

PRESIDENCIALISMO E REFORMA INSTITUCIONAL NO BRASIL*

RÉGIS DE CASTRO ANDRADE

Presumo que na agenda das intervenções políticas necessárias à inversão das macrotendências à ingovernabilidade e à ineficiência econômica verificadas há alguns anos no Brasil, a reforma das instituições políticas deva figurar em primeiro lugar, e que as principais referências normativas dessa reforma devam ser a recuperação da capacidade de governo e o aperfeiçoamento do sistema de representação. Nas sociedades modernas, governabilidade e representação política não são dissociáveis; esses termos definem utilmente, contudo, pontos de vista distintos na análise da crise do sistema presidencialista no país.

A prioridade da reforma não procede de uma afirmação genérica do primado da política (como se pretendesse inverter a maneira habitual de pensar a seqüência lógica e histórica das prioridades no país: economia, sociedade, política). Penso, ao contrário, num modelo em que, no conjunto das intervenções necessárias aqui e agora – políticas, econômicas e sociais – dá-se prioridade a uma delas (no caso, às primeiras). O que tenho em

* A primeira versão deste texto foi apresentada no seminário "História e Identidade – Democracia e Cultura Política em Comparação: Brasil e Alemanha", promovido pelo Instituto Goethe e pelo CEDEC, em maio de 1991.

mente é um processo histórico global em que, no tempo contínuo, os efeitos das decisões políticas estratégicas se retroalimentam; cada momento da série temporal discreta, porém, configura uma situação de desequilíbrio, requerendo e permitindo a definição fundamentada de prioridades¹. Nada disso, é claro, aponta na direção de automatismos cumulativos, progressivos ou regressivos. A possibilidade de fundamentar racionalmente, em cada situação, a preferência por tal curso de ação e não por outro não garante sua adoção pelas autoridades públicas, embora se possa admitir que aumente a probabilidade de que seja adotado. O efeito de retroalimentação não é, pois, um puro mecanismo. Do ângulo da ação política como *statesmanship*, o processo histórico não é racional, mas racionalizável, e a racionalização possível da vida social mediante a ação política envolve uma dupla incerteza: a de que se proceda a escolhas adequadas e a de que se possa implementá-las.

A centralidade da reforma institucional justifica-se em essência, pela crescente inadequação – que beira hoje o antagonismo – entre as estruturas políticas do presidencialismo e os padrões de interação social gerados pelo processo de desenvolvimento². É preciso modificar os procedimentos de constituição e funcionamento do poder público para que se possa recobrar a capacidade de decidir sobre questões substantivas, quaisquer que sejam elas. Esse argumento de fundo, em que os temas da governabilidade e da representação se mesclam, permeia todo o trabalho.

Embora se possa fundamentar desse modo a necessidade e a prioridade da reforma institucional – e mais concre-

¹O paradigma geral é a teoria hirschmaniana do "crescimento desequilibrado": trata-se de uma sucessão de desequilíbrios no longo prazo, sem *primum mobile* comportando mecanismos de *feedback* por decisões induzidas a partir de pressões de grupos (e não exclusivamente por sinalização de preços). Hirschman, Albert O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1960, pp. 65-75.

²Tal era o argumento de Tancredo Neves na sua defesa do parlamentarismo em 1962: "... o desenvolvimento não é um processo que se expresse apenas no aumento do estoque de capital à disposição da economia, mas (...) ele implica e traz consigo mudanças radicais, não só da economia de todo o corpo social (...). É um processo de crescimento vital em cujo curso se podem estabelecer tensões sociais graves, se através da ação presente e providente do poder político não ordenarmos essa evolução e não adaptarmos as antigas estruturas e instituições às novas condições sociais e econômicas". *O Regime Parlamentar e a Realidade Brasileira*, Sedap-PR/Funcep, Brasília, 1987, p. 41.

tamente, a passagem do presidencialismo como sistema de governo³ ao parlamentarismo —, nada pode garantir o êxito desse último, mesmo que alcance grande maioria plebiscitária. Inércia institucional, bastiões de privilégio e a complexidade-profundidade das mudanças articuladas de que se compõe o processo respondem por tais incertezas. A empreitada envolve portanto um importante elemento decisionista. Não obstante, ela me parece necessária e inescapável. Menciono a dificuldade e o risco da reforma porque determinam em boa parte a estrutura geral do argumento. Formalmente: a passagem, no curso de uma reforma, de uma situação A a uma situação B justifica-se pela superioridade relativa de B relativamente a A com respeito a um ou mais critérios valorativos. A demonstração dessa superioridade é uma condição necessária, e em muitos casos suficiente, para justificar a mudança. No caso em exame, não é suficiente. Os elementos de dificuldade e risco a ela associados requerem a demonstração de que (a) o desempenho de A com respeito aos critérios adotados seja muito ruim; (b) que B seja, em tese, superior a A de acordo com os mesmos critérios e (c) que, levando-se em conta os apoios que recebe e as resistências que suscita, B seja praticamente viável. Se não for possível demonstrar as três proposições, a reforma não poderá ser responsabilmente empreendida.

Neste trabalho, restrinjo-me à demonstração de (a), embora a defesa do parlamentarismo surja *en creux* na análise do presidencialismo em crise. As duas primeiras seções tratam do problema do ângulo da governabilidade e da representação, nessa ordem. A terceira descreve os processos de profundas mudanças da matriz histórica em que medrou, no passado, o presidencialismo. As observações finais procuram mostrar que as reformas do sistema de governo e do sistema de representação não podem ser dissociadas.

³Neste trabalho, utilizo o termo presidencialismo como sistema de governo (no sentido de *forma regiminis*) e como princípio de organização do Estado (no sentido de *forma imperii*: daí a expressão "Estado presidencialista"). O duplo sentido se deve a que o presidente é o chefe do Estado e do governo. O contexto esclarecerá, creio, o sentido em que o termo é utilizado.

