

# GÊNESE E APOCALIPSE

## ELEMENTOS PARA UMA TEORIA DA CRISE INSTITUCIONAL LATINO-AMERICANA

Wanderley Guilherme dos Santos

As características da ordem industrial contemporânea resultam dos caminhos históricos de sua instauração. Há significativas diferenças entre os diversos países já industrialmente avançados, geradas pela sequência e modos distintos de formação de seus principais agentes econômicos e sociais — fundamentalmente o empresariado e as classes trabalhadoras. Essas diferenças manifestam-se nas variações institucionais entre países já avançados e os latino-americanos. São essas variações institucionais que requerem entendimento preliminar a fim de que se avalie mais adequadamente a crise institucional contemporânea. Para efeito de ordenação do raciocínio vou utilizar o modelo sugerido por Robert Dahl (*Polyarchy*, Yale University Press, 1971), a ele incorporando ponderações adicionais, que, a meu ver, esclarecem a natureza das diferenças entre a formação histórica latino-americana e a formação européia e anglo-saxônica.

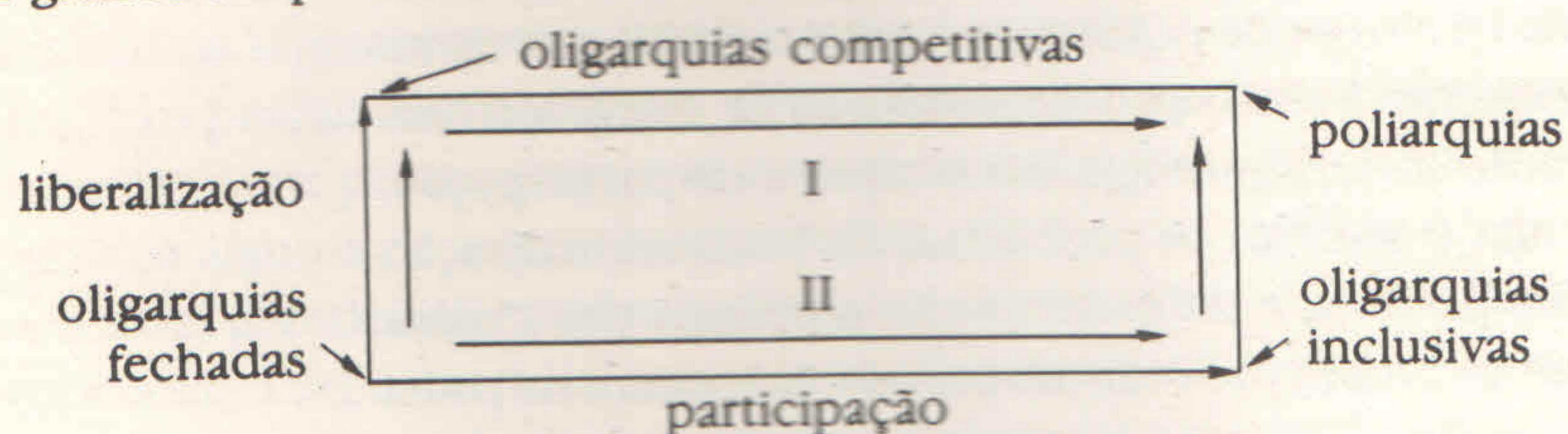
O modelo dahliano estipula a existência de dois eixos fundamentais para a compreensão da evolução política das sociedades — eixos chamados de *liberalização* e de *participação*. O eixo *liberalização* refere-se ao grau de institucionalização já alcançado pelas regras de competição política e acatamento de seus resultados, isto é, na medida em que todos os participantes da disputa política se reconhecem mutuamente os direitos de criar organizações, de expressão, de voto, de competir por cargos públicos, enfim, de todos os direitos característicos de uma ordem liberal. O eixo *participação* refere-se à proporção da população a que tais direitos e liberdades são garantidos. Como se sabe, esses dois movimentos não obedeceram ao mesmo ritmo de evolução e sequência, nos países europeus

Este trabalho foi apresentado na conferência internacional sobre "Identidad Latinoamericana, Modernidad y Postmodernidad", CLACSO, Buenos Aires, 14 a 16 de outubro de 1987. Trata-se de uma reflexão exploratória, tendo por objetivo orientar pesquisa em andamento, antes que diagnóstico conclusivo. Daí a inexistência de referências bibliográficas, as quais poderiam adicionar ao texto alguma dose indesejável de solenidade.



