

ISSN 0104-785X

CONSELHO DA  
JUSTIÇA FEDERAL

cej CENTRO DE  
ESTUDOS  
JUDICIARIOS

**ESTADO E SOCIEDADE  
NO BRASIL:  
NOVOS PADRÕES DE  
RELACIONAMENTO?**

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ

**4**

## **CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL**

### **Presidente**

Ministro Romildo BUENO DE SOUZA

### **Vice-Presidente**

Ministro AMÉRICO LUZ

### **Coordenador-Geral da Justiça Federal e Diretor do Centro de Estudos Judiciários**

Ministro Jacy GARCIA VIEIRA

### **Membros Efetivos**

Ministro Luiz VICENTE CERNICCHIARO

Ministro WALDEMAR ZVEITER

Juiz Mauro LEITE SOARES

Juiz NEY Magno VALADARES

Juiz Sebastião de OLIVEIRA LIMA

Juiz Pedro Máximo PAIM FALCÃO

Juiz NEREU Pereira dos SANTOS Filho

### **Membros Suplentes**

Ministro Luiz Carlos FONTES DE ALENCAR

Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO Teixeira

Ministro Raphael BARROS MONTEIRO Filho

Juiz Nelson GOMES DA SILVA

Juíza TÂNIA de Melo Bastos HEINE

Juiz JORGE Tadeo Flaquer SCARTEZZINI

Juíza ELLEN GRACIE NORTHEFLEET

Juiz FRANCISCO Cândido de Melo FALCÃO Neto

### **Secretário-Geral do Conselho da Justiça Federal**

Paulo Cesar Lopes Pereira Lima

**Estado e Sociedade no Brasil:  
Novos Padrões de Relacionamento?**

---

## EDITORAÇÃO DA SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ

### Subdiretoria-Executiva de Estudos, Pesquisas e Informação do CEJ

Neide Alves Dias De Sordi — Subdiretora-Executiva

Milra de Lucena Machado Amorim — Gerente de Edição de Textos

Lucinda Siqueira Chaves — Servidora da Gerência de Edição de Textos

Mari Lúcia Del Fiaco Rocha — Servidora da Gerência de Edição de Textos

Helder Marcelo Pereira — Supervisor da Seção de Composição da Secretaria de Administração do CJF

347-471 Nascimento, Elimar Pinheiro  
N 244e Estado e Sociedade no Brasil: Novos Padrões de  
Relacionamento?/Elimar Pinheiro do Nascimento. —  
Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1997.  
77p.  
1. Estado 2. Sociedade I. Centro de Estudos  
Judiciários II. Título.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL  
Centro de Estudos Judiciários

# **Estado e Sociedade no Brasil: Novos Padrões de Relacionamento?**

Elimar Pinheiro do Nascimento

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ

Volume 4

Brasília-DF  
1997

Copyright©

Conselho da Justiça Federal

ISBN 85-85572-35-3

ISSN 0104-785-X

Tiragem: 1.450 exemplares

É autorizada a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.

As opiniões expressas pelos autores não são necessariamente reflexo da posição do Conselho da Justiça Federal.

## SUMÁRIO

Apresentação .....	7
Introdução .....	9
1. Corpo Conceitual .....	14
2. Estado no Brasil: Especialidade e História .....	19
3. Dilemas da Transição .....	25
4. As Relações Estado-Sociedade no Brasil .....	37
5. Razões e "Desrazões" da Crise Brasileira .....	43
6. Cenários Políticos .....	55
Conclusão .....	68
Bibliografia .....	73

# **ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL: NOVOS PADRÕES DE RELACIONAMENTO?**

*ELIMAR PINHEIRO DO NASCIMENTO Professor do Departamento de Sociologia da UnB*

## **APRESENTAÇÃO**

A necessidade de compreender a evolução e as tendências atuais das relações entre Estado e sociedade é parte do processo de aperfeiçoamento da Justiça Federal, na medida em que Justiça é uma instância do Estado.

Dentro desse enfoque, o Centro de Estudos Judiciários encomendou a presente monografia do professor Elimar Nascimento, ora publicada como volume 4 da Série Monografias do CEJ. Com esta publicação, o CEJ espera contribuir para o desenvolvimento do potencial criativo e intelectual de magistrados e servidores, bem como para o intercâmbio de informações e para a mudança de mentalidade no que se refere à visão do trabalho jurídico.

**O professor Elimar Pinheiro do Nascimento, do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, com doutorado na Universidade René Descartes, de Paris, e pós-doutorado na *E'cole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, atualmente exerce o cargo de Secretário de Ciência e Tecnologia no governo do Distrito Federal.**

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata dos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil, construídos nos anos recentes, mais precisamente nos últimos vinte anos. Complementando-se com cenários construídos para o Brasil no ano 2000, responde a uma demanda do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho de Justiça Federal, preocupado em compreender o contexto em que as relações políticas e institucionais se desenvolveram no país. Escrito expressamente para essa instituição, em sua maior parte aproveita algumas conferências ou breves textos escritos anteriormente, porém sempre revistos.

Na perseguição ao objetivo maior deste texto, enfatizam-se duas formas de abordagem. Do ponto de vista do Estado, a da governabilidade, e do ponto de vista da sociedade, a da participação na esfera pública. Antes que uma redução do processo real, trata-se de uma escolha analítica, qualificação necessária a uma abordagem mais consistente.

A participação política ganhou relevância no passado imediato, em 1984, com a campanha das *Diretas Já* e com as eleições estaduais de 1986, nas quais o PMDB foi vitorioso em todos os estados, exceto Sergipe. Assim, naquele momento, o partido político que assumiu, em meados da década de 1970, o papel de resistência ao regime militar, configurou-se, na década seguinte, como o instrumento das mudanças sociais reclamadas em múltiplas ocasiões pretéritas, o que estimulou novas mobilizações populares. Não se quer com isso afirmar que esse papel tenha sido efetivamente exercido. Como é do conhecimento público, ocorreu justamente o contrário, o papel renovador do PMDB esgotou-se sem que as mudanças tenham-se efetivado.

Para os setores sociais subalternos, a questão da participação revestiu-se de importância ímpar, vistas as esperanças que as eleições (indiretas) de 1985, para a Presidência, e as já citadas de 1986, representaram. Com essas eleições, inaugurava-se uma segunda fase da transição política, o período de democratização do país, entendido como a fase de definição das bases do novo regime democrático.

A expectativa de grande parte de analistas e intelectuais políticos também se centrou no processo participativo. Particularmente porque a democracia passou, pouco a pouco, a ser entendida não mais como um simples conjunto de regras de participação formal na vida pública, mas antes como um jogo de construção de direitos. Ora, se a garantia dos direitos exige quase que, exclusivamente, instituições estabelecidas e reconhecidas em suas funções de observância da lei, a criação de direitos exige um *ethos* participativo, além de mecanismos eficientes de mudança. É indispensável, nessas ocasiões, que os diversos grupos sociais, que compõem uma determinada sociedade, possam exprimir seus interesses e reconhecê-los nas decisões governamentais e nos arranjos institucionais.

A legitimidade das decisões governamentais de quaisquer dos poderes constitucionais repousa, necessariamente, no reconhecimento da justeza das regras em que as mesmas se sustentam e na crença da observância das mesmas pelos decisores. Embora não se possa, no Brasil, partilhar plenamente da afirmação de Luhmann (1980) de que não é tanto o resultado que interessa, mas as regras do jogo que são obedecidas, o exercício da governabilidade deve tomar em consideração tanto o funcionamento das regras, quanto a possibilidade mínima de resposta às demandas sociais. A natureza ainda em formação

da sociedade brasileira, com suas desigualdades colossais e suas instituições em amadurecimento, obriga a que tanto a obediência às regras quanto a obtenção de resultados sejam imperativos complementares e igualmente relevantes na prática decisória dos governantes.

Dessa forma, a democracia é entendida como um processo, ou seja, como a gestação contínua do jogo político de interesses, em que os segmentos majoritários, gradativamente, compõem-se, fazem-se ouvir e modificam-se. A concretização desse processo faz-se por meio de uma participação crescente dos diversos grupos sociais e do estabelecimento de regras institucionais de consenso relativo e provisório.

Nem a observância das regras, nem a obtenção de resultados foram plenamente obtidas em nossa história política recente, colocando a questão da governabilidade no centro dos debates políticos.

Na perspectiva acima assinalada, o presente texto busca situar a questão da participação e da governabilidade como pilares fundantes das relações Estado-sociedade, no processo de transição e consolidação democrática no Brasil. Para tal, divide-se em seis capítulos.

O primeiro define, de forma sucinta, alguns conceitos considerados primordiais para uma abordagem mais consistente da questão, para que a mesma não fique prisioneira do fatal ou do empírico mais imediato. Trata-se dos conceitos de Estado, Regime, Governo, Administração Pública, além de sociedades civil e política. Assim, pretende-se propor uma matriz analítica do problema.

No segundo capítulo, aproveitando-se notas de uma aula no doutorado sobre América Latina e Caribe da UnB/Flacso, são analisadas as especificidades do Estado no Brasil. A sua importância reside, em grande parte, no fato de este ocupar, mesmo com as mudanças recentes, um papel central no desenvolvimento brasileiro neste século. Neste capítulo, tenta-se chamar atenção para as raízes dessa problemática, enfatizando-se três momentos marcantes na nossa formação estatal: o do Estado como expressão de um sujeito externo, como instrumento de dominação de uma categoria social e, finalmente, como uma relação de forças entre agentes sócio-econômicos definidos.

As relações Estado e sociedade, abordadas no prisma da crise dos anos 70/80, é o objeto do terceiro capítulo, publicado originalmente em versão modificada na revista *Sociedade e Estado*, em 1989. As origens e as características centrais da transição brasileira são recuperadas de forma sintética, distinguindo-se o projeto dos estrategistas militares do processo real marcado pela longevidade e conservadorismo.

Os novos padrões de relacionamento entre o Estado e as diversas classes e grupos sociais são desenhados no quarto capítulo, que sintetiza resultado de pesquisa realizada em 1990, com financiamento do CNPq. Busca-se chamar a atenção do leitor para o fato de que esses padrões nunca foram nem uniformes nem monolíticos, tendo uma historicidade própria, com três grandes momentos no período Republicano. A hipótese central é que se caminha para um quarto momento. A crise estatal, crise de regime político, entendida como uma crise simultaneamente de recursos, de conhecimento e de administração é o grande obstáculo à produção desse quarto momento em nossa história.

O quinto capítulo nasce da revisita a notas de uma conferência realizada na *École des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, Paris, em 1993, sobre as relações entre política e sociedade no Brasil. Se a crise do Estado / crise do regime político foi o grande objeto do capítulo precedente, as sociedades civil e política são examinadas, neste capítulo, sob o mesmo ângulo de preocupação: definir seus processos constituintes.

O provável desdobramento futuro, desenhado na síntese de três macrocenários nacionais, é o objeto do último capítulo, que antecede a conclusão final. Parte-se de algumas premissas simples em torno das possibilidades reais de o país superar não apenas sua crise econômica — aqui apenas subentendida — mas particularmente as crises estatais e sociais que a marcam igualmente. Esses macrocenários, desenhados na Macroplan, originalmente em 1987 e revistos em seminários de especialistas em 1989, 1991 e 1994, foram utilizados, de forma levemente modificada, por algumas grandes empresas nacionais. Aqui se apresenta uma versão livre e sintética dos mesmos.

De certa forma, cada capítulo enfrenta a questão central do texto de forma distinta, agregando novos aspectos ao enfoque. Nesse sentido, há uma permanente ida e vinda na análise do desenvolvimento político e social, em que o quadro econômico é apenas um pano de fundo, nunca esquecido, mas jamais plenamente abordado.

Escrito em 1994, quando as eleições se desenrolavam no país, o texto foi revisto brevemente em 1995. Os passos iniciais do governo Fernando Henrique Cardoso, por serem extremamente conjunturais, não chegaram a ser objeto de análise propriamente dita, mas apenas de alguns poucos e sucintos comentários. Os fatos são ainda muito recentes e "aquecidos" para uma abordagem mais isenta. De toda forma, os cenários revistos consideram as características fundamentais da aliança política vitoriosa, seus limites e potencialidades.

A conclusão serve apenas para sintetizar os três padrões de relacionamento Estado e sociedade que se conheceu no período, ou seja, entre a década de 70 e a presente. Com ênfase no aspecto social.

Uma linguagem pouco técnica, ou acadêmica, escolhida expressamente, atravessa e constrói o texto em seu conjunto. A finalidade, evidente, é de ampliar o universo de seus possíveis leitores, permitindo a incorporação dos não-especialistas, sem, no entanto, fugir ao rigor da exposição.

## 1. O Corpo Conceitual

A linguagem costumeira não distingue os conceitos de Estado, Governo e Administração Pública, omitindo normalmente o de Regime Político. Embora essa linguagem nos permita um mútuo entendimento, sua precariedade acarreta dois problemas: de um lado, possibilita freqüentes mal-entendidos, de outro, dificulta o entendimento de certos fenômenos políticos. Por essa razão, torna-se indispensável começar por definir brevemente esses conceitos, chaves para a questão objeto deste estudo.

A concepção do Estado envolve uma ampla literatura e profundas divergências entre as diversas correntes teóricas que se têm ocupado da questão (Bobbio, 1980; Burdeau, 1970 e Leclercg, 1981). Independentemente dessas vertentes, algumas características do Estado moderno podem e devem ser retidas porque relativamente consensuais:

a) trata-se de uma emanção particular à sociedade capitalista; com isso se quer afirmar, por um lado, que não se pode identificar o Estado moderno com os ordenamentos políticos existentes em sociedades progressas como a dos astecas, romanos ou assírios, por exemplo, e, por outro lado, quer-se afirmar que ele tem uma relação estreita com a economia de mercado em sua forma generalizada, particularmente a partir do século XIX (Lipietz, 1986);

b) o poder estatal assume a forma da impessoalidade, ou seja, não se pode identificá-lo com pessoas ou grupos familiares e mesmo grupos sociais mais amplos, revestindo-se da condição de um lugar que pode, teoricamente, ser ocupado por qualquer dos integrantes da sociedade;

c) sua base jurídica é a lei unívoca e universal, ocorrendo, pela primeira vez, um ordenamento político que pode proclamar a igualdade de seus integrantes independentemente do sexo, da raça, da crença religiosa e das riquezas possuídas (Bobbio, 1986);

d) os poderes constituintes do Estado são concebidos como distintos, separados e independentes, um com as funções próprias de produzir as leis, outro, executá-las, e, finalmente, um terceiro julgá-las, (Althusser, 1974);

e) o poder estatal é exercido por instituições administrativas concebidas e organizadas com base em conceitos de racionalidade burocrática (Weber, 1964);

f) a legitimidade do poder estatal reside no reconhecimento de seus cidadãos, concebidos como a fonte última do poder (soberano), e se exerce, por essa mesma razão, por meio de seus legítimos representantes (Nascimento, 1987).

Evidentemente que não se pode esquecer, de um lado, o caráter abstrato dessas assertivas, portanto não plenamente realizáveis e, de outro, que a sua materialização sofre distorções relevantes nos países de pouco desenvolvimento capitalista como são os países latino-americanos. Em conseqüência, no Brasil, esses postulados teóricos são apenas em parte aplicáveis.

Em primeiro lugar, porque o processo de reconhecimento do ordenamento político superior junto à população se fez com relativo vagar, em face do peso das economias agroexportadoras prevalecentes até meados do século. Essas, articuladas para fora, bloqueavam a constituição de um mercado nacional de capital e força de trabalho.

Em segundo lugar, pela estrutura social resultante de um capitalismo hipertardio, de passado colonial, profundamente desigual, excluindo da órbita da política a maior parte da população. Apenas recentemente o processo de cidadania se amplia em meio a resistências diversas. Aliás, não se pode esquecer que até 1988, os analfabetos não votavam, enquanto quase um terço da população brasileira se encontra, ainda hoje, nessa situação.