PRESIDENCIALISMO E GOVERNABILIDADE

O presidencialismo brasileiro é uma democracia ambígua. Nos momentos de nossa história em que degenerou em ditadura, ergueu contra si uma crescente e irresistível oposição. Foi o que aconteceu na primeira metade dos anos 30, 40 e 80. Não seria necessário demonstrar, por outro lado, sua vulnerabilidade às tentações ditatoriais. Na presente conjuntura, temos um presidente eleito, e as garantias constitucionais próprias das democracias reais não estão ameaçadas. A crise do sistema, portanto, não está associada ao colapso iminente da legalidade⁴; prende-se, antes, à convicção generalizada de que ele não oferece condições institucionais favoráveis ao bom desempenho do governo⁵.

Os dois temas, se entrelaçaram em nossa experiência republicana. Se é verdade que a falta de democracia inviabilizou governos em virtude da oposição que eles suscitaram, também é verdade que a incapacidade governamental foi causa direta das regressões autoritárias⁶. Não é difícil explicar esse último nexo casual: o mau desempenho governamental num sistema de forte responsabilização pessoal do presidente, e no qual este, chefe do executivo e do Estado, não pode ser constitucionalmente removido, é um convite a remoções inconstitucionais.

⁴Nesse sentido, a controvérsia atual em torno do sistema de governo propõe-se em termos radicalmente distintos dos de 1962. Essa é uma das razões pelas quais não se poderia referir-se à experiência daquele ano para sustentar posições no debate atual.

⁵No debate sobre o sistema de governo em 1962, argumentava-se que o presidencialismo permitia maior capacidade de governo. Mesmo Tancredo Neves parece não discordar disso; parecia-lhe, no entanto, que o critério fundamental para a adoção desse ou daquele sistema de governo era o do seu teor mais ou menos democrático. "A muitos parece – e na verdade assistimos diariamente a tal colocação do problema – que (a adequação do sistema de governo às novas condições sociais e econômicas) se medirá, exclusivamente, em termos de eficiência administrativa, de autoridade política, ou de capacidade decisória. E não é incomum observarmos a inconsciente contradição daqueles que defendem um processo democrático de desenvolvimento, e simultaneamente condenam o regime parlamentar, com argumento de insuficiente concentração de poder político. Argumentos que, levados aos últimos corolários, serviriam para demonstrar que o preço do desenvolvimento é o sacrifício da liberdade política" (*op cit*, p. 41).

⁶Os eventos, de 1954 e 1963-1964 confirmam amplamente essa interpretação. Cf. Santos, Wanderley G., *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, Vértice, São Paulo, 1986, pp. 37-58.

Que a questão do presidencialismo seja discutida aqui do ângulo da governabilidade não deve, pois, levar a mal-entendidos. O tema de fundo é o da consolidação da democracia, tratado aqui nos termos em que ele se formula na presente quadra de nossa vida política. A propriedade dessa formulação será melhor esclarecida quando, mais adiante, a questão da governabilidade for relacionada à da representação.

O mau funcionamento do presidencialismo no Brasil pode ser examinado de dois pontos de vista das condições de governo e do exercício de governo. As primeiras referem-se aos *inputs* do sistema decisório (apoios e demandas); o exercício refere-se aos seus *outputs* (decisões em sentido lato)⁷. Os apoios – provenientes do Congresso, dos governos estaduais e da opinião pública – são incertos e instáveis, as demandas que se exercem sobre o governo são desagregadas e particularistas. Os *outputs* decisórios apresentam baixa taxa de eficácia, tendem a ser imprevisíveis e a assumir a forma de atos de *imperium*. De modo geral, o mau funcionamento do governo decorre da sobrevida do sistema presidencialista – a que chamarei também ultrapresidencialismo – num contexto sócio-político profundamente diverso daquele em que ele se estruturou no país a partir dos anos 30.

O MODELO ULTRAPRESIDENCIALISTA

As democracias modernas organizam-se segundo dois modelos básicos: o majoritário e o consociativo⁸. O primeiro caracteriza-se, entre outras coisas, pelo bipartidarismo, pela estreita ligação entre o executivo e o legislativo, e pelo predomínio do executivo. O segundo, pelo pluripartidarismo, por governos de coalizção e pelo equilíbrio entre os poderes. O sistema brasileiro é híbrido. Do modelo consociativo ele tem a dispersão política e a impossibilidade de formação de bancadas unipartidárias de sustentação do governo. O poder executivo, porém, é dominante, como no modelo majoritário. Na verdade, essas características assumem aqui formas extremas: alta dispersão política, por

⁷Cf. Easton, David, *Uma teoria de Análise Política*, Zahar, Rio de Janeiro, 1968, pp. 143-161.

⁸Lijphart, Arend, *As Democracias Contemporâneas*; Gradiva, Lisboa, 1989.

um lado, e alta concentração do poder de governo no executivo, por outro. Vejamos esses dois pontos, que constituem o núcleo do modelo ultrapresidencialista.

O presidente, eleito diretamente (escolhido plebiscitariamente) pelos cidadãos, é detentor de um poderoso mandato de governo (*policy mandate*) a que se pode chamar "mandato de construção nacional e arbitragem". Para exercê-lo, tem amplo controle dos recursos estatais. A ele incumbe promover desenvolvimento, realizar reformas e acabar com a pobreza⁹. A heterogeneidade regional e setorial aliada à inorganicidade política do país pessoaliza a competição pela presidência; ele está acima dos partidos. Enfim, é o único que recebe um mandato nacional. (Por sobre os partidos e as regiões, ele é o primeiro magistrado, o chefe do Estado: o Mediador. Direi mais sobre isso adiante). O Congresso, por seu lado, não tem participação ativa no governo; sua composição político-partidária não é fator determinante das opções políticas do executivo. Ademais, o Congresso controla mal o executivo (embora disponha, hoje, de instrumentos legais para fazê-lo). Mas o Congresso tem os poderes de homologação e de veto. O Congresso não governa ativamente, mas não é possível governar sem ele.

