativas, suas políticas, suas prestações à sociedade – *ao interesse público* tal como definido na tradição republicana clássica e concretizado num projeto democrático e reformista de governo. Essa referência ao interesse público é decisiva: ela constitui uma linguagem comum, em que os diversos interesses em presença podem ser medidos uns contra os outros, e negociados. As demandas particulares sobre os bens existentes, nessas condições, deixam de ser infinitas.

Tomem-se como exemplo os conflitos salariais atuais, tanto na esfera privada como pública. De início, os empregados fazem uma demanda de, digamos, 130%, e recebem uma contra-oferta de 15%. Seguem-se greves. A contra-oferta sobe para 30% ou 40%; os empregados ficam indignados. Encerram-se as “negociações”. Eventualmente, os grevistas, sob vários tipos de pressão, voltam ao trabalho, aceitando implícitamente a última contra-oferta. Não há acordo; o conflito permanece, latente. Na realidade, nada é negociado, porque, a rigor, não há nada a negociar. Os interesses em presença são incomensuráveis. É

⁴A questão subjacente, à qual o texto se dirige, foi formulada por Alberto Melucci nos seguintes termos: “Anche quando si parla di determinanti 'strutturali' (storiche, economiche, politiche) dell'azione collettiva, resta pur sempre da spiegare come, per esempio, una situazione di crisi mobiliti l'azione di alcuni gruppi e non di altri (...)” (*L'Invenzione del Presente-Movimenti, Identità, Bisogni Individuali*, Il Mulino, 1982, p. 50).

preciso, portanto, torná-los comensuráveis, mediante sua transformação em bens capazes de interessar às duas partes, como o crescimento econômico, o controle da inflação e o aumento de emprego. Sem a referência a objetivos gerais desse tipo, não há motivo para que qualquer das partes faça concessões.

E aqui cabe a pergunta: por que as partes não se entendem sobre o que pode facilitar a superação dos seus conflitos a cada momento? A razão básica é a falta de confiança recíproca no cumprimento do acordo, aliada à expectativa de impunidade no caso de inadimplência. A origem dessa descrença generalizada está na descrença em que o governo sustente o interesse público. Se o próprio governo, guardião por excelência do bem público, privatiza os recursos estatais que controla – isto é, subordina suas ações a interesses privados vários – não há razão para supor que vá comportar-se segundo outros critérios na sua função de zelar pelo cumprimento dos acordos privados. A inflação é um índice (e também uma consequência) dessa descrença generalizada. A realização dos bens públicos – o crescimento, o emprego, a estabilidade etc... – requer tempo. Se não se acredita na possibilidade de sua realização, o tempo trabalha contra, e não a favor dos agentes. Busca-se ganhar o máximo no menor prazo possível: os empresários repassam aos preços os aumentos concedidos; o governo cede às demandas (de salários, de subsídios, de financiamentos a setores, de investimentos) e emite; os trabalhadores não admitem nenhuma perda e paralisam o trabalho. Em todos esses casos, ocorre a violação sistemática dos “acordos” feitos. Na verdade, os acordos não produzem efeitos reais. Eles são rompidos imediatamente e após sua realização. Prevalece a estratégia de maximização instantânea dos interesses particulares.

13. A hipótese desenvolvida nesta seção é a de que a estabilidade e a eficiência do governo na situação de crise multi-dimensional do país requerem o apoio de uma forte base consensual constitutiva de um sujeito democrático-republicano. A alternativa é a elevação lenta ou súbita da taxa de desgoverno a um patamar crítico em que a intervenção militar se oferece como solução de emergência. O cenário mais favorável, contemplado acima, que evita a desagregação sócio-política do país, supõe, na prática, um concertação política para o enfrentamento da crise.

Wishful thinking? Talvez não. Mas a questão da racionalidade política deve ser enfrentada aqui⁵. Por que, afinal, políticos e lideranças sociais abririam mão da defesa de interesses particulares para integrar-se a uma organização referida para o interesse público? Pode-se argumentar que a substituição de uma estratégia por outra será racional se o custo da desordem global do país superar, no cálculo de um número suficiente de agentes, o custo do abandono das estratégias de maximização dos ganhos pessoais. Ou ainda: a probabilidade de que um número suficiente de lideranças se integre a uma coalizão democrático-republicana aumentará na medida em que os benefícios dessa integração – especificamente, ligados à participação no governo – compensem as perdas decorrentes do abandono de vantagens pessoais (perda de cargos e vantagens atuais, perda de apoios clientelísticos, eventual perda de eleitorado, conflitos com setores radicais no interior de suas organizações de origem etc...). Por isso, a probabilidade de que a consertação venha a concretizar-se aumentará se a convocação democrático-republicana for feita por um candidato com boas perspectivas eleitorais ou, melhor ainda, pelo próprio presidente eleito.