Em terceiro, e último lugar, para ficar apenas nas especificidades mais contundentes, por causa da privatização dos aparelhos de Estado ou da pouca distinção entre o público e o privado, que constitui um componente ainda marcante desse ordenamento político. Componente, diga-se de passagem, que coloca em risco as possibilidades da racionalidade do sistema e limita sua expansão e possibilidade de modernização efetiva (Freire, 1978; Cardoso, 1975).

Dessa forma, adota-se no presente estudo a concepção de que o **Estado** é o espaço maior de ordenamento político, onde se busca a racionalidade (sempre inatingível) do sistema capitalista, por meio de um conjunto, relativamente diversificado, de instituições (Engels, 1966; Burdeau, 1970; Carnoy, 1990).

**Regime Político**, em conceituação quase clássica, é o "conjunto das instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como a prática e os valores que animam tais instituições" (Bobbio, 1986).

Uma outra definição, mais próxima da concepção socialista do século XIX, não fugiria ao essencial da questão: "um conjunto específico de controles formalmente organizados e estabelecidos pelas classes dominantes para ordenar o poder político e a convivência social de uma comunidade em função de um sistema ideológico básico" (Bottomore, 1988).

O que se revelaria distinto nessas duas conceituações é o fato de essa última vertente demarcar que as regras do jogo da ascensão e do exercício do poder são estabelecidas por um determinado grupo social em função de seus interesses. Permanecem, no entanto, as características básicas, de que são regras reconhecidas socialmente de ascensão e exercício do poder. Regras aqui não apenas no sentido jurídico, pois é de reconhecimento público que essas ultrapassam, em grande parte, o quadro da legalidade jurídica para ingressar no espaço específico da legitimidade política.

A importância da conceituação do Regime Político encontra-se, entre outros, no fato de que ela diz do grau de participação política possível e desejada (e desejável) em uma determinada sociedade, assim como das formas que o Estado tem para realizar suas funções, particularmente a de legitimação.

Como, em nenhuma sociedade moderna, observa-se uma conformidade espontânea às normas sobre as quais se funda a sua própria existência e reprodução, ela é dotada de um conjunto de órgãos que tem o atributo, reconhecido, de impor as regras e tomar as decisões necessárias. Esse conjunto de órgãos não é outro que o **Governo**. Assim, governar significa "controlar, comandar, dirigir, conduzir" e, normalmente, o termo é utilizado para o grupo de pessoas que ocupa os postos centrais nos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo.

No Brasil, normalmente, como os grupos que ascendem aos altos postos do Poder Executivo pertencem a um partido (ou a vários), diz-se que também o partido ou os partidos (e seus representantes no parlamento) formam o governo. Distinguindo-se daqueles outros partidos que, presentes no Parlamento ou não, não têm acesso aos cargos de comando da Administração Pública. É claro que o senso comum, em suas deformações, reflete elementos de realidade. Em nosso país, o Governo normalmente articula os Poderes Executivo e Legislativo de forma ambígua e, por isso mesmo, promíscua, sem clara distinção entre os seus respectivos papéis e atribuições. Assentado nessa premissa, aliás, é que o Poder Executivo é o maior legislador, sobretudo após a adoção do instituto das medidas provisórias.

Entende-se, por outro lado, que **Administração Pública** significa "o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal" (Bobbio, 1986).

Observe-se que dois atributos qualificam essas atividades.

Em primeiro lugar, o fato de serem as atividades administrativas dependentes ou subordinadas a outras (e por essas controladas), as quais especificam os fins e objetivos a atingir. Em segundo lugar, o de serem executivas, no duplo sentido de que acatam uma escolha ou decisão anterior, e de que dão continuidade à decisão, intervindo para a consecução de interesses e objetivos já por ela fixados. Na sua evolução, porém, a Administração Pública veio a ser identificada não apenas com um conjunto de funções próprias àquelas atividades, como também com uma organização ou estrutura. Mais precisamente, com um "complexo de estruturas" que traça a característica maior dos Estados modernos e contemporâneos e que comporta um pessoal escolhido por sua competência técnica, contratado profissionalmente e em caráter permanente (às vezes, não sob o ponto de vista legal, mas fatural). Dessa forma, a Administração Pública assume as feições de uma ponte no relacionamento Estado-sociedade. Nesse sentido, a Administração Pública não se confunde, rigorosamente, com o Governo, nem com o Regime Político e muito menos com o Estado, embora estes não possam dela prescindir em sua existência material ou manifestação operativa (Mathias e Salama, 1975).

A Administração Pública refere-se a uma realidade menos abrangente que o Estado, recobre apenas parcialmente o que se denomina de Regime Político e se situa sempre em nível de subordinação de princípio às instituições governamentais. A ação administrativa é, assim, essencialmente orientada para a conquista dos meios indispensáveis à conservação e reforço do poder estatal e ao desempenho de seu papel. E, de igual maneira, para possibilitar o exercício do poder governamental. O que não significa a inexistência de um poder administrativo, embora concebido tecnicamente como "um poder delegado".

A noção de "soberania delegada" da Administração Pública não deve conduzir ao entendimento de um aparato puramente técnico e relativamente neutro. Cada vez mais se reconhece a existência de um papel político desempenhado, de fato, pelas estruturas burocráticas, o que coloca na ordem do dia o problema da separação e da articulação das esferas política e administrativa. Com o crescimento do corpo burocrático, além das garantias que lhes são oferecidas pela lei e o poder que tem acumulado em face da "classe política" (poder de conhecimento dos procedimentos), as suas relações com o poder político constituído tem-se agravado, criando, em alguns lugares e momentos, as condições para a prática do que Motta (1987) chamou de "irresponsabilidade de cada um e da organização como um todo". Ademais, o reconhecimento de que a concepção original da Administração Pública como atuando imparcialmente e cumprindo o mandato da lei não corresponde à realidade, estando ela organizada de tal maneira que se torna facilmente permeável a interferências de agentes "estranhos" (empresários, por exemplo).

## **2. ESTADO NO BRASIL: ESPECIFICIDADE E HISTÓRIA (1500-1990)**

Aqui, como na África e na Europa, o Estado nasceu sob o signo da violência. Aqui, como na África, porém à diferença da Europa, a violência foi algo exterior. Essa distinção, tão simples quanto óbvia, apresenta conseqüências marcantes, dentre outros aspectos, quanto à legitimidade do poder estatal, entre o continente latino-americano e europeu. Algumas dessas conseqüências merecem ser assinaladas, como pano de fundo de nossa reflexão. Os contrastes permitem, melhor que outros procedimentos, perceber a natureza de nossas características.

A primeira dessas diferenças diz respeito aos processos de formação do Estado e da nação no contexto europeu que, embora múltiplos, são reunidos por similitudes que os fazem parecer, sob determinado ponto de vista, como únicos. Similitudes ou simbioses que possibilitam emergir, no pensamento social europeu, uma teoria contratualista como fundadora e explicadora do Estado moderno. Contrato entre cidadãos "livres e iguais", em favor desses mesmos cidadãos, o Estado capitalista surge na Europa como organização asseguradora de direitos individuais, garantidora do bem-comum, protetora de uma fronteira e continuadora de uma tradição (Barret-Kriegel, 1979).

Embora pareça que a ruptura se situe na raiz imediata da fundação do Estado na Europa, trata-se de uma efetiva aparência, pois a fundação do Estado moderno naquelas plagas representou, antes que tudo, uma continuidade, menos do príncipe do que do povo nascente, o "Terceiro Estado". Pois, se a revolução quebra com a herança do príncipe, repõe a legitimidade do povo. Na verdade, pode-se afirmar que, se existe ruptura, ela se faz para manter o predomínio da racionalidade ou das "leis naturais". Afinal, a gestação do Estado europeu se fez por intermédio de um processo de diferenciação (Badie e Birnaum, 1979).

Pouco importa a forma do argumento, são sempre formas diferenciadas de um mesmo conteúdo. Dessa maneira, tradição e modernidade formam um contínuo, sobrevivem, coexistem e reproduzem-se num único movimento (Mayer, 1987). A ruptura é sempre uma ferida aberta a ser apressadamente cicatrizada. As revoluções inglesa (séc. XVII), francesa (séc. XVIII) e alemã (séc. XIX) saltam aos nossos olhos como exemplos

reluzentes, ímpares, mas não insólitos, pois não estão sós. Elas, como as guerras, servem apenas para lançar as bases de uma sociedade mais igualitária e mais solidária.

Nada de similar ocorre na América Latina. O Estado nos vem dos mares, colado aos canhões e caravelas portuguesas e espanholas. É introduzido em solo estranho como violência e pela violência. Antes que expressão do forjar de uma nação, surge como destruidor de nações. Antes que revestido da legitimidade do povo, despido de qualquer legitimidade que não sua efetividade coativa. Surge, assim, como predomínio, opressão, sem qualquer subterfúgio. Porém, mesmo que violento, não apenas destruidor, mas simultaneamente produtor: de súditos, de sujeições e de obediências. As relações governantes-governados despontam não como decorrência de uma civilidade, mas de um delito.

Assim, enquanto a violência é endógena à formação do estado europeu, ela é, na América Latina, absolutamente estranha e exterior.

A externa característica do Estado nas sociedades latino-americanas, acima aventada, que se traduz pela violência, deve-se inicialmente ao caráter dominador da presença portuguesa e espanhola nas novas terras. Às resistências dos nativos (quando perseguidos e submetidos ao trabalho forçado), os invasores nada têm a oferecer, salvo a força de suas armas. E quando a necessidade de mão-de-obra cresce, aumenta concomitantemente o uso da força. Inicialmente sobre os próprios nativos, nas famosas incursões de caça aos indígenas, e posteriormente na caça, transporte e escravização dos nativos da África. A escravidão, aliás, é a expressão clara e visível desse espaço da violência que os Estados colonizadores estabelecem nas suas colônias e que permanece como um pesado legado colonial por todo o período imperial e republicano, chegando aos dias de hoje. Afinal, não está ausente nessa tradição a forma "selvagem" como se tratam os silvícolas deste país.

As diferenças acima assinaladas entre os dois continentes, não podem ser interpretadas como afirmativas da existência de um processo violento na gestação do Estado na América Latina que não teria ocorrido na Europa. O que seria, no mínimo, ingênuo. Antes se quer sublinhar que, num espaço, essa violência assume foros de legitimidade — porque endógena — que são inexistentes no outro. Diferença que poderá contribuir para a explicação das distinções quanto às formas que a legitimidade assume num e noutro espaço. E, com elas, as formas mesmas do Estado.

Naquele momento da história latino-americana e brasileira, o Estado não pode ser compreendido senão **na concepção subjetivista do poder**. O Estado, nessa concepção, é a simples expressão da capacidade de domínio, de obtenção de obediência de um grupo sobre outro, de uma nação sobre outra. O Estado surge, assim, como simples expressão da qualidade intrínseca de um grupo social, sua força bélica, explicada como superioridade inscrita na natureza da diferença entre os povos, permitindo a um intelectual como Voltaire, em pleno Século das Luzes, classificar os nativos do Brasil como ocupantes da escala mais inferior da humanidade.

O Estado na América Latina, não custa insistir, não é uma criação própria da sociedade. No caso do Brasil, o Estado é a expressão impositiva da vontade estatal da Coroa Portuguesa em seu processo de expansão mercantil. Nasce, assim, como uma entidade mercantil, geradora da expansão das formas de produção de mercadorias; parte

integrante, portanto, do desenvolvimento das condições primeiras de produção do capitalismo como modo de produção, o que se dará plenamente quatro séculos depois (Furtado, 1959).

A distinção assinalada entre os casos europeu e latino-americano não passou despercebida aos cronistas sociais do século XVIII, quando a nação não passava de um sonho na cabeça de uns poucos e ousados intelectuais. Nem aos precursores das Ciências Sociais no Brasil entre finais do século passado e inícios deste. Em meados do presente século, foi objeto de profundas discussões, quando então se evidenciou, com maior clareza, que o Estado não apenas foi "exterior" ao país, mas criador da própria sociedade, ocupando, dessa forma, uma posição inversa àquela tida nas plagas européias.

A exterioridade do Estado na América Latina tem, assim, uma dupla significação. A primeira é que ele se porta como um instrumento eficaz para introduzir a produção de mercadorias em espaços anteriormente estranhos a essa forma de produção. A segunda é que se porta como gerador de formas de socialização e relações sociais que não são inerentes aos povos e nações dominados.

O Estado é criador de classes sociais no Brasil e na América Latina. As cidades nascem como espaços administrativos da ocupação de novas terras, do domínio de novos homens, da extração de novas riquezas. Enfim, da exploração da força de trabalho nas fazendas, engenhos e minas. Nesses espaços urbanos, surgem os serviços, os comércios e, posteriormente, as indústrias. Com essas atividades, evidentemente, advêm classes e grupos sociais anteriormente inexistentes. Mesmo no campo, grande parte das classes e grupos sociais conforma-se sob a influência do poder estatal, que assegura as condições propícias à sua produção.

A estrutura social dos futuros países-latino americanos assume, pelas razões acima, feições particulares e distintas da sociedade européia, onde o Estado pode assumir a forma de "expressão dos interesses gerais", ou ser assim concebido. No continente latino-americano, isso não é possível porque aqui a cidadania não preexiste ao Estado capitalista. Aqui, a sociedade não é conformada, em seus primórdios, como um grande conjunto de indivíduos revestido de direitos, mas antes como um grande conjunto de indivíduos despido de quaisquer direitos, alguns duplamente estranhos às tradições e ao social. Por essa razão, é que a luta pela implantação da cidadania será, no Brasil, um affaire deste século.

Mas há outras diferenças próprias ao continente latino-americano. A mais significativa das quais nos remete aos processos distintos de independência. Não é por acaso que a possessão espanhola conhece o fenômeno da "balcanização", apesar das forças centrípodas expressas nas figuras de seus grandes libertadores, enquanto a possessão portuguesa mantém sua unidade, apesar das suas forças centrífugas, manifestas de norte (sobretudo Pernambuco) a sul (particularmente o Rio Grande do Sul). Também não é o acaso que faz o Brasil, no início do século passado, despontar (e se manter por quase todo o século) como "um Império entre Repúblicas" (Bernardes, 1983). Não por falta de sentimentos republicanos, presentes de forma marcante entre pernambucanos e gaúchos, para não citar outros, mas antes pela expressão particular da capacidade de domínio presente nas alianças estabelecidas pelos mandantes. Afinal, a Inglaterra era aliada e dominante no espaço português desde o século XVIII. Posição adversa, por outro lado,

demarcava suas relações com a Espanha: permanente rivalidade. Enquanto os ingleses atuavam na colônia portuguesa, para esmagar os movimentos separatistas, na colônia espanhola os mesmos mercenários e comandantes faziam o inverso.

Apesar da diversidade, dos caminhos peculiares, das estruturas diferenciadas, nos une, no Terceiro Mundo, um passado comum: o de termos sido colonizados. Aqui, porém, com um diferença marcante em relação à África: em geral somos filhos da ambigüidade, porque descendentes do senhor e do escravo, do governante e do governado, com matizes muito distintas, não custa insistir, na grande extensão de nosso território (Freyre, 1978).

Se o Estado surge sob os signos da violência e da exterioridade, a nação desponta sob o signo da ambigüidade. Violência, exterioridade e ambigüidade não constituem, aqui, simples fatos históricos, datados, passados, mas antes processos constituintes de nosso trajeto, tecendo ainda hoje o nosso presente. Por essa, entre outras razões, o poder nacional é sempre precário, instável, necessitando permanentemente de se auto-explicar, sempre proclamar a tradição e enfatizar a continuidade, sempre ameaçada pela ruptura. Ruptura sempre reprimida, mas sempre despontante, embora jamais realizada. Sobretudo que o Estado, no período após a Independência, assume a feição substancialista em sua identidade com um determinado grupo social: os grandes proprietários de terra. Ou melhor: propriedade exclusiva, ele também, de uma classe. Por isso, o Estado pode ser lido como uma coisa que se possui, ganha a materialização de uma coisa que se manipula. Representação mais própria de Hobbes do que de Locke, mais próxima de Lênin do que de Gramsci.

