

Estado liberal, projeto nacional, questão social

Fábio Wanderley Reis

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

REIS, FW. *Mercado e Utopia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Estado liberal, projeto nacional, questão social. pp. 418-444. ISBN: 978-85-99662-79-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

ESTADO LIBERAL, PROJETO NACIONAL, QUESTÃO SOCIAL¹

A discussão do papel do estado e de sua eventual reformulação plantea tanto questões de princípio quanto questões de eficiência. Em vez de deter-se em recomendações específicas sobre áreas determinadas de problemas, este artigo procura sobretudo colocar em perspectiva alguns dos principais temas envolvidos no assunto e suas ramificações quanto a ambos os tipos de questões. Na seção 1 se toma o tema genérico da natureza do estado a partir de certos aspectos do debate brasileiro. As seções seguintes se dedicam sucessivamente à ideia de um “projeto nacional” e suas implicações para o estado (seção 2), à exploração de certos correlatos da social-democracia como modelo de articulação estado-sociedade de relevância especial para a “questão social” (seção 3) e a problemas relacionados com o federalismo e a representação dos estados (seção 4). Na seção 5, a título de conclusão, exploram-se brevemente as implicações de certas perspectivas esboçadas para o objetivo de construção de um verdadeiro estado social.

1. O debate brasileiro e a natureza do estado

O debate brasileiro corrente a respeito do papel do estado revela-se claramente esquizofrênico. Por um lado, a nota dominante das demandas que se formulam relativamente a ele é a da necessidade de contê-lo e restringi-lo, de maneira a neutralizar os embaraços que sua ação representaria para o redescoberto dinamismo do mercado. Por outro lado, as mesmas vozes que apresentam tais demandas reiteram, ao ponto do chavão cansativo, a ideia de que os males de nossa atualidade são a consequência da falta de “vontade política” e da incapacidade do estado para agir orgânica e eficazmente como mentor da realização de um “projeto nacional”.

Creio que esse traço esquizofrênico deve ser visto como a manifestação de certa intuição básica que o calor e as confusões do debate tendem a obscurecer: a de que o estado bem proporcionado e eficiente que se almeja não pode ser o resultado do mero empenho de contenção e

¹ Versão revista de trabalho publicado originalmente em *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 9, junho de 1993.

redução – e está longe de corresponder ao “estado mínimo” de certas fantasias liberais. Em geral, o tema da redefinição do papel do estado sugere antes de tudo a questão da expansão *funcional* dele. Trata-se dos problemas postos por um estado econômica e socialmente ativo, em contraste justamente com a ideia do “estado mínimo”. Há, contudo, uma indagação carregada de ramificações importantes, a qual tende a ser omitida ou prejudgada nas respostas que a ênfase no estado mais ou menos expandido em termos funcionais implicitamente lhe dá: a de como a expansão funcional do estado se relaciona com a questão de seu caráter mais ou menos *democrático* e *eficiente* – e com a questão das relações problemáticas *entre* as ideias mesmas de democracia e eficiência do estado.

Se começamos pela questão da eficiência, um primeiro aspecto diz respeito à aparelhagem estatal como instrumento e expressão organizacional acabada de uma coletividade nacional subjacente, capaz de afirmar-se eficazmente como centro de poder em todo o âmbito territorial da coletividade e no plano internacional. Trata-se do aspecto por referência ao qual a forma estatal de organização adquire um significado especial na época moderna, com o acoplamento, que parece tão natural aos nossos olhos, entre a ideia de “estado” e a de “nação”, que se fundem no estado-nação moderno. Tal fusão, que articula um princípio organizacional com um foco real ou virtual de identidade coletiva, é, naturalmente, o que torna pertinente cobrar do estado seu compromisso e desempenho relativamente a um “projeto nacional”.

A fusão entre estado e nação ocorreu historicamente antes da emergência efetiva do problema da democracia, o que significa que foi possível, em certo momento, pretender dar ao desafio nela contido uma resposta “liberal” (ou mesmo conservadora e autoritária) alheia e mesmo hostil perante a dimensão “social” da nação e da cidadania e o desiderato de igualdade, inclusão e participação que se associa com ela. Ao considerar-se a questão da democracia, o problema da eficiência começa a complicar-se. Naturalmente, uma perspectiva mais intransigentemente liberal pretende assimilar também a própria definição do caráter democrático do estado à ideia do estado liberal ou mínimo: teríamos aí o foco de uma concepção “minimalista” de democracia (a democracia “política”), segundo a qual esta estaria realizada na medida em que estivessem garantidos certos direitos básicos dos cidadãos (digamos, os direitos *civis* que perfazem o “estado de

direito”, além de direitos *políticos* como o direito de voto). Mas dá-se o problema de que tal concepção não tem como escapar à indagação relativa às *condições* da democracia política consolidada e estável. Em primeiro lugar, se pretendemos que o estado venha a ser democrático ou possa preservar-se como tal (mesmo se partimos do sentido meramente político ou liberal de democracia), não temos como evitar o problema de *eficiência* diante do desafio de *construção institucional* aí envolvido (em contraste com a atitude propensa à simples contenção ou redução da aparelhagem estatal), nem como deixar de dotar o estado da complexidade institucional que o objetivo de assegurar seu caráter democrático por si só acarreta. Mas um inevitável passo adiante se impõe quando nos damos conta de que as condições da democracia consolidada são, em boa medida, condições a serem obtidas no plano *social*, e que os objetivos de um estado democrático terminam por ser, portanto, *inerentemente* objetivos também sociais. Assim, torna-se inconsistente, ao cabo, a busca pela “mera” democracia liberal – e a expansão *funcional* do estado surge como decorrência dos próprios objetivos democráticos.

Fica claro, nessa ótica, que está longe de ser casual o fato de que as democracias políticas (ou liberais) consolidadas e estáveis sejam atualmente também democracias sociais, correspondendo aos países em que os componentes clássicos da cidadania liberal foram complementados e enriquecidos por certo ideal *social* de cidadania, a expressar-se sobretudo na atuação do *welfare state*. Na verdade, é mesmo possível dizer que a emergência e a dramatização do problema da democracia política (isto é, o problema de que a constituição e a organização da aparelhagem do estado se configurem de maneira a torná-la capaz não apenas de promover os desígnios do poder estatal e “nacional”, seja nos planos interno ou externo, mas também de processar de forma regular e institucionalizada o jogo cotidiano dos interesses parciais de tipos diversos e seu conflito) ocorrem como consequência da importância que vem a adquirir o que nos acostumamos a designar como a “questão social”. Essa importância se dá em correspondência com o processo de afirmação e penetração do capitalismo e do princípio potencialmente igualitário inerente às relações de mercado. Em tal processo, a demanda democrática deflagrada pelo capitalismo, que começa por comprometer a vigência dos fatores de desigualdade ligados à estrutura tradicional de status e posições sociais, acaba por ameaçar subverter a estrutura do próprio capitalismo, dando

origem a reações conservadoras que tendem a assumir a forma da negação da democracia política e do recurso a experimentos autoritários de vários tipos. A tensão e a ambivalência que tanto conservadores como radicais tradicionalmente apontam nas relações entre o capitalismo e a democracia expressam, assim, um *problema constitucional* básico a ser resolvido por todo país que experimente o desenvolvimento capitalista, problema este que se pode descrever com propriedade em termos da tensão e da necessária acomodação entre as dimensões socioeconômica e “política”, em sentido estreito, da ideia mesma de democracia.

