
Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social

Fábio Wanderley Reis

RESUMO

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

I

O DEBATE BRASILEIRO E A NATUREZA DO ESTADO

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

Creio que esse traço esquizofrênico deve ser visto como a manifestação de certa intuição básica que o calor e as confusões do debate tendem a obscurecer: a de que o Estado bem proporcionado e eficiente que se almeja não pode ser o resultado do mero empenho de contenção e redução — e está longe de corresponder ao "Estado mínimo" de certas fantasias liberais. Tal como proposto no presente volume, o tema da redefinição do papel do Estado sugere, antes de tudo, a questão da sua expansão *funcional*. Trata-se dos problemas postos por um Estado económica e socialmente ativo, em contraste justamente com a idéia do "Estado mínimo". Há, contudo, uma indagação carregada de ramificações importantes e que a ênfase no Estado mais ou menos expandido funcionalmente tende a omitir ou a prejudicar nas respostas que implicitamente lhe dá: a de como a expansão funcional do Estado se relaciona com a questão de seu caráter mais ou menos *democrático* e *eficiente*, bem como com a questão das relações problemáticas *entre* as idéias mesmas de democracia e eficiência do Estado.

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

A fusão entre Estado e nação ocorreu historicamente antes da emergência efetiva do problema da democracia, o que significa que foi possível, em certo momento, pretender dar ao desafio nela contido uma resposta "liberal" (ou mesmo conservadora e autoritária) alheia e mesmo hostil perante a dimensão "social" da nação e da cidadania e o desiderato de igualdade, inclusão e participação que se associa com ela. Caso se passe a tomar em consideração a questão da democracia, o problema da eficiência começa a complicar-se. Naturalmente, uma perspectiva mais intransigentemente liberal pretende assimilar também a própria definição do caráter democrático do Estado à idéia do Estado liberal ou mínimo: teríamos aí o foco de uma concepção "minimalista" de democracia (a democracia "política"), segundo a qual esta estaria realizada à medida que estivessem garantidos certos direitos básicos dos cidadãos (digamos, os direitos *civis* que perfazem o "Estado de direito", além de direitos *políticos* como o direito de voto). Mas dá-se o problema de que tal concepção não tem como escapar à indagação relativa às *condições* da democracia política consolidada e estável. Em primeiro lugar, se pretendemos que o Estado venha a ser democrático ou possa preservar-se como tal (mesmo se partimos do sentido meramente político ou liberal de democracia), não temos como evitar o problema de *eficiência* diante do desafio de *construção institucional* aí envolvido (em

contraste com a atitude propensa à simples contenção ou redução da aparelhagem estatal), nem como deixar de dotar o Estado da complexidade institucional que o objetivo de assegurar seu caráter democrático por si só acarreta. Mas um inevitável passo adiante se impõe, quando nos damos conta de que as condições da democracia consolidada são, em boa medida, condições a serem obtidas no plano *social*, e que os objetivos de um Estado democrático terminam por ser, portanto, *inerentemente* objetivos também sociais. Assim, torna-se inconsistente, ao cabo, a busca pela "mera" democracia liberal - e a expansão *funcional* do Estado surge como decorrência dos próprios objetivos democráticos.

Fica claro, nessa ótica, que está longe de ser casual o fato de que as democracias políticas (ou liberais) consolidadas e estáveis sejam atualmente também democracias sociais, correspondendo aos países em que os componentes clássicos da cidadania liberal foram complementados e enriquecidos por certo ideal *social* de cidadania, a expressar-se sobretudo na atuação do *welfare state*. Na verdade, é mesmo possível dizer que a emergência e a dramatização do problema da democracia política (isto é, o problema de que a constituição e a organização da aparelhagem do Estado se configurem de maneira a torná-la capaz não apenas de promover os desígnios do poder estatal e "nacional", seja nos planos interno ou externo, mas também de processar, de forma regular e institucionalizada, o jogo cotidiano dos interesses parciais de tipos diversos e seu conflito) ocorrem como conseqüência da importância que vem a adquirir o que nos acostumamos a designar como a "questão social". Essa importância se dá em consonância com o processo de afirmação e penetração do capitalismo e do princípio potencialmente igualitário inerente às relações de mercado. Em tal processo, a demanda democrática deflagrada pelo capitalismo, que começa por comprometer a vigência dos fatores de desigualdade ligados à estrutura tradicional de *status* e posições sociais, acaba por ameaçar subverter a estrutura do próprio capitalismo, dando origem a reações conservadoras que tendem a assumir a forma da negação da democracia política e do recurso a experimentos autoritários de vários tipos. A tensão e a ambivalência que tanto conservadores como radicais tradicionalmente apontam nas relações entre o capitalismo e a democracia expressam, assim, um *problema constitucional* básico a ser resolvido por todo país que experimente o desenvolvimento capitalista, problema este que se pode descrever com propriedade em termos da tensão e da necessária acomodação entre as dimensões econômico-social e "política", em sentido estreito, da idéia mesma de democracia.

Mas há aqui ainda, no contexto de uma democracia capitalista, um aspecto a ser mencionado da articulação entre a feição mais ou menos complexa funcionalmente do Estado e a questão de sua eficiência. Independentemente, até certo ponto, da atuação social de um Estado democrático, que remete ao problema de suas relações com a população em geral e especialmente com os estratos mais destituídos dela, o Estado tem importante função a cumprir na administração do capitalismo como tal. Isso significa que sua relação com os próprios capitalistas envolve a necessidade de aproximação e sensibilidade recíproca e,

eventualmente, a *subordinação* relativa de um dos pólos a outro — com o Estado cumprindo seja o papel diretor do "capitalista ideal" de certas análises marxistas, seja o de instrumento passível de ser apropriado em maior ou menor medida por certos interesses empresariais privados em diferentes esferas de sua atividade. Em qualquer caso, o cumprimento das tarefas associadas com a administração do capitalismo é um fator adicional e imperioso de expansão funcional da máquina do Estado. Naturalmente, a independência dessa questão com respeito ao problema da democracia e da atuação propriamente social do Estado não é senão parcial e relativa, pois o maior ou menor dinamismo da economia capitalista e o êxito ou fracasso de sua administração pelo Estado são condicionantes importantes da feição assumida pelos problemas, conflitos e soluções pertinentes a outra esfera.¹