Como os signos da violência e da ambigüidade, o da coisificação do Estado, presente na sua concepção como propriedade de alguns, não é um simples fato histórico, com início e fim bem determinados, mas uma marca, um traço que, mesmo pouco perceptível aqui ou acolá, permanece e se reproduz nas instâncias estatais, sociais e espaciais. Não é esse o drama hoje da maior parte da América Central? Não tem essa marca a natureza do comportamento político dos militares argentinos em época recente? Não é sob sua inspiração que se estabelece o acordo entre conservadores e liberais na Colômbia? Não é esse o signo imperante sobre certas instâncias estatais brasileiras, que tão bem denunciava, já em inícios do século, Gilberto Freire? Em parte não se encontra aí o cerne da obra famosa de Raimundo Faoro? Não é por esse motivo que certas municipalidades constituem, ainda hoje, simples extensão da casa de seus dirigentes/prorietários? Todos fatos e processos que se encontram tanto no passado, como no presente do Brasil e da América Latina.

Por motivos que não cabe aqui explicar, a urbanização e, sobretudo, a industrialização, convivem mal com a apropriação "privada" das instituições estatais; têm uma coexistência tumultuada com a cidadania restrita e regulada; fazem uma interface difícil com a inexistência de regras claras e consensuais no espaço público; suportam mal a imagem do colonizado, agora povo, como ser inferior, sub-raça de uma hierarquia estabelecida "cientificamente", como no século passado por Gabineau e seus discípulos. Concomitante aos fenômenos da urbanização e da industrialização surge, em novos moldes, a questão da nação, da nacionalidade, da especificidade de nossas formações, da nossa própria identidade.

Assim, entre fins do século passado e meados deste (no caso do Brasil, a partir de 1930), sobre a esteira dos fenômenos cidade/indústria, o Estado desloca-se, gradativamente, do espaço da coisificação para o da expressão relacional, de uma propriedade para uma relação de forças entre atores sociais. Não em sua totalidade, não de forma abrupta, mas como tendência, como fato portador de futuro, que se irá configurar plenamente, em toda sua força e vigor, após a Segunda Guerra Mundial.

Agora, Estado e nação começam a conhecer uma imbricação antes desconhecida. A sociedade ganha configurações antes ilegíveis. Desponta a possibilidade de uma democracia de massas, porque as massas tornam-se classes sociais, sujeitos, no plural, que se posicionam diferentemente, que se exprimem, que constroem suas próprias identidades. O espaço público começa a perder seu caráter privado.

As duas configurações primeiras do Estado em nosso continente, como concepção subjetivista de domínio, na expressão de Bobbio (1980), e como "propriedade da burguesia", na expressão de Lênin (1965), conduziu alguns teóricos a pensá-lo como único agente ativo, conformando uma tradição em meados do presente século. Sem qualquer sombra de dúvida, dominou em toda a América Latina a idéia de que o Estado era o único agente ativo, enquanto a sociedade civil não era mais do que um espaço passivo, puro receptáculo das ações estatais. Tomaram-se, assim, os primórdios e as fases do Estado como a totalidade de sua história. Esqueceu-se que, aos poucos, a sociedade, constituída nos interstícios das ações estatais, ganhou interesses próprios e divergentes, ganhou personalidade e independência. A sociedade, pelos processos de urbanização e industrialização, ganhou uma complexidade não imaginada nos primórdios do século. E, dessa forma, modificaram-se as suas relações com o Estado, estabelecendo, aos poucos, novos padrões de relacionamento.

### **3. DILEMAS DA TRANSIÇÃO (1974-1990)**

A sociedade brasileira foi denominada, na década de 1980, de transicional: marcada por uma transição aparentemente interminável entre o regime ditatorial e o democrático. Para alguns analistas, ela ainda mantém, hoje, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, esse caráter. A tentativa (frustrada) de mudança constitucional em 1993 seria indício suficiente desse estado. Apenas na possibilidade de sucesso do novo governo estaria a iminência do fim da transição. De todo modo, não parece ser essencial imiscuir-se nessa discussão, mas antes enfatizar que o caráter transicional da sociedade brasileira é uma afirmação muito genérica que demanda uma qualificação.

A primeira peculiaridade da transição política brasileira, quando comparada aos casos do sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia) e do cone sul latino-americano (Argentina e Uruguai), parece residir em sua longevidade (Kucinsky, 1982). Normalmente se entende que os primeiros indícios da transição brasileira estão localizados em 1974, mais precisamente no momento das declarações do então Presidente Geisel, em agosto, sobre a "abertura lenta e gradual". Nessa perspectiva, o Brasil teria vivido sua transição durante dezesseis anos: 1974-1990.

O Brasil conheceu, entre meados dos anos 70 e final dos anos 80, sob o ponto de vista político, que aqui é o que nos interessa, várias e não uma transição. Ou, em termos mais

precisos, a transição política brasileira (1974/1990) conheceu distintas etapas em seu processo (Nascimento, 1988).

A primeira etapa situa-se na segunda metade dos anos 70, mais rigorosamente de 1974 a 1979, compreendendo o governo Geisel e a ascensão do General Figueiredo. Sua natureza específica pode ser definida pelo termo liberalização. Pois se trata de um processo de mudança no então vigente regime político a partir dos detentores do poder estatal. Sua finalidade é a de modernizar o regime burocrático-militar, ameaçado em sua reprodução. Em seu interior, porém, atores posicionam-se por uma simples modernização, enquanto outros movimentam-se em direção a sua superação.

A segunda etapa é a da inflexão, a da passagem entre o momento da liberalização, também denominado de abertura, e o momento da democratização propriamente dita, em que a condução do processo político a partir do interior do regime não mais se realiza. A inflexão, ocorrida entre 1981 e 1984, é o momento de ruptura, em que o velho regime político não pode mais se reproduzir e o novo regime não tem suas formas desenhadas.

A terceira é a da democratização propriamente dita, momento em que predomina a incerteza. O jogo agora é definido pelo resultado da relação de forças que se estabelece entre os atores políticos. Essa etapa confunde-se, em grande parte, com o governo de José Sarney, conhecido na época como "Nova República" (1985-1989).

A quarta e última etapa ocorre entre as primeiras e as segundas eleições presidenciais. É a etapa em que se inicia a consolidação democrática. Rigorosamente não se pode falar mais de uma transição, mas simplesmente do complemento necessário ao novo regime gestado no processo transicional. Com turbulências e reformas como demonstraram o impeachment-renúncia de Collor e as presentes tentativas de reforma constitucional.

### **GEISEL: a liberalização do regime burocrático-autoritário**

O discurso da "abertura" não distingue em nada o Presidente Geisel de seus predecessores. Todos assumiram com a proclamação de criar uma democracia, embora sempre adjetivada. No entanto, ao término de seu mandato, duas diferenças eram marcantes: a) pela primeira vez o presidente fazia o seu sucessor; e b) o processo de liberalização era visível, com ampla liberdade de imprensa, tratamento diferenciado aos conflitos sindicais e posse dos opositores eleitos em 1978, entre outros. Como explicar esses dois fatos singulares?

As razões da liberalização do regime não se encontram em ameaças visíveis da oposição. No início do governo Geisel a oposição armada estava destruída, exilada ou presa e o segmento democrático-liberal reduzido, como resultado das eleições de 1970, a não mais do que 21,3% da Câmara Federal e 28,8% do Senado. As eleições de 1974 — em que a oposição aumenta significativamente seu percentual no Congresso — são posteriores às intenções de abertura e irão contribuir antes para o refluxo momentâneo de seu processo, cujos reflexos mais visíveis encontram-se na Lei Falcão, em 1976, no fechamento do Congresso no ano seguinte e na suspensão do caráter direto das eleições para governador em 1978.

Também não parecem residir as razões da liberalização em uma suposta crise econômica, cujos contornos se tornam claros apenas em fins da década de 70. A primeira crise do petróleo é tida como um fenômeno passageiro, e a taxa de crescimento econômico de 1974 é próxima à do milagre econômico da primeira metade daquela década. Mais precisamente, os sinais da crise econômica internacional só se manifestam no Brasil a partir de 1975 e são atenuados pelo processo de endividamento externo, que tem aqui seus primórdios. Afinal, o primeiro ano de recessão econômica ocorreu apenas em 1981.

Parece mais consistente atribuir as razões da "abertura" a dois fenômenos que, visíveis em 1973 pelo grupo comandado por Geisel, ameaçam a robustez de então do regime: a) o descontrole do "Estado dentro do Estado", ou seja, o poder assumido pela Comunidade de Informação e Segurança; (CIS) b) a fragilidade do processo de legitimação, assentado exclusivamente em índices econômicos que não podiam ser mantidos indefinidamente.

A ideologia do desenvolvimento com segurança só tinha respaldo social com clara sustentação material. O projeto de "grande potência" jamais galvanizara, efetivamente, amplos setores da opinião pública, salvo em momentos tênues como o da Copa do Mundo e início do governo Médici (1970/1971). Daí decorriam duas tarefas fundamentais definidas pelos estrategistas no poder: a) controlar o esquema de segurança selvagem, assentado sobretudo no DOI-CODI, mas cujas raízes se encontravam no interior da instituição militar; e, b) redefinir o processo de legitimação do regime pela criação de novos canais de comunicação com a sociedade civil. Essas duas tarefas, perseguidas obstinadamente em condições adversas, foram obtidas parcialmente por intermédio de dois procedimentos. O primeiro foi o da consolidação do novo profissionalismo na instituição militar, definido como o restabelecimento do princípio da hierarquia, a demarcação do espaço da Comunidade de Informação e Segurança e a redução do nível de politização no interior das Forças Armadas. O segundo foi o da descompressão do regime, assegurado pela liberdade de imprensa, mesmo em choque constante com os censores, pelo processo eleitoral, ainda que em circunstâncias desfavoráveis, e pelo novo tratamento das questões sociais, particularmente daquelas que diziam respeito ao movimento sindical e às manifestações dos movimentos sociais urbanos.

Os limites da liberalização obtida e do alcance das tarefas definidas encontram-se nas condições adversas que encontrou a administração Geisel em seu transcurso, e que explicam, em parte, o vaivém do processo: a) a resistência da "linha dura", particularmente nos quadros intermediários e médio-superiores situados na instituição militar, apresenta-se sólida, pois os "militares no governo" detêm a cabeça da instituição, mas não o seu corpo; b) as manifestações da crise econômica internacional, que conduziu o governo a aprofundar o processo de estatização e represar o crescimento das demandas empresariais e trabalhistas; c) a debilidade da oposição democrática em controlar e/ou dirigir a oposição mais popular alocada no novo movimento sindical e nos movimentos sociais, com apoio dos setores progressistas da Igreja.

De certa forma, a lentidão e a instabilidade no processo de abertura devem-se, em parte, à emergência da sociedade civil por intermédio das eleições de 1974, nas quais as oposições saíram vitoriosas, funcionando como um grande espelho para os atores oposicionistas, situados no nível silencioso dos microespaços. Com elas foi possível

perceber a dimensão social da oposição política ao regime burocrático-militar e a relativa fragilidade deste. Em contrapartida, a guinada para direita, de 1975 a 1977, por parte do governo, e o exacerbamento das ações repressivas da Comunidade de Informação e Segurança (vide o massacre da Lapa, São Paulo, entre outros), terminaram por apressar o processo de liberalização que retorna, com mais força, em 1978. Esse é o ano que marca de São Paulo a Rio, de Recife a Porto Alegre, o ressurgimento explosivo das associações de bairro que lutam por acesso a bens e serviços coletivos. E, também, é o ano em que retorna o movimento operário com as greves no ABC paulista (Werneck Vianna, 1983). Finalmente, é o ano que demarca a dinâmica associativista dos setores médios urbanos, dos engenheiros aos professores, dos médicos aos economistas, criando novos atores sociais (Boschi, 1986).

### **FIGUEIREDO: Democratização à revelia da linha dura**

O legado que Figueiredo recebe é extremamente desfavorável para dar continuidade ao processo de liberalização do regime. E isso pode ser constatado através dos seguintes aspectos, que se manifestaram gradativamente ao longo de seu governo: a) o retorno da "linha dura" ao controle do Estado Maior das Forças Armadas; b) uma liberdade de imprensa que auxilia a oposição, sem render dividendos ao governo; c) um leque amplo e crescente de oposição, que penetra profundamente na sociedade civil, agora em franco processo de articulação; d) uma crise econômica aguda que se reflete em recessão (1981 e 1983); e) o fracasso parcial da legislação eleitoral casuística em 1982, retirando do governo federal o controle sobre os estados centrais da federação (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais); f) a sustentação política do governo federal entra em declínio, com o surgimento das primeiras rebeldias nos governos estaduais.

Surpreendentemente, com todos esses fatores adversos, a liberalização não retrocedeu, transformando-se em democratização. Não que tenham faltado propostas de retrocesso, mas simplesmente porque esse procedimento, aos poucos, tornou-se inviável. E isso, apesar do refluxo dos empresários, nos primórdios do governo Figueiredo. A inviabilidade do retrocesso deve-se, em grande parte, aos "custos da repressão", expressos no desenvolvimento organizacional da sociedade civil, e na sua articulação/aproximação com a sociedade política, evidenciada nas eleições de 1974 e 1978 e confirmadas em 1982 (Santos, 1985).

O momento em que o retrocesso se tornou impossível, momento de inflexão, ou início da transição propriamente dito, parece ter ocorrido entre meados de 1981 e meados de 1984, e quatro eventos o confirmaram: a) o episódio do Riocentro; b) as eleições de 1982; c) a campanha das Diretas-já em 1984 e, no mesmo ano, d) a formação da Aliança Democrática, unindo numa mesma frente o PMDB e setores divergentes do PDS.

O episódio do Riocentro demonstrou aos setores médios da instituição militar que os custos de manutenção no poder eram muito altos, ameaçando os valores, a hierarquia e a imagem (já desgastada) da própria instituição. Ficou claro para grande parte dos oficiais que os autores do atentado pertenciam à corporação. Por isso, a "linha dura" perde o poder de recrutamento interno, o "Estado no Estado" perde seu espaço de manobra, e isso exatamente um ano antes de retornar ao controle do comando das FFAA. A situação, assim, inverte-se. A "linha dura" conquista a maioria da cabeça da instituição

militar, mas perde o corpo. Assim, a espinha dorsal da instituição militar, do ponto de vista político, estava quebrada. A força de inércia é a lei imperante em instituições nessas circunstâncias, contribuindo, assim, para a continuidade da transição.

As eleições de 1982, um ano depois, criaram uma diarquia, desfavorável aos opositores da democratização: de um lado, um governo central nascido de eleições indiretas e de um processo já contestado, cuja legitimidade, débil, esfacela-se com a explosão da recessão econômica em 1981 e, de outro lado, os diferentes governos estaduais da oposição, legitimamente eleitos, cujas bandeiras de luta têm em comum a reinstalação da democracia no país. Agora, soma-se à negatividade da contestação e rejeição do antigo regime, que se manifestara desde 1974, a positividade de uma alternativa real de poder, articulando políticos de tradições e partidos políticos diferentes (Leonel Brizola do PDT, Franco Montoro do PMDB e Tancredo Neves do então PP).

A campanha das Diretas-já (1984) demonstrou, com nítida visibilidade, o grande desejo de mudança existente no âmbito da sociedade e, dessa forma, que qualquer tentativa de retrocesso ou manutenção do regime não encontraria base social significativa. Assim, a reprodução do regime tornava-se inviável, pois, além da recusa por parte da sociedade, não contaria com o entusiasmo dos militares da corporação e, menos ainda, com o apoio da parcela mais significativa dos empresários e dos principais governos estaduais, inclusive no Nordeste.