Mas há aqui ainda, no contexto de uma democracia capitalista, um aspecto a ser mencionado da articulação entre a feição mais ou menos complexa funcionalmente do estado e a questão de sua eficiência. Independentemente, até certo ponto, da atuação social de um estado democrático, que remete ao problema de suas relações com a população em geral e especialmente com os estratos mais destituídos dela, o estado tem importante função a cumprir na administração do capitalismo como tal. Isso significa que sua relação com os próprios capitalistas envolve a necessidade de aproximação e sensibilidade recíproca, e eventualmente a *subordinação* relativa de um dos pólos a outro – com o estado cumprindo seja o papel diretor do “capitalista ideal” de certas análises marxistas, seja o de instrumento passível de ser apropriado em maior ou menor medida por interesses empresariais privados em diferentes esferas de sua atividade. Em qualquer caso, o cumprimento das tarefas associadas com a administração do capitalismo é um fator adicional e imperioso de expansão funcional da máquina do estado. Naturalmente, a independência dessa questão com respeito ao problema da democracia e da atuação propriamente social do estado não é senão parcial e relativa, pois o maior ou menor dinamismo da economia capitalista e o êxito ou fracasso de sua administração pelo estado são condicionantes importantes da feição assumida pelos problemas, conflitos e soluções pertinentes à outra esfera².

Um desdobramento desse conjunto de observações merece destaque no quadro dos debates brasileiros correntes sobre o estado. Com efeito, uma posição comumente deparada em tais debates envolve a tendência a certa

² Os problemas considerados nos parágrafos anteriores são discutidos mais longamente em “Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil”, capítulo 12 deste volume.

idealização moralista da esfera correspondente ao estado e à política. Por contraste com o que caberia esperar na arena privada, onde se trata do espaço em que cada um pode legitimamente buscar seu interesse próprio (e com respeito à qual a perspectiva analítica dos economistas, por exemplo, se caracteriza por suposições realistas que destacam o papel do egoísmo e da busca do ganho por parte dos agentes), o estado e a política são vistos como a esfera onde se trata do bem público e na qual, em consequência, caberia supostamente contar com que a motivação principal correspondesse a disposições cívicas e provavelmente altruístas. Essa expectativa idealizada, ao ver-se fatalmente frustrada, dá lugar à difundida tendência a avaliar com cinismo a atividade política e a denunciá-la como propensa à corrupção e ao “fisiologismo” – como se houvesse razão para que tal propensão fosse maior aí do que na esfera privada em que o jogo dos interesses egoístas corresponde à expectativa de todos e se encontra como que autorizado³.

Ora, não há por que imaginar, naturalmente, que as pessoas que atuam no âmbito do estado e da política, de um lado, e na esfera privada, de outro, sejam feitas de massas diferentes. Como a perspectiva esboçada nos parágrafos anteriores sugere, cumpre ver o estado antes de tudo como a *resultante* complexa das feições assumidas pelos conflitos e pelo jogo de interesses que se dão no plano geral da sociedade. A esfera político-institucional, ao invés de constituir-se em esfera especial onde de alguma forma se negam os traços exibidos pela realidade social subjacente e os interesses que nela se acham em confronto, é antes a esfera onde se exprimem tais traços e se manifestam os resultados mais ou menos precários ou duradouros do confronto de interesses. E, se assim são as coisas do ponto de vista analítico, é possível sustentar proposições afins também de um ponto de vista doutrinário apegado ao ideal de um estado democrático: o desafio por excelência da boa construção institucional democrática é justamente o de realizar a *articulação* adequada dos dois

³ O curioso a respeito é que mesmo os economistas, realistas intransigentes em sua seara própria, tendem a adotar postura moralista quando se trata do estado e da política. Um exemplo destacado é o artigo de grande impacto publicado pelo ex-ministro Mário Henrique Simonsen na revista *Veja* alguns anos atrás (“O Risco de Optar pelo Atraso”, *Veja*, no. 997, outubro de 1987). Discussão mais detida do tema pode ser encontrada em Fábio W. Reis, “Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil”, *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 1, junho de 1989.

planos, como condição de que os problemas e conflitos que se dão na sociedade possam ser *processados* institucionalmente de maneira apropriada. Trata-se, portanto, de fazer do complexo de mecanismos organizacionais e institucionais que compõem o estado um contexto adequado à manifestação tão aberta e conseqüente quanto possível dos interesses múltiplos, neutralizando ou reduzindo ao mesmo passo as probabilidades de que ele se transforme no instrumento exclusivo ou especialmente zeloso deste ou daquele conjunto específico de interesses. Naturalmente, as ações que se dão no âmbito do estado, ou da política em sentido estreito, podem ser mais ou menos altruístas ou egoístas, cívicas ou “fisiológicas”, eticamente orientadas ou corruptas; mas o mesmo se aplica às ações que se desenvolvem na esfera privada – e, crucialmente, às ações dos interesses privados *ao se dirigirem ao estado*, ou nas suas relações com o estado. E é obviamente problemática a suposição de que possamos ter simultaneamente virtude pública e corrupção privada, ou vice-versa.

Assim, o problema de implantar padrões de moralidade e civismo é um problema que só terá solução se tomado como algo que se refere simultaneamente aos dois planos e que ressalta justamente a articulação deles. Mas há algo mais. Dada a natureza geral do problema, é claramente ilusório e equivocado supor (como sem dúvida supõem, embora não cheguem sempre a explicitá-lo, muitos dos que se envolvem na discussão dos problemas de nossa atualidade) que a eventual superação efetiva das conseqüências danosas do comportamento aético dos agentes políticos e econômicos venha a resultar de uma espécie de “conversão” deles – suposição da qual decorre como principal recomendação, naturalmente, a de algum tipo de esforço edificante em prol da reforma moral ou ideológica da sociedade. Em vez de recomendações como essa, de eficácia mais que duvidosa, é preciso reconhecer que a busca daqueles objetivos só poderá esperar ser bem sucedida se assumir a forma de um esforço complexo de construção institucional que: (a) por um lado, conte realisticamente, tanto no plano privado quanto no plano do estado e da política, com que os agentes estarão motivados sobretudo por considerações de interesse e expectativas egoísticas de algum tipo (a boa construção institucional não será aquela que dependa, para seu êxito, de que os agentes sejam cívicos ou altruístas, mas antes aquela que se mostre capaz de processar e incorporar mesmo a *pior* motivação por parte deles); (b) por outro lado, disponha-se a agir no plano do estado ou por meio do estado (como o instrumento ou

referência por excelência de qualquer ação politicamente relevante e como contexto passível de ser moldado por leis e mecanismos institucionais variados) de maneira a *condicionar* favoravelmente (isto é, em direção compatível com o “interesse público”) o comportamento egoisticamente motivado dos agentes tanto públicos como privados.

2. Estado, crescimento econômico e projeto nacional

Como vimos, a promessa igualitária contida na afirmação do capitalismo tem papel importante na conformação do “problema constitucional” básico em que as dimensões política e social da questão geral da democracia se articulam, entrelaçando-se os aspectos de expansão funcional do estado, de seu caráter mais ou menos aberto ou democrático e de sua eficiência. Certamente a questão mais decisiva com respeito àquela promessa igualitária, se bem que não a única, é a do crescimento econômico – ou do dinamismo que a expansão capitalista venha a ser capaz de revelar.

No quadro de prolongada crise econômica em que ocorre a atual revisão brasileira a respeito do estado, a questão do crescimento econômico e do papel a ser aí cumprido pelo estado ganha relevância central. Por outro lado, as singularidades econômicas e políticas do panorama mundial da atualidade colocam de novo em foco, agora sob luz nova, o problema da ligação do tema da igualdade e da questão social a que ele remete com o tema da nação e da identidade nacional.