O cenário básico é de confronto. Uns e outros movem-se segundo lógicas muito distintas. Os parlamentares tem mandatos particularísticos e, face ao mandato generalíssimo do presidente, tendem a perceber-se, e ser percebidos, como intermediadores (*brokers*) dos interesses que representam. Não foram eleitos para governar, nem para controlar o governo. O presidente, por sua vez, tende a ler no seu mandato a concessão de uma ampla liberdade de ação; ele só é responsável perante a Nação¹⁰. Assim, a particularidade dos interesses e a generalidade constitutiva da esfera política não se articulam concretamente, nem podem arti-

⁹Lamounier, Bolívar, "Brasil: Rumo ao Parlamentarismo?" in, *A opção parlamentarista*, org. por Lamounier, Bolívar, Sumaré/Idesp, São Paulo, 1990, p. 19 e 20. A origem plebiscitária do cargo associa-se a expectativa de que o presidente aja como "força portadora de um mandato para grandes mudanças sociais, contra-oligarquia e a tradição". No mesmo sentido, Lins, Juan, "Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença?", in *A opção parlamentarista*, op. cit. p. 79 e, do mesmo autor, *La Quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, p. 128; sobre a natureza do mandato presidencial nos Estados Unidos, ver Dahal, Robert A., "O mito do mandato presidencial", publicado neste número da *Lua Nova*.

¹⁰Linz, Juan, *La Quiebra de las Democracias*, op. cit., p. 129.

cular-se, em programas de governo. Os poderes legislativo e executivo são externos um ao outro.

Não obstante, os poderes são também mutuamente dependentes. De um lado, no legislativo, um agregado de interesses particulares cuja satisfação depende de decisões do executivo e que dispõe, coletivamente, de um poder de veto; de outro, um poder presidencial que necessita de aprovação legislativa de seus projetos. Impõe-se a conciliação, e se é impossível alcançá-la concretamente, com base num acordo sobre um programa de governo, lança-se mão da ficção do caráter político da arbitragem presidencial. Se o presidente está acima dos partidos e das regiões, suas decisões de atendimentos das demandas particulares serão *ipso facto*, e necessariamente, referidas ao bem público. Agora, todos "fazem política". Instaura-se uma permanente negociação entre o executivo e os parlamentares (no limite, com cada parlamentar) em que o apoio desses últimos se troca por toda sorte de vantagens (nomeações, abertura de verbas, concessões de rádios e TVs etc...). O apoio assim obtido é essencialmente instável. Ele deve ser reiteradamente negociado.

A configuração institucional acima descrita tem desdobramentos nas relações, também paradoxais, de confronto e dependência, entre o executivo federal e os governadores estaduais. O encadeamento é bem conhecido. Os congressistas, eleitos nos estados, intermediam interesses de suas bases (municipais e setoriais) junto aos governadores e por isso aceitam sua liderança. Os estados, por sua vez, dependem de transferências federais de vários tipos (transferências de fundos fiscais, recursos de programas sociais, empréstimos etc...). Para obtê-las, os governadores oferecem em troca o apoio das "suas" bancadas federais. O padrão da negociação é o mesmo, embora envolva três agentes. Também nesse caso o apoio dado ao governo central é instável e deve ser freqüentemente renegociado.

Algumas observações, enfim, sobre o apoio da opinião pública. Compreende-se que, dada a natureza e a amplitude do mandato executivo concedido ao presidente, o apoio popular seja particularmente sensível ao desempenho do governo. O herói que mobiliza expectativas desmesuradas na campanha eleitoral ou no lançamento de planos de grande alcance pode transformar-se, muito depressa, em vilão responsável por todos os males

nacionais¹¹. Numa conjuntura de dificuldades econômicas e políticas, o presidente será antes vilão que herói. As conseqüências são graves: falta de cooperação ou oposição aberta por parte de setores organizados da sociedade, má imprensa, incentivo à polarização (real ou eleitoreira) da oposição. Como, ademais, o presidente é o chefe do Estado e, como tal, inamovível, seu desprestígio transfere-se ao conjunto do sistema político, gerando incerteza, ceticismo e comportamentos anômicos.

A DESAGREGAÇÃO DAS DEMANDAS AO GOVERNO

Num quadro de alta dispersão política em que os representantes recebem mandatos de intermediação de interesses particularistas (setoriais, locais, estaduais, regionais), as demandas provenientes da sociedade não são politicamente processadas, isto é, não são selecionadas, agregadas e ordenadas numa escala de prioridades de modo a possibilitar a racionalização das decisões de atendimento ou recusa. Pelo contrário, elas são apresentadas de maneira atomizada, em sua forma original de demandas particularistas, diretamente aos órgãos do executivo ou por intermediação de parlamentares.

A expressão “processamento político” designa o conjunto de procedimentos através dos quais decisões são referidas ao interesse geral, tal como definido no programa e na filosofia de governo, no âmbito de um debate público com a oposição. Se isso ocorresse, seria possível hierarquizar, racionalizar e, portanto, administrar as demandas. Problemas de atendimento, se persistissem, seriam problemas de sobrecarga (*overloading*) por desequilíbrio entre demandas institucionalmente apresentadas e capacidade de atendimento. No Brasil, como salta aos olhos, esse tipo de sobrecarga é enorme. Mas a esse problema soma-se o da sobrecarga por desagregação da demanda, que aumenta sobremaneira a pressão sobre o governo e reduz a qualidade do processo decisório. A solução do problema da sobrecarga por desequilíbrio é função de certos desenvolvimentos globais, econômicos e

¹¹Rimmerman, Craig A., “The ‘Post-Modern’ Presidency – A New Presidential Epoch? A Review Essay”. *The Western Political Quarterly*, 1990, p. 222.

políticos. A sobrecarga por desagregação, porém, está diretamente associada ao presidencialismo tal como se organiza no país.