Sem base social, econômica ou militar, o velho regime perde parte da sustentação político-partidária com a formação da Aliança Democrática, reunindo o PMDB e a dissidência do PDS (que dará nascimento ao PFL — Partido da Frente Liberal). Da bancada de 281 ou 51,3% dos membros do Congresso Nacional, eleita em 1982, o PDS perde 117 para o PFL, ficando reduzido, em 1985, a menos de um terço (29,1%).

Os eventos de 1984-1985 (com a eleição pelo Colégio Eleitoral de Tancredo Neves) revelaram, ao lado da inviabilidade de reprodução do velho regime, os contornos de sua superação: a frente de oposição ampliou-se para a direita com uma candidatura palatável aos setores mais atrasados do empresariado e da instituição militar. As FFAA saem do cenário, conservando, porém, largas fatias do poder; os empresários ingressam com força na cena política; a tecnoburocracia mantém seus privilégios; os velhos políticos, que souberam se desligar a tempo do antigo regime, são conservados na nova composição governamental. Ademais dos setores políticos identificados com o velho regime, apenas os setores políticos mais ligados aos meios populares, à esquerda, ficaram de fora — particularmente o Partido dos Trabalhadores (PT). Demarcando, assim, uma segunda e fundamental característica da transição: o seu aspecto conservador, permitindo que alguns autores a denominem de "transação" (Share e Mainwaring, 1986).

## **O PAPEL DO PROCESSO ELEITORAL**

Um outro significado, de porte mais teórico, dos eventos de 1984-1985, é o estreito relacionamento entre a sociedade política e civil. Embora de conotação conservadora, a Aliança Democrática anuncia clara disposição de mudanças, particularmente a destruição do "entulho autoritário" por intermédio de uma nova constituição e a

realização de reformas — agrária, tributária e administrativa. Enfim, assume um caráter transicional e reformista.

Dessa sucinta análise dos eventos que marcam as duas primeiras fases da transição política, ressalta-se uma terceira característica desta: o papel nela desempenhado pelo processo eleitoral (Lamounier, 1987). Decorrência, aliás, de uma peculiaridade do antigo regime, que jamais abandonou completa e radicalmente as regras da democracia liberal: eleições, parlamento e rodízio no exercício da presidência. Como já foi citado, duas eleições foram particularmente importantes, a de 1974, que possibilitou à oposição tomar consciência de sua real dimensão, tirando-a da ameaça de desaparecimento a que tinha sido relegada em 1970, e as de 1982, que criaram no país uma verdadeira diarquia. Nesse ano, deve-se agregar, pela primeira vez o partido do velho regime perde as eleições no plano federal: enquanto o PDS teve para a Câmara Federal 36,7% dos votos, o PMDB teve 36,5%; o PDT, 4,9%; o PTB, 3,8% e o PT 3% (Pereira, 1984). Porém, o PDS, pelas características da legislação eleitoral da época, conservou a maioria no Congresso Nacional.

O processo eleitoral desempenha, portanto, o papel de canal de articulação entre as sociedades política e civil, cujo ápice político se encontra na campanha das Diretas-já e no emocional, em abril de 1985, por ocasião da morte de Tancredo.

Antes de ingressar na terceira fase da transição, a da democratização propriamente dita, uma última característica do período inicial da transição merece ser citado.

Apesar de alguns analistas chamarem a atenção para o fato de o processo transicional ter sido, em sua totalidade, conduzido de "cima para baixo", a cronologia não confirma isso. É verdade que a extinção do AI-5, a anistia, o pluripartidarismo e a legislação eleitoral (casuística) foram decisões estratégicas, cuja eficácia passou pela dispersão da oposição, fragilidade das sociedades civil e política e isolamento da esquerda do leque partidário. Os rumos definitivos, porém, foram muito diferentes daqueles planejados pelos estrategistas do governo militar. Entre o projeto e o processo da abertura, surgiram uma nova sociedade civil e uma sociedade política articulada a esta.

O associativismo desenvolveu-se na primeira metade da década de 80, no seio da sociedade civil, à margem da estratégia do "Estado": no meio popular, com os movimentos de bairro; no meio sindical, com as novas centrais sindicais; nos setores médios urbanos, com as novas associações e no meio cultural com o movimento das mulheres. Criam-se, assim, novos sujeitos sociais e novas demandas, às quais o Estado não consegue responder e as quais não controla.

Um partido societário, o PT, com grande presença nos meios populares organizados, principalmente no Sudeste, surgiu no início da década de 80, embora ganhe efetiva expressão eleitoral apenas em seu final. Enfim, a oposição liberal-democrática não se desfez, mantendo seu movimento ascendente, embora com o superdimensionamento de seu aspecto liberal com a vitória de Collor de Mello em 1989, enquanto a direita mais conservadora se dispersa, com as sucessivas perdas eleitorais do PDS.

Conclusão: a administração Figueiredo perdeu o rumo do processo, a capacidade de direção, entra em crise e se paralisa. A condução "de cima para baixo", que constituiu a

característica do período da gênese da transição, desfaz-se na fase do começo que marca o momento seguinte, o da inflexão.

A diferença conceitual entre gênese e começo, embora pouco observada (Nascimento, 1982) encontra-se na obra de Marx: na gênese, os processos do novo pertencem ao velho, enquanto no começo, quando a articulação entre esses processos se realiza, o novo começa a se gestar. São duas fases qualitativamente distintas (Marx, 1966). A inflexão entre a gênese e o começo da transição resulta mais da confluência de ações (e omissões) de atores sociais diversos, alocados no interior das sociedades civil e política, assim como do Estado, do que da estratégia dos atores políticos alojados no interior do regime militar.

### **DOS MILITARES AOS CIVIS: a passagem sem ruptura**

A análise, até aqui desenvolvida, permite entender, em parte, porque a instalação do primeiro governo civil (1985-1990) não se constituiu em uma ruptura significativa com a situação anterior. Mas não permite verificar porque esse governo ficou imobilizado, pois, não obstante alguns interregnos, particularmente por ocasião da vigência do Plano Cruzado (1986), a paralisia do Estado manteve-se. Contribuiu para tanto, embora não se possa afirmar quanto, a morte do líder "carismático" da transição (Tancredo Neves) e sua substituição pelo antigo presidente da Arena, José Sarney. Exceto a instalação do Congresso Constituinte, nenhuma das reformas propaladas se efetivou.

Duas mudanças, no entanto, ocorreram, agravantes do quadro político nacional e em parte responsáveis pela dinâmica de instabilidade: a) a separação manifesta entre as sociedades civil e política; e b) a erosão das forças hegemônicas do antigo regime, sem a emersão imediata de uma nova.

Os resultados das eleições de 1986, aparentemente, seriam negadoras dessas assertivas, com a vitória esmagadora do PMDB. Sem qualquer intenção de ironizar, trata-se de uma verdadeira aparência.

Quatro foram os resultados mais notórios das eleições de 1986:

- a) a vitória esmagadora do PMDB, tanto no Congresso Nacional (Constituinte) quanto nos governos estaduais;
- b) um sistema partidário concentrado no centro;
- c) a emersão de uma nova instância política (os governos estaduais);
- d) a prevalência do conservadorismo no âmbito da aliança política no poder.

Em princípio, esses quatro resultados deveriam articular-se num escopo de estabilidade institucional. Ledo engano. E por vários motivos.

A vitória esmagadora do PMDB deveria atribuir-lhe a condição de partido dirigente do Estado. Porém tal não ocorreu. O PMDB que surge das eleições de 1986 é um partido

que se anula em suas dissensões internas, dividido nas três categorias clássicas das afinidades ideológicas: esquerda, centro e direita. Não existindo uma hegemonia clara no partido, ele torna-se, automaticamente, inapto ao exercício do poder. Afinal, nenhuma das três correntes, por si, tem forças para se atribuir a direção do Partido e, por consequência, a direção do Estado.

A teoria sobre sistema partidário afirma, com largo respaldo empírico, que a concentração no centro é um fator de estabilidade institucional (Sartori, 1982). A obtenção de 77% das cadeiras do Congresso Constituinte pela antiga Aliança Democrática deveria funcionar nesse sentido. O perfil ideológico do Congresso Constituinte esteve, porém, um pouco além das siglas partidárias.

Apesar da variedade de critérios, os resultados das análises do Congresso Constituinte, embora distintos, são próximos. De comum, resulta a prevalência dos setores de direita, que se refletiu, aliás, nas diversas composições governamentais que marcaram a Nova República. Essa característica, antes que um fator de estabilidade, parece ter contribuído para a dissociação entre as sociedades civil e política e para o distanciamento da primeira em relação à esfera estatal e, por consequência, para a instabilidade política. Sobretudo que a frágil hegemonia parlamentar da direita teve sérias dificuldades de ser exercida, pois, foi incapaz de responder às demandas da sociedade civil — por motivos óbvios — e, ao mesmo tempo, incapaz de reprimi-las.

Em resumo, o resultado das urnas de 1986 somou à paralisação do Estado a da sociedade política. Nessa situação, nada mais natural que a dissociação desta em relação à sociedade civil que, somada à crise do mercado, provocou o surgimento, nesse espaço, de manifestações desagregadoras. Assim, assiste-se, durante a segunda metade dos anos 1980, a manifestações de uma "sociabilidade marginal" com possibilidades de generalização. Com o bloqueamento da mobilidade social ascendente que caracterizou a sociedade brasileira neste século, não restou aos pobres outra alternativa que a transgressão à lei. À fragilidade do regime agrega-se a da crise de governabilidade, à paralisia da sociedade política junta-se a sua dissociação da sociedade civil.

A Nova República caracterizou-se, assim, politicamente, pela inércia pendular: movimentos políticos que não conseguem avanços para qualquer direção; não se definem regras precisas para a ação dos empresários; não se respondem às demandas sociais; não se articula uma base social visível e não se organiza um bloco político majoritário. A Nova República é sustentada pelo efeitos de medidas circunscritas (Plano Cruzado) e da política fisiológica ("Tudo pelo social"), além da mobilização em torno da elaboração da Carta Magna.

#### **4. AS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE NO BRASIL (1889-1989)**

As relações Estado e sociedade no Brasil não seguiram um padrão uniforme e monolítico. Recuperar, mesmo que muito brevemente, seus diversos padrões é indispensável para compreender a situação política atual e, nela, a questão da participação política.

A história republicana brasileira pode ser lida até a Nova República como a história da ampliação da presença e intervenção do Estado na sociedade, movida por ideologias diversas (autoritarismo nos anos 1920-1930, nacionalismo nos anos 1940-1950, desenvolvimentismo nos anos 1950-1960 e nacionalismo-integracionista nos anos 1970) e movimentos sociais, sobretudo de cunho militar, desde o tenentismo dos anos 1920-1930, até o movimento político-militar vitorioso em 1964. Nessa história é possível distinguir três momentos marcantes. (Jaguaribe, 1962; Amaral, 1938; Carone, 1965; Fausto, 1970; Ianni, 1965).

No primeiro momento histórico (1889-1930), o Estado, de "cunho liberal", é chamado a intervir sobretudo nas relações comerciais do Brasil com o exterior. A natureza agroexportadora da economia brasileira coloca, como problema central da intervenção econômica do Estado, o câmbio. Afora isso, este se coloca relativamente ausente. (Fausto, 1970)

No segundo momento (1930-1964), em face do esgotamento da economia agroexportadora, o Estado é chamado a intervir com mais rigor, sobretudo para sustentar minimamente essa economia (geradora de divisas) e possibilitar o desenvolvimento econômico de uma economia centrada na indústria e no consumo interno. É o momento em que o país conhece a industrialização através do processo denominado de "substituição de importações".

O esgotamento da "fase fácil de substituição de importações" (Tavares, 1983) demandará um crescimento maior da intervenção do Estado e um conseqüente crescimento de sua centralização no terceiro momento (1965-1985). Agora, o Estado é obrigado a investir diretamente na produção (pela criação de empresas públicas e mistas), no circuito financeiro, na captação de recursos externos e, de forma mais forte que anteriormente, no fornecimento de bens e serviços nos novos espaços urbanos.

Evidentemente, esse aumento de intervenção estatal na economia se faz acompanhar de igual medida no espaço social, redefinindo os espaços público e privado na sociedade (e restringindo este último), aumentando seu poder de controle e vigilância sobre a população e modificando sua imagem e seus mecanismos de legitimação política.

De igual maneira, podem-se observar transformações significativas no regime político. Conservando-se a mesma divisão proposta anteriormente, em três momentos históricos, observa-se que cada um daqueles momentos compreendeu uma ampliação do processo de participação política, exceto os dois interregnos de governo autoritário (1937-1945 e 1964-1985). Ampliação da participação e da abrangência da cidadania política.

A democracia oligárquica e restrita da Primeira República (1898-1930) foi sucedida por um processo de incorporação política dos setores médios e parte dos populares urbanos à vida política, pelo que se convencionou chamar, no Brasil e em parte da América Latina, de populismo (Weffort, 1978 e Ianni, 1966). Finalmente, uma democracia de massas começa a se desenhar no país, após o regime militar, com a incorporação política das massas rurais e dos analfabetos. Movimento que já se prenunciava no início dos anos 60 e que o movimento político-militar vitorioso, na época, apenas retardou. (Jaguaribe, 1962).

A centralização do poder estatal e a ampliação dos espaços de sua intervenção, congeminações às modificações no regime político, criaram uma crise de governabilidade, entendida como uma reduzida capacidade, por parte do governo, de estabelecer regras claras de participação política e econômica, de administrar os conflitos entre os atores sociais, de ser obedecido e reconhecido pelos cidadãos, de prestar os serviços considerados pertinentes e de fornecer os bens reivindicados pela sociedade.

A crise de governabilidade assume feições particulares no Brasil, na segunda metade dos anos 80, devido a uma série de variáveis, devendo-se enunciar, pelo menos, as mais importantes:

a) o esgotamento do modelo econômico, o que conduziu o país, na década passada, a taxas reais de crescimento mínimo, em torno de 1% ao ano;

b) o crescimento da dependência externa através da dívida e da necessidade de exportações em volume crescente para se manter em dia com as exigências dos bancos credores;

c) o esgotamento do poder de tributação do Estado, que, somado a seu endividamento interno, de caráter financeiro, reduz sua disponibilidade de recursos e, assim, de intervenção;

d) o crescimento do corpo funcional do Estado, de forma desordenada e ineficiente, em face do esgotamento de mecanismos de legitimação e os baixos índices de crescimento econômico;

e) o maior espaço para a organização de interesses e o crescimento das pautas reivindicativas dos atores sociais, sobretudo de cunho popular, tornando a regulação dos conflitos mais complexa;

f) a perda de consenso e de credibilidade por parte dos governantes (e não só do governo central), partidos políticos e instituições estatais em geral;

g) as disfunções no tecido social, com o surgimento de "socializações marginais", diante da ineficiência das intervenções estatais e da incapacidade de absorção da força de trabalho pela estrutura produtiva.