A discussão do assunto pode ter como ponto de partida a observação de que a referência ao menos implícita a formas de assegurar crescimento econômico sustentado é provavelmente o principal elemento contido na ideia de um “projeto nacional”. No contexto de nossos problemas, várias perguntas difíceis parecem decorrer naturalmente daí: (a) Em que medida é necessária, tanto do ponto de vista analítico como do ponto de vista dos valores envolvidos, a articulação do problema do crescimento econômico com a ideia do “nacional”? (b) Como avaliar, em conexão com o tema do crescimento econômico, a forma especial de articulação entre identidade pessoal e identidade coletiva que a ênfase no “nacional” envolve? (c) Que opção caberia esperar do estado, ou recomendar a ele, se se coloca em algum grau a alternativa entre ser um instrumento do “nacional” ou ser um

instrumento do crescimento e de uma eventual solução mais satisfatória da questão social e do problema da igualdade?

Tais perguntas redundam, em grande parte, na questão de até que ponto um “projeto nacional” é necessariamente “nacionalista”. Naturalmente, uma opção aguerridamente nacionalista tende a prever também um estado pronto a mobilizar-se e intervir em defesa do interesse nacional, enquanto a opção menos nacionalista (“cosmopolita”, “globalizante”?) pareceria mais compatível com a redução do papel do estado. Mas o ponto crucial aqui é o acoplamento que a perspectiva nacionalista realiza entre os desígnios e as tarefas materiais e “instrumentais” do crescimento econômico, por um lado, e os aspectos sociopsicológicos relacionados à questão da identidade (tomada como identidade nacional), por outro. Como elaboraram extensamente os autores brasileiros ligados ao nacionalismo dos anos 50, o traço decisivo pelo qual o nacionalismo se distinguiria do patriotismo de cunho tradicional consistiria justamente em substituir, na definição da identidade coletiva (e na conformação que esta realiza da identidade pessoal), a referência aos ingênuos símbolos patrióticos de sempre (nosso céu é mais azul, nossos bosques são mais verdes...) pela afirmação consequente dos “interesses nacionais” no plano econômico⁴.

A crítica de esquerda ao nacionalismo brasileiro já apontou há muito (na verdade, desde a própria década de 50, sem falar dos antecedentes dessa crítica no marxismo internacional) o que há de problemático nas suposições consensualistas envolvidas no privilégio concedido aos interesses nacionais e à identidade nacional, por contraste com a referência possível a focos *parciais* de interesse e talvez de identidade, tais como as classes sociais. A perspectiva em que se formulava essa crítica mirava a um horizonte socialista e de solidariedade proletária internacional como parâmetro alternativo a partir do qual considerar a questão do crescimento econômico e da criação de abundância material. Mas agora estamos postos diante do fato da derrocada do socialismo, e a indagação a ponderar é a do lugar da identidade nacional num mundo em que as opções parecem restringir-se a desenvolvimento capitalista ou estagnação e pobreza. Nesse novo quadro, a referência à nação e o empenho de afirmação de uma identidade nacional

representarão trunfos favoráveis a serem mobilizados para a eventual solução dos problemas materiais e instrumentais do crescimento, como queriam as teses nacionalistas, ou serão antes, em alguma medida, obstáculos a serem removidos? Apesar do vigor com que a questão nacional se reabre em várias partes do mundo em correspondência com a afirmação de etnias antes reprimidas e de fundamentalismos religiosos, o contexto pós-socialista está, ironicamente, longe de representar um contexto favorável à retomada das teses nacionalistas no país, mesmo se a derrocada do socialismo torna também amplamente irrelevante, de certa forma, a crítica de esquerda ao velho nacionalismo brasileiro. Pois esse contexto se caracteriza pela operação de poderosas forças transnacionais e globalizantes e pelo *ethos* neoliberal que com elas se liga.

Como entender, nesse quadro, a ideia de um “projeto nacional” e o eventual papel do estado em conexão com ele? Uma perspectiva possível é a de tratar decididamente de *dissociar* o problema da identidade coletiva nacional (com toda sua importância ao prover a referência frequentemente crucial para a definição da identidade *pessoal* dos membros da coletividade) do problema econômico do crescimento do país. Para colocar a questão em termos provocativos, extremando certos aspectos da ideia envolvida: se o imperialismo (ou a mera estratificação que convive com a “globalização” econômica ou dela resulta) é economicamente eficiente em circunstâncias em que as alternativas são a estagnação e a pobreza, o que cumpriria fazer (se de todo possível...) seria tratar de *organizar o império* – tirando proveito de seu potencial de eficiência econômica, eventualmente mitigando as consequências individualmente negativas das desigualdades metrópole-colônia com algum tipo de “cidadania imperial” e, em qualquer caso, deixando que a busca de solução para o problema da identidade pessoal, em sua fusão com a identidade coletiva, se desse na esfera da cultura e da psicologia coletiva à qual ele propriamente pertence. Por outras palavras: é provavelmente preferível ser um Canadá (penso sobretudo, naturalmente, no Canadá anglo-saxônico), economicamente dependente e algo descolorido e insofista em termos de identidade nacional, mas próspero e culto, do que um Brasil de identidade nacional talvez marcante, mas miserável. E resta em princípio a possibilidade de que a prosperidade dependente no âmbito econômico seja compatível com a preservação do colorido cultural e da identidade coletiva própria – um grande Canadá

⁴ Veja-se, por exemplo, Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

multirracial, falando português do Brasil, cantando samba de breque ou modinha de viola e jogando futebol com dribles de corpo...

É bem claro, por outro lado, que a justificação que uma proposta como essa pode reclamar se dirige a um conjunto de ideias em que considerações de eficiência se articulam com a referência aos valores democráticos, entendidos de maneira a incluir o conteúdo social (e não apenas civil e político) da demanda de igualdade. Se o empenho de afirmação da identidade nacional for economicamente menos eficiente, essa menor eficiência se traduzirá em restringir as oportunidades de bem-estar e, em geral, as oportunidades vitais que se oferecem a amplas camadas da população – em particular as camadas populares mais destituídas, onde o leque de opções já é de saída precário ou mesmo indigente. Do ponto de vista das oportunidades vitais que se abrem para o brasileiro pobre, qual é realmente a importância de saber se o sobrenome do capitalista que se dispõe a empregá-lo é Silva, Jones ou Schmidt?⁵

Seja como for, o ponto decisivo a salientar aqui é a mitificação (eventualmente resultando em mistificação) contida em muito das associações que a ideia de um “projeto nacional” suscita justamente por vincular problemas materiais e econômicos com problemas de identidade. Se há uma identidade nacional a afirmar, há “soberania” a defender, “dignidade” a preservar – e os poderosos e enraizados mitos que assim se expressam, ao introduzir o sentido do *pecado* em qualquer discussão que pretenda matizá-los, tornam verdadeiramente difícil manter a acuidade analítica e a disposição de examinar as relações dos valores a que tais mitos aludem com outros igualmente importantes ou talvez mais importantes. Mas não é necessário chegar ao extremo de desqualificar, sem mais,

⁵ Vale a pena registrar que tais ponderações redundam em criticar não apenas as posições do movimento nacionalista que se afirmava abertamente como tal, mas também as posições do que se tornou conhecido posteriormente como a “teoria da dependência”, em cuja formulação Fernando Henrique Cardoso participou de maneira destacada. Embora a teoria não se pretendesse um “nacionalismo” (e Cardoso tratou explicitamente de rechaçar a “leitura” nacionalista que se difundiu da teoria), os temas da nação e da identidade nacional entram fatalmente (pela porta dos fundos, por assim dizer) no próprio rótulo de “dependência” que dá nome à teoria, o qual postula o *valor* – supostamente negado pela situação de dependência – da afirmação autônoma das identidades nacionais. Naturalmente, se não houver identidade (nacional, no caso), não haverá por que (nem como) haver autonomia.

considerações como a de “soberania nacional” no exame do novelo de questões que aqui nos importam, e o exemplo do Canadá que se tomou acima está longe de apontar para tal extremo. Basta reconhecer que o modelo de grande potência autônoma que orientou, de maneira explícita ou latente, muito do que se pensou e escreveu a respeito do processo brasileiro de desenvolvimento econômico não só parece ter pouca viabilidade nas circunstâncias do presente, mas também pode ser visto como representando o desvirtuamento de valores respeitáveis.