e anglo-saxões, havendo a institucionalização da competição política antecedido de muito a extensão daqueles direitos e liberdades a toda a sociedade. Assim, enquanto a competição política já se havia estabilizado ao final do século XVII, na Inglaterra, é só durante o século XIX que se iniciam as reformas que iriam garantir tais direitos e liberdades aos mais variados segmentos da população. O eixo participação, em última análise, remete aos estágios de incorporação política de parcelas cada vez mais amplas da sociedade, caracterizados pelas sucessivas franquias democráticas representadas pela abolição do voto censitário, do critério de sexo, idade etc.

O ideal democrático, obviamente, é representado pelo sistema político que seja plenamente institucionalizado e que compreenda toda a população, restando apenas o requisito de um mínimo de idade para que se tenha acesso completo ao catálogo de direitos e liberdades. Importante na reflexão dahliana, a partir deste ponto, é que duas sequências principais podem caracterizar a instauração das sociedades de massa contemporâneas. A primeira conduz de um regime de oligarquia fechada a um regime de competição oligárquica (liberalização sem participação ampliada) e daí à poliarquia, isto é, à participação generalizada após a *institucionalização da competição política*. A segunda procede das oligarquias fechadas às oligarquias inclusivas (participação ampliada sem concomitante institucionalização) e daí à poliarquia, via *institucionalização da competição política*. Um gráfico simples auxiliará no entendimento do processo:



Presume-se que a sequência ideal seria aquela representada por uma diagonal de origem no canto esquerdo inferior do gráfico e fim no canto superior direito. Isto significaria que os processos de institucionalização e participação se teriam dado no mesmo ritmo e em contraponto. Não há todavia exemplo histórico de tão feliz coincidência e as sequências históricas européias e anglo-saxônicas obedeceram ou à sequência I: oligarquias fechadas, oligarquias competitivas, poliarquias; ou à sequência II: oligarquias fechadas, oligarquias inclusivas, poliarquias.

Evidentemente seria possível introduzir já agora outras dimensões além daquelas consideradas por Dahl. Mas vou adiar essa reelaboração do modelo para momento posterior a duas considerações cruciais para o entendimento do percurso latino-americano e do papel da política social nesse percurso. A primeira consideração decorre diretamente das implicações substantivas do modelo e aponta na direção do reconhecimento de que a *estabilidade das poliarquias contemporâneas parece estar associada à sequência que prevaleceu na instauração das sociedades industriais de mas-*



sas. Segundo as conclusões de Dahl, países que seguiram a sequência I — primeiro liberalização e depois participação — são mais estáveis do que aqueles que seguiram a sequência II — primeiro alargamento da participação e depois institucionalização da competição política. Os exemplos da sequência II são, caracteristicamente, França e Itália.

Eis aqui uma peculiaridade da evolução latino-americana em relação à esmagadora maioria das experiências das democracias contemporâneas: tal como nos exemplos francês e italiano, o processo político latino-americano caracterizou-se pela incorporação das massas à dinâmica da competição política antes de que se obtivesse estabilidade na institucionalização das regras dessa mesma competição. Esta consideração é de suma relevância porque identifica a origem da instabilidade recorrente dos sistemas latino-americanos em uma peculiaridade de seu processo de formação histórica antes que em perversidade de caráter. A instabilidade endêmica do continente latino-americano resulta primeiramente de certo tipo de engenharia política e pode, pois, por esta ser remediada, antes que de causas por assim dizer naturais, de difícil transmutação.

A segunda consideração é estrategicamente crucial, pois aponta para uma peculiaridade latino-americana em relação a todas as democracias contemporâneas, inclusive a francesa e a italiana. Trata-se do papel da política social na instauração e consolidação da ordem industrial contemporânea. Em todas as democracias modernas a formulação de uma política social — ingrediente do que se pode considerar como o problema da redistribuição — é subsequente à solução dos problemas de integração nacional (o eixo liberalização na terminologia usada aqui) e de participação. Foi só depois de enfrentar e resolver os problemas de institucionalização da ordem liberal contemporânea e da participação ampliada das massas nessa mesma ordem que os problemas redistributivos ingressaram na pauta política cotidiana.