Um desdobramento desse conjunto de observações merece destaque no quadro dos debates brasileiros correntes sobre o Estado. Com efeito, uma posição comumente deparada em tais debates envolve a tendência a certa idealização moralista da esfera correspondente ao Estado e à política. Por contraste com o que caberia esperar na arena privada, onde se trata do espaço em que cada um pode legitimamente buscar seu interesse próprio (e com respeito à qual a perspectiva analítica dos economistas, por exemplo, caracteriza-se por suposições realistas que destacam o papel do egoísmo e da busca do ganho por parte dos agentes), o Estado e a política são vistos como a esfera em que se trata do bem público e, na qual, em consequência, caberia supostamente contar com que a motivação principal correspondesse a disposições cívicas e provavelmente altruístas. Essa expectativa idealizada, ao ver-se fatalmente frustrada, dá lugar à difundida tendência a avaliar com cinismo a atividade política e a denunciá-la como propensa à corrupção e ao "fisiologismo" — como se houvesse razão para que tal propensão fosse maior aí do que na esfera privada, em que o jogo dos interesses egoístas corresponde à expectativa de todos e se encontra como que autorizado.²

Ora, não há por que imaginar, naturalmente, que as pessoas que atuam no âmbito do Estado e da política, de um lado, e na esfera privada, de outro, sejam feitas de massas diferentes. Como a perspectiva esboçada nos parágrafos anteriores sugere, cumpre ver o Estado antes de tudo como a *resultante* complexa das feições assumidas pelos conflitos e pelo jogo de interesses que se dão no plano geral da sociedade. A esfera político-institucional, ao invés de constituir-se em esfera especial em que de alguma forma se negam os traços exibidos pela

1 Os problemas considerados nos parágrafos anteriores são discutidos mais longamente, com apropriadas referências a certa bibliografia mais recente, em Reis (1989a).

2 O ceticismo a respeito de que mesmos os economistas, realistas e intransigentes em sua esfera própria, tendem a adotar postura moralizante a respeito do Estado e da política. Um exemplo destacado é o artigo de grande impacto publicado pelo ex-ministro Mário Henrique Simonsen em *Veja* alguns anos atrás [Simonsen (1987)]. Discussão mais detida do tema pode ser encontrada em Reis (1989b).

realidade social subjacente e os interesses em confronto, é antes a esfera em que se exprimem tais traços e se manifestam os resultados mais ou menos precários ou duradouros do confronto de interesses. E, se assim são as coisas do ponto de vista analítico, é possível sustentar proposições afins também de um ponto de vista doutrinário apegado ao ideal de um Estado democrático: o desafio por excelência da boa construção institucional democrática é justamente o de realizar a *articulação* adequada dos dois planos, como condição de que os problemas e conflitos que se dão na sociedade possam ser *processados* institucionalmente de maneira apropriada. Trata-se, portanto, de fazer do complexo de mecanismos organizacionais e institucionais que compõem o Estado um contexto adequado à manifestação e canalização tão aberta e conseqüente quanto possível dos interesses múltiplos, neutralizando ou reduzindo ao mesmo passo as probabilidades de que ele se transforme no instrumento exclusivo ou especialmente zeloso deste ou daquele conjunto específico de interesses. Naturalmente, as ações que se dão no âmbito do Estado, ou da política em sentido estreito, podem ser mais ou menos altruístas ou egoístas, "cívicas" ou "fisiológicas", eticamente orientadas ou corruptas; mas o mesmo se aplica às ações que se desenvolvem na esfera privada e, crucialmente, às ações dos interesses privados *ao se dirigirem ao Estado*, ou nas suas relações com o Estado. E é obviamente problemática a suposição de que possamos ter simultaneamente virtude pública e corrupção privada, ou vice-versa.

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

II ESTADO, CRESCIMENTO ECONÔMICO E PROJETO NACIONAL

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

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

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

Naturalmente, tais perguntas remetem, em síntese, à questão de até que ponto um "projeto nacional" é necessariamente "nacionalista". Naturalmente, uma opção aguerridamente nacionalista tende a prever também um Estado pronto a mobilizar-se e intervir em defesa do interesse nacional, enquanto a opção menos nacionalista ("cosmopolita") pareceria mais compatível com a redução do papel do Estado. Mas o ponto crucial aqui é o acoplamento que a perspectiva nacionalista realiza entre os desígnios e as tarefas materiais e "instrumentais" do crescimento econômico, por um lado, e os aspectos sociopsicológicos relacionados à questão da identidade (tomada como identidade nacional), por outro. Como elaboraram extensamente os autores brasileiros ligados ao nacionalismo dos anos 50, o traço decisivo pelo qual o nacionalismo se

distinguiria do patriotismo de cunho tradicional consistiria justamente em substituir, na definição da identidade coletiva (e na conformação que esta realiza da identidade pessoal), a referência aos ingênuos símbolos patrióticos de sempre ("nosso céu é mais azul, nossos bosques são mais verdes"...), pela afirmação conseqüente dos "interesses nacionais" no plano econômico.³

A crítica de esquerda ao nacionalismo brasileiro já apontou há muito (na verdade, desde a própria década de 50, sem falar dos antecedentes dessa crítica no marxismo internacional) o que há de problemático nas suposições consensualistas envolvidas no privilegiamento dos interesses nacionais e da identidade nacional, por contraste com a referência possível a focos de interesses e talvez de identidade parciais, tais como as classes sociais. A perspectiva em que se formulava essa crítica mirava a um horizonte socialista e de solidariedade proletária internacional como parâmetro alternativo a partir do qual considerar a questão do crescimento econômico e da criação de abundância material. Mas agora estamos postos diante do fato da derrocada do socialismo, e a indagação a ponderar é a do lugar da identidade nacional em um mundo em que as opções parecem restringir-se a desenvolvimento capitalista ou estagnação e pobreza. Neste novo quadro, a referência à nação e o empenho de afirmação de uma identidade nacional representarão trunfos favoráveis a serem mobilizados para a eventual solução dos problemas materiais e instrumentais do crescimento, como queriam as teses nacionalistas, ou serão antes, em alguma medida, obstáculos a serem removidos? Apesar do vigor com que a questão nacional se reabre em várias partes em correspondência com a derrocada do socialismo e com a afirmação de etnias antes reprimidas, o contexto pós-socialista se, por um lado, torna amplamente irrelevante à crítica de esquerda ao velho nacionalismo brasileiro, ironicamente está também longe de representar, com o *ethos* neoliberal e as forças transnacionais que nele operam, um contexto favorável à retomada das teses nacionalistas.