Restam algumas ponderações. Assim, sem falar da equívoca “utopia” correspondente à “organização do império” antes sugerida, mesmo o objetivo mais modesto de uma inserção propícia na dinâmica internacional capitalista da atualidade que se mostre disposta a aceitar condições de relativa heteronomia pode revelar-se inviável. Muitas análises recentes contêm advertências que vão nessa direção, destacando as características internacionalmente excludentes (além de socialmente estratificantes e marginalizadoras mesmo dentro dos países capitalistas avançados) das tendências de desenvolvimento tecnológico do presente⁶. Por outro lado, o crescimento econômico, com toda a sua importância do ponto de vista de um suposto “projeto nacional”, está longe de esgotar as questões relevantes, mesmo independentemente das tendências tecnológicas atuais: afinal, o próprio Brasil experimentou, no último século de sua história, um processo singularmente acelerado de crescimento econômico – cujo resultado foi o aparente beco-sem-saída da sociedade desigual, injusta e violenta (e dependente...) de nossos dias.

3. Social-democracia, corporativismo e partidos

Se a questão social e o problema constitucional envolvido nas relações capitalismo-democracia sobressaem no elenco de problemas que aqui nos importam, tais problemas têm de ser apreciados num contexto específico, o qual é fortemente condicionado pela derrocada do socialismo e pela crise recente do *welfare state* nos países de capitalismo avançado. Trata-se, naturalmente, de duas formas pelas quais o problema constitucional se enfrentou historicamente, com o socialismo representando

⁶ Veja-se, por exemplo, Celso Furtado, “Globalização das Estruturas Econômicas e Identidade Nacional”, *Política Externa*, vol. 1, no. 4, março de 1993.

a solução da tensão capitalismo-democracia pela ruptura do próprio capitalismo e o *welfare state* representando parte importante de um *compromisso* no qual o capitalismo se preserva (mantendo-se, como traço crucial, as decisões de investimento nas mãos dos empresários privados) em circunstâncias em que o estado se torna o instrumento de políticas sociais dirigidas aos trabalhadores e à população em geral. Uma terceira forma em que aquela tensão se “resolve” nos é mais próxima e familiar: a saída autoritária na qual se extremam de maneira míope ou imediatista as “afinidades eletivas” entre estado e interesses capitalistas e se reprimem os interesses populares cuja expressão a democracia favorece. Como quer que seja, o socialismo puro e simples parece eliminado como opção; como avaliar as perspectivas que se abrem do ponto de vista da questão social e seus requisitos ou correlatos em outras esferas?

Naturalmente, quaisquer que tenham sido as agruras recentes do *welfare state*, não há como negar que a saída a ser buscada continua a ser a de um adequado compromisso entre os interesses básicos em jogo, *excluindo-se*, portanto, a solução autoritária. Na verdade, a lição a ser extraída do próprio fracasso do “socialismo real” diz respeito antes de tudo ao seu componente autoritário, que se manifestou de maneira a comprometer o ideal de autonomia dos agentes não apenas no plano dos direitos civis e políticos básicos, mas também no da atrofia dos mecanismos de mercado e de decisão dispersa, autônoma e descentralizada que lhe correspondem, com consequências desastrosas do ponto de vista da eficiência econômica geral. Talvez seja possível matizar a perspectiva demasiado negativa com que se tem avaliado a experiência socialista à luz da derrocada recente, dando o devido destaque ao ineditismo de que essa “derrocada” se reveste ao representar a autotransformação profunda e em grande medida institucional e pacífica (apesar das dificuldades relacionadas com os irredentismos étnico-nacionais) de um sistema socioeconômico e político. Seja como for, o resultado do confronto capitalismo-”socialismo real” certamente resgata com força a ideia do mercado – não apenas como algo economicamente indispensável, mas também como algo intimamente

afim à própria ideia de democracia, fornecendo mesmo a referência crucial de uma “utopia democrática realista”⁷.

Contudo, essa conclusão tem clara contrapartida no componente socialista que veio a ser parte importante do próprio êxito capitalista. Assim, se é possível dizer que uma cidadania democrática socialista se revelou irrealizável sem a operação significativa do princípio do mercado e dos mecanismos de mercado, já há muito se tornou patente que a cidadania democrática no âmbito do capitalismo, como vimos, não pode prescindir do estado como agente de políticas sociais, e será uma cidadania também social – assim como a democracia capitalista, se quiser ser estável, será necessariamente algum tipo de *social-democracia*. Pretender, portanto, ver na derrocada do socialismo, composta com a crise enfrentada pelo *welfare state*, a evidência do triunfo de uma concepção intransigente e afirmativamente liberal do capitalismo é ser claramente parcial na leitura dos eventos históricos. Sem falar da séria advertência contida nas inúmeras indicações de perplexidade e crise que têm marcado a vida dos países capitalistas: as derrotas de Thatcher e Bush e o refluxo que representam do neoliberalismo mais rombudo, a recessão americana de alguns anos atrás e a possibilidade de se ler a eleição de Clinton como a restauração da “grande coalizão” de Roosevelt⁸, o ineditismo dos níveis de desemprego em praticamente todas as economias capitalistas mais avançadas e a desigualdade crescente, o xenofobismo das políticas imigratórias dos países europeus, com sua correspondência com movimentos populares de tonalidades mais ou menos abertamente fascistas – e, para culminar, a estrondosa crise mexicana e a recente crise dos países asiáticos... Como ver aí o respaldo para o “estado mínimo” erigido em ideal?

Assim, em vez de celebrar ou lamentar triunfos equívocos, cumpre reconhecer que mercado e estado, ou decisão dispersa e centralizada, podem combinar-se e efetivamente se combinam de múltiplas maneiras. Uma primeira ponderação a ser feita diria respeito a problemas de *escala*, em

⁷ Para a discussão da relevância do modelo do mercado como referência tanto analítica quanto valorativa com respeito à questão da democracia, veja-se “Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado”, neste volume.

⁸ Veja-se a análise do significado das eleições americanas de 1992 em Seymour M. Lipset, “The Significance of the 1992 Election”, *PS: Political Science and Politics*, vol. 26, no. 1, março de 1993.

conexão com os quais se introduz a ideia de que considerações de eficiência estão longe de impor sempre a preferência pelas formas dispersas e atomizadas que melhor se ajustam ao modelo do mercado. Ao contrário, o jogo do próprio mercado, deixado a si mesmo, é com frequência propício a que a busca de eficiência redunde na criação de oligopólios e monopólios, ou quando nada de corporações de grande porte que pouca afinidade têm com a ideia de um mercado descentralizado e atomizado. Em um mundo de corporações transnacionais que competem com o próprio estado-nação como agentes importantes no condicionamento da vida de tanta gente, essa proposição remete a um fato bem óbvio – e o ponto principal a ressaltar aqui é o de que certamente é o caso de contar com tais corporações em nome dos benefícios produzidos para todos em termos de eficiência e produtividade.