É dispensável tratar aqui as experiências européias e norte-americanas neste particular. Relevante é a consideração de que, na América Latina, a política social — parte do problema redistributivo — não foi posterior à resolução dos dois problemas anteriores, mas utilizada precisamente como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização. A política social-trabalhista latino-americana surgiu como instrumento de engenharia que se estimava ser capaz de quase universalizar a participação política sem, com isso, desequilibrar bruscamente a dinâmica da competição política intra-elites, ainda debilmente institucionalizada.

Não por acaso a origem efetiva da legislação social latino-americana encontra-se em períodos de intensa agitação política das massas, associada a séria crise das instituições políticas. A título de exemplo recordem-se a experiência chilena tendo sua legislação social iniciada com vigor durante e como solução à crise institucional de meados dos anos 20, a experiência brasileira fazendo apelo ao mesmo recurso de engenharia nos anos



30 e a experiência argentina cujo divisor de águas, neste particular, data do início do peronismo, nos anos 45-46. Em certo sentido, pode-se dizer que a revolução de 30, no Brasil, foi antecedida pela revolução de 1924, no Chile, e seguida pela revolução peronista de 46.

A primeira e relevante peculiaridade latino-americana consiste, pois, no fato de que a política social foi utilizada como instrumento de engenharia para dar resposta ao problema da participação ampliada em um contexto de baixa institucionalização liberal. Em princípio, nada permitiria antecipar que tal sequência não pudesse ser bem-sucedida. Em outras palavras, não existe no modelo dahliano nenhuma razão analítica que justifique a inferência de que esta sequência não pudesse produzir, no médio e longo prazos, sistemas tão estáveis quanto os europeus. Que a evolução da política social latino-americana tenha servido de obstáculo histórico antes que de auxílio à institucionalização democrática é algo cuja explicação deve ser buscada para além do modelo de Dahl. Neste ponto é que se faz necessário tornar mais complexo o modelo para dar conta não apenas dos percursos latino-americanos, mas igualmente das diferenças nacionais européias.

De acordo com o modelo de Dahl a única diferença relevante entre as experiências democráticas contemporâneas consistiria na posição temporal do processo de liberalização em relação ao de participação. A sequência e forma específica de incorporação dos diversos segmentos sociais, em particular os segmentos empresariais e os segmentos das classes trabalhadoras, não produziriam nenhum efeito diferenciador maior entre elas. É justamente neste ponto, creio, que o modelo dahliano deixa a desejar. Não há dúvida alguma de que a incorporação política dos trabalhadores das minas e das grandes plantações agrícolas peruanas, antes da incorporação do operariado urbano tradicional, gerou efeitos específicos para o processo político peruano, tal como o regime de Alvarado teve oportunidade de verificar. De outro lado, o fato de que o proletariado urbano argentino tenha sido incorporado pelo corporativismo justicialista, mas não assim o empresariado industrial, ao contrário do caso brasileiro em que ambos os segmentos foram incorporados sob forma institucional semelhante, ajuda na compreensão de algumas diferenças entre os processos políticos argentino e brasileiro.

Não se suponha que a sequência e forma do alargamento do processo de participação sejam importantes apenas para a compreensão das peculiaridades intra-América Latina. É por razões similares que a parte escandinava da Europa terminou por adotar o modelo consociacional de democracia, enquanto os demais, além dos Estados Unidos, desembocaram na poliarquia descrita por Dahl. Na origem das diferenças estão padrões sequenciais e formatos distintos de incorporação.

Limitando a análise à América Latina, tomarei o caso brasileiro como ponto de referência porque nele se concentra o exemplo extremo de certo padrão sequencial e certo formato institucional. Para dizê-lo logo,



no Brasil verificou-se, quanto à sequência, que três entre os principais atores da ordem industrial contemporânea — a burocracia estatal, as forças armadas e a intelectualidade — adquiriram suas respectivas identidades coletivas antes de que a ideologia liberal alcançasse hegemonia no universo de valores em disputa para efeitos de socialização política. Este não foi o caso, por exemplo, do Peru, onde a burocracia estatal foi sempre irrelevante antes da constituição do empresariado como ator político de peso.