E, finalmente, a revolução tecnológica, com repercussões sobre a inserção do país na nova divisão internacional do trabalho e sobre o conceito de soberania, tornando o nacionalismo dos anos 60 obsoleto;

No caso específico do Brasil, é preciso também tomar em consideração que essa crise de governabilidade dos anos 80 ocorre em meio a um conjunto relativamente amplo de crises, tanto de caráter econômico, como institucional ou político. Entendendo-se aqui o termo crise como uma dificuldade manifesta dos sistemas procederem como normalmente esperado, criando situações de ruptura com as expectativas dos diversos atores econômicos, sociais e políticos participantes desses sistemas. Além da crise econômica, de visibilidade evidente, presente à exaustão na mídia e no cotidiano das pessoas, deve-se enunciar:

a) uma manifestação de crise no tipo de intervenções que o Estado deve realizar. As demandas são não apenas múltiplas como divergentes. Pressões para uma manutenção e mesmo ampliação das intervenções até então realizadas contrapõem-se a pressões para restringir essas mesmas intervenções e seus espaços de incidência. Restrição de volume, mas também de qualidade. De toda forma, uma incerteza quanto ao papel do Estado em face das mudanças tecnológicas, sociais, políticas e culturais que ocorrem no mundo e no país.

b) uma crise no regime político, na medida em que o velho regime burocrático-autoritário se extinguiu em 1985 e o novo regime, que se prenunciava nitidamente democrático, não havia ainda se estabelecido completamente em 1989 (Diniz, 1986; Nascimento, 1989).

c) finalmente, a mais importante, uma crise de hegemonia. As forças conservadoras foram em parte deslocadas do poder, em parte reciclaram-se, em parte modernizaram-se, mas, se obtiveram a "tolerância" da nação, não ganharam o seu consenso. Evidentemente, controlaram as instâncias máximas e fundamentais de decisão na segunda metade dos anos 80, porém sem obter o reconhecimento da sociedade civil, salvo em 1986 com o Plano Cruzado. De outro lado, as forças renovadoras, progressistas, democráticas e populares não foram capazes de criar instrumentos e autoridade para galvanizar o país. Esfrangalharam-se em diversas siglas partidárias, dissolveram-se em partidos diversos, digladiaram-se. Nesse equilíbrio de forças, a tendência dos órgãos da Administração Pública e dos grupos governantes é a paralisia, a incapacidade de iniciativas ousadas que quebrem o equilíbrio e dêem às instituições governamentais e estatais a possibilidade de construir respostas conseqüentes às demandas dos cidadãos.

Se se tomam em consideração as observações acima, é possível identificar os obstáculos à governabilidade no Brasil, nos finais dos anos 80, conformados por quatro traços fundamentais:

1) **Crise de recursos e meios:** as instituições estatais, as burocracias e os grupos governantes não sabiam como munir-se de recursos suficientes para manter o conjunto de intervenções que a sociedade esperava do Estado, ou não tinham condições, ou não tinham poder de fazê-lo. Assim, este não tinha os recursos suficientes para financiar esse conjunto de intervenções ou mesmo aquelas que se poderiam definir como prioritárias. Nessa situação, o Estado se vê na contingência de manter o seu funcionamento ordinário, sem investimentos significativos (ou capacidade de mobilizá-los), vendo-se desgastar a infra-estrutura econômica em todo o país, comprometendo o crescimento econômico, não apenas nos anos presentes, mas também no futuro.

Para o cidadão, a questão assume as feições nítidas de perda de qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado, e a responsabilidade recai sobre os ombros dos governantes.

Nas unidades da Federação (seus executivos), esse aspecto da crise se reflete na ausência de recursos para qualquer tipo de investimento mais significativo e no represamento de recursos federais, aumentando as pressões populares e as doses de conflito a regulamentar. No caso das unidades da Federação situadas nas regiões menos desenvolvidas do país, a repercussão desse traço da crise de governabilidade é ainda mais contundente, vista a importância histórica das intervenções estatais para propiciar

o crescimento econômico ou aparar as conseqüências da crise econômica. Em resumo, trata-se de uma variante do que O'Connor chamou de crise fiscal do Estado (O'Connor, 1973).

2) **Crise de discernimento:** as instituições estatais, mas sobretudo os grupos governantes, perderam a capacidade de discernir, de identificar, de hierarquizar as demandas dos cidadãos. Houve uma notória perda de capacidade das unidades estatais em reconhecer e definir quais os segmentos sociais a serem atendidos, quais os campos de atuação essenciais a serem ocupados, quais os tipos de ações mais pertinentes que deveriam ser produzidos, pois o amplo leque de demandas, de um lado, e a escassez de recursos, de outro, dificultam as opções.

Para as unidades da Federação, essa problemática se torna mais tensa por duas ordens de razões.

Em primeiro lugar, a instabilidade política que repercute sobre o conjunto de pressões a que estão sujeitos e de opções que são chamados a fazer os seus governantes: apóia o presidente? Apóia qual tendência do partido? Mantém o apoio de qual base?

Em segundo lugar, pela dependência em relação ao governo central e às instituições estatais no nível federal. No caso dos governos do PMDB empossados em 1987, há um agravante a mais, parte dos integrantes dos grupos governantes são despedidos de experiência governativa e, em alguns casos, da necessária sensibilidade política, visto o afastamento de mais de vinte anos da gestão da "coisa pública".

De modo geral, esse aspecto da crise é acentuado porque as mudanças culturais hodiernamente são rápidas, de difícil diagnóstico e os processos de geração de informações para os governantes encontram-se, no geral, sucateados.

3) **Crise administrativa:** as instituições estatais e os grupos governamentais não conseguem produzir as ações necessárias ou consideradas como tais, ou não produzem as ações exigidas pela sociedade. Não se trata, agora, de identificar ou definir o que fazer, mas uma inadequação interna de se fazer aquilo que se decide, de fazer "a máquina funcionar", produzir ações condizentes com as decisões. No caso de alguns executivos, à deficiência das instituições estatais soma-se a existência de pólos de poder interno e opostos, que desencadeiam uma luta surda de oposição no lugar mesmo que deveria ser o espaço da decisão. (Nascimento, 1988)

As resistências do corpo funcional em algumas instituições estatais geram uma "esquizofrenia" em que o sim sucede o não em ordem aparentemente ilógica ou fora de qualquer expectativa. Decisões e ações implementativas tomam direções antagônicas, por vezes simultaneamente, tornando inócuas as decisões tomadas.

4) **Crise de legitimação:** os grupos governamentais, em suas decisões e ações, não encontravam aceitação e reconhecimento por parte da sociedade civil, ou encontravam-nos apenas de forma irrisória e difusa. Os procedimentos de tomada de decisão, por outro lado, não tinham sua regulação clara e reconhecida, o que aumenta o grau de insatisfação com seus resultados, pois nesse caso estes podem ser sempre contestados, sobretudo quando não satisfazem a determinados segmentos importantes da sociedade.

É notório que essa crise não se manifesta de maneira igual para todos os grupos governantes, ou seja, para todos os executivos, nem tem a mesma faceta caso se trate do espaço federal, estadual ou municipal, porém os envolve, de uma maneira ou outra, a todos. Há variações e elas devem, em cada caso, ser explicitadas. Não é aqui, porém, o espaço para tal tarefa.

Deve-se concluir esta parte com uma observação decisiva: a crise de governabilidade não ganhou foros de gravidade no país pela simples razão de a pauta de demandas e o poder organizativo dos setores mais populares do país terem sofrido um relativo processo de desgaste. Com isso, as pressões sobre o exercício do poder estatal tem-se descongestionado. O que possibilita, aliás, aos grupos mais ágeis, em determinados locais, viverem como se ausentes de uma crise dessa natureza. Diante do refluxo das demandas, suas poucas decisões e ações são suficientes para obter índices razoáveis de satisfação no seio da população.

## **5. RAZÕES E "DESRAZÕES" DA CRISE BRASILEIRA (1980-1994)**

No início dos anos 90 (até 1994), os indicadores econômicos e sociais sobre a América Latina possuíam um sentido inverso, segundo o Brasil fosse ou não considerado. Quando presente, o continente parece submerso num mar de inflação, com índices quase nulos de crescimento e altos indicadores negativos do ponto de vista social. Quando ausente, a inflação cai ao nível histórico do continente, os índices de crescimento são claramente positivos e os indicadores sociais esperançosos.

A idéia comumente divulgada de que o Brasil ingressou em uma crise no início dos anos 80, da qual apenas hoje começa a emergir, não constitui uma falsa representação. Entre 1980 e 1994, o Brasil viveu uma sucessão de crises econômicas, políticas e sociais que se acumulavam e se interpenetravam. Por isso, para entender a situação do Brasil em inícios dos anos 90, é fundamental considerar que não se está diante de uma crise, mas de uma "complexa transição estrutural" (Furtado, 1992), que não se confunde nem com a crise econômica que se abateu sobre a maioria dos países latino-americanos nos anos 1970-1980, nem com a longa, pacífica e conservadora transição política brasileira, iniciada em 1974 e concluída em 1990.

Não se trata, portanto, de uma crise, mas de várias que se interpenetram, acrescentando sempre novos problemas e novas dimensões: política, econômica, social, institucional e administrativa. A complexidade predomina, assim, tanto no sentido diacrônico quanto no sincrônico:

— o final dos anos 70 é caracterizado por uma crise de legitimidade política do regime militar;

— o início dos anos 80, por uma dupla crise, política, nas indecisões da passagem do regime autoritário ao democrático, e econômica, manifesta na queda das taxas de crescimento (negativas em 1981 e 1983) e aumento desproporcional da dívida externa;

— no final dos anos 80 e início dos 90, a situação torna-se, simultaneamente, mais aguda e mais complexa: a crise econômica assume um caráter estrutural —

incapacidade de redefinir a inserção no mercado internacional — e particularmente perigosa, com situações de hiperinflação (1989/1993) e crescimento da dívida interna e do déficit orçamentário, mas sobretudo por uma profunda instabilidade; a crise política invade a esfera da representação, com a fragmentação crescente do sistema partidário, ganhando novos componentes institucionais no enfraquecimento da ação estatal e nos problemas decorrentes da Constituição promulgada em 1988, que propicia conflitos freqüentes entre os poderes constitucionais.

Acrescente-se, no final dos anos 80 e início dos 90, uma nova faceta da crise, a social, com o bloqueamento da mobilidade social, aumento dos bolsões de pobreza e da violência e criminalidade urbanas, no refluxo dos movimentos sociais, que redundam, por razões diversas, no esgotamento do espaço regulado.

A crise política já foi anteriormente analisada. A econômica é profusamente conhecida; a social, porém, tem sido insuficientemente discutida.

### **A CRISE SOCIAL: o colapso do espaço regulado**

Os movimentos sociais contribuíram, com outros atores sociais e políticos, para produzir a crise de legitimidade do regime militar entre final dos anos 70 e início dos 80. As reivindicações e mobilizações populares da época, se de um lado se inserem na dinâmica de integração social, de outro lado revelam o caráter centralizador e autoritário do Estado.

A substituição do regime militar pelo democrático seguiu-se, como era de se esperar, a uma mudança nas relações entre os movimentos sociais e o Estado. O caráter contestador das mobilizações sociais esvaneceu-se em proveito do caráter puramente reivindicativo. A transgressão da lei antigreve, no final dos anos 70 e início dos 80, pelo novo sindicalismo da grande São Paulo, deu lugar a greves negociadas em todo o Brasil e a denúncias, protestos e mobilizações populares de bairro. Aumentaram as reivindicações e pressões sobre os novos governos municipais e estaduais, democraticamente eleitos. A luta contra o autoritarismo foi substituída por demandas precisas: salários, garantia de emprego e melhores condições de trabalho, no caso dos movimentos próprios à esfera da produção; serviços e bens públicos, no caso dos movimento de *quartiers*. Apenas no campo, as mobilizações populares assumiram, em meados dos anos 80, um caráter violento, com ocupações de terra, tendo uma resposta dos proprietários ainda mais violenta, dirigida pela União Democrática Ruralista (UDR), que resultou em um fracasso retumbante da proposta de reforma agrária. As cidades permaneceram surdas aos clamores do campo, já prisioneiras, em meados dos anos 80, de seus próprios problemas, voltadas, corporativamente, para si mesmas.

Assim como a passagem da contestação à negociação, no âmago de um processo de construção democrática, também ocorreu a perda do papel de articulador de interesses políticos que os movimentos sociais desempenharam nos anos 70, na medida em que este era assumido, agora, pelos novos partidos políticos, em um quadro de organização pluripartidária que se desenha desde as eleições de 1982. A sociedade civil, como espaço de criação de valores, teria de assumir, necessariamente, novas dimensões e diferentes contornos. Surpreendem, porém, os efeitos dessa mudança, que termina por

contribuir na agudização da crise no final dos anos 80, em seus aspectos simultaneamente sociais e políticos.

O movimento sindical brasileiro ganhou três características básicas durante a década de 80: a) fragmentação da representação nacional (CUT, CGT e Força Sindical); b) perda de capacidade de mobilização, com seu deslocamento do setor privado ao público; c) acentuado corporativismo. Essas três tendências tiraram o ator social da grande cena, alocando-o nos problemas mezinhos.

A fragmentação da representação sindical roubou força e capacidade ao movimento em formular propostas políticas mais amplas, impulsionando-o, nas disputas internas, a desenvolver suas naturais tendências corporativas. As lutas internas no movimento sindical permitiram uma relação multipartidária, quebrando o quase monopólio do PT, em favor de partidos mais de centro, como o PMDB, o PSDB e o PDT, sem alcançar, todavia, os partidos mais conservadores, tradicionalmente à direita do leque partidário.

Para o nosso objetivo, interessa sinalizar que o desenvolvimento do corporativismo sindical, somando-se a outros, irá contribuir para deformar em parte o processo de construção institucional, particularmente por ocasião da elaboração da nova constituição. Pressionados por diversas corporações, e das mais distintas natureza, desde os sindicatos trabalhistas até a UDR, passando pelas Igrejas e instituições jurídicas, a Carta Constitucional tentou a todos contentar, inexistindo no corpo constituinte qualquer hegemonia ou predomínio entre os atores presentes. O corporativismo foi eficaz porque a esfera política já denotava o seu problema maior, o esfacelamento.

Mais relevante, porém, é constatar outro movimento no transcurso dos anos 80 no movimento trabalhista: o deslocamento do epicentro das greves do setor privado ao público. Aos metalúrgicos da grande São Paulo, do início da década passada, substituíram, em seus meados, os funcionários públicos, particularmente do setor de educação e saúde. Grandes manifestações grevistas emergem como resposta à fórmula simples, e falsa, de conter o déficit público, praticada pelos governos Figueiredo e Sarney, submetendo os trabalhadores da função pública a um arrocho salarial. Sem organização sindical e prática de greve, mas revestidos de um forte sentimento corporativista, o resultado não foi outro que contribuir para o enfraquecimento do Estado como fornecedor de serviços e bens públicos, sem alterar radicalmente sua situação profissional.

Com a degradação da função pública, agravou-se a crise do Estado, pois a possibilidade de resposta deste diminuiu enquanto o desperdício aumentou, e a imagem, junto à população, assumiu contornos gradativamente mais negativos. Assim, a crise do Estado se alimenta não apenas da perda de recursos, decorrente da crise econômica, não apenas da perda de sua capacidade de tributação, decorrente do descrédito político de seus sucessivos governos sem suficiente autoridade (Figueiredo e Sarney), mas também do próprio movimento dos funcionários públicos, em razão de seus interesses particulares.

O grande esforço realizado pela categoria de mudar sua imagem de "barnabés" para "tecnocratas", realizada ao longo da década de 1970, desfaz-se, em parte, nas sucessivas e inexplicáveis, aos olhos da opinião pública, greves; fenômeno do qual irá aproveitar-se Collor de Mello em sua candidatura presidencial imputando aos funcionários

públicos uma responsabilidade pela crise bem além do que qualquer respaldo verídico permitiria.

A tentativa desse presidente de reformar o Estado, por meio de um conjunto de medidas provisórias decretadas em 1990, apenas se soma, embora por razões diferentes, ao movimento anterior, aumentando o enfraquecimento do Estado. Sob o duplo argumento de diminuir a sua presença na estrutura produtiva do país e de racionalizar seu funcionamento, adota-se um "modelo burocrático-mecanicista de reforma" (Cavalcanti e Vellela, 1991), com a padronização das estruturas ministeriais, uso de hierarquias como mecanismo-chave de coordenação e fortalecimento da chamada administração-meio. A racionalização torna-se inócua, enquanto a desestatização balanceia sob o programa discutível de privatização, sempre sujeito a refluxos e descaminhos decorrentes da falta de base política e social do governo (Schneider, 1992).

Não podendo manifestar-se por greve, em face da ameaça constante de demissão ou "disponibilidade", os funcionários públicos adotam, como estratégia de sobrevivência, a desobediência passiva ou a fuga ao privado. Os serviços públicos caem, ainda mais, de qualidade, aumentando, no sentido inverso, a insatisfação de seus usuários.