Mas a atuação das grandes corporações envolve um lado menos óbvio, apesar de que certos analistas mais lúcidos (e insuspeitos de preferências convencionalmente marxistas) o venham destacando há tempos. Refiro-me ao fato de que, precisamente pelo alcance das decisões controladas por tais corporações e a maneira como essas decisões afetam a atividade econômica global e, através dela, variados aspectos da vida de todos, há algo de tortamente eufemístico na disposição de tratá-las como corporações “privadas” – e seria preciso reconhecer que cabe ver as grandes corporações “pseudoprivadas” (Dahl) como alvo legítimo de demandas de democratização nas quais os interesses afetados por suas decisões se fizessem de alguma forma presentes, visando a assegurar responsabilidade em tais decisões⁹. Com todas as dificuldades envolvidas em dar consequências práticas a uma perspectiva como essa, ela torna patentes as limitações da perspectiva liberal corrente ao pretender restringir a afirmação de um princípio de liberdade e autonomia exclusivamente às relações do cidadão com o estado e ao desígnio de contenção do estado, vendo nele o foco único de concentração de poder passível de assumir formas danosas ou antidemocráticas. Em vez disso, cumpre substituir o tenso confronto entre capitalismo e socialismo que caracterizou a retórica deste século confuso pelo reconhecimento de que, no espectro que vai do estado totalitário, num

⁹ Vejam-se Robert A. Dahl, *After the Revolution? Authority in a Good Society*, Londres, Yale University Press, 1970, e Robert A. Dahl, *Um Prefácio à Democracia Econômica*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1990.

extremo, à ficção do mercado atomístico e igualitário, no outro, há amplo espaço para o exercício da imaginação criadora na busca de formas de se realizar a combinação apropriada entre dois conjuntos de valores: de um lado, o recurso à centralização e à concentração de poder (democraticamente controlado) no interesse da eficiência coletiva; de outro, os imperativos democráticos e também de eficiência correspondentes à dispersão, à descentralização e ao mercado. Mercado capitalista mesclando setores mais ou menos atomizados ou integrados, regulação estatal e intervenção estatal corretiva, terceirização, “mercado socialista” e autogestão, corporações “pseudoprivadas” mais ou menos democratizadas, ocasionalmente empreendimentos estatais e empresas públicas de grande porte – eis algumas das muitas formas por meio de cuja combinação a criatividade institucional pode pretender preencher esse espaço.

Contudo, essa variada combinação mercado-estado não poderá prescindir, como se disse, da feição social-democrática que o capitalismo democrático deverá de alguma forma assumir e na qual o *welfare state* tem papel indispensável a cumprir. E aqui se dá um desdobramento crucial. Pois o *welfare state* não diz tudo a respeito da social-democracia. Com efeito, a experiência dos países de capitalismo avançado e de maior tradição democrática resultou em consagrar uma forma específica de se organizarem as relações do estado com os principais focos de interesses existentes na sociedade, em particular os interesses de tipo *funcional* que se estruturam em torno das atividades econômicas. Trata-se do fenômeno que se tornou conhecido como “neocorporativismo”, no qual interesses patronais e de trabalhadores, organizados nacionalmente através de sindicatos e associações que tendem ao monopólio da representação das categorias correspondentes, associam-se com o estado (de cujo reconhecimento recebem o status de entidades semipúblicas) para processar grande parte das decisões de política socioeconômica de importância. Cria-se, assim, uma estrutura corporativa de representação e decisão através de conselhos e câmaras vinculados ao ramo executivo do estado, ou por ele patrocinados e supervisionados, estrutura esta que contorna e complementa a arena parlamentar-eleitoral onde principalmente se desenvolve a disputa entre os partidos políticos. O padrão social-democrático geral se apresenta, portanto, como um sistema no qual se articulam o jogo político-partidário convencional, o *welfare state* e certo formato neocorporativo de

representação de interesses funcionais que envolve de maneira importante o estado¹⁰.

A presença e a relevância desse componente corporativo nos arranjos institucionais dos países capitalistas avançados e de democracia estável encerram importante lição para o debate brasileiro¹¹. Pois o corporativismo é objeto de denúncia insistente e amplamente consensual entre nós, e o vocábulo correspondente compõe com outros de uso frequente no noticiário e no comentário correntes (clientelismo, fisiologismo...) o léxico maldito da política brasileira atual. Apesar da ambiguidade quanto ao significado da expressão (que ora designa certo componente autoritário que remete ao fascismo e ao Estado Novo, ora indica a busca egoísta de interesses estreitos por parte de grupos ou corporações), esse consenso negativo se revela totalmente opaco com respeito a algo que se destacou anteriormente: o fato de que um estado democrático será necessariamente, em certa medida, um estado sensível perante os interesses que se afirmam na sociedade – e parte importante do esforço de institucionalização democrática consiste justamente em *articular*, nesse sentido, estado e sociedade, tornando possível o processamento e a acomodação institucional do conflito entre os interesses sociais. O corporativismo se mostra, assim, como a realização cabal (mediante a presença direta de certos interesses sociais importantes, de tipo ocupacional ou funcional, em espaços de negociação promovidos pelo estado) de uma tendência inerente à dinâmica da própria democracia, e não é por outra razão que a trajetória cumprida pelos países democráticos ao longo deste século *chega* às estruturas corporativas a partir de momentos iniciais em que focos diversos de interesses funcionais se afirmavam *autonomamente* e tinham mesmo, com frequência, relações de hostilidade com o estado. Entendido de maneira adequada, o corporativismo é, pois, parte latente ou aberta da democracia – e a questão é, naturalmente, a de assegurar condições de transparência para

¹⁰ Vejam-se, por exemplo, Suzanne Berger (org.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Nova York, Cambridge University Press, 1981; e Claus Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

¹¹ Na verdade, os processos associados com a globalização econômico têm posto em xeque, recentemente, as estruturas neocorporativas nos países em questão. Breve exploração das implicações dessas novas tendências pode ser encontrada em “Governabilidade, Instituições e Partidos”, capítulo 13 deste volume.

as deliberações processadas nas estruturas corporativas e tratar de evitar as distorções e os injustificados monopólios que obviamente se podem criar na concessão dos direitos de representação de diferentes categorias (a restrição decisiva, aqui, devendo ser apenas, em princípio, a da capacidade real desta ou daquela entidade ou associação para se constituir em interlocutor efetivo perante as categorias que pretende representar). Seja como for, a denúncia inflexível do corporativismo que caracteriza os debates brasileiros não apenas avalia de forma equivocada seu potencial democrático, como também tende a inviabilizar um instrumento que pode contribuir de maneira importante para a *eficiência* da administração econômica, como certas experiências hesitantes com as câmaras setoriais têm demonstrado recentemente mesmo entre nós. Portanto, contra a mitologia negativa que prevalece quanto a este aspecto, a redefinição do papel do estado terá que reconhecer a necessidade de *construção* de um apropriado corporativismo brasileiro, que claramente supõe a correção de distorções autoritárias anteriores.