A INCAPACIDADE DECISÓRIA DO GOVERNO

No processo de constituir-se em Nação, pela superação dos regionalismos, do atraso e das desigualdades, o Estado assumiu vastas responsabilidades de planejamento e realização de seus projetos. A latitude decisória e o volume de recursos concedidos ao executivo federal viabilizariam materialmente a empreitada. O presidente, no comando do Estado, teria superpoderes. Nem tudo foi exatamente assim em nossa história, como se sabe; algum tipo ou grau de negociação sempre acompanhou a ação do governo. Não há dúvida, porém, de que o executivo federal, e o presidente em particular, foi o foco por excelência da iniciativa política e o real propulsor do desenvolvimento nacional. Hoje já não é mais assim; os poderes presidenciais são hoje mais imaginários que reais. Salta aos olhos a incapacidade decisória dos últimos governos (dos últimos três governos, digamos, para simplificar).

Em parte, essa baixa capacidade decisória se explica pelas condições desfavoráveis de governo. A instabilidade dos apoios reduz quase a zero a capacidade de planejamento a médio e longo prazo. O aumento das demandas particularistas desagregadas, tornando-as inatendíveis em número crescente, aumenta o custo político do seu atendimento: atender bem a poucas significa não atender injustificadamente a muitas, e atender a muitas significa atendê-las mal, também injustificadamente (as decisões parecerão injustificadas porque não passam por um debate político). Custos de atendimento mais elevados implicam crescentes dificuldades de formação de maiorias congressionais, mesmo pontuais. A isso tudo soma-se a ineficiência paquidérmica da máquina estatal (sobretudo na área social), o desencanto e a corrupção nas fileiras do funcionalismo. Na fase agônica do presidencialismo brasileiro, o governo tem dificuldade de planejar, de decidir e de implementar suas decisões.

Pois que não se baseia em coalizões de base programática e não pode ser planejada, a ação governamental tende a ser imprevisível. A contradição entre a amplitude do mandato

presidencial e a estreiteza da sua base política real estimula o autoritarismo (governo por decretos-lei ou medidas provisórias, regulamentação massiva por “pacotes”, uso abundante de prisões de todo tipo, mobilizações da polícia federal etc...). Enfim, a probabilidade muito baixa de que o governo venha a legitimar-se *ex post factum*, pelos resultados de sua política, implica a alta probabilidade de sua deslegitimação crescente no tempo.

PRESIDENCIALISMO E REPRESENTAÇÃO

A crise de governabilidade, analisada acima, é a manifestação mais visível e dramática da crise do presidencialismo no país. A análise conduzida desse ponto de vista permite mostrar a relação direta entre a ingovernabilidade e o sistema de governo e concluir pela necessidade de substituir esse sistema.

Procurarei mostrar agora que a redução da capacidade de governo é efeito do descompasso entre a amplitude das mudanças econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas e a rigidez do modelo institucional. Se o governo não consegue governar, a sociedade, por seu lado, não se reconhece no Estado.

O presidencialismo mostrou-se adequado a um modelo de crescimento econômico estatista e protecionista, por substituição de importações, num contexto internacional favorável. Ajustou-se também ao modelo de segmentação próprio da sociedade brasileira nas etapas iniciais do seu desenvolvimento. Em outras palavras, o presidencialismo constituiu-se em solução institucional apropriada à promoção dos principais interesses econômicos e à solução dos conflitos entre eles. O modo ultrapresidencialista de representação política da sociedade, portanto, era satisfatório do ponto de vista dos principais agentes, inclusive do próprio governo. Há muitas evidências de que esse modo de representação deixou de ser satisfatório, embora os privilégios que ele gerou e o temor natural de mudança tenham dificultado sua alteração.

O CRESCIMENTO ECONÔMICO COMO CONDIÇÃO

Pode-se descrever o desenvolvimento da economia brasileira desde 1930 (pelo menos) como um processo de remoção estatal dos entraves herdados da sociedade oligárquica tradicional. Valendo-se dos grandes recursos de poder à sua disposição, nossos modernos dirigentes promoveram a centralização política e administrativa do país, criaram o marco jurídico das relações capital-trabalho, investiram na produção de insumos básicos da indústria e na infra-estrutura econômica, ergueram barreiras alfandegárias, subsidiaram o setor privado, integraram os mercados e os sistemas de comunicação etc... Trata-se, no conjunto, de uma série de decisões relativamente simples: elas se orientavam basicamente por critérios de racionalidade técnica ou instrumental, e não, quanto ao principal, por arriscadas ponderações estratégicas em que teria sido crucial antecipar a reação de outros agentes. Foram, ademais, iniciativas de alto rendimento econômico; seu efeito foi o de vitalizar por intervenções pontuais o potencial produtivo inexplorado e rapidamente mobilizável. Esse rendimento expressou-se nas altas taxas de crescimento do PIB verificadas no país até cerca de 1980. Enfim, e em consequência do anterior, foram iniciativas capazes de angariar importantes apoios políticos, ativos ou passivos, inclusive de massa. Sem levar em conta esse fator não se poderia explicar a relativa continuidade da matriz estatal brasileira, ao longo de pelo menos cinco décadas, em termos de padrões de organização e de relação com a sociedade; não se poderia, em especial, explicar a persistência do núcleo ultrapresidencialista subjacente às vicissitudes da nossa história política.

Mais precisamente, o rápido crescimento da economia permitiu o desenvolvimento de interações competitivas de base cooperativa entre os principais agentes no quadro institucional do presidencialismo. A regra consensual básica do jogo assim instituído dispunha sobre a grande concentração de recursos e sobre os poderes de iniciativa e arbitragem nas mãos do executivo federal. O intenso dinamismo econômico tornava compensadoras as linhas estratégicas adotadas pelos agentes no período: por parte do executivo federal, a estratégia de cooptação por distribuição seletiva (regional e setorial) dos amplos recursos à sua disposição; a estratégia de intermediação particularista de interesses por parte dos parlamentares; a estratégia de pressão

direta sobre os órgãos centrais do executivo por parte dos setores capazes de exercê-la, e a estratégia de participação no jogo clientelístico por parte das bases do sistema.