Como entender, nesse quadro, a idéia de um "projeto nacional" e o eventual papel do Estado em conexão com ele? Uma perspectiva possível é a de tratar decididamente de *dissociar* o problema da identidade coletiva nacional (com toda sua importância ao prover a referência freqüentemente crucial para a definição da identidade *pessoal* dos membros da coletividade) do problema econômico do crescimento do país. Para colocar a questão em termos provocativos, extremando certos aspectos da idéia envolvida: se o imperialismo é economicamente eficiente em circunstâncias em que as alternativas a ele são a estagnação e a pobreza, o que cumpriria fazer (se de todo possível...) seria tratar de *organizar o império* — tirando proveito de seu potencial de eficiência econômica, eventualmente mitigando as

3 Ver, por exemplo, Jaguaribe (1958).

conseqüências individualmente negativas das desigualdades metrópole-colônia com algum tipo de "cidadania imperial" e, em qualquer caso, deixando que a busca de solução para o problema da identidade pessoal, em sua fusão com a identidade coletiva, se desse na esfera da cultura e da psicologia coletiva à qual ele propriamente pertence. Por outras palavras, é provavelmente preferível ser um Canadá economicamente dependente e algo descolorido e insofoso em termos de identidade nacional, mas próspero e culto, do que um Brasil de identidade nacional talvez marcante, mas miserável. E resta, em princípio, a possibilidade de que a prosperidade dependente no âmbito do econômico seja compatível com a preservação do colorido cultural e da identidade coletiva própria — um grande Canadá multirracial, falando português do Brasil, cantando samba de breque ou modinha de viola e jogando futebol com dribles de corpo...

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

Seja como for, o ponto decisivo a salientar aqui é a mitificação contida em muito das associações que a idéia de um "projeto nacional" suscita justamente por vincular problemas materiais e econômicos com problemas de identidade. Se há uma identidade nacional a afirmar, há "soberania" a defender, "dignidade" a preservar — e os poderosos e enraizados mitos que assim se expressam, ao introduzir o sentido do *pecado* em qualquer discussão que pretenda matizá-los, tornam verdadeiramente difícil manter a acuidade analítica e a disposição de examinar as relações dos valores a que tais mitos aludem com outros igualmente importantes ou talvez mais importantes. Mas não é necessário chegar ao extremo de desqualificar, sem mais, considerações como a de "soberania nacional" no exame do novelo de questões que aqui nos importam, e o exemplo do Canadá que se tomou acima está longe de apontar para tal extremo. Basta reconhecer que o modelo de grande potência autônoma que orientou, de maneira explícita ou latente, muito do que se pensou e escreveu a respeito do processo brasileiro de desenvolvimento econômico não só parece ter pouca viabilidade nas circunstâncias do presente, mas também pode ser visto como representando o desvirtuamento de valores respeitáveis.

Restam algumas ponderações. Assim, sem falar da equívoca "utopia" correspondente à "organização do império" antes sugerida, mesmo o objetivo mais modesto de uma inserção propícia na dinâmica internacional capitalista da atualidade que se mostre disposta a aceitar condições de relativa heteronomia pode revelar-se inviável. Muitas análises recentes contêm advertências que vão nessa direção, destacando as características internacionalmente excludentes (além de socialmente estratificantes e marginalizadoras mesmo internamente aos países capitalistas avançados) das tendências de desenvolvimento tecnológico do presente.⁴ Por outro lado, o crescimento econômico, com toda a sua importância do ponto de vista de um suposto "projeto nacional", está longe de esgotar as questões relevantes, mesmo independentemente das tendências tecnológicas atuais: afinal, o próprio Brasil experimentou, no último século de sua história, um processo singularmente acelerado de crescimento econômico — cujo resultado foi o aparente beco sem saída da sociedade desigual, injusta e violenta (e dependente...) de nossos dias.

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

Ver, por exemplo, Furtado (1993).

III

SOCIAL-DEMOCRACIA, CORPORATIVISMO E PARTIDOS

Se a questão social e o problema constitucional envolvido nas relações capitalismo-democracia sobressaem no elenco de problemas que aqui nos importam, tais problemas têm de ser apreciados em um contexto específico, o qual é fortemente condicionado pela derrocada do socialismo e pela crise recente do *welfare state* nos países de capitalismo avançado. Trata-se, naturalmente, de duas formas pelas quais o problema constitucional se enfrentou historicamente, com o socialismo representando a solução da tensão capitalismo-democracia pela ruptura do próprio capitalismo e o *welfare state* representando parte importante de um *compromisso* no qual o capitalismo se preserva (mantendo-se, como traço crucial, as decisões de investimento nas mãos dos empresários privados) em circunstâncias em que o Estado se torna o instrumento de políticas sociais dirigidas aos trabalhadores e à população em geral. Uma terceira forma em que aquela tensão se "resolve" nos é mais próxima e familiar: a "ajuda autoritária na qual se extremam, de maneira míope ou imediatista, as afinidades eletivas" entre Estado e interesses capitalistas e se reprimem os interesses populares cuja expressão a democracia favorece. Como quer que seja, o socialismo puro e simples parece eliminado como opção; como avaliar as perspectivas que se abrem do ponto de vista da questão social e seus requisitos ou correlatos em outras esferas?

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

também como algo intimamente afim à própria idéia de democracia, fornecendo mesmo a referência crucial de uma "utopia democrática realista".⁵

Contudo, essa conclusão tem clara contrapartida no componente "socialista" que veio a ser parte importante do próprio êxito capitalista. Assim, se é possível dizer que uma cidadania democrática socialista se revelou irrealizável sem a operação significativa do princípio do mercado e dos mecanismos de mercado, já há muito se tornou patente que a cidadania democrática no âmbito do capitalismo, como vimos, não pode prescindir do Estado como agente de políticas sociais, e será uma cidadania também social — assim como a democracia capitalista, se quiser ser estável, será necessariamente algum tipo de *social-democracia*. Pretender, portanto, ver, na derrocada recente do socialismo, composta com a crise enfrentada pelo *welfare state*, a evidência do triunfo de uma concepção intransigente e afirmativamente liberal do capitalismo é ser claramente parcial na leitura da evidência histórica. Sem falar da séria advertência contida nas inúmeras indicações de perplexidade e crise que marcam, no momento, a vida dos países capitalistas: as derrotas de Thatcher e Bush e o refluxo que representam do neoliberalismo mais rombudo, a recessão americana e a restauração da "grande coalizão" de Roosevelt na eleição de Clinton,⁶ o ineditismo dos níveis de desemprego em praticamente todas as economias capitalistas mais avançadas, o xenofobismo das políticas imigratórias dos países europeus, com sua correspondência com movimentos populares de tonalidades mais ou menos abertamente fascistas... Como ver aí o respaldo para o "Estado mínimo" erigido em ideal?