Que dizer, nesse quadro, dos partidos políticos e de seu papel como instrumento de agregação e veiculação de demandas dirigidas ao estado? Creio que cabe ressaltar dois aspectos. O primeiro se refere a outro lugar comum das discussões que ocorrem no país, nas quais nossos partidos políticos são invariavelmente apresentados como entidades deficientes, amorfas e sem consistência. O modelo tomado como contraste aqui é o de um sistema partidário composto de partidos de conteúdo ideológico nítido e diferenciado, cada um dos quais dirigiria sua mensagem a determinada fração do eleitorado, em especial a certa classe social. O que cabe ponderar a respeito é que esse modelo de partidos ideológicos não é mais que a idealização ou estilização de certas experiências históricas fugazes, e que a tendência há muito observada nos sistemas partidários amadurecidos dos países de maior tradição democrática é antes a do estabelecimento e predomínio de partidos do tipo que Otto Kirchheimer designou como *catch-all parties*, ou partidos “pega-tudo”, orientados pela busca pragmática de apoio eleitoral tão diversificado e amplo quanto possível¹². Tal tendência se observa (muito antes da derrocada recente do socialismo mundial e de

¹² Cf. Otto Kirchheimer, “The Transformation of the Western European Party Systems”, em Joseph LaPalombara e Myron Weiner (orgs.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

ocorrências como o “eurocomunismo” de alguns anos atrás) mesmo no caso dos partidos socialistas de origem marcadamente ideológica e até revolucionária, cuja acomodação pragmática ao jogo eleitoral da social-democracia se vê fortemente favorecida pela implantação e consolidação da representação funcional de interesses nas estruturas neocorporativas. Com efeito, na medida em que os interesses da classe trabalhadora de determinado país se vêem representados através da presença sindical nas esferas neocorporativas, torna-se redundante e mesmo contraproducente que também o partido que pretende representá-la (o qual, ao menos em certos casos, se acha intimamente ligado a sindicatos trabalhistas) insista em falar exclusivamente em nome dela, renunciando assim ao incremento do potencial eleitoral que a diversificação de sua mensagem tende a propiciar¹³.

Como parece claro, tais observações contêm também lições relevantes para as preocupações relativas à reforma do sistema partidário brasileiro, como parte da reforma do estado e de seus padrões de articulação com a sociedade. Elas destacam a ideia de que a representação partidária é por essência agregadora e tendencialmente “pega-tudo”, e o empenho de legislar a respeito deveria estar atento para isso (especialmente diante da recomendação “corporativista” acima introduzida), não obstante o que pode haver de justificado na preocupação com evitar um possível excesso de amorfismo partidário. Pode-se acrescentar a convergência que essa perspectiva evidencia com certas considerações impostas pelo realismo quanto à participação bem sucedida no jogo eleitoral nas condições do eleitorado brasileiro politicamente pouco sofisticado, desinformado e desatento: nessas condições, o apego a formulações ideológicas mais ou menos complexas e de conexão talvez obscura com a vida cotidiana dos eleitores populares pode significar, para os partidos que buscam sua confiança e lealdade, deixar o terreno livre para a mensagem mais inescrupulosa e eleitoralmente eficaz das lideranças populistas de tipo variado.

Mas outra lição se pode extrair do segundo aspecto anteriormente anunciado com relação ao problema dos partidos. Ele se refere à questão do

¹³ Cf. Adam Przeworski e John Sprague, “Party Strategy, Class Organization and Individual Voting”, em Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985.

número dos partidos. A tendência entre nós, a este respeito, é destacar a excessiva proliferação dos partidos brasileiros (vista como associada ao amorfismo recém-considerado) e os obstáculos a lhe serem opostos. Contudo, cabe ponderar algo que resgata principalmente certas constatações dos estudos de Giovanni Sartori sobre os sistemas partidários, as quais redundam em tornar secundária a importância do número, em si, dos partidos existentes. O problema crucial residiria antes na existência ou não de tendências à *polarização* da disputa política no próprio plano da sociedade, que se traduziriam em termos de distância ideológica entre os partidos e na propensão do sistema partidário a vir a caracterizar-se por formas *centrífugas* de competição, ao invés de centrípetas ou convergentes. A importância secundária do número de partidos, em si mesmo, se revela sobretudo no fato de que o vilão principal de Sartori entre os sistemas partidários corresponde ao modelo por ele designado como “pluralismo polarizado”, que se ajusta a casos como o da República de Weimar, na Alemanha, o da IV República francesa e o do Chile pré-1973. Nesse modelo, alto potencial de instabilidade política se dá em associação com certa proliferação *moderada* de partidos em circunstâncias em que a polarização e a competição partidária centrífuga se vêem favorecidas¹⁴.

O interesse especial dessas observações, de nosso ponto de vista, reside em que elas se opõem claramente à tendência a atribuir demasiada importância, nos debates brasileiros, aos dispositivos legais e formais por si mesmos, em correspondência com a tendência a conceber a política em geral como tendo a ver com a esfera do “institucional”, tomado como algo em grande medida independente e à parte dos processos sociais subjacentes. Naturalmente, a preocupação com a eficácia da ação política, entendida como ação de construção institucional, não pode senão tratar de recorrer, como se indicou antes, à atuação junto ao estado e por meio do estado (por contraste com a “reforma moral” da sociedade), e o aparato legal é objeto

¹⁴ Veja-se Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, vol. 1, Nova York, Cambridge University Press, 1976, cuja discussão do caso de pluralismo polarizado chama a atenção para a característica de que o governo, com frequência exercido por forças de centro, tende a sofrer oposição irresponsável tanto à direita quanto à esquerda. Talvez valha a pena registrar também a proposição de que o bipartidarismo (frequentemente idealizado entre nós) supõe, para funcionar estavelmente, a existência de homogeneidade social: ainda que possa reforçar essa homogeneidade uma vez implantado, ele seria pouco propício à estabilidade, naturalmente, em circunstâncias em que não viesse senão a dar expressão partidária à polarização social subjacente (ibid., pp. 191-2).

importante dessa atuação. Mas a ideia de uma aparelhagem institucional que mereça o nome (e não corra o risco de converter-se apenas em letra morta ou, pior ainda, de agravar os problemas que busca solucionar) é a de dispositivos capazes de lançar raízes no contexto social ao qual se referem – e a eficácia nesse sentido crucial depende da sensibilidade ao *condicionamento* e às *limitações* que o próprio contexto impõe à ação no plano formal e legal. No caso específico do sistema partidário, as análises de Sartori corroboram a importância, anteriormente destacada, de um “problema constitucional” básico que é antes de mais nada *social* e “estrutural”, e trazem implícita a advertência de que as regras relativas à reforma partidária que eventualmente se criem podem revelar-se inócuas ou contraproducentes se não estiverem atentas para esse condicionamento¹⁵.

É talvez particularmente relevante destacar aqui o fato de que o processo político-eleitoral brasileiro, em associação com as características do eleitorado acima apontadas, revela a propensão do eleitorado popular majoritário a orientar-se diante do universo político-partidário não por referência às questões do debate político que encham as páginas dos jornais em cada conjuntura (e com respeito às quais a carência de informação tende a ser total), mas antes em termos de polaridades singelas, embora reais e sempre retomadas, nas quais se contrapõem sobretudo “pobres” e “ricos”¹⁶. Esse traço de psicologia política, naturalmente em correspondência com as carências materiais e intelectuais ligadas às condições da estrutura social brasileira, é o humo por excelência de nosso populismo. Não são claras as consequências a extrair daí quanto às regras específicas a serem

¹⁵ Outro exemplo de falta de atenção apropriada para o substrato social dos problemas institucionais se teve em muito da discussão recentemente ocorrida sobre parlamentarismo e presidencialismo. Registre-se aqui apenas a maneira pela qual os argumentos referidos à ocorrência de estabilidade ou instabilidade em correspondência com cada uma das duas formas de governo tendiam a omitir algo que é salientado com propriedade por Dieter Nohlen (“La Reforma Institucional en América Latina: Un Enfoque Conceptual y Comparativo”, em Dieter Nohlen e Liliana de Riz (orgs.), *Reforma Institucional y Cambio Político*, Buenos Aires, Editorial Legasa/Cedes, 1991): o fato de que “os sistemas presidenciais são instáveis na América Latina, enquanto os sistemas parlamentares são estáveis na Europa”. Naturalmente, a implicação importante, que Nohlen explicita, é a de que por detrás da variável “região” (América Latina e Europa) se encontram situações diferentes nos aspectos estrutural, econômico, social e de psicologia coletiva.