Esgotado o modelo econômico, a base cooperativa da competição se reduziu; os riscos de perdas nesse tipo de jogo aumentou para todos. A regra de acomodação preventiva ou corretiva dos conflitos de interesse por mediação de um poder dominante tenderá, doravante, a ser substituída por regras de solução negociada de conflitos entre agentes autônomos.

Não se poderia descartar a hipótese de que um novo surto de expansão econômica exogenamente induzido – aliás extremamente improvável nas condições atuais – acrescentasse uma oitava vida às sete que o nosso presidencialismo já viveu. As mudanças sociais ocorridas no país, contudo, tornariam difícil a sua sobrevivência por um longo período mesmo em condições econômicas favoráveis.

CONFLITOS E PADRÕES DE SEGMENTAÇÃO SOCIAL

O aproveitamento bem-sucedido das oportunidades de desenvolvimento por parte dos nossos governantes foi um dos fatores da vitalidade do presidencialismo brasileiro. Como tentei mostrar, essa observação deve ser entendida em dois sentidos: não só o modelo presidencialista surgiu de decisões políticas que levaram em conta as condições objetivas do desenvolvimento, como estimulou padrões de interação econômica que o reproduziram e fortaleceram.

Outro fator explicativo da sua longa vigência foi o sucesso da mediação estatal (em última análise, presidencial) dos conflitos sócio-políticos do período, ou seja, a sua capacidade de manutenção da ordem. As observações que seguem referem-se aos mecanismos institucionais de solução dos conflitos típicos do presidencialismo brasileiro, e em seguida aos padrões de segmentação social que possibilitaram (determinaram seria um termo muito forte) a síndrome ultrapresidencialista.

(1) Consideremos as três principais modalidades de conflitos entre os interesses buscando acesso ao sistema político no período de formação e vigência do presidencialismo: os conflitos horizontais entre setores econômicos dominantes, os confli-

tos verticais de base classista e os conflitos inter-regionais. A função integradora do sistema se revela na maneira pela qual processou esses conflitos.

O Estado brasileiro constituiu-se como instância "suprapolítica" em que os interesses urbano-industriais e agrários poderiam conviver na perspectiva do desenvolvimento¹². Tal é a sua natureza profunda. Ele é a forma institucional de um pacto intra-elitista pelo qual a promoção dos interesses burgueses emergentes se compatibilizariam com a manutenção do *status quo* oligárquico nas regiões. Uma solução institucional de tipo democrático-parlamentar, envolvendo o fortalecimento das representações político-partidárias, não teria sido possível essencialmente porque, nas condições brasileiras, o Congresso era amplamente dominado pelos particularismos oligárquicos. Concretamente, o que se criou foram mecanismos institucionais através dos quais os conflitos horizontais seriam resolvidos por mediação estatal a partir de pressões diretas dos interessados (empresas privadas e públicas, grupos de interesses urbanos e rurais, corporações) sobre os órgãos do Estado sob controle direto do presidente¹³. O *brokerage* parlamentar sempre fez parte desse sistema, sem que isso tenha implicado a centralidade do Congresso no processamento dos conflitos nem a efetiva politização desses conflitos fora da esfera do executivo.

Os conflitos verticais foram processados de várias maneiras: pela incorporação populista das demandas populares difusas e pouco organizadas, pela mediação estatal das disputas trabalhistas nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho, pelo atendimento real ou imaginário das carências sociais através dos vários programas sociais do Estado e pela repressão. Tampouco os interesses de base classista, portanto, chegavam a expressar-se na arena política através de suas representações autônomas. O Congresso, em particular, não se oferecia como desaguadouro natural de tais confrontos. Pelo contrário, como se sabe, clivagens de corte mais programático e com projeções sociais mais nítidas conduziram, em 1964, por exemplo, à interrupção da normalidade constitucional. Em todo caso, a forte mobilidade geográfica e social associada ao crescimento rápido da

¹²Weffort, Francisco, *O Populismo na Política Brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978, pp. 63-7.

¹³Cardoso, Fernando H., "A Questão do Estado no Brasil", *Autoritarismo e Democratização*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, pp. 201-208.

economia, a dispersão dos conflitos, a baixa capacidade organizatória dos trabalhadores bem como, e principalmente, as restrições institucionais e ideológicas próprias de uma ordem baseada num compromisso elitista – todos esses fatores teriam desestimulado o desenvolvimento de negociações diretas entre as partes.

Os intensos conflitos inter-regionais em torno dos recursos econômicos e políticos do governo federal, enfim, opunham estados ricos sem condições de impor-se política e militarmente, por um lado, a estados pobres, mas politicamente ativos no plano central, por outro. As partes não poderiam subsistir em separado em virtude dessa disjunção entre poder econômico e político; não poderiam, pela mesma razão, compor-se mediante negociações diretas. O resultado foi o fortalecimento dos poderes da União e a entronização do Mediador nacionalmente (popularmente) unguído e amparado pelos crescentes recursos do Estado federal.

Não obstante, os estados mantiveram suas personalidades políticas próprias, que expressavam os interesses oligárquicos arraigados em cada um deles. Na busca de solução ao espinhoso problema dos conflitos inter-regionais, a matriz federativa assim constituída subdividiu-o em dois e criou as condições institucionais de sua superação. Os interesses estaduais seriam representados perante o executivo federal pelos governadores e pelas bancadas federais. O interesse comum a todas as elites regionais – o de contrapor-se às tendências ditatoriais inerentes ao poder presidencial tal como inventado por elas mesmas – seria representado pelo Congresso Nacional, sem participação no governo mas com poderes de homologação e de veto.