Ao invés de celebrar ou lamentar triunfos equívocos, cumpre reconhecer que mercado e Estado, bem como decisão centralizada e dispersa, podem combinar-se e efetivamente se combinam de múltiplas maneiras. Uma primeira ponderação aqui diria respeito a problemas de *escala*, em conexão com os quais se introduz a idéia de que considerações de eficiência estão longe de impor sempre a preferência pelas formas dispersas e atomizadas que melhor se ajustam ao modelo do mercado. Ao contrário, o jogo do próprio mercado, deixado a si mesmo, é com frequência propício a que a busca de eficiência redunde na criação de oligopólios e monopólios, ou quando nada de corporações de grande porte que pouca afinidade têm com a idéia de um mercado descentralizado e atomizado. Em um mundo de corporações transnacionais que competem com o próprio Estado-nação como pontos de referência no condicionamento da vida das pessoas, essa proposição remete a um fato bem óbvio. Isso não impede que pareça bem pouco óbvio, porém, algo que certos analistas mais lúcidos (e insuspeitos de preferências convencionalmente marxistas) vêm destacando há tempos: o fato de que, precisamente pelo alcance das decisões controladas por tais corporações e a maneira como essas decisões afetam a atividade econômica global e, por meio dela, variados aspectos da vida de tanta gente, há algo de tortamente eufemístico na

5 Ver Reis (1991) para a discussão da relevância do modelo do mercado como referência tanto analítica, quanto valorativa com respeito à questão da democracia.

6 Veja-se a análise do significado das eleições americanas de 1992 em Lipset (1993).

disposição de tratá-las como corporações "privadas" — e se imporia reconhecer que cabe ver as grandes corporações "pseudoprivadas" como alvo legítimo de demandas de democratização nas quais os interesses afetados por suas decisões se fizessem de alguma forma presentes nelas.⁷

Ora, atendida de maneira tão apropriada quanto possível a conveniência de assegurar responsabilidade a tais corporações, o ponto principal aqui é o de que *certamente é o caso* de contar com elas em nome dos benefícios produzidos para todos em conexão com considerações de eficiência e produtividade. Ao mesmo tempo, porém, a perspectiva trazida por avaliações e indagações como as do parágrafo anterior torna patentes as dificuldades de uma proposta que pretenda restringir a afirmação de um princípio liberal e autonomista exclusivamente ao desígnio de contenção do Estado, vendo nele o foco único de concentração de poder passível de assumir formas danosas ou antidemocráticas. Ao invés disso, cumpre substituir o tenso confronto entre capitalismo e socialismo que caracterizou a retórica deste século confuso pelo reconhecimento de que, no espectro que vai do Estado totalitário, em um extremo, à ficção do mercado atomístico e igualitário, no outro, há amplo espaço para o exercício da imaginação criadora na busca de formas de se realizar a combinação apropriada entre o recurso à centralização e à concentração de poder no interesse da eficiência coletiva, por um lado, e os imperativos democráticos e também de eficiência correspondentes à dispersão, à descentralização e ao mercado, por outro. Mercado capitalista mesclando fatores mais ou menos atomizados ou integrados, regulação estatal e intervenção estatal corretiva, terceirização, "mercado socialista" e autogestão, corporações "pseudoprivadas" mais ou menos democratizadas, ocasionalmente empreendimentos estatais e empresas públicas de grande porte — eis algumas das muitas formas por meio de cuja combinação a criatividade institucional pode pretender preencher esse espaço.

Contudo, essa variada combinação mercado-Estado não poderá prescindir, como se disse, da feição social-democrática que o capitalismo democrático deverá de alguma forma assumir e na qual o *welfare state* tem papel indispensável a cumprir. E aqui se dá um desdobramento crucial. Pois o *welfare state* não diz tudo a respeito da social-democracia. Com efeito, a experiência dos países de capitalismo avançado e de maior tradição democrática resultou em consagrar uma forma específica de se organizarem as relações do Estado com os principais focos de interesses existentes na sociedade, em particular os interesses de tipo *funcional* que se estruturam em torno das atividades econômicas. Trata-se do fenômeno que se tornou conhecido como "neocorporativismo", no qual interesses patronais e de trabalhadores, organizados nacionalmente por intermédio de sindicatos e associações que tendem ao monopólio da representação das categorias correspondentes, associam-se com o Estado (de cujo reconhecimento recebem o *status* de entidades semipúblicas) para processar grande parte das decisões de política econômico-social de importância. Cria-se, assim, uma estrutura corporativa

7 Ver Dahl (1970) e Dahl (1990).

de representação e decisão baseada em conselhos e câmaras vinculados ao ramo executivo do Estado, ou por ele patrocinados e supervisionados, estrutura esta que contorna e complementa a arena parlamentar-eleitoral onde principalmente se desenvolve a disputa entre os partidos políticos. O padrão social-democrático geral se apresenta, portanto, como um sistema no qual se articulam o jogo político-partidário convencional, o *welfare state* e certo formato neocorporativo de representação de interesses funcionais que envolve de maneira importante o Estado.⁸

A presença e a relevância desse componente corporativo nos arranjos institucionais dos países capitalistas avançados e de democracia estável encerram importante lição para o debate brasileiro. Pois o corporativismo é objeto de denúncia insistente e amplamente consensual entre nós, e o vocábulo correspondente compõe com outros de uso frequente no noticiário e no comentário correntes (clientelismo, fisiologismo...) o léxico maldito da política brasileira atual. Apesar da ambiguidade quanto ao significado da expressão (que ora designa certo componente autoritário que remete ao fascismo e ao Estado Novo, ora indica a busca egoísta de interesses estreitos por parte de grupos ou corporações), esse consenso negativo se revela totalmente opaco com respeito a algo que se destacou anteriormente: o fato de que um Estado democrático será necessariamente, em certa medida, um Estado sensível perante os interesses que se afirmam na sociedade — e parte importante do esforço de institucionalização democrática consiste justamente em *articular*, nesse sentido, Estado e sociedade, tornando possível o processamento e a acomodação institucional do conflito entre os interesses sociais. O corporativismo se mostra, assim, como a realização cabal (mediante a presença direta de certos interesses sociais importantes em espaços de negociação promovidos pelo Estado) de uma tendência inerente à dinâmica da própria democracia, e não é por outra razão que a trajetória cumprida pelos países democráticos ao longo deste século *chega* às estruturas corporativas a partir de momentos iniciais em que focos diversos de interesses funcionais se afirmavam *autonomamente* e tinham mesmo, com frequência, relações de hostilidade com o Estado. Entendido de maneira adequada, o corporativismo é, pois, parte latente ou aberta da democracia — e a questão é, naturalmente, a de assegurar condições de transparência para as deliberações processadas nas estruturas corporativas e tratar de evitar as distorções e os injustificados monopólios que obviamente se podem criar na concessão dos direitos de representação de diferentes categorias (a restrição decisiva, aqui, devendo ser apenas, em princípio, a da capacidade real desta ou daquela entidade ou associação para se constituir em interlocutor efetivo perante as categorias que pretende representar). Seja como for, a denúncia inflexível do corporativismo

⁸ Ver, por exemplo, Berger (1981) e Offe (1984).

que caracteriza os debates brasileiros não apenas avalia de forma equivocada seu potencial democrático, como também tende a inviabilizar um instrumento que pode contribuir de maneira importante para a *eficiência* da administração econômica, como certas experiências hesitantes com as câmaras setoriais têm demonstrado recentemente mesmo entre nós. Portanto, contra a mitologia negativa que prevalece quanto a este aspecto, a redefinição do papel do Estado terá de reconhecer a necessidade de *construção* de um apropriado corporativismo brasileiro, que claramente supõe a correção de distorções autoritárias anteriores.