¹⁶ Veja-se, por exemplo, Fábio W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978, para a análise de material empírico pertinente.

estabelecidas para a vida partidária no interesse da consolidação e do fortalecimento da democracia brasileira. Creio, porém, que o conjunto das observações pertinentes autorizam propor uma ideia orientadora: a de que a melhor aposta estaria em buscar a eliminação dos inconvenientes do populismo em condições institucionais e legais que, sejam quais forem os dispositivos quanto ao número total de partidos e os demais aspectos da questão partidária, permitam a um ou alguns partidos de apelo popular consistente virem a se transformar no fator de incorporação estável das massas populares brasileiras ao processo político. Não obstante a persistência de um problema constitucional não resolvido como pano de fundo desse processo – ou por isso mesmo –, o que cabe tratar de instaurar são condições nas quais se faculte o aprendizado de parte a parte (isto é, nos dois lados da polarização e do conflito que o problema constitucional faz ao menos latentemente presentes) em que a simpatia por aquele partido popular deixe de aparecer como “extremismo” ameaçador. Os traços associados à própria singeleza que caracteriza as percepções do eleitorado popular relativamente ao universo político justificam presumir que o empenho de êxito eleitoral se encarregará por si só de garantir que, pelo lado das lideranças de tal partido, esse aprendizado forçosamente se dê – ainda que as lideranças contemplem inicialmente certos setores de “vanguarda” do eleitorado e se apeguem a propostas radicais ou revolucionárias.

4. Um estado plural: federalismo e representação

Talvez o tema que maior atenção tem recebido em conexão com o problema geral da reforma institucional no país seja o da representação dos diferentes estados na Câmara de Deputados. Também aqui se trata de um tema com relação ao qual o consenso alcança níveis até mesmo surpreendentes: a grande maioria das manifestações a respeito afirma a necessidade de reforma do sistema eleitoral de maneira a tornar a Câmara dos Deputados mais adequadamente representativa da distribuição da população brasileira pelos diferentes estados. Em particular, destaca-se a falta de correspondência entre o número de votos necessários para eleger um deputado em São Paulo, por um lado, e nos estados do Norte e do Centro-Oeste (e também do Nordeste), por outro, o que é visto como

inaceitável desigualdade dos cidadãos de diferentes unidades da federação brasileira.

A discussão a respeito refere-se a um ponto potencialmente de grande importância. Além de tocar nos princípios do federalismo, que ao menos formalmente se acham consagrados na organização do estado nacional brasileiro, dá-se também o fato de que ela ocorre num momento em que pleitos regionalistas e mesmo separatistas emergem no país, favorecidos pela profunda crise nacional e pela revivescência de irredentismos de todo tipo no plano mundial.

Há um aspecto bem óbvio pelo qual a avaliação predominante a respeito do assunto se justifica. Não pretendo negar a conveniência de ajustes nas regras atuais, sobretudo se se tem em vista que boa parte das distorções hoje existentes quanto à representação dos estados se deve a iniciativas dos governos militares do regime de 1964, cuja inspiração foi claramente a de assegurar apoio eleitoral e institucional para os interesses do regime. Mas a discussão tem certamente sido pouco atenta para outros aspectos da questão, e cabe trazer uma nota de cautela.

O ponto principal a ponderar é o de que, se a federação corresponde a algum valor real a ser concretizado ou preservado, a representação dos cidadãos dos diferentes estados *não* tem por que pretender ser igualitária, nos termos em que o argumento dominante toma a ideia de representação igualitária. O princípio envolvido na forma federativa de organização corresponde ao que alguns estudiosos contemporâneos, especialmente Arend Lijphart, têm chamado de modelo “consociativo” (ou “consociacional”) de organização e representação, por contraste com o modelo majoritário¹⁷. O modelo consociativo forneceria perspectivas mais propícias de enquadramento institucional adequado e estável do processo político (ou mesmo se imporia eticamente, se as coisas são vistas de um ponto de vista doutrinário) naqueles casos em que coletividades abrangentes, como as sociedades nacionais, se apresentam como sociedades “plurais” em algum aspecto relevante: trata-se de sociedades divididas em grupos ou coletividades parciais que se diferenciam em torno de

¹⁷ Veja-se, por exemplo, Arend Lijphart, “Os Modelos Majoritário e Consociacional de Democracia”, em Bolívar Lamounier (org.), *A Ciência Política nos Anos 80*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1982.

características importantes para a conformação da própria identidade pessoal dos seus membros e talvez de seus valores mais caros ou significativos, tal como tende a dar-se no caso dos grupos étnico-linguísticos, dos grupos religiosos, eventualmente dos grupos de base territorial ou regional etc. A principal ideia envolvida é a de que, na medida em que as divisões sociais correspondam a coisas de tal importância (que não seriam passíveis de barganhas em torno de maiorias ou minorias ocasionais), as decisões adotadas pela coletividade nacional abrangente, ou pelo estado em nome dela, não poderiam orientar-se por critérios meramente majoritários ou plebiscitários, correndo, assim, o risco de colocar permanentemente em desvantagem os interesses maiores de uma ou outra das categorias em questão. Daí a preocupação de que o princípio de igualdade se aplique na representação das categorias ou subcoletividades como tal, com conseqüências que resultam necessariamente, no nível dos membros individuais de cada categoria, em desigualdades do tipo da que se tem destacado a propósito da representação dos estados brasileiros¹⁸.

Ora, o federalismo é provavelmente a forma mais clássica e o exemplo por excelência de recurso ao princípio envolvido no modelo consociativo. Não faz sentido, portanto, pretender aplicar à organização federativa o igualitarismo majoritário ou plebiscitário que se vem apregoando com tanto furor, o qual desconhece as coletividades intermediárias e se refere ao nível dos indivíduos. Naturalmente, é possível observar que, em nossa aparelhagem institucional, o Senado é o lugar previsto para a aplicação do princípio consociativo, assegurando-se ali a representação dos estados como tal. Contudo, é discutível, em primeiro lugar, que disso decorra a possibilidade de se ignorar inteiramente aquele princípio no plano da Câmara dos Deputados, até porque a própria Constituição é ambígua a respeito: se estabelece, por um lado, que a

¹⁸ O que se acha em jogo aqui, naturalmente, são focos alternativos de identidade coletiva e sua competição no que se refere à definição da identidade pessoal dos indivíduos, por contraste com o caso que se supôs anteriormente no texto, onde a identidade nacional aparecia como a referência indisputada na conformação da identidade pessoal básica. Vale ressaltar que se trata de um problema cuja relevância é bem mais geral do que poderia talvez parecer à primeira vista. Assim, os próprios mecanismos corporativos de representação podem ser vistos como expressando, ao menos em casos extremos, a mesma lógica: seu amadurecimento (e ocasionalmente sua formalização institucional) tende a corresponder a casos em que o conflito *funcional* (ou *classista*) de interesses adquire especial saliência e vem a ter impacto importante sobre o sentido da identidade pessoal.