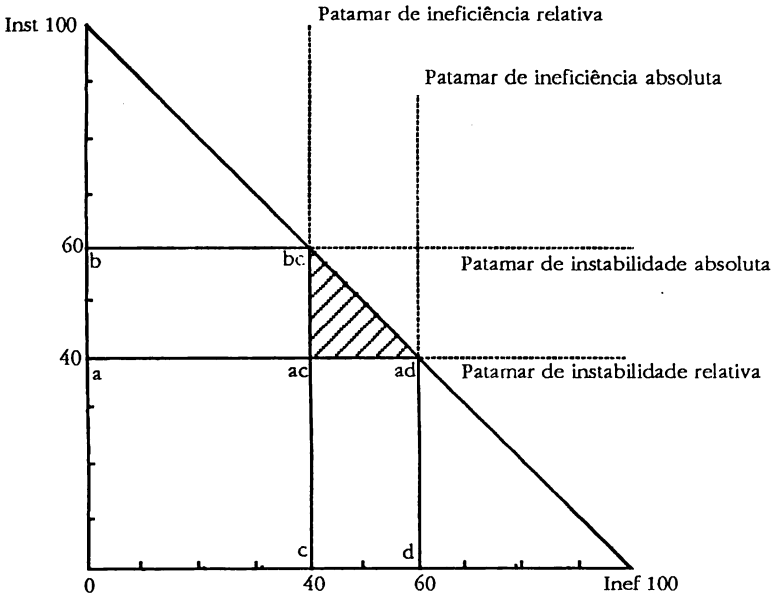
É necessário dar-se conta da profundidade da crise a ser enfrentada. O conflito social se agrava. A inadequação político-institucional do país é enorme. O desgoverno desestrutura o sistema político e debilita perigosamente o Estado. A convocação democrático-republicana será inevitável, se quisermos preservar a ordem democrática. Em todo caso, a autoridade democrática terá de ser exercida no limite do seu arco de legitimidade para impedir a ação dos inimigos da democracia.

⁵Ver a esse respeito dessa questão, Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge e Londres, 1971, principalmente cap.I.

ANEXOS

A DEFINIÇÃO DA ZONA DE VIABILIDADE GOVERNAMENTAL E OPÇÕES EM TERMOS DE ESTABILIDADE E EFICIÊNCIA

O gráfico abaixo expressa a interdependência entre os dois componentes da capacidade de governo. Instabilidade e ineficiência assumem valores de 0 a 100, de tal modo que a linha Inst-Inef compreende combinações de $Inst + Inef = 100$. Índices de $Inst + Inef > 100$ configuram, por definição, situações de inviabilidade governamental.



Os patamares de instabilidade e ineficiência absolutos indicam valores superiores extremos de cada uma dessas variáveis, a partir dos quais não é possível governar, independentemente do valor assumido pela outra. A hipotenusa $bc - ad$ mostra a interdependência entre as variáveis.

Os patamares relativos dão os valores mínimos possíveis das duas variáveis, aquém dos quais, para cada uma delas, o alto índice alcançado pela outra leva à inviabilidade. A inclusão dos patamares relativos supõe a possibilidade de variação independente de cada variável.

A zona de viabilidade se inscreve no triângulo $ac-bc-ad$. A existência dessa zona requer a hipótese de que a soma dos patamares absolutos de $Inst$ e $Inef$ seja ≥ 100 . Se isso não ocorrer, o governo democrático é impossível.

Na zona de viabilidade, a hipotenusa bc-ad é a menos favorável, porque nela $Inst + Inef = 100$.

O ponto ac é o ponto de viabilidade máxima, em que $Inst + Inef$ alcança seu valor mínimo (no exemplo do gráfico, $Inst + Inef = 80$). Ele define a meta do governo; para realizá-la, há duas estratégias possíveis teoricamente.

A primeira estratégia dá prioridade à estabilidade, e envolve concessões de eficiência. A capacidade de governo assumirá um valor ao longo do cateto ac-ad, em que a instabilidade se mantém em seu valor mínimo (índice 40, no exemplo) e a ineficiência aumenta de ac = 40 a ad = 60. O ponto ad é o ponto de concessão máxima de eficiência; a partir daí, o grau de ineficiência inviabiliza o governo quaisquer que sejam os ganhos de estabilidade.

A segunda estratégia dá prioridade à eficiência e envolve um risco crescente de estabilidade. A capacidade de governo assumirá um valor ao longo do cateto ac-bc, em que a ineficiência se mantém em seu valor mínimo (índice 40, por exemplo) e a instabilidade aumenta de ac = 40 a bc = 60. O ponto bc é o ponto de concessão máxima de estabilidade; a partir desse ponto nenhum ganho de eficiência pode compensar o grau de instabilidade alcançado.

Se, em virtude de fortes pressões de conjuntura, os pontos de concessão máxima de eficiência (ad) e de estabilidade (bc) forem atingidos, as estratégias restantes serão, no primeiro caso, a de fazer também concessões de estabilidade para aumentar a eficiência (ao longo de hipotenusa, no sentido ad →); no segundo caso, a de fazer concessões de eficiência para aumentar a estabilidade (ao longo da hipotenusa, no sentido bc → ad).