(2) Esse breve retrospecto mostra que todas as modalidades de conflito submeteram-se à arbitragem estatal e indica algumas razões pelas quais soluções democrático-parlamentares não seriam viáveis. Caberia perguntar-se por que, naquele contexto sócio-político adotou-se o ultrapresidencialismo. Para responder, ainda que tentativamente, a essa questão, será útil retomar o argumento do ângulo dos padrões gerais da segmentação¹⁴ sócio-política no Brasil em vias de presidencialização.

¹⁴Utilizo o termo no sentido amplo de "*cleavages* lingüísticos, regionais, culturais, raciais, étnicos e sócio-econômicos" capazes de gerar preferências, lealdades e interesses diversos e definidos, bem como uma variedade de organizações que os expressem. (Pappalardo, Adriano, "Le Condizioni della

Os padrões de segmentação mais importantes eram os seguintes: baixo grau de antagonismo ético, religioso ou ideológico; índices relativamente baixos de diferenciação sócio-econômica setorial; inexistência de um sistema de organizações políticas e corporativas dos interesses em presença (com exceção da organização coronelística das oligarquias, truncada no plano federal a partir de 1930); grandes desigualdades econômicas entre os agentes ativos ou passivos da acumulação capitalista.

Nenhum desses padrões tornaria impossível a arbitragem estatal como princípio geral de administração dos conflitos. A ausência de fortes dissensos "naturais" tornou desnecessária a introdução do princípio da proporcionalidade na esfera política; pelo contrário, favoreceu o unitarismo presidencialista. A diferenciação em apenas "dois Brasis", bem como a concentração geográfica e o acanhamento do Brasil moderno viabilizavam a administração ultracentralizada da agenda política. Tais seriam, na verdade, pré-requisitos necessários do modelo; eles se referem à relativa "simplicidade" da sociedade brasileira presidencializada.

O que parece ter determinado de maneira direta a implantação do modelo, contudo, foi a conjugação dos dois últimos padrões, que merecem algum detalhamento.

O colapso da Primeira República sob o impacto das pressões urbano-modernizantes não nos legou uma estrutura política alternativa. O país viu-se reduzido a um conjunto de particularismos; (a) objetivamente interdependentes, isto é, cuja particularidade subsistia com respeito à generalização, irreversível, do processo de desenvolvimento; (b) carentes de um pólo dominante: nem a revolução teria forças para destruir o sistema oligárquico, nem as oligarquias poderiam, daí para a frente, conduzir o país a sua maneira (daí resultando o compromisso elitista já referido); (c) muito díspares em termos dos recursos a sua disposição e (d) politicamente desordenados, ou seja, não articulados por regras consensuais de comportamento político que permitissem a comunicação (a negociação) entre as partes e transformassem o agregado de particularismos numa pluralidade política. Essa última característica poderia ser também descrita por expressões tais como "baixo nível de elaboração de valores políticos gerais", "ausência de partidos", "insuficiente desenvolvimento da consciência democrática e do espírito público" etc...

O problema central, nesse contexto, seria reunificar politicamente uma sociedade desordenada em plena expansão capitalista, atendendo-se ao mesmo tempo, nesse processo, às necessidades de acomodação dos tradicionalismos e de instauração de um jogo suficientemente atraente para agentes dotados de cacifes muito desiguais.

Percebe-se a importância do legado oligárquico nessa formação e nos termos em que se formulava o problema do seu ordenamento. O elemento central desse legado era a inegociabilidade dos interesses (as oligarquias tradicionais não trocam nada: submetem ou são submetidas). Acordos só seriam possíveis no sentido de garantir sua autonomia em seus próprios domínios. Contraditoriamente, as oligarquias brasileiras teriam de integrar-se ao desenvolvimento capitalista do país (porque não poderiam opor-se a ele e porque interessava-lhes fazê-lo). O ultrapresidencialismo sintetizou essa contradição.

(3) O argumento se encaminha na seguinte direção: no cenário pós-oligárquico, descrito acima, as estratégias de confronto, naturalmente à disposição das partes, envolveriam riscos altíssimos em termos de resultados políticos e econômicos para todos os agentes, em razão, sobretudo, da dissociação já referida entre economia e política. As partes desistiram, portanto, daquelas estratégias. Mas não o fizeram porque conveniassem entre si as proporções e formas de atendimento de seus interesses interligados, afirmando-se assim como sujeitos autônomos; preferiram, antes, abrir mão do seu direito de auto-governo em nome de um Poder soberano que arbitrasse entre elas. A lógica do pacto era esta: criar um Poder tão superior que fosse independente das partes, isto é, que não tivesse necessidade de aliar-se a uns contra outros. A dimensão ficcional do soberano seria, com o tempo, dissimulada pelo exercício de seus poderes reais.

O processo é complexo, portanto, e a hipótese hobbesiana tem utilidade limitada. Ele se descreve em parte como solução imposta pelos *constraints* da matriz sócio-política, em parte como resultado de estratégias de construção institucional. Mas ele também envolve conseqüências não previstas ou buscadas pelos agentes. As elites políticas e econômicas criaram o Mediador, armaram-no, convenceram-se de sua necessidade, acostumaram-se a ele, e com isso modificaram radicalmente as condições da sua existência. O Estado ultrapresidencialista surgira como instrumento de ordenação de irredutíveis particularismos:

como idealidade eficaz da sociedade real dividida. Logo nos encontramos num mundo absolutamente Uno em que o Estado se apresentava como expressão de uma unidade primeira, original e não contraditória: a unidade mística do Povo (da Nação) encarnada no Presidente. O ultrapresidencialismo brasileiro é o mundo invertido, o mundo em *câmara escura*.

Como expressão imediatizada da Nação una e indivisível, caberia ao Presidente realizar sua vocação, seu destino: o desenvolvimento e a justiça social. Ademais de um mandato de arbitragem, o Presidente recebeu um mandato de construção nacional.