Que dizer, nesse quadro, dos partidos políticos e de seu papel como instrumento de agregação e veiculação de demandas dirigidas ao Estado? Creio que cabe ressaltar dois aspectos. O primeiro se refere a outro lugar-comum das discussões que ocorrem no país, nas quais nossos partidos políticos são invariavelmente apresentados como entidades deficientes, amorfas e sem consistência. O modelo tomado como contraste aqui é o de um sistema partidário composto de partidos de conteúdo ideológico nítido e diferenciado, cada um dos quais dirigiria sua mensagem à determinada fração do eleitorado, em especial a certa classe social. O que cabe ponderar a respeito é que esse modelo de partidos ideológicos não é mais que uma idealização ou estilização de certas experiências históricas fugazes, e que a tendência há muito observada nos sistemas partidários amadurecidos dos países de maior tradição democrática é antes a do estabelecimento e predomínio de partidos do tipo que Otto Kirchheimer designou como *catch-all parties*, ou partidos "pega-tudo", orientados pela busca pragmática de apoio eleitoral tão diversificado e amplo, quanto possível [Kirchheimer (1966)]. Tal tendência se observa (muito antes da derrocada recente do socialismo mundial e de ocorrências como o "eurocomunismo" de alguns anos atrás), mesmo no caso dos partidos socialistas de origem marcadamente ideológica e até revolucionária, cuja acomodação pragmática ao jogo eleitoral da social-democracia se vê fortemente favorecida pela implantação e consolidação da representação funcional de interesses nas estruturas neocorporativas. Com efeito, na medida em que os interesses da classe trabalhadora de determinado país se vêem representados pela presença sindical nas esferas neocorporativas, torna-se redundante e mesmo contraproducente que também o partido que pretende representá-la (o qual, ao menos em certos casos, acha-se intimamente ligado a sindicatos trabalhistas) insista em falar exclusivamente em nome dela, renunciando, assim, ao incremento do potencial eleitoral que a diversificação de sua mensagem tende a propiciar.⁹

Como parece claro, tais observações contêm também lições relevantes para as preocupações relativas à reforma do sistema partidário brasileiro, como parte da reforma do Estado e de seus padrões de articulação com a sociedade. Elas destacam a idéia de que a representação partidária é por essência agregadora e

9 Ver Przeworski e Sprague (1985).

tendencialmente "pega-tudo", e o empenho de legislar a respeito deveria estar atento para isso (especialmente diante da recomendação "corporativista" anteriormente introduzida), não obstante o que pode haver de justificado na preocupação com evitar um possível excesso de amorfismo partidário. Pode-se acrescentar a convergência que essa perspectiva evidencia com certas considerações impostas pelo realismo relativamente à participação bem-sucedida no jogo eleitoral nas condições do eleitorado brasileiro politicamente pouco sofisticado, desinformado e desatento: nessas condições, o apego a formulações ideológicas mais ou menos complexas e de conexão talvez obscura com a vida cotidiana dos eleitores populares pode significar, para os partidos que buscam sua confiança e lealdade, deixar o terreno livre para a mensagem mais inescrupulosa e eleitoralmente eficaz das lideranças populistas de tipo variado.

Mas lição talvez mais importante se pode extrair do segundo aspecto anteriormente anunciado com respeito ao problema dos partidos. Ele se refere à questão do número dos partidos, destacando a excessiva proliferação dos partidos brasileiros (vista como associada ao amorfismo recém-considerado) e os obstáculos a lhe serem talvez opostos na revisão constitucional prevista. A ponderação a ser feita aqui resgata sobretudo certas constatações dos estudos de Giovanni Sartori sobre os sistemas partidários, constatações estas que redundam em tornar secundária a importância do número, em si, dos partidos existentes. O problema crucial residiria antes na existência ou não de tendências à *polarização* da disputa política no próprio plano da sociedade, as quais se traduziriam em termos de distância ideológica entre os partidos e na propensão do sistema partidário a vir a caracterizar-se por formas *centrifugas*, e não *centrípetas* ou convergentes de competição. A importância secundária do número de partidos, em si mesmo, revela-se sobretudo no fato de que o vilão principal de Sartori entre os sistemas partidários corresponde ao modelo por ele designado como "pluralismo polarizado", que se ajusta a casos como o da República de Weimar, na Alemanha, o da IV República francesa e o do Chile pré-1973. Nesse modelo, um alto potencial de instabilidade política se dá em associação com certa proliferação *moderada* de partidos em circunstâncias em que, a polarização e a competição partidária centrífuga se vêem favorecidas.¹⁰

O interesse especial dessas observações, de acordo com nosso ponto de vista, reside em que elas se opõem claramente à tendência a atribuir demasiada

¹⁰ Veja-se Sartori (1976), cuja discussão do caso de pluralismo polarizado chama a atenção (de maneira que faz lembrar experiências brasileiras mais ou menos dramáticas ou banais, como a recentíssima convergência de Maluf, Sarney e Lula no apoio ao reajuste mensal de 100% da inflação para os salários) para a característica de que o governo, com frequência exercido por forças de centro, tende a sofrer oposição irresponsável tanto à direita quanto à esquerda. Talvez valha a pena registrar também a proposição de que o bipartidarismo (frequentemente idealizado entre nós) supõe, para funcionar satisfatoriamente, a existência de homogeneidade social: ainda que possa reforçar essa homogeneidade, uma vez implantado, ele seria pouco propício à estabilidade, naturalmente, em circunstâncias em que não visasse senão a dar expressão partidária à polarização social subjacente [Sartori (1976, pp. 191-2)].

importância, nos debates brasileiros, aos dispositivos legais e formais por si mesmos, em correspondência com a tendência a conceber a política em geral como tendo a ver com a esfera do "institucional", tomado como algo em grande medida independente e à parte dos processos sociais subjacentes. Naturalmente, a preocupação com a eficácia da ação política, entendida como ação de construção institucional, não pode senão tratar de recorrer, como se indicou antes, à atuação junto ao Estado e por meio do Estado (por contraste com a "reforma moral" da sociedade), e o aparato legal é objeto importante dessa atuação. Mas a idéia de uma aparelhagem institucional que mereça o nome (e não corra o risco de converter-se apenas em letra morta ou, pior ainda, de agravar os problemas que busca solucionar) é a de dispositivos capazes de lançar raízes no contexto social ao qual se referem — e a eficácia nesse sentido crucial depende da sensibilidade ao *condicionamento* e às *limitações* que o próprio contexto impõe à ação no plano formal e legal. No caso específico do sistema partidário, as análises de Sartori corroboram a importância, anteriormente destacada, de um "problema constitucional" básico que é antes de mais nada *social* e "estrutural", e trazem implícita a advertência de que as regras relativas à reforma partidária que eventualmente se criem no quadro da revisão constitucional podem revelar-se inócuas ou contraproducentes se não estiverem atentas para esse condicionamento.¹¹