O caso brasileiro é igualmente extremo quanto à forma de incorporação. Nenhum dos atores relevantes da ordem contemporânea, aí incluído o empresariado urbano, formou sua identidade coletiva através de partidos políticos. Ou seja, atores políticos mais ou menos homogêneos constituíram-se antes dos partidos nacionais e estes pouco ou nada contribuíram para produzir tal homogeneização. Este não foi o caso argentino, onde pelo menos parte da “inteligência” adquiriu identidade coletiva via partidos políticos. E ainda mais acentuadamente no Peru, onde o proletariado rural adquiriu identidade coletiva via partido comunista ou do movimento aprista, enquanto a massa periférica das cidades estabeleceu-se como ator político pelo odriismo.

Os partidos políticos nacionais são um fenômeno recente no Brasil de pós II Guerra Mundial. Já então somente o campesinato permanecia, como permaneceu até recentemente, para além dos limites do sistema político institucionalizado. Todos os demais atores relevantes já estavam plenamente constituídos e participando ativamente da política. Não foram portanto os partidos que mobilizaram os diversos segmentos sociais, projetando-os na dinâmica política. Foi fundamentalmente o Estado, como assinaléi antes, em que três de seus principais integrantes — a burocracia, as forças armadas e a “inteligência” — desempenhavam papel significativo e eram ideologicamente independentes do empresariado.

Este padrão sequencial (atraso da burguesia) e este formato (irrelevância dos partidos nacionais) ajudam por certo no entendimento de por que o Brasil apresenta o caso extremo e tecnicamente falando mais bem-sucedido da implantação de um corporativismo subdesenvolvido a partir dos anos 30. É durante esse período que o empresariado e as classes trabalhadoras são incorporados à vida política organizada, via sindicalismo tutelado, em uma dinâmica paralela e não de todo coincidente com a dinâmica da vida político-partidária.

O instrumento de engenharia política utilizado para viabilizar essa forma de incorporação foi justamente a política social e trabalhista. Buscou-se com ela domesticar tanto o empresariado quanto as classes trabalhadoras, que passavam por assim dizer a dispensar a estrutura partidária e institucional normais como conduto para suas demandas e reivindicações. A incorporação política desse dois segmentos pilares da ordem democrática contemporânea era filtrada administrativamente pela burocracia trabalhista e previdenciária, chegando portanto semi-adormecida ao sistema político formal.



O preço dessa solução de engenharia para o problema da participação, utilizando a política social como mediação e amortecedor, foi o divórcio prático entre o processo político-partidário normal e a dinâmica da competição entre o empresariado e as classes trabalhadoras que se desenrolava dentro do aparelho burocrático do Estado. O processo político formal era congenitamente instável, pois não estava enraizado nas forças sociais relevantes, enquanto a competição entre as classes obtinha soluções pela intermediação administrativa do Estado. Pedagogicamente, essa intermediação do Estado favoreceu a disseminação de uma atitude, senão de uma ideologia, conformista perante o Estado, ao mesmo tempo em que estimulou uma atitude arrogante por parte da burocracia que, ademais de se ter constituído previamente à formação desses dois atores, via-se agora na posição de árbitro irresponsável da competição entre empresariado e classes operárias.

E assim foi até a década de 70. A relativa estabilidade nas relações competitivas entre empresariado e classes operárias era contraditada pela permanente instabilidade das instituições políticas formais. Ou seja, a solução da crise de participação pela via da política social redistributiva não auxiliou na solução do problema da integração ou liberalização. Ao contrário, serviu como anteparo a que o processo político formal se encontrasse e viesse a se confundir com o processo político substantivo. Daí, igualmente, o fracasso de todas as tentativas de solucionar as crises do processo formal utilizando a política social-trabalhista (ao contrário, tais tentativas sempre pioraram as crises do sistema formal) e, vice-versa, a relevância mínima dos processos formais em relação ao processo substantivo. O potencial de crise era aumentado, ademais, pelo prático monopólio constitucional que transformava o legislativo em único canal autorizado para ordenar legalmente a competição social.