Outro foi o caminho do movimento de bairro, embora com resultado quase similar. A negociação com os poderes públicos, cuja descentralização promovida pela nova Constituição aproxima-os das organizações de bairro, teve como "efeito perverso" a institucionalização e burocratização do movimento com as conseqüências conhecidas: perda simultânea de vigor das mobilizações e de representatividade das organizações. Não se trata apenas do fato de que a prática da negociação exige um outro tipo de líder (competente nos corredores e nas pequenas conversações) e um outro tipo de mobilização (mais institucionalizada), e a descentralização permite a imposição de controles mais burocráticos (Soares, 1993), mas também de que a política pública adotada pelo governo Sarney estimula a disseminação das associações de bairro, cada qual ganhando várias representações (Nascimento e Bareira, 1993). Para ter acesso aos bens distribuídos pelo Estado, era necessário estar inscrito em uma associação (obrigada, à inscrição no cartório e na secretaria de ação social, à adoção de um estatuto, à observação de normas etc), sem que as agências estatais perguntem sobre a sua diversidade e natureza, estimulando, com essa prática, não apenas a sua proliferação como a sua apropriação para fins escusos. As associações de bairro perdem seu caráter de organizações de luta e reivindicação para tornarem-se organizações caritativas, sem enraizamento social e sem capacidade de mobilização.

Contribui também, para o duplo fenômeno da perda de vigor e representatividade das associações de bairro e suas correspondentes práticas sociais, a percepção de que as reivindicações, mesmo quando satisfeitas, a médio prazo tornavam-se nulas. Depois de alguns anos de luta, os habitantes dos bairros populares observam que a escola, sem manutenção, degrada-se; o centro de saúde, sem médico, não funciona...além do que, a inflação reduz seu reconhecidamente parco poder de compra (Quiroga Fausto Neto, 1993). Sobretudo que as políticas sociais aplicadas pelo governo Sarney foram, em sua maioria, suspensas, sem qualquer outro substituto, pelo governo subsequente.

Espanta aos conhecedores das mobilizações de bairro do final dos anos 70 e início de 80 o relativo silêncio dos pobres em face da desmontagem das políticas sociais, particularmente de cunho assistencialista, realizada pelo governo Collor de Mello no

início de 1990. Qualquer explicação, mesmo simplesmente aproximativa, deverá articular os efeitos da crise econômica e a fragilização das organizações e mobilizações populares, em decorrência da burocratização sofrida no período Sarney. Algo de novo, entretanto, parece estar se produzindo, com impactos diretos e indiretos sobre os contornos que a situação social e política brasileira assumem hoje.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a sociedade brasileira conheceu uma forte mobilidade ascendente, sob o impulso de um claro movimento de integração social. Os bolsões de pobreza absoluta, que correspondiam a cerca de 40% da população em 1970, tinham sido reduzidos a 20% em 1980. Ao longo desta década, a ausência de crescimento econômico e os altos índices inflacionários provocam não apenas um aumento da concentração de renda, mas também um claro empobrecimento da sociedade. Se os índices são quase os mesmos entre os dois anos extremos (1970/1990), constata-se, todavia, grandes diferenças. A pobreza absoluta de rural torna-se urbana e, em seguida, metropolitana, penetrando mesmo a esfera do mundo do trabalho. Na população de rua de São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, hoje, encontram-se não apenas vadios e desempregados ou trabalhadores do setor informal, mas também trabalhadores formalmente registrados, portadores de uma carteira de trabalho e inscritos na seguridade social (Nascimento, 1995).

Não apenas o Estado deixou de apresentar respostas às demandas e aos anseios da sociedade, mas também o mercado. Se se somar a esses dois processos o distanciamento da representação política de sua base (o que veremos a seguir) e o enfraquecimento das organizações populares de *quartier*, pode-se argumentar sobre a desmobilização dos pobres e, sobretudo, sobre o "algo de novo" que surge na segunda metade dos anos 80 e não parou de se desenvolver desde então: a procura de resposta fora do espaço público da política ou do espaço privado do mercado. Trata-se do desenvolvimento de uma esfera social que se organiza à margem da lei, que denominamos, em outros textos, de "socializações marginais". Em face do inócuo resultado das mobilizações sociais, busca-se uma solução individual, em face da impossibilidade de construí-la no espaço regulado, busca-se realizá-la na violência.

Aparentemente, a participação coletiva social tornou-se não apenas custosa mas ineficiente. Uma socialização marginal se desenvolve, assim, aproveitando-se sobretudo de um Estado crescentemente incompetente, não apenas no fornecimento de serviços públicos, mas também no seu papel maior de garantir a segurança e a ordem pública.

Pode-se, agora, formular a hipótese sobre a faceta social da crise brasileira dos inícios dos anos 90: não apenas um refluxo ao privado por parte dos cidadãos em face do alto custo de participação, não apenas um aumento da pobreza absoluta, entervando a mobilidade social, e uma perda de vigor dos movimentos sociais, retirando-se da cena dos construtores de uma alternativa nacional, mas sobretudo a incapacidade atual dos atores sociais de assegurar um controle social e realizar uma pressão real sobre as esferas da representação política e da decisão estatal. Em outras palavras: o risco de um colapso do espaço regulado.

## **A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA**

Sem base social, a esfera da política tende a ganhar uma "autonomia nefasta", agravando a complexidade da "transição estrutural" e, sobretudo, tornando a passagem mais difícil. Além da freqüentemente citada corrupção dos meios políticos, com aumentos salariais astronômicos dos parlamentares (em meio a um empobrecimento geral da população), negociatas e mordomias, que o "*affaire* Collor" elevou ao pódio da mídia, o fenômeno situa-se, principalmente, na dinâmica própria da esfera política partidária (Nascimento, 1993).

Expressão da crise institucional, a legislação partidário-eleitoral é extremamente liberal e contraditória. Se obriga o cidadão, para se candidatar ao parlamento (em qualquer das instâncias: municipal, estadual, federal) a filiar-se a um partido, não lhe faz qualquer outra exigência no caso de obter sucesso: o parlamentar fala por si e responde apenas à sua consciência (e a seus financiadores). Ademais, a criação de partidos políticos tem formalidades irrisórias, facilitando a sua proliferação.

A existência de um amplo leque partidário só é problemática, porém, quando um grande número de partidos galgam os postos da representação efetiva e, sobretudo, nacional, o que, aliás, tem ocorrido ao longo de toda a década passada (Lima Júnior, 1991). Tomando em consideração a Câmara dos Deputados, os partidos políticos eleitos em 1982 eram apenas 5: PMDB (235), PMDB (200), PDT (23), PTB (13) e PT (8). Em 1990, eles totalizam 18; tendo sido 12 nas eleições de 1986. As eleições de 1994 confirmam em parte a tendência histórica da década passada: 19 partidos tiveram assento no Congresso Nacional.

A fragmentação tem sido, assim, a tendência maior do sistema partidário. Há um outro aspecto ainda mais importante do que a presença dos partidos, anteriormente considerada, na Câmara dos Deputados: a quantidade necessária para se constituir uma maioria parlamentar, mecanismo indispensável da governabilidade. Enquanto os resultados das eleições de 1982 exigiam dois partidos para constituir uma maioria na Câmara dos Deputados, os das eleições de 1990 obrigavam que pelo menos 4 partidos se aliassem (PMDB, PFL, PDS e PDT). Em 1994 este número foi confirmado.

O fenômeno assim apresentado, da fragmentação partidária, pode conduzir o leitor a imaginar que são os próprios eleitores que assim o quiseram: a cada eleição um número maior de partidos é eleito à Câmara dos Deputados. A argumentação muda, porém, quando observada de perto. A análise do comportamento do sistema partidário mostra como a fragmentação partidária é o resultado de um dinamismo interno ao parlamento. Eleitos 5 partidos em 1982, eles são 15 às vésperas das eleições de 1986; nessas, são eleitos apenas 12, mas o processo de cissiparidade se mantém e eleva o número a 20, mas o eleitor os rebaixa a 18 nas eleições de 1990. Em 1992, já tinham voltado a 20, para serem 19 após as eleições de 1994. Ou seja, o eleitorado apenas tem confirmado a dinâmica interna do sistema partidário, e com muita moderação, tendendo a retê-la.

A "autonomia" da esfera da representação política tem colocado problemas para o exercício da governabilidade. A ausência de uma força hegemônica tem criado obstáculos à adoção de medidas que se articulem em uma determinada direção. A hesitação parlamentar foi tão forte no processo constituinte, que a Carta Constitucional tornou-se em grande parte inexequível. Seus cerca de 200 artigos que demandam uma regulamentação permanecem na mesma situação.

A precariedade de se obter uma maioria parlamentar, em situação tão instável, levou os governos Sarney e Collor a negociações e mudanças freqüentes em suas políticas, atribuindo ao primeiro a imagem de indecisão e ao segundo, a de isolamento, sendo este fato em grande parte responsável por sua renúncia-*impeachment* em 29 de dezembro de 1992. Dificuldades similares enfrentou o governo Itamar Franco. Erguido ao poder em meio a uma crise político-institucional sem precedentes na história republicana brasileira, com um apoio largamente majoritário na Câmara dos Deputados, o antigo vice-presidente estava politicamente isolado passados não mais do que três meses. Embora, aos poucos, tenha constituído uma nova maioria em 1994, porém frágil e instável.

Algumas ocasiões têm sido perdidas nesse trajeto, particularmente pelo PMDB, quando em 1986 ganhou, sozinho, a maioria do Congresso Nacional, ou seja, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Em parte, porém, o antigo partido da resistência democrática cresceu por meio de um "transformismo perverso": movimento inverso do que ocorreu com o Partido dos Moderados no processo de unificação italiana no século passado. Seu poder de atração, ao invés de paralisar os atores adversários, inibiu-lhe o poder de iniciativa, paralisando-o. O PMDB tornou-se um "partido-ônibus", com vários motoristas, cada qual se substituindo na condução para dirigi-lo em rumos diferentes, quando não antagônicos.

O corpo eleitoral puniu severamente a classe política por suas indecisões e tentativas de "autonomização": a cada eleição, o Congresso Nacional foi renovado em mais da metade de seus membros. Fenômeno que, repetido, teve resultado relativamente inverso ao esperado, veio reforçar o comportamento depredatório por parte considerável dos membros da esfera da política: cada parlamentar trata de obter o máximo de resultado na primeira legislatura, pois a seguinte não é jamais assegurada, e os "honestos" são iguados aos "corruptos". O rodízio parlamentar é mais forte entre aqueles que têm base urbana e mais próxima da classe média. Os que têm base rural ou fortes currais urbanos, particularmente nos setores urbanos de periferia, sofrem menos esse risco.

Política e sociedade poucos encontros tiveram depois da derrota do movimento "pré-eleições diretas" em 1984. Pois fenômeno similar veio a ocorrer somente em 1992, por ocasião do movimento de repulsa a Collor de Mello. (Nascimento, 1993). Ambos alimentados, evidentemente, por uma Imprensa que se tem posicionado freqüentemente como um "quarto poder", nem sempre de forma positivamente benéfica à estabilidade. Os rumos da sociedade política têm sido relativamente distintos, acrescidos da recente instabilidade própria à esfera da política, e contribuem para aumentar o refluxo ao privado e o surgimento de uma certa apatia política que o referendo de 21 de abril de 1993 sobre o regime político, em parte revelou com seus altos índices de abstenção, votos nulos e brancos.

O processo de ampliação da autonomia do Congresso Nacional em relação aos eleitores é evidente, com repercussões negativas para sua imagem e para o processo democrático. Reflete-se, por exemplo, no abuso do poder de definir seus gastos e salários com introdução de verdadeiras prebendas no Orçamento Federal (16.000 dólares para tratamento dentário de cada deputado) e aumentos salariais astronômicos (cerca de 8 mil dólares de salário direto) em 1994, no momento em que, salvo os mais pobres, todos perdem poder aquisitivo com a introdução do Plano Real em meados daquele ano.

Procedimentos que se têm confrontado com o Poder Judiciário (anulando alguns dos desmandos salariais) e sobretudo com os militares.

A imagem da classe política entra em erosão aguda no início dos anos 90, apesar de uma reabilitação momentânea entre agosto e dezembro de 1992, com o *impeachment* de Collor de Mello.

A instabilidade administrativa, por sua vez, não é apanágio do governo Sarney, mantendo-se nos governos seguintes de Collor de Mello (1990/1992) e Itamar Franco (1992/1994). Medidas tomadas por esses dois governantes agravaram o quadro. Ambos assumiram a presidência por meio de reformas administrativas que redundaram em extinção e fusão de órgãos públicos, cujos resultados mais significativos contribuíram, no final, para aumentar a degradação do aparelho de Estado, desde os órgãos afetos à política econômica até aqueles que dizem respeito à defesa nacional e segurança pública. Instabilidade administrativa que repercute, com ênfase, na condução da economia do país, que constitui pesada herança a ser enfrentada pelo governo recém-eleito de Fernando Henrique Cardoso.

As privatizações, é bom registrar, não se fazem apenas na esteira de um processo de decisão difícil, por instabilidades próprias à composição de forças do governo, mas também por reações nacionalistas no interior da sociedade brasileira. Tanto políticos da velha estirpe, como Brizola e Arraes, quanto militares da velha tradição articulam-se e manifestam-se reativamente. Uns temerosos da penetração do capitalismo estrangeiro, outros receosos da perda de soberania nacional. Choques que repercutem nos trabalhos do atual Congresso.

As eleições previstas para 1994 contemplaram, ademais da Presidência da República, a Câmara dos Deputados, dois terços do Senado, os governos estaduais e as Assembléias Legislativas dos 27 estados brasileiros, incluindo a capital federal. Dela emergiram uma presidência de largo apoio popular, pois vitoriosa ainda no primeiro turno e um conjunto relativamente brilhante de governadores. Aparentemente, as condições de estabilidade política aumentaram no Brasil, acompanhando os resultados de estabilização da economia que se manifestam desde a introdução do Plano Real.

## **6. CENÁRIOS POLÍTICOS**

Tomando em consideração a natureza da crise política e as características gerais de seus principais atores, é possível desenhar alguns cenários políticos para o país no ano 2000. Estes não devem ser tomados como categorias empíricas, mas simplesmente como modelos referenciais que, elaborados em 1987, pela primeira vez, sofreram alguns seminários de consistência em anos sucessivos.

Os atores, embora considerados em sua totalidade, não possuem o mesmo peso; por essa razão, leva-se em conta especialmente o empresariado, o movimento sindical e os movimentos sociais no espaço da sociedade civil. Os partidos políticos no espaço da sociedade política e a tecnoburocracia civil e militar no espaço específico do Estado.

Os cenários foram montados a partir do entendimento de que a crise política atual é uma crise de hegemonia, restrita ao regime político, com traduções visíveis no plano da governabilidade. Nesse sentido, pode-se afirmar que a antiga aliança política perdeu suas condições de direção sobre o Estado e a sociedade e uma nova aliança apenas começa a ser gestada, mantendo-se a situação de dificuldades na definição de regras estáveis e críveis para a retomada do crescimento econômico. Afinal, os resultados das eleições de 1994 apontam na direção da maior estabilidade política e econômica, mas não asseguram que esta se consolide dada a natureza da aliança no poder.

A matriz do cenário é formada por duas variáveis: hegemonia e desenvolvimento. O lugar de cada uma delas significa que, na presente situação, a política condiciona os rumos possíveis da economia.

Adotando-se a estratégia de proceder por bifurcação, é possível propor duas alternativas imediatas:

- a) a crise de hegemonia não se resolve;
- b) a crise é superada pela construção de uma nova força hegemônica.

No primeiro caso, o país não conhece a retomada do desenvolvimento, no segundo caso a retomada ocorre. Porém, aqui também duas alternativas são possíveis:

- a) a constituição de uma hegemonia conservadora, pela recomposição das forças de direita e do centro;
- b) a formação de um bloco hegemônico de largo espectro, sob a hegemonia de um setor de centro-esquerda.