E' talvez particularmente relevante destacar aqui o fato de que o processo político-eleitoral brasileiro, em associação com as características do eleitorado anteriormente apontadas, revela a propensão do eleitorado popular majoritário a orientar-se diante do universo político-partidário, não por referência aos *issues* ou questões do debate político que enchem as páginas dos jornais em cada conjuntura (e com respeito aos quais a carência de informação tende a ser total), mas antes em termos de polaridades singelas, porém reais e sempre retomadas, nas quais se contrapõem sobretudo "pobres" e "ricos".¹² Esse traço de psicologia política, naturalmente em correspondência com as carências materiais e intelectuais ligadas às condições da estrutura social brasileira, é o húmus por excelência de nosso populismo. Não são claras as consequências a extrair daí quanto às regras específicas a serem estabelecidas para a vida partidária no interesse da consolidação e fortalecimento da democracia brasileira. Creio, porém, que o conjunto das observações pertinentes autorizam propor uma idéia orientadora: a de que a melhor aposta estaria em buscar a eliminação dos inconvenientes do populismo em

11 Outro exemplo de falta de atenção apropriada para o substrato social dos problemas institucionais se teve em muito da discussão recentemente ocorrida sobre parlamentarismo e presidencialismo. Registre-se aqui apenas a maneira pela qual os argumentos referidos à ocorrência de estabilidade ou instabilidade em correspondência com cada um dos dois sistemas de governo tendiam a omitir algo que é destacado com propriedade por Nohlen (1991): o fato de que "os sistemas presidenciais são instáveis na América Latina, enquanto os sistemas parlamentares são estáveis na Europa". Naturalmente, a implicação importante, que Nohlen explicita, é a de que por detrás da variável "região" (América Latina e Europa) se encontram situações diferentes nos aspectos estrutural, econômico, social e de psicologia coletiva.

12 Ver, por exemplo, Reis (1978) para a análise de material empírico pertinente.

condições institucionais e legais que, sejam quais forem os dispositivos quanto ao número total de partidos e os demais aspectos da questão partidária, permitam a um ou alguns partidos de apelo popular consistente virem a se transformar no fator de incorporação estável das massas populares brasileiras ao processo político. Não obstante à persistência de um problema constitucional não resolvido como pano de fundo desse processo — ou por isso mesmo —, o que cabe tratar de instaurar são condições nas quais se faculte o aprendizado de parte a parte (isto é, nos dois lados da polarização e do conflito que o problema constitucional faz ao menos latentemente presentes) em que a simpatia por aquele partido popular deixe de aparecer como "extremismo" ameaçador. Os traços associados à própria singeleza que caracteriza as percepções do eleitorado popular relativamente ao universo político justificam presumir que o empenho de êxito eleitoral se encarregará por si só de garantir que esse aprendizado se dê forçosamente pelo lado das lideranças de tal partido — ainda que estas contemplem inicialmente certos setores de "vanguarda" do eleitorado e se apeguem a propostas radicais ou revolucionárias.

IV UM ESTADO PLURAL: FEDERALISMO E REPRESENTAÇÃO

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

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

Há um aspecto bem óbvio pelo qual a avaliação predominante a respeito do assunto se justifica. Não pretendo negar a conveniência de ajustes nas regras atuais, sobretudo tendo em vista que boa parte das distorções hoje existentes quanto à representação dos estados se deve a iniciativas dos governos militares do regime de 1964, cuja inspiração foi claramente a de assegurar apoio eleitoral e institucional

para os interesses do regime. Mas a discussão tem certamente sido pouco atenta para outros aspectos da questão, e cabe trazer uma nota de cautela.

O ponto principal a ponderar é o de que, se a Federação corresponde a algum valor real a ser concretizado ou preservado, a representação dos cidadãos dos diferentes estados *não* tem por que pretender ser igualitária, nos termos em que o argumento dominante toma a idéia de representação igualitária. O princípio envolvido na forma federativa de organização corresponde ao que alguns estudiosos contemporâneos, especialmente Arend Lijphart, têm chamado de modelo "consociativo" (ou "consociacional") de organização e representação, por contraste com o modelo majoritário.¹³ O modelo consociativo forneceria perspectivas mais propícias de enquadramento institucional adequado e estável do processo político (ou mesmo se imporia eticamente, se as coisas são vistas de um ponto de vista doutrinário) naqueles casos em que coletividades abrangentes, como as sociedades nacionais, apresentam-se como sociedades "plurais" em algum aspecto relevante. Trata-se de sociedades divididas em grupos ou coletividades parciais que se diferenciam em torno de características importantes para a conformação da própria identidade pessoal dos seus membros e talvez de seus valores mais caros ou significativos, tal como tende a dar-se no caso dos grupos étnico-linguísticos, dos grupos religiosos, eventualmente dos grupos de base territorial ou regional, etc. A principal idéia envolvida é a de que, na medida em que as divisões sociais correspondam a coisas de tal importância (que não seriam passíveis de barganhas em torno de maiorias ou minorias ocasionais), as decisões adotadas pela coletividade nacional abrangente, ou pelo Estado em nome dela, não poderiam orientar-se por critérios meramente majoritários ou plebiscitários, correndo, assim, o risco de colocar permanentemente em desvantagem os interesses maiores de uma ou outra das categorias em questão. Daí a preocupação de que o princípio de igualdade se aplique na representação das categorias ou subcoletividades como tal, com conseqüências que resultam necessariamente, no nível dos membros individuais de cada categoria, em desigualdades do tipo da que se tem destacado a propósito da representação dos estados brasileiros.¹⁴

Ora, o federalismo é provavelmente a forma mais clássica e o exemplo por excelência de recurso ao princípio envolvido no modelo consociativo. Não faz sentido, portanto, pretender aplicar à organização federativa o igualitarismo majoritário ou plebiscitário que se vem apregoando com tanto furor, o qual