Com efeito, o divórcio entre o processo político formal e a competição distributiva entre o empresariado e os segmentos trabalhadores foi acentuado ainda mais pelo fato de que, se a arbitragem do conflito distributivo se fazia pela mediação burocrática do Estado, a origem da legislação social e trabalhista, a partir de 46, se encontrava nas estruturas do sistema formal — Executivo e Legislativo. Isto quer dizer que a competição por prestígio político dentro das estruturas formais *independia dos custos reais das políticas sugeridas*. De outro lado, os custos reais das políticas trabalhistas e sociais, custos materiais e políticos, ficavam encapsulados pelo segmento burocrático do Estado ao qual está afeita a arbitragem e administração da competição entre empresariado e classes trabalhadoras. Em consequência, a atividade parlamentar destinada a regular a solução dos problemas da participação e da distribuição só produzia dividendos e raramente custos eleitorais. Aqui, sem dúvida alguma, encontra-se uma das raízes que explicam o florescimento e disseminação da política de tipo populista, característica não apenas do Brasil, mas igualmente de todos os países latino-americanos.



A peculiaridade de tentar resolver o problema da participação em contexto de baixa institucionalização liberal pela via da política social (ou seja, pela solução simultânea do problema da redistribuição) produziu no médio prazo o subproduto político que é o populismo irresponsável. A caracterização precisa da política populista em sua substância real, independente de variações retóricas, requer esclarecimento da natureza da política social.

Toda política social constitui, a rigor, uma *meta política*, fornecendo o princípio que permite ordenar escolhas trágicas. O reconhecimento de que toda política social ordena, escalona escolhas trágicas, implica o reconhecimento de que, na prática, toda política social tem custos. Alguém sempre paga de uma forma ou de outra algo para outro alguém que, ou não paga nada, ou paga proporcionalmente menos do que outros. Em outras palavras, toda política social efetiva configura uma política redistributiva, sendo insensato, ou irresponsável, supor que alguma política social possa ser universalmente gratuita. Pois bem, a consequência do divórcio entre o processo político formal e a competição substantiva entre segmentos sociais arbitrada pelo Estado permite justamente que políticos de massa formulem e proponham políticas sociais, portanto redistributivas, como se não o fossem — esta é a essência substantiva da política populista. Para melhor entendimento do mecanismo de transferência mascarada de rendas impõe-se uma distinção conceitual entre política distributiva e política redistributiva.

Chama-se política distributiva toda alocação de recursos discretos que, em princípio, não exclui a alocação do mesmo tipo de recursos um número infindável de vezes. Por exemplo, o calçamento de uma rua ou a instalação de depósitos de água potável em determinada comunidade não impede, em princípio, que a mesma coisa seja realizada em todas as ruas de todas as coletividades. Um político que apresenta um projeto de calçamento de uma rua em bairro ou região em que costuma coletar seus votos — e o mesmo vale para a instalação de um posto policial ou posto de saúde — não ameaça a nenhum outro político no sentido de que este venha a ser impedido de propor medida semelhante em seu reduto eleitoral. Por isso, medidas como essas não encontram obstáculo no parlamento e costumam ser apoiadas por todos, com garantia de que ninguém se oporá quando chegar a vez de cada qual apresentar a sua proposta no mesmo sentido.

Políticas redistributivas, entretanto, são visíveis e claramente de soma zero, isto é, sua implementação deixa imediatamente a nu que outras políticas não poderão ser executadas e, ainda mais, que nem mesmo política semelhante poderá ser repetida. Por exemplo, a decisão de instalar um pólo industrial petroquímico em certa região implica de maneira evidente que, primeiro, várias outras decisões não poderão ser tomadas, dado o comprometimento dos recursos com o pólo industrial; e, segundo, que não



é realista supor que pólos industriais semelhantes poderão ser instalados em todas as regiões do país.

A distinção entre políticas distributivas e políticas redistributivas é entretanto meramente didática. Obviamente, não existe a rigor nenhuma política que seja em última instância apenas distributiva. O limite real de recursos faz com que a hipótese de que determinada medida possa ser replicada número infindável de vezes seja materialmente falsa. Na melhor das hipóteses, a medida poderá ser repetida tantas vezes quantas forem propostas, ao custo porém, no final, de que outras políticas sejam inviabilizadas. Aparentemente, porém, políticas distributivas são universalmente gratuitas no sentido de que não estariam subtraindo o mesmo tipo de oportunidade a ninguém. E esta é a primeira, e não mais nociva, forma de ação dos políticos populistas: apresentar como *efetivamente* gratuitas políticas que não são, acusando aqueles que não os imitam, ou aqueles que se opõem, de defensores da injustiça social. Seria desnecessário, segundo os políticos populistas, contabilizar os custos sociais de tais políticas porque tais custos seriam iguais a zero.