Com isso, afasta-se a possibilidade de uma hegemonia puramente de esquerda na medida em que a mesma não se encontra inscrita como tendência na conjuntura atual, sendo as condições institucionais absolutamente desfavoráveis. Assim como uma hegemonia exclusivamente de direita e particularmente de extrema direita é igualmente improvável.

Resultam, assim, três cenários possíveis:

### **CENÁRIO 1: PREDOMÍNIO DA INSTABILIDADE**

Esse é o cenário menos provável. Uma alternativa que depende de condicionantes conjunturais visíveis, caracterizando-se pela continuidade do "equilíbrio instável" da crise de hegemonia e da relativa paralisia governamental, manutenção da tendência de desconcentração do sistema partidário, refluxo geral da sociedade civil (que não elimina o crescimento de conflitos e manifestações radicais localizadas) e perda de terreno no cenário internacional.

Sempre de forma aproximada, não custa lembrar, esse cenário teria as seguintes características:

a) Quanto ao Estado: mudanças freqüentes na composição governamental e nas alianças de sustentação política; manutenção do formato da governabilidade pelo "condomínio político"; sobrevivência da política clientelista e fisiológica, desagregadora do sistema partidário; medidas governamentais incongruentes e antropofágicas; paralisia dos processos de decisão ou instabilidades internas marcantes; maior decadência dos setores modernos do aparelho de Estado, incluindo significativa parte das empresas estatais.

O próprio crescimento da autonomia dos governadores viria a contribuir para manter a paralisia governamental, tornando o sistema de pressões mais complexo. Enfim, uma instabilidade governamental "perene", sem excluir predomínios eventuais que, antes de estimular a superação da crise, impossibilitariam a construção de mecanismos eficazes de sua superação;

b) No espaço da sociedade política: desconcentração do sistema partidário com polarizações equilibradas e paralisantes ou mudanças constantes e intermitentes de seu eixo central; ampliação do fosso aberto em relação à sociedade civil, sem excluir eventuais momentos de aproximação, mas sempre temporários e breves; predomínio das políticas particularistas, incluindo um provável crescimento da estadualização ou regionalização dos partidos políticos, contribuindo para dificultar as articulações duradouras no plano nacional, e assim, impossibilitando a materialização de qualquer hegemonia estável. Nesse quadro, a aliança governamental viria a perder terreno com o crescimento dos partidos à direita (PL, PPB, PFL, PTB) e à esquerda (PT, PCB, PSB), mesmo que aglutinados, sem que disso resulte uma predominância clara de qualquer tendência; o que não exclui polarizações passageiras, seja à esquerda, seja à direita.

O sistema partidário, como centro da sociedade política, nesse cenário, tenderia a conhecer uma instabilidade permanente, com reflexos manifestos na ação do Parlamento;

c) No interior da sociedade civil: manutenção da tendência de refluxo dos movimentos sociais com explosões fragmentadas, com quebra-quebras ou mesmo radicalizações de setores minoritários e localizados, seja social, seja espacialmente (como no caso dos conflitos rurais); desenvolvimento do comportamento de retorno à privacidade, em face da ausência de regras claras de participação na "polis"; revigoramento das manifestações de "socializações marginais", sobretudo nos bairros periféricos das grandes cidades; perda de organicidade dos movimentos mais organizados; manifestações freqüentes e vigorosas de comportamentos sociais e políticos de caráter corporativista, contribuindo para dificultar a montagem de um projeto nacional consensual. Enfim, fortalecimento das tendências mais particularistas e desagregadoras existentes atualmente no interior da sociedade civil.

Nessa alternativa, o país assistiria a uma desaceleração do crescimento econômico — à semelhança da década de 80 — com um possível sucateamento gradativo de parte de seu parque industrial, dilapidação de porção considerável de sua força de trabalho especializada, fuga de capital, perda de competitividade no plano internacional e, assim, inserção desfavorável na nova divisão internacional do trabalho. Conseqüências que se conformarão gradativamente, insista-se, em um processo de duas décadas, variando índices positivos e negativos de crescimento, sem investimentos significativos, inclusive no nível infra-estrutural. Isso provocará estrangulamentos cada vez maiores ao

crescimento econômico, como um círculo vicioso que o capital internacional não estaria disposto a romper, nem existiriam forças internas competentes para fazê-lo.

Esse cenário poderia também se chamar de "vitória da irracionalidade" ou "a derrota da nação". Sem promotores explícitos, mas promovendo-se no espaço da impotência dos atores. A teoria dos efeitos perversos lhe dá sustentação teórica. Todos os atores agem racionalmente, segundo os seus interesses particulares, mas o resultado geral é negativo para o conjunto.

Sem qualquer sombra de dúvida, esse parece ser o pior cenário para a esmagadora maioria dos atores sociais — desde os empresários até os sindicatos trabalhistas urbanos e rurais, passando pelos movimentos sociais propriamente urbanos ou de fundo cultural — pois elimina a estabilização de não importa qual ordem social, conduz ao esfacelamento parcial do tecido social, particularmente em suas franjas mais organizadas e, sobretudo, exclui a dimensão do crescimento econômico com um empobrecimento palpável da maioria esmagadora da população, desde os segmentos de menor renda até alguns de renda média, exceção feita a poucos grupos sociais, em sua generalidade denominados de "especuladores". Embora seja impossível prever seu tempo de duração, nada impede que uma tal situação perdure por mais uma década. Na verdade, ela foi a tônica dominante entre 1980 e 1993.

Há evidentes reações a um cenário dessa natureza.

Em primeiro lugar, há uma forte reação em considerar tal cenário possível. Em grande parte porque estamos todos imbuídos da grande vocação do país: pelas suas riquezas naturais, dimensão da população, índices de crescimento alcançado, existência de uma parcela significativa de mão-de-obra especializada, estrutura produtiva, que se considera como a nona do mundo etc.

As resistências mais significativas, porém, não se encontram tanto na ótica ideológica — "o pior nunca acontece com a gente, mas sempre com o vizinho" — mas antes na existência de tendências e atores que se opõem a tal quadro: a tradição conciliadora das elites brasileiras, o surgimento de organizações e movimentos importantes nas classes dirigentes, o nível razoável de organização das camadas médias e mesmo populares, são alguns entraves à montagem desse cenário. Resistências que podem ser mais claramente percebidas no desenho dos cenários seguintes.

## **CENÁRIO 2: A CONSOLIDAÇÃO DOS DOIS BRASIS**

Esse segundo cenário prevê a superação da crise numa perspectiva conservadora. Nesse caso, assistir-se-ia ao estabelecimento de um governo estável, com crises internas de pouca visibilidade; adoção de políticas públicas excludentes, cristalizando e ampliando o leque da desigualdade social; encolhimento da sociedade política, com polarização à direita do sistema partidário; exercícios de controle sobre a sociedade civil, por mecanismos cooptativos e repressivos.

A restauração conservadora terá, aproximadamente, os seguintes traços, segundo os espaços sociais considerados, para que venha a ganhar viabilidade:

a) No nível do Estado: composição de governos relativamente estáveis, com aplicação de políticas restritivas; continuação do processo de modernização do Estado, com privatização de alguns setores chave; interiorização no Estado dos processos de decisão; políticas marcadamente excludentes a que se poderiam somar políticas sociais assistencialistas compensatórias;

b) No interior da sociedade política: declínio da tendência de desconcentração do sistema partidário, com sua polarização no centro-direita, em caso de se manterem em vigor as formalidades democráticas; "encolhimento" relativo da sociedade política, com quebra da tendência de sua articulação, embora não esteja de todo afastada a possibilidade de que o Congresso venha a ter parte de seus poderes reconstituídos; prevê-se um crescimento significativo dos partidos políticos à direita ou "direitização" dos grandes partidos existentes, o que tem sido o movimento eleitoral interno do PMDB entre 1978 e 1986 e que agora se manifestaria no PSDB; esvaziamento relativo do papel de regulação de conflitos por parte da sociedade política; aumento da crise de representatividade dos partidos políticos e, finalmente, estabelecimento de novas relações com a sociedade civil (cooptação/repressão);

c) No espaço da sociedade civil: o exercício de seu controle por parte do Estado poderá também tomar formas diversas nesse cenário, desde a repressão pura e simples até o controle mais sofisticado, alimentando-se as tendências corporativistas e as manifestações localizadas, sem chance de articulações maiores, ou mesmo uma simbiose dos dois procedimentos; esvaziamento provável de alguns dos movimentos sociais mais contestatórios e repressão sobre alguns deles, com apoio de larga parcela da população não organizada ou organizada apenas em termos corporativistas. Para que o controle se exerça na forma mais sofisticada, o Estado deverá adotar algumas políticas sociais que possam neutralizar as contestações mais violentas, ou mais conseqüentes nos seus desdobramentos possíveis; aumento do corporativismo dos setores médios urbanos; maior capacidade de articulação dos interesses empresariais; surgimento ou ampliação de movimentos sociais conservadores; manifestações caóticas e pontuais de protesto e contestação, possibilitando ações repressivas intensas, porém esparsas no tempo e no espaço; manipulação governamental dos meios de comunicação de massa (rádio e TV); perda de representatividade e fragmentação das associações controladas pelas esquerdas; "recolhimento ao privado", porém agora não pela inexistência de normas claras na *polis*, mas pelos riscos de participação.

Em resumo, esse cenário conservador implica a adoção de políticas de austeridade para a maioria da população; a maior abertura do país ao capital estrangeiro; repressão seletiva aos setores mais contestatórios; continuidade do processo de modernização do Estado; crescimento da desigualdade social e racial; conquista de novos mercados no Terceiro Mundo e o estímulo ao desenvolvimento tecnológico das indústrias de ponta, com poder de exportação. Ou seja, manutenção relativa das características perversas do modelo econômico dominante após o período do pós-guerra, com reformulações exigidas pelo esgotamento do processo de substituição de importações e pelo desdobramento da crise internacional, com maior atenção aos aspectos relativos à depredação do meio ambiente; políticas de retenção dos bolsões de pobreza mais escandalosos.

Na verdade, a alternativa de uma saída conservadora da crise, implicará um conjunto muito variável de políticas e uma ampla grade de possibilidades concretas. Não há, a

rigor, como para qualquer outro cenário, um único caminho, nem formas singulares e/ou exclusivas. Aqui se enfatizou a variante "democrática" no plano político e "desenvolvimentista" no plano econômico, ou seja, uma hegemonia conservadora, liberal e modernizante em conformidade com a ascensão do neoliberalismo.

Essa variante é mais provável pelas seguintes razões: situação da instituição militar, pouco propícia a novas intervenções de ruptura; pressão favorável da tecnoburocracia; importância política dos setores mais modernizantes do empresariado; desejo crescente nas camadas médias do "estabelecimento da ordem"; pouca organização das camadas populares; fragmentação e enfraquecimento relativo dos partidos de esquerda e, finalmente, o interesse de setores do capital internacional em quebrar a estrutura produtiva mantendo um certo mercado de consumo.

Uma questão importante relaciona-se ao tempo necessário para o restabelecimento de uma hegemonia dessa natureza. Tanto poderá ocorrer a curto como a médio prazo. O que significa que um cenário variante poderá articular tanto a alternativa primeira, de não superação da crise, quanto a segunda, de recomposição conservadora. As políticas repressivas e as possibilidades de manutenção das regras formais do jogo democrático estão muito relacionadas ou condicionadas por essa questão do tempo. Em outras palavras: aparentemente, as possibilidades de uma saída conservadora de caráter formalmente democrático estarão na razão inversa do tempo de sua concretização.

Evidentemente que um cenário dessa natureza supõe um crescimento econômico maior que o demográfico, possibilitando a retomada da modernização seletiva do aparelho produtivo do país e uma inserção bastante favorável, para certos setores, na nova divisão internacional do trabalho.

As resistências, porém, serão variadas:

- a) dos movimentos sociais populares nas grandes cidades, cujos integrantes serão mais excluídos do acesso a bens e serviços urbanos;
- b) dos movimentos sócio-culturais, como o ecológico e o feminino;
- c) de alguns setores mais abertos do sindicalismo trabalhista;
- d) de parte, ainda hoje importante, da Igreja Católica;
- e) de segmentos expressivos da intelectualidade;
- f) de parcela da opinião pública internacional; e talvez,
- g) dos setores minoritários da tecnoburocracia e mesmo da instituição militar.

Em princípio, as resistências serão maiores se as taxas de crescimento não forem consideráveis, as políticas de saneamento econômico forem drásticas e as ações repressivas, violentas, aumentando o fosso social e não amordaçando as demandas e contestações decorrentes.

De outro ângulo: a viabilidade de implantação desse cenário está na relação direta dos índices de crescimento, habilidade política e fatores favoráveis no plano internacional.

### **CENÁRIO 3: O CRESCIMENTO DISTRIBUTIVISTA**

A terceira alternativa aqui considerada encontra-se na possibilidade de superação da crise política pela formação de um bloco hegemônico de largo espectro, sob a direção dos segmentos mais modernizantes e democráticos do setor empresarial, com participação de segmentos organizados tanto dos setores médios urbanos quanto dos trabalhadores.

Pelo arranjo político que essa alternativa supõe, são de se esperar, em sua viabilização, aproximadamente os seguintes traços nas diversas esferas sociais:

a) No nível do Estado: governos de ampla composição política, com larga base de apoio social; congruência nas políticas econômicas e sociais adotadas; retomada do processo de modernização do aparelho de Estado por meio de reformas no sistema tributário e na administração, implicando algumas privatizações; as políticas sociais articular-se-iam com certas reformas estruturais, possibilitando mudanças gradativas na estrutura de renda; estabelecimento de políticas regionais mais satisfatórias à "frente majoritária da periferia" (estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste); políticas de continuidade da modernização da infra-estrutura;

b) No interior da sociedade política: ampliação do seu papel regulador de conflitos; aumento da representatividade partidária; aproximação com a sociedade civil; crescimento da participação política; refluxo da tendência de polarização do sistema partidário, com eixo no centro; presença significativa dos partidos de esquerda e direita, pressionando a "concertação" hegemônica no centro, mas sem conseguir criar instabilidade de maior monta; diminuição do caráter estadualista dos partidos políticos;

c) No espaço da sociedade civil: fortalecimento dos movimentos sociais e do sindicalismo trabalhista menos corporativo; continuação do processo associativo, com aumento de sua representatividade; manutenção de divisões marcantes no seio do associativismo empresarial; diminuição das tendências corporativistas; refluxo das "socializações marginais"; enfraquecimento dos movimentos sociais conservadores; maior organicidade da sociedade civil, sobretudo nos setores médios com algumas mudanças ideológicas significativas.

Reformas no aparelho de Estado (administrativa, previdenciária, política), no sistema de tributação e na área financeira seriam implementadas objetivando a retomada do crescimento econômico e contenção da inflação. Negociações internacionais, por governos legitimados e asseguradores de continuidade, seriam encetadas com o objetivo de não reduzir a drenagem dos recursos nacionais e permitir a retomada dos investimentos externos com a conseqüente renovação do parque industrial. Políticas de ciência e tecnologia ousadas seriam igualmente estabelecidas para permitir ao país romper com o seu atual *handicap* tecnológico que a presente década só fez aumentar.

Na realidade, essa alternativa, na sua melhor forma, implicaria um grande esforço de criatividade e acordo dos partidos que venham a exprimir a força social hegemônica, aproximando-se da aliança PSDB-PFL.

Políticas sociais consistentes seriam estabelecidas no combate à pobreza, na renovação do sistema educacional, na recuperação da rede de saúde e na geração de emprego e renda.

Uma inserção favorável na nova divisão internacional do trabalho seria de se esperar, com a retomada do processo de modernização econômica, mantendo-se ou ampliando-se sua competitividade no mercado externo.