(4) Em termos práticos, o unitarismo presidencialista foi o princípio de uma montagem institucional voltada para a realização da unidade face aos desafios do desenvolvimento, e não para a organização da pluralidade política. O sistema de representação, em particular – através do qual a diversidade social, rebelde à ficção unitarista, fazia-se presente na esfera estatal – correspondia àquele princípio. Só seria possível representar-se perante ao poder nodal, único e magnético do Estado.

As elites, dispondo de acesso privilegiado aos centros de decisão através dos anéis burocráticos ou diretamente, representavam-se a si próprias ou por seus *brokers*. As grandes massas trabalhadoras desorganizadas (os “desamparados”, os “descamisados”) representavam-se pelo próprio presidente. Os setores assalariados organizados representavam-se pelos dirigentes sindicais oficiais junto ao Ministério do Trabalho e à Justiça do Trabalho. Os estados representavam-se por seus governadores e suas bancadas federais. Clientelas específicas representavam-se por seus deputados. Ninguém se representava por partidos (se se toma como referência a representação partidária em sentido pleno), e não seria difícil mostrar por que. A ausência de organizações políticas autônomas, característica da matriz histórica do presidencialismo brasileiro, está na própria origem do sistema. Se ninguém se representava por partidos, é justamente porque não havia partidos. Instaurado o jogo ultrapresidencialista, porém, em condições de expansão econômica e consolidadas as estruturas estatais correspondentes, estratégias partidárias passaram a ser desinteressantes mesmo quando, num contexto sócio-político já muito diferente do inicial, elas se apresentassem como possíveis opções reais (é conhecida, por exemplo, a vocação estatista das

esquerdas até 1964)¹⁵. Do ponto de vista das elites políticas e econômicas devotadas à manutenção do *status quo*, ademais, os partidos passaram a ser mal vistos: eles politizariam os conflitos no plano da sociedade e romperiam a engenharia do monopólio “estatal” das decisões. A legislação desfavorável ao seu fortalecimento reflete, de início, uma opção dos principais agentes, e depois a ação de bloqueio preventivo do seu surgimento. Desde o momento de sua criação, o Estado brasileiro começou a descolar-se da sociedade. Hoje, o deslocamento mobiliza importantes interesses políticos e econômicos contra os padrões descritos de representação.

MUDANÇAS DA MATRIZ SÓCIO-POLÍTICA E CRISE DO PRESIDENCIALISMO

Na explicação da dupla crise do presidencialismo brasileiro – a de governabilidade e a de representação – em seu estágio terminal, convergem três processos básicos.

O primeiro é a desaceleração do dinamismo econômico num quadro de crescente desigualdades na distribuição de renda e de redução da capacidade federal de atendimento das necessidades estaduais e municipais.

O segundo é um intenso processo de diferenciação sócio-econômica na esteira da expansão capitalista. Refiro-me a um processo de tipo durkheimiano, independente da vontade dos atores, de crescente divisão do trabalho em todos os setores da vida social. Esse processo constituiu a base objetiva de um sistema muito mais complexo de expectativas e demandas dirigidas aos poderes públicos na área social (demandas em termos de programas previdenciários, de saúde, educação etc...), econômica (em termos de intervenções diretas na produção, de apoio a

¹⁵(...) o peso do governo federal na economia e na administração do país, *combinado com a forma federativa*, exerce poderosos efeitos desagregadores sobre os partidos. Estas são as raízes da chamada “política de clientela”. A dependência dos estados e municípios em relação ao poder central fez com que o político valorize muito mais o seu acesso individual aos recursos públicos do que a lealdade a qualquer partido – até mesmo como questão de sobrevivência eleitoral”. Lamounier, Bolívar e Meneguello, Raquel, *Partidos Políticos e Consolidação Democrática – O Caso Brasileiro*, Brasiliense, 1986, p. 25.

setores privados, de coordenação da atividade global mediante a utilização dos instrumentos de política econômica) e política (em termos de integração de novos atores).

Combinadamente, esses dois processos criaram as condições objetivas de um aumento explosivo das pressões sobre o governo central, e mais precisamente, sobre o núcleo ultrapresidencialista do sistema. O mandato de mediação e de construção nacional concebido ao presidente não pode ser cumprido a contento. É cada vez mais difícil reduzir a política à arbitragem do executivo. A ficção da política como realização da unidade essencial da Nação perde eficácia ideológica, embora se mantenha na retórica oficial. Tais impactos das mudanças estruturais sobre o sistema econômico, porém, não foram diretos; eles foram mediados por alterações no plano das condições subjetivas da interação social.

A esse terceiro processo poderíamos denominar autonomização política da sociedade. As últimas seis décadas viram nascer uma sociedade leiga, diversificada, dotada de densas redes de comunicações e transportes, em que os interesses, minorias e grupos de opinião individualizaram-se e em que, de modo geral, critérios de racionalidade instrumental substituíram a normatividade tradicional na orientação das condutas. A autonomização política, nessa longa revolução, pode ser analisada em três sub-processos: uma autonomização entre os agentes, uma autonomização com respeito ao Estado e uma autonomização contra o Estado.

(a) Antes de mais nada, trata-se de um processo de crescente identificação dos agentes na esfera de suas interações próprias, independentemente dos mecanismos identificadores (ou desidentificadores) do Estado. Expressão disso é a independência e o fortalecimento das organizações corporativas classistas (de trabalhadores e empresários), profissionais (OAB, SBPC, vários Conselhos, Associações etc.) e dos movimentos sociais de modo geral (locais, de minorias, confessionais). Ao mesmo tempo, tornam-se mais frequentes as agregações partidárias, eleitorais ou ideológicas autônomas, em torno de definições políticas mais nítidas. Tais processos de identificação coletiva não apenas são compatíveis como são caudatários da expansão da cidadania plena: da cidadania como conjunto de indivíduos auto-governados que em suas interações -- inclusive com os poderes públi-

cos – tomam a si próprios como valores supremos, irredutíveis a quaisquer outros.