13 Ver, por exemplo, Lijphart (1982).

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

desconhece as coletividades intermediárias e se refere ao nível dos indivíduos. Naturalmente, é possível observar que o Senado é o lugar previsto, em nossa aparelhagem institucional, para a aplicação do princípio consociativo, assegurando-se ali a representação dos estados como tal. Contudo, é discutível, em primeiro lugar, que disso decorra a possibilidade de se ignorar inteiramente aquele princípio no plano da Câmara dos Deputados, até porque a própria Constituição é ambígua a este respeito: se estabelece, por um lado, que ela é composta de representantes *do povo* (art. 45), por outro lado se refere também à representação *do estado* na Câmara dos Deputados (art. 27) e à representação *por estado* (art. 45, 1º). Em segundo lugar, acho revelador do ânimo pouco atento a matizes importantes com que a discussão se trava o fato de que o plebiscitarismo da proposta "igualitária" foi introduzido e defendido com vigor, recentemente, em um momento em que ainda havia incerteza a respeito do resultado do plebiscito de abril de 1993 sobre parlamentarismo ou presidencialismo — e em que muitos dos seus defensores contavam com a efetiva introdução do parlamentarismo, eventualidade diante da qual a tendência inequívoca era no sentido ou de extinguir o Senado ou de limitar severamente seu papel como órgão dotado de poder efetivo, fazendo da Câmara dos Deputados a sede real do poder político nacional. Além disso, o proporcionalismo igualitarista e plebiscitário a respeito da representação dos estados não se coaduna bem com o empenho, que também se vai tornando consensual, de restringir o número de partidos mediante regras mais ou menos artificiais: se vamos ser proporcionalistas estritos, como pretender restringir a representação dos votos obtidos por qualquer partido, pequeno que seja?¹⁵

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

¹⁵ Note-se que, para os parlamentaristas, há um fator adicional de inconsistência no fato de que a posição plebiscitária quanto à representação estadual não se ajusta ao antiplebiscitarismo que é da essência da própria iniciativa parlamentarista, que buscava desloca e neutralizar a relação direta e plebiscitária do chefe do governo (e dos candidatos a chefe do governo) com o eleitorado.

benéficas em termos de **redução** do peso negativo representado pela atuação de fatores clientelísticos e "fisiológicos" nas decisões que nela se processam.

Admitida — ressalte-se novamente — a conveniência de correções e ajustes nas regras atuais, a perspectiva esboçada no parágrafo anterior não parece propiciar chão sólido para justificar o radicalismo da proposta de proporcionalismo estrito. Sem dúvida, nossos estados estão longe de representar, em muitos casos, fundamentos intocáveis de identidade coletiva, como ficou bem claro, por exemplo, com a facilidade com que se levou a cabo recentemente a divisão de alguns deles ou com as numerosas propostas de redefinição do mapa dos estados que proliferaram na Assembléia Constituinte. Mas isso não permite que se minimize a realidade sociopsicológica dos estados em outros casos, ou, em geral, a significação da diversidade regional do país como fator de identidade, ponderação esta que, dados os termos em que o problema se acha posto, parece necessário salientar especialmente com relação ao Nordeste. Além disso impõe-se a consideração óbvia do desequilíbrio que caracteriza a Federação brasileira, com o desproporcional peso econômico de São Paulo — e o fato de que São Paulo já goza, como consequência, de decisiva influência mesmo *política* sobre a vida nacional. A simplificação que consiste em apresentar o Norte/Nordeste como o espaço da política socialmente retrógrada e propensa à corrupção e o Sudeste, especialmente São Paulo, como aquele da política socialmente avançada e de alguma forma ideológica ou eticamente superior certamente não é muito mais que uma mistificação, e parece claramente insuficiente para justificar a imprudência de pretender cumular o singular peso de que São Paulo já dispõe com regras que lhe dobrem a representação. Cabe lembrar que São Paulo, além de ser o foco dinâmico que o torna a fonte de lideranças e movimentos claramente vanguardistas com respeito ao processo político brasileiro, é também, em parte como consequência de fenômenos que se ligam a esse dinamismo mesmo, o ponto de origem, ou um decisivo ponto de apoio, de algumas das manifestações populistas mais bem-sucedidas no plano nacional, para não falar de certos "franciscanismos" recentes e menos recentes. E é lá, afinal, que está a parcela de longe mais importante das lideranças empresariais nacionais — caracterizadas, no quadro do imaturo e "selvagem" capitalismo brasileiro e do problema constitucional não resolvido que dele resulta, por tímido compromisso com as instituições democráticas e pela disposição sempre pronta de articular-se com eficácia na defesa, em geral míope e oportunista, de seus interesses. Apesar dos matizes que é obviamente possível tratar de introduzir aqui, cumpre reconhecer, como penosas experiências de nossa história recente demonstram, não apenas que a democracia não é um valor decisivo para as elites empresariais, mas também que o jogo democrático pode freqüentemente surgir aos seus olhos como ameaçando valores que, estes sim, são decisivos.

V CONCLUSÕES: ESTADO SOCIAL, CLIENTELISMO E AUTONOMIA

Ao cabo desta discussão, algumas recomendações específicas se acrescentam aos grandes traços do perfil a ser buscado para o Estado que se esboçaram ao final da seção 2. Elas se referem a um Estado capaz de ajudar a criar um mundo de grande complexidade relativamente à combinação de iniciativas dispersas e autônomas dos agentes privados e de formas diversas de concentração eficiente de recursos, incluindo as que se referem a iniciativas e empreendimentos do próprio Estado; elas remetem à social-democracia como padrão necessário de conformação da articulação Estado-sociedade, contemplando papel importante a ser cumprido pelo assistencialismo do *welfare state*; elas destacam a necessidade de construção de um corporativismo benévolo e eficiente e sua ligação com os objetivos a serem buscados na esfera partidária; elas resgatam, finalmente, contra certos consensos problemáticos do momento, a necessidade de atenção para a dimensão regional e federativa da organização do Estado brasileiro.

Encerremos com algumas observações que ressaltam e dramatizam certa tensão fundamental a que os esforços de redefinição do Estado terão de estar atentos. Refiro-me à tensão entre os objetivos mudancistas que deverão orientar esses esforços (seu componente "utópico" ou idealista, se quiser), por um lado, e, por outro, o componente de realismo que o empenho de eficiência torna indispensável.

Tomemos o tema crucial da dimensão social da cidadania e da implantação eficaz do assistencialismo estatal correspondente. Naturalmente, o objetivo último a ser buscado com a realização plena da cidadania democrática é a *autonomia* dos cidadãos. Poder-se-ia pretender que tal objetivo não pode ser propriamente realizado senão mediante a *conquista* popular dos benefícios da cidadania, o que suporia a ocorrência, em escala adequada, da organização espontânea e ela própria autônoma dos interesses populares. Contudo, nas condições de afirmação parcial e limitada da dinâmica capitalista e de preservação dos traços de heteronomia e conformismo que se ligam com as carências materiais e intelectuais de amplos contingentes dos estratos populares, dá-se o paradoxo de que o Estado, com sua ação no plano social, tem de ser ele mesmo o agente produtor, no limite, até da capacidade popular de reivindicação.¹⁶

¹⁶ Esse paradoxo é elaborado mais extensamente em Reis (1989a). Os parágrafos que se seguem no texto retomam de perto certa passagem desse artigo.