Evidentemente, nesta última alternativa, não se espera necessariamente que esse conjunto de políticas venha a ser adotado, mas pelo menos algumas delas deverão ser implementadas com maior ou menor sucesso, na dependência da consolidação dessa nova hegemonia. O que não exclui, por outro lado, tensões sociais, sobretudo pelas demandas que se situarem no limite das possibilidades de resposta do Estado, enfim, que venham a se constituir em ameaças a esse bloco reformista. Igualmente não se podem excluir algumas misturas com políticas públicas do cenário anterior, vista a presença importante de setores do capital no bloco hegemônico. Apenas a condução política geral implicará a adoção de medidas e reformas que venham a responder minimamente às demandas criadas pelos setores populares da nova sociedade civil, possibilitar a retomada do crescimento econômico e, finalmente, a consolidação de um regime democrático em moldes próximos àqueles desejados pelos setores organizados e progressistas da sociedade.

A nova força hegemônica, que se situa intermediariamente entre o populismo latino-americano e a social-democracia européia, ambos vigentes em seus respectivos espaços, nas décadas 50/70 se aproxima de interesses de frações mais democráticas do empresariado e de segmentos mais organizados dos trabalhadores intelectuais e mesmo manuais nos ramos de ponta, nas cidades e no campo.

A viabilidade desse cenário parece residir nas dificuldades de implementação de uma hegemonia conservadora, assim como na dos setores "socializantes de esquerda". Conta também a seu favor o imperativo da lógica do sistema capitalista reinante, as potencialidades de crescimento econômico do país e, sobretudo, a dupla expectativa da racionalidade dos atores sociais (que evitaria a continuidade do aprofundamento da crise) e de um cenário internacional não-catastrófico para os países em vias de desenvolvimento. Ganharia, por outro lado, a concordância dos atores centrais da esfera do Estado (militares e tecnoburocracia).

De toda forma, esse é o melhor cenário para ocorrer a consolidação democrática no Brasil e que poderia ser denominado de "vitória da racionalidade", pois a esmagadora maioria da população seria favorecida sem que as bases do sistema econômico, e sua vinculação internacional, fossem rompidas. Riscos que não estão ausentes na trajetória dos dois primeiros cenários; o primeiro porque cria as condições para o "*apartheid* social" e, com este, o cesarismo; o segundo porque funda as premissas para o desenvolvimento de conflitos comprometedores do sistema como um todo, no interior de um *apartheid* social.

Evidentemente, essa "saída", como qualquer outra, encontrará fortes resistências, no caso, particularmente das frações financeiras e agrárias do capital, na medida em que ambas serão apresentadas com restrições a seus poderes atuais. Por essa mesma razão, a aplicação de políticas nessas duas áreas encontrarão maiores dificuldades. Resistência existirá também dos setores mais à esquerda da sociedade: algumas parcelas do PT, tendências sindicais mais corporativas e de correntes políticas mais à esquerda. E, possivelmente, de setores "marginais", envolvidos em tráfico de drogas e contrabando, ou seja, o "lumpemproletariado empresarial".

Esses cenários, aqui apresentados de forma extremamente resumida, e apenas em sua expressão qualitativa, foram construídos há mais de oito anos. A maior parte do tempo, o país navegou no interior do primeiro cenário. Após o Plano Real e o resultado das eleições de 1994, o terceiro e o segundo cenários começaram a surgir como probabilidade efetiva. Muitos acreditam que o PSDB, com Fernando Henrique Cardoso, deverá caminhar mais para a esquerda na construção de políticas sociais substantivas. Outros analistas julgam que a direitização crescente do governo é inexorável. Um e outro argumento têm respaldo empírico. Conta com exemplos ilustrativos. É verdade, também, que no início da década de 90 imaginou-se que se caminhava para o cenário dois com a vitória do paladino do neoliberalismo.

De certa forma, encontramos-nos atualmente em um momento de inflexão entre os cenários dois e três. A crise parece ser passível de superação, mas ainda não está claro para que tipo de hegemonia estamos caminhando.

## CONCLUSÃO

O padrão do relacionamento entre Estado e sociedade, do ponto de vista mais geral, assumiu três formas centrais entre as décadas de 70 e 90.

Na primeira, o padrão de relacionamento define-se pela total dissimetria: enquanto os empresários encontravam-se alojados no interior do Estado, ditando de certa forma suas políticas, sobretudo a política econômica por meio da tecnocracia, e obtendo os subsídios necessários ao seu crescimento, por vezes contrariamente aos interesses majoritários do país, os movimentos populares posicionavam-se, gradativamente, em total oposição, quando não se encontravam "de costas para o Estado" (Evers, 1984). É o padrão reinante durante o regime militar, particularmente na década de 70. As relações entre os poderes constitucionais são regidas, com clara evidência, pelo Poder Executivo através dos militares no poder.

No âmbito da sociedade política, os partidos se organizam, mas muito debilmente. Em geral, a instabilidade do início da transição, ainda em seu período de liberalização, não permite grandes vôos nem maiores ousadias. Discute-se, projeta-se, conjectura-se...e não mais. O MDB e a ARENA, que, em seguida, transformam-se em PMDB e PDS, continuam abraçando as diversas tendências partidárias, mesmo adversárias, em seu interior.

No segundo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, a dissimetria se desfaz numa figura marcada pela ambigüidade e indefinição de fronteiras. É a marca da transição que se desenha nos finais dos anos 70 e assume sua plenitude nos anos 80. Neste momento, enquanto os empresários procuram manter seu controle sobre os "anéis burocráticos", porém agora com mais dificuldades, o movimento popular vacila entre a rejeição e a composição com o Estado. Com o novo momento, os atores têm de se reciclar, rever suas linguagens, refazer suas posturas, redefinir melhor seus interesses, assim como seus aliados e adversários.

Para o movimento popular, a atitude de rejeição radical do período anterior não tem mais sentido, sobretudo com o avanço da democratização na segunda metade dos anos 80, mas a aproximação o ameaça com a cooptação e, em consequência, a desfiguração e perda de representatividade. O movimento de bairro sofre esse dilema, particularmente com o "Programa do Leite" do governo Sarney. Enquanto as associações de bairro proliferam, sua representatividade e capacidade de mobilização se desfazem. O movimento se retrai no emaranhado da institucionalização precoce, dando lugar às "socializações marginais". Aos poucos, predomina o relacionamento da reivindicação e do diálogo, mas sempre tenso para os atores.

O movimento operário não se exime dos dilemas provocados pelo processo de democratização. As lideranças na oposição ganham os sindicatos, consolidando as atitudes e posições de renovação, mas produzindo novas tensões e contradições no seu interior. Durante a década de 80, o movimento sindical se fragmenta em diversas centrais sindicais, enquanto o centro da luta se desloca dos eixos da produção moderna para o interior do "Leviatã".

É interessante observar que a vanguarda do movimento, em sua expressão mais visível, desloca-se dos metalúrgicos do ABC paulista para os servidores públicos (sobretudo federais e estaduais), particularmente professores e médicos.

Por sua vez, o empresariado organiza-se para melhor ingressar na luta política democrática, com sucessos e revezes. O grau de organização aumenta e torna-se complexo, com expressões muito variadas segundo cada setor produtivo. No campo, por exemplo, os grandes proprietários conseguem parar as tentativas de impulsionar a reforma agrária com a adoção de um quadro jurídico adverso, por intermédio da UDR. Nos setores industriais e de serviços, os *lobbies* organizados crescem, assim como os mecanismos de influência junto aos poderes constitucionais. De toda forma, os empresários entram na política, ocupam lugares significativos no interior do Parlamento e mesmo ensaiam, às vezes sem sucesso, em relação ao Poder Executivo. É como se os "anéis burocráticos" fossem insuficientes.

A sociedade política, finalmente, conheceu a ruptura com o bipartidarismo anteriormente dominante e o leque partidário brasileiro começou a se desenhar, principalmente na segunda metade dos anos 80. As cinco grandes tendências desenhadas no começo daquela década apenas se firmaram em seu transcurso, embora com mudanças de legendas: a) a direita conservadora (PDS); b) a direita liberal (PFL); c) o centro tradicional (PMDB); d) o centro moderno (PSDB); e, finalmente, e) a esquerda trabalhista (PT). E em torno de cada uma delas gravitam pequenas ou médias legendas sem grandes expressões no quadro nacional, pois nem PTB e PDT parecem ter futuro muito promissor. O primeiro, preso num fisiologismo pesado e, o outro, na dependência de um líder carismático em descenso, após as derrotas nas eleições de 1989 quando era o franco favorito.

Finalmente, o terceiro padrão no relacionamento Estado-sociedade começa a constituir-se nos anos 90, após o interregno que foi o governo Collor de Mello que, por seu estilo imperial, a todos impressionou e uniu contra si.

Tanto o movimento popular e trabalhista, quanto o empresariado assentaram suas bases, institucionalizaram em grande parte seus movimentos, estabeleceram suas associações, desenharam seus campos de disputa. Predomina, por isso mesmo, o padrão de múltiplas relações entre Estado e sociedade. Tanto as parcerias quanto as oposições podem se fazer presentes, na dependência do momento ou da questão em disputa, sem que isso impeça o diálogo constante entre os diversos atores. Todos agora têm consciência de que a possibilidade de ruptura não existe mais, que as regras se estabelecem nos campos institucionalmente definidos e que o jogo de pressão e alianças é legítimo. Oposição e cooperação passam a ser termos que tecem as relações sem necessariamente haver exclusão entre elas. O Estado não é mais o "lugar do mal", nem a sociedade o "lugar do bem". Traços autoritários e democráticos tecem, igualmente, as relações sociais internas de ambos.

O leque partidário desenhado nos anos 80 em torno de cinco tendências fortes foi confirmado ao longo da primeira metade da presente década, pois a tentativa de constituir uma nova força política neoliberal falhou com a renúncia-*impeachment* de Collor de Mello. Não se pode, porém, deixar de sinalizar algumas pequenas mudanças que poderão vir a introduzir novidades no interior da sociedade política neste final de século. Entre elas, vale a pena citar o fato de que o PDS transformou-se no PPB sem

conseguir expandir-se como almejava; o PFL, fragilizado pelas sucessivas derrotas eleitorais no nível estadual (de 1986 a 1994), conseguiu manter-se como força expressiva tanto no interior do Parlamento, quanto no interior da máquina administrativa federal; o PMDB continuou seu movimento de enfraquecimento observado nos finais dos anos 80, mas sem se esfacelar, como era temido por alguns antes das eleições de 1994; o PSDB fez um movimento à direita para ganhar a presidência da República e continua esse movimento com o objetivo de construir uma maioria estável no Parlamento; finalmente, o PT ingressa em uma crise sem precedentes após a derrota eleitoral de 1994 para a presidência da República, quando seu candidato surgiu como franco favorito. O desafio de transformar-se de um partido reivindicativo em um partido propositivo continua insolúvel. Mas o essencial é que o multipartidarismo firmou-se e a tendência de fragmentação política arrefeceu.

Com isso o processo de consolidação democrática avançou, tanto no nível da sociedade civil, quanto no da sociedade política e do Estado. Aparentemente, o "transicionismo", ou a "síndrome da transição" parece estar em seus finais, restando "apenas" a ameaça que constitui o aumento da desigualdade social e o crescimento da pobreza.

## BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Azevedo. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1938.

ALTHUSSER, Louis. *Montesquieu, la politique et l'histoire*. Paris: PUF 1974.

BADIE, Bertrand e BIRNBAUM, Pierre. *Sociologie de l'Etat*. Paris: Grasset, 1979.

BARRET-KRIEGEL, Blandine. *L'Etat et les esclaves*. Paris: Calman-Lévy, 1979.

BATTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BERNARDES, Denis. *Um Império entre Repúblicas*. São Paulo: Global, 1983.

BOBBIO, Noberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília, Ed. da UnB, 1980.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_ e MATTEUCCI, Gianfranco Pasquino (Orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. UnB, 1986.

BOSCHI, Renato. *A Arte de Associar-se*. São Paulo: Vértice, 1986.

BURDEAU, Georges. *L'Etat*. Paris: Seuil, 1970.

BUARQUE, Cristovam. *O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

\_\_\_\_\_. *O que é apartação?* São Paulo: Brasiliense, 1993.

\_\_\_\_\_. *A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

CARDOSO, Fernando H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARONE, Edgar. *Revoluções no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: São Paulo Ed., 1965

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papyrus, 1990.

CHASIN, José. *O integralismo de Plínio Salgado; forma de regressividade no capitalismo hipertardio*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto e VILLELA, Renato. *A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas*. Rio de Janeiro: novembro de 1990, memo.

DINIZ, Eli. A transição política no Brasil; uma reavaliação da dinâmica da abertura In *Dados*, vol.28, no. 3, 1986, pp. 329-346.

\_\_\_\_\_. A Transição política no Brasil; perspectivas para a democracia. In *Sociedade e Estado*,1(2), julho. Dezembro, 1986, pp. 65-88.

ENGELS, Frederic. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

EVERS, Tilman. De costas para o Estado. *Novos Estudos Cebrap*, 2 (4), São Paulo: 1984.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FREIRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, 1959.

IANNI, Octávio. *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

\_\_\_\_\_. *O Colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

LAMOUNIER, Bolivar. Perspectiva da consolidação democrática, o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 4(2), junho de 1987, pp. 43-64.

LECLERCG, Yves Leclercg. *Teorias do Estado*. Lisboa: Edição 70, 1981.

LENIN, V. I. *The state and revolution*. London: Peking, 1965.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.

LIPIETZ, Alain. *Caracteres seculares et conjonctureles de l'intervention économique de l'Etat*. Paris: Cepremap 8621, septembre. 1986.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora da UnB, 1980.

KUCINSKY, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil Debates, 1982.

MAYER, Arno J. *A força da tradição: a persistência do antigo regime*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

- MARX, Karl. *Capital*. New York: Modern Library, 1966.
- MATHIAS, Gilberto e SALAMA, Pierre. *O Estado Superdesenvolvido*. S. Paulo, Brasiliense, 1983.
- MOTTA, Paulo R. Modernização Administrativa; propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, 21 (4), dez. 1987, pp. 31-61.
- NASCIMENTO, Elimar P. do. Estado Integral, democracia e movimentos sociais urbanos. *Cadernos de Ciências Sociais*, 3(1), jan-julho de 1987, pp. 111-122.
- \_\_\_\_\_. Transição? Qual transição? *Humanidades*, UnB, 16, Fevereiro de 1988.
- . *Reforma Administrativa em Pernambuco; marco conceitual*. Recife, Macroplan, 1988 (mimeo).
- . Transição Política; antecedentes, natureza e cenários. *sociedade e Estado*, IV (1), fevereiro-junho 1989, pp. 7-21.
- . Brésil, un nouveau monde déjà ancien. *Travail*, 25, Paris: été 1992 , pp. 06-21.
- . Brésil, l'affaire Collor de Mello. *Problèmes de l'Amérique Latine*, 8, nouvelle série, Paris, jan-mars 1993, pp. 65-78.
- e BARREIRA, Irllys (Orgs.). *Brasil Urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.
- O'CONNOR, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martins Press, 1973.
- PEREIRA, Raimundo. *Eleições no Brasil pós-64*. São Paulo: Global, 1984.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. O Século de Michels; competição oligopólica, lógica autoritária e transição na América Latina. *Dados*, 28 (3), 1985, pp. 283-310.
- QUIROGA FAUSTO NETO, Ana Maria. Revivendo mecanismos autoritários. In Nascimento e Barreira (orgs.). *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993, pp. 17-32.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro/Brasília, Zahar/UnB; 1982.
- SCHNEIDER, Ben Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? *Revista de Economia Política*, 12, jan-março de 1992, pp. 5-18.
- SHARE, Donald e MARINWARING, W. Transição pela Transação; democratização no Brasil e na Espanha. *Dados*, 29 (2), 1986.

SOARES, José Arlindo e SOLER, Salvador. *Poder local e participação popular*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro; ensaios sobre economia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, 11a. edição.

VINCENT, J.M. *et alli. L'Etat contemporain et le marxisme*. Paris: Maspero, 1975.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. 2 vols. Mexico, Fondo de Cultura Economica, 1964, 2a edição.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. 2a. edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WERNECK VIANNA, Luiz. *A Classe Operária e a Abertura*. São Paulo: Cerifa, 1983.