(b) Os agentes integram-se crescentemente em sistemas de mercado, tanto na esfera econômica como na política. Convém sublinhar o significado dessa evolução em termos de alteração dos padrões (populistas, paternalistas, de nepotismo etc.) antes dominantes. A expansão dos mercados implica a delimitação e a laicização dos interesses e convicções, de maneira a torná-los mensuráveis e negociáveis. Implica a ampliação da dimensão estratégica dos comportamentos, visto que a satisfação da necessidade e a contraposição de interesses e idéias se realiza no âmbito de relações autônomas. Implica, finalmente, a redução da importância relativa das intervenções do Estado enquanto fatores de regulação direta da vida social.

(c) Os dois sub-processos mencionados – a constituição de agentes autônomos e sua integração em sistemas de mercado – manifestam a crescente autonomia da sociedade com respeito ao Estado. Na medida em que as estruturas políticas estatais não se adequam a essas mudanças, a autonomização da sociedade passa a dar-se também contra o Estado. Os agentes rebelam-se contra o princípio da arbitragem estatal e contra a amplitude do mandato ultrapresidencialista. Os exemplos dessa rebeldia são incontáveis; citá-los é dizer o que todo mundo sabe. Patrões e empregados preferem resolver entre si suas pendências. Os empresários abominam as alterações constantes e autoritárias das regras do jogo econômico. O Congresso é muito mais consciente da sua independência e do seu lugar no sistema de poder. A opinião pública reage com intensidade contra arbitrariedades e violências cometidas pelos agentes do Estado. As tentativas governamentais de mediar o “entendimento nacional” fracassam sempre. Mais que isso, na percepção dos agentes, o Estado comporta-se como parte interessada: como abrigo de privilégios corporativos, como instrumento de preservação dos poderes do dia, como agente de extração não negociada de recursos socialmente produzidos e de dispêndio irracional desses mesmos recursos etc.

CRITÉRIOS GERAIS DA REFORMA INSTITUCIONAL

A crise de governabilidade não é um problema conjuntural nem se explica por argumentos *as personam* (embora fatores de conjuntura e características pessoais dos governantes possam agravá-lo). Como procurei mostrar, ela é a síntese perversa de processos históricos mais amplos através dos quais agravou-se o divórcio entre o Estado e a sociedade. Mais precisamente, a ingovernabilidade expressa a aguda inadequação das instituições de representação política próprias do ultrapresidencialismo brasileiro com respeito à diversificação-autonomização da interação em todos os planos da vida social.

Uma reforma do sistema de representação teria necessariamente de propor-se pelo menos três objetivos principais: (a) modificar o sistema eleitoral no sentido de aumentar o grau de *accountability* dos parlamentares com respeito aos eleitores e aumentar a importância dos partidos na escolha dos candidatos e condução da campanha; (b) rever a legislação sobre partidos no sentido de dificultar a formação de legendas de aluguel ou de micropartidos bem como de aumentar os custos políticos do individualismo no exercício do mandato parlamentar (desestimulando-se assim trocas constantes de partidos, infidelidades, vulnerabilidade à cooptação etc.); (c) mudar as regras da representação por estados na Câmara dos Deputados no sentido de maior proporcionalidade e de maneira a torná-la mais expressiva da diversidade sócio-política do país. Seria conveniente que essa última alteração fosse acompanhada de uma elevação de autonomia financeira dos estados, para desincentivar a "estadualização" das bancadas e incentivar, correspondentemente, a sua estruturação partidária¹⁶.

Do ângulo da representação, a questão do fortalecimento dos partidos é central. Ora, o mais poderoso incentivo à substituição, por parte dos parlamentares e políticos em geral, de estratégias individualistas por estratégias partidárias, é institucionalizar a responsabilidade partidária pelo desempenho governamental e

¹⁶Mainwaring examina detidamente os efeitos desagregadores da legislação eleitoral sobre os partidos brasileiros. Ademais desse efeito, ele observa também que "a natureza (e fragilidade) dos partidos brasileiros é, em parte, uma consequência intencional das preferências dos políticos brasileiros" (Mainwaring, Scott, "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. O Brasil numa Perspectiva Comparada", *Novos Estudos*, nº 29, março de 1991, CEBRAP, p. 56).

tornar possível a remoção constitucional, a qualquer momento, dos maus governos. Esse fato demonstra a vinculação essencial, necessária, entre a reforma do sistema de representação e a reforma do sistema de governo¹⁷.

Analiticamente, nessa reflexão sobre a crise do presidencialismo brasileiro, a questão da representação prima sobre a questão da governabilidade, ou seja, a questão das relações entre Estado e sociedade tem precedência com respeito à questão das relações entre o executivo e o legislativo. As duas questões, porém, estão indissociavelmente vinculadas, como duas faces da mesma moeda. Na prática, a urgência de se recuperar a capacidade de governo dará prioridade ao reordenamento das relações entre o governo e o Congresso. Assim – e porque as disposições constitucionais transitórias assim o determinam – tudo começará pela escolha entre presidencialismo e parlamentarismo. O risco é grande de que, a partir daí, se procure dissociar o indissociável: parlamentarizar ainda mais o Congresso, mantendo-se o presidencialismo, ou instituir o parlamentarismo sem implementar as reformas que o viabilizarão. Ambos são cenários de instabilidade catastrófica.

RÉGIS DE CASTRO ANDRADE é professor de Ciência Política da USP e presidente do CEDEC.

¹⁷A tese de que a disciplina partidária depende de incentivos institucionais e que estes são muito mais fortes no parlamentarismo é sustentada com vigor por Arturo Valenzuela, no artigo "A Opção Parlamentarista para a América Latina", publicado neste número de Lua Nova.