Uma das ramificações importantes desse paradoxo envolve a reavaliação político-institucional da idéia de "clientelismo", que (como outras categorias anteriormente mencionadas) carrega-se de ressonâncias marcadamente negativas no vocabulário político brasileiro e internacional. Observe-se, inicialmente, que alguns analistas políticos importantes da atualidade, como Jürgen Habermas, apontam, nos países ocidentais avançados, a transformação dos cidadãos em "clientes" como consequência da atuação do *welfare state*.¹⁷ Essa denúncia do cidadão-cliente tem como referência contrastante um quadro idealizado de virtude cívica e de responsabilidade e altruísmo solidários ou patrióticos. Talvez a denúncia se justifique. Mas o que aqui importa é que as análises em questão deixam claro que a lógica do próprio *welfare state* plenamente realizado supõe e incorpora a postura de cliente na relação do cidadão com o Estado. Nessa ótica, fica também claro o que haveria de absurdo na estratégia de se pretender chegar, no Brasil, a um *welfare state* digno do nome a partir de uma perspectiva na qual os traços que tomam o processo brasileiro propenso ao clientelismo sejam apenas alvo de condenação e repúdio, ao invés de serem tomados como um *dado* de nossa realidade a ser processado como tal. Naturalmente, nas condições da estrutura social brasileira, qualquer pretensão de implantação autêntica e difundida de uma cidadania "cívica" previamente à incorporação sócio-econômica minimamente adequada da grande maioria de marginais ao sistema não poderia soar senão como ironia. Em outros termos: temos de fazer *clientes* reais para que possamos ter cidadãos em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir as virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que são o anverso daqueles direitos.

É possível dizer, pois, que aquilo que se trata de obter é, de certa forma, a institucionalização do clientelismo, envolvendo, entre outras coisas, a superação do ingrediente de mera manipulação com objetivos eleitorais que corresponde à parte substancial do atual clientelismo brasileiro. Ressalte-se, em primeiro lugar, a partir daí, que, se a implantação de um Estado capaz de atuar orgânica, igualitária e eficazmente na busca de objetivos "altos", inclusive de política social, é inequivocamente a meta a se tratar de alcançar (correspondendo ao ideal do Estado a um tempo democrático e eficiente), é preciso atentar para o fato de que a operação de um "mercado político" que surge como negativo à luz de modelos idealizados (interesseiro, "fisiológico"...) é o contexto inarredável em que se desenvolverá o esforço de implantá-lo. No que diz respeito à política social do Estado, contudo, há uma qualificação importante mesmo quanto ao suposto caráter negativo desse "mercado". Pois a atuação estatal nessa área se dirige, por definição, a necessidades ou interesses negligenciados ou desatendidos; mais que isso, ela se dirige mesmo, com frequência, a carências vividas como *urgentes* e,

17 Ver, por exemplo, Habermas (1975)

muitas vezes, marcadas pela urgência do "fisiológico", em sentido bem estrito. Tudo isso redundaria em trazer certa legitimidade de tipo peculiar a práticas que — embora tendam a ser vistas com reservas em uma concepção do Estado que associe racionalidade e eficiência com organicidade, coerência e isenção — terão no fato de serem imediatistas, paternalistas e "clientelistas" uma condição da própria eficiência.

Mas mesmo se tomamos a face mais feia e negativa daquele mercado político, destacando nele o aspecto de barganha em torno de interesses mais ou menos estreitos, cumpre adotar também com respeito a ela uma postura realista. Pois ela é parte inevitável do processo político, e parte amplamente dominante desse processo no contexto geral brasileiro — e pretender abolir a política para fazer democracia forte é uma contradição nos próprios termos, redundando na "solução" autoritária para o problema constitucional não resolvido.

Naturalmente, a expectativa de que o esforço de reconstrução institucional do Estado possa vir a representar um avanço verdadeiro com respeito à situação prevalecente não tem como evitar o postulado de que se pode ter no Estado um agente capaz de exame lúcido e ação conseqüente quanto aos problemas que defrontamos. Parte crucial disso corresponderia a certa capacidade especial de "reflexividade" que incorpora o necessário componente "utópico", correspondendo à capacidade de distanciar-se do jogo imediatista dos interesses em função do objetivo de construção institucional, embora esse distanciamento tenha de saber evitar o puro e simples moralismo ou idealismo e deva contar com o jogo de interesses no esforço construtivo. Tal postulado é, sem dúvida, problemático, dado o caráter em geral condicionado da atuação do Estado que anteriormente se apontou. Contudo, às vezes se tem a oportunidade de ver coisas como assembléias constituintes em operação — ou representantes eleitos do povo realizando, como farão agora, o trabalho de revisão constitucional. Se mesmo em ocasiões como essas não se pudesse agir na presunção mais favorável a respeito daqueles a quem cabe a responsabilidade de discutir e decidir, não restaria qualquer esperança.

BIBLIOGRAFIA

BERGER, Suzanne (org.). *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. New York: Cambridge University Press, 1981.

DAHL, Robert A. *After the revolution? Authority in a good society*. London: Yale University Press, 1970.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

- FURTADO, Celso. Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional, *Política Externa*, v. 1, n. 4, pp. 3-10, mar. 1993.
- HABERMAS, Jürgen. *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press, 1975.
- JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.
- KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of the Western European party systems. In: LaPalombara, Joseph & Weiner, Myron (orgs.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- LIJPHART, Arend. Os modelos majoritário e consociacional de democracia. In: Lamounier, Bolívar (org.). *A ciência política nos anos 80*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- LIPSET, Seymour M. The significance of the 1992 election. *PS: Political Science & Politics*, v. 26, n. 1, pp. 7-16, março de 1993.
- NOHLEN, Dieter. La reforma institucional en América Latina: Un enfoque conceptual y comparativo. In: Nohlen, Dieter & de Riz, Liliana (orgs.). *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires: Editorial Legasa/Cedes, 1991.
- JFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PRZEWORSKI, Adam; SPRAGUE, John. Party strategy, class organization and individual voting. In: Przeworski, Adam. *Capitalism and social democracy*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- REIS, Fábio W. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: Draibe, Sônia e outros. *Para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989a.
- REIS, Fábio W. Estado, economia, ética, interesses: Para a construção democrática no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1, pp. 33-56, jun. 1989b.
- REIS, Fábio W. Para pensar transições: Democracia, mercado, estado, *Novos Estudos Cebrap*, n. 30, pp. 76-98, jul. 1991.
- REIS, Fábio W. (org). *Os partidos e o regime: A lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.
- SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems*. New York: Cambridge University Press, 1976, vol. I.
- SIMONSEN, Mário Henrique. O risco de optar pelo atraso. *Veja*, n. 997, pp. 24-35, out. 1987.