Câmara dos Deputados é composta de representantes *do povo* (artigo 45), refere-se também, por outro lado, à representação *do estado* nela (artigo 27) e à representação *por estado* (parágrafo 1o do artigo 45). Em segundo lugar, acho revelador do ânimo pouco atento a matizes importantes com que a discussão se trava o fato de que o plebiscitarismo da proposta “igualitária” foi introduzido e defendido com vigor, recentemente, num momento em que ainda havia incerteza a respeito do resultado do plebiscito de abril de 1993 sobre parlamentarismo ou presidencialismo – e em que muitos dos seus defensores contavam com a efetiva introdução do parlamentarismo, eventualidade diante da qual a tendência inequívoca era no sentido ou de extinguir o Senado ou de limitar severamente seu papel como órgão dotado de poder efetivo, fazendo da Câmara dos Deputados a sede real do poder político nacional. Além disso, o proporcionalismo igualitarista e plebiscitário a respeito da representação dos estados não se coaduna bem com o empenho, que também se vai tornando consensual, de restringir o número de partidos por meio de regras mais ou menos artificiais: se vamos ser proporcionalistas estritos, como pretender restringir a representação dos votos obtidos por qualquer partido, pequeno que seja?¹⁹

Resta a questão mais substancial: a de saber se nosso federalismo corresponde a algo mais do que um princípio formal, envolvendo e exprimindo realidades sociopsicológicas profundas e importantes. Os que se batem pelo proporcionalismo estrito na representação dos estados tendem, certamente, a minimizar a relevância da questão da diversidade regional e do federalismo, atribuindo, em troca, importância decisiva à questão social. Como as distorções existentes atualmente contrapõem a sub-representação de São Paulo (cujos representantes teriam seu número praticamente dobrado com a implantação do proporcionalismo estrito) à sobre-representação dos estados social e economicamente menos desenvolvidos do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, o principal argumento brandido a respeito do assunto destaca o efeito progressista que a alteração proposta supostamente teria sobre a composição geral da Câmara dos Deputados, com consequências benéficas em termos de redução do peso negativo representado pela atuação

¹⁹ Note-se que para os parlamentaristas há um fator adicional de inconsistência no fato de que a posição plebiscitária quanto à representação estadual não se ajusta ao antiplebiscitarismo que é da essência da própria iniciativa parlamentarista, que buscava destacadamente neutralizar a relação direta e plebiscitária do chefe do governo (e dos candidatos a chefe do governo) com o eleitorado.

de fatores clientelísticos e “fisiológicos” nas decisões que nela se processam.

Admitida – ressalte-se novamente – a conveniência de correções e ajustes nas regras atuais, a perspectiva esboçada no parágrafo anterior não parece propiciar chão sólido para justificar o radicalismo da proposta de proporcionalismo estrito. Sem dúvida, nossos estados estão longe de representar, em muitos casos, fundamentos intocáveis de identidade coletiva, como ficou bem claro, por exemplo, com a facilidade com que se levou a cabo recentemente a divisão de alguns deles ou com as numerosas propostas de redefinição do mapa dos estados que proliferaram na assembleia constituinte. Mas isso não permite que se minimize a realidade sócio-psicológica dos estados em outros casos ou, em geral, a significação da diversidade regional do país como fator de identidade, ponderação esta que, dados os termos em que o problema se acha posto, parece necessário salientar especialmente com relação ao Nordeste. Por outro lado, impõe-se a consideração óbvia do desequilíbrio que caracteriza a federação brasileira, com o desproporcional peso econômico de São Paulo – e o fato de que São Paulo *já* goza, como consequência, de decisiva influência mesmo *política* sobre a vida nacional. A simplificação que consiste em apresentar o Norte/Nordeste como o espaço da política socialmente retrógrada e propensa à corrupção e o Sudeste, especialmente São Paulo, como aquele da política socialmente avançada e de alguma forma ideológica ou eticamente superior certamente não é muito mais que uma mistificação, e parece claramente insuficiente para justificar a imprudência de pretender cumular o singular peso de que São Paulo já dispõe com regras que lhe dobrem a representação. Cabe lembrar que São Paulo, ademais de ser o foco dinâmico que o torna a fonte de lideranças e movimentos claramente vanguardistas com respeito ao processo político brasileiro, é também, em parte como consequência de fenômenos que se ligam a esse dinamismo mesmo, o ponto de origem, ou um decisivo ponto de apoio, de algumas das manifestações populistas mais bem sucedidas no plano nacional, para não falar de certos “franciscanismos” recentes e menos recentes. E é lá, afinal, que está a parcela de longe mais importante das lideranças empresariais nacionais – caracterizadas, no quadro do imaturo e “selvagem” capitalismo brasileiro e do problema constitucional não resolvido que dele resulta, por túbio compromisso com as instituições democráticas e pela disposição sempre pronta de articular-se com eficácia na defesa, em geral míope e

oportunista, de seus interesses. Apesar dos matizes que é obviamente possível tratar de introduzir aqui, cumpre reconhecer, como penosas experiências de nossa história recente demonstram, não apenas que a democracia *não* é um valor decisivo para as elites empresariais, mas também que o jogo democrático pode frequentemente surgir aos seus olhos como ameaçando valores que, estes sim, *são* decisivos.

5. Conclusões

De tudo isso resulta, em resumo, o perfil problemático de um estado à feição dos desafios atuais. Ele será, naturalmente, orientado por objetivos que são fatalmente “nacionais” em certo sentido, mas se disporá de maneira pragmática e flexível com respeito a eles, atento para o elemento de mistificação contido em temas como o da identidade e dignidade nacionais e para a distância que se pode estabelecer entre eles e a realidade da identidade e dignidade *pessoais* dos nacionais de um país. Ele buscará ser o instrumento de apoio ao indispensável objetivo de crescimento econômico, e o fará com o realismo imposto tanto pelo caráter inevitavelmente capitalista do processo de desenvolvimento (com a forçosa sensibilidade que daí decorre para o estado perante os interesses e conveniências empresariais) quanto pelos traços adversos do panorama atual do capitalismo internacional. Mas, despojado de pretensões megalomânicas referidas ao ideal de grande potência autônoma, terá em vista que o processo de desenvolvimento continuará a representar uma contrafação inaceitável se não resultar em superar com a brevidade possível a sociedade de castas que o escravismo brasileiro engendrou – e que dá especial realce e dramaticidade, em nosso caso, à dimensão social do problema constitucional que o processo de expansão capitalista deve sempre enfrentar em conexão com sua contraditória potencialidade democrática. Ele será um estado tão enxuto e eficiente quanto possível, mas não deixará de ser tão complexo quanto necessário para fazer face a tais objetivos difíceis.

Algumas recomendações talvez mais específicas podem acrescentar-se a esses grandes traços. Elas se referem a um estado capaz de ajudar a criar um mundo de grande complexidade relativamente à combinação de iniciativas dispersas e autônomas dos agentes privados e de formas diversas de concentração eficiente de recursos, incluindo as que se referem a iniciativas e empreendimentos do próprio estado. Elas remetem à social-

democracia como padrão necessário de conformação da articulação estado-sociedade, contemplando papel importante a ser cumprido pelo assistencialismo do *welfare state*. Elas destacam a necessidade de construção de um corporativismo benévolo e eficiente e sua ligação com os objetivos a serem buscados na esfera partidária. Elas resgatam, finalmente, contra certos consensos problemáticos do momento, a necessidade de atenção para a dimensão regional e federativa da organização do estado brasileiro.