Alternativa mais desastrosa para a efetiva e estável integração das grandes massas no processo político consiste em prometer e eventualmente propor medidas que são definitivamente e desde logo políticas redistributivas em sentido forte como se fossem políticas redistributivas em sentido fraco, isto é, como se fossem políticas apenas "distributivas". Entre estas contam-se, a título de exemplo e com graus variados de visibilidade distributiva, políticas de incentivo fiscal, de isenções tributárias, legislação profissional especial (do tipo aposentadorias especiais, adicionais salariais, diferenciados etc.), distribuição de benefícios sem fontes de custeio previsíveis e contabilmente sólidas etc.

Em resumo, o significado substantivo da política populista é este: a formulação, proposta e implementação de políticas redistributivas como se fossem políticas meramente distributivas. É este comportamento político que proporciona seguros dividendos eleitorais, deixando à disputa burocraticamente arbitrada pelo Estado a repartição real dos custos sociais, econômicos e políticos dessas medidas. Com isso exacerba-se a instabilidade do processo político pelo que se poderia denominar de efeito "boomerang". Na competição pelos votos produz-se uma escalada populista pela apresentação de propostas inteiramente irresponsáveis que, em primeiro lugar, acirram a disputa entre os segmentos do empresariado e das classes trabalhadoras nas arenas burocráticas do Estado. Em segundo lugar, essa competição real das organizações patronais e trabalhadoras reverbera sobre o processo político formal estimulando a escalada dos populistas, por um lado, e dos que lhes são contra, por outro. A política social deixa então de servir como instrumento de integração política — solucionando assim o problema da participação — e passa a funcionar como obstáculo à institucionalização liberal (primeiro eixo do modelo de Dahl).



Tal foi o resultado da evolução latino-americana. Dados os fatos de que: a) o processo de incorporação política antecedeu ao processo de institucionalização da competição política (eixo *liberalização*); b) a política social foi utilizada como instrumento de encaminhar a solução do problema de redistribuição em contexto de baixa institucionalização; e, c) a constituição de identidade coletiva dos principais atores políticos se deu antes da estabilização liberal — seguiram-se, como consequências históricas, a emergência do populismo e a transformação da política social em obstáculo à estabilização democrática.

E por aqui se esclarece o sentido e a extensão da crise institucional latino-americana, e mais agudamente brasileira, e o papel da política social na evolução potencial da crise. Os deslocamentos sociais das últimas décadas produziram a emergência de realidades sociais inéditas e redefiniram o significado político de situações mais antigas. O resultado agregado mais significativo dessas modificações consiste no intenso confronto entre o processo político instaurado por essas novas realidades e o velho processo político característico do corporativismo subdesenvolvido associado ao populismo irresponsável. O que se observa em alguns países, no Brasil com certeza, é a caducidade prática da legislação antiquada e sua substituição por comportamentos que, a rigor, são ainda ilegais, considerando a vigência daquela legislação. Assim, por exemplo, multiplicam-se no Brasil greves por empresa — proibidas pela legislação vigente —, mas acatadas pelo novo empresariado. Negociações que se dão à margem dos regulamentos estatais, paradas em setores proibidos por lei, surgimento de organizações que não poderiam, estritamente falando, operar.

Em poucas palavras, a essência da crise institucional contemporânea define-se pelo fato de que o processo político real deixou para trás, e muito longe, as instituições criadas há cinquenta anos. O corporativismo subdesenvolvido está em crise porque não consegue conter mais encapsulado o processo normal de competição entre os diversos segmentos sociais. Ao mesmo tempo, ainda não se desenharam com clareza os marcos institucionais que irão balizar a evolução histórica futura. Criou-se a oportunidade de que o processo substantivo e o processo político formal venham a encontrar-se e coligar-se fortemente. É neste encontro e para esta coligação que a política social pode deixar de ser um obstáculo à estabilidade democrática para converter-se em escudo contra o populismo irresponsável. Se as novas lideranças sociais — empresariais e trabalhadoras —, libertas agora da tutela estatal, forem capazes de reformular as regras de competição produtiva, a política social terá que passar pelo crivo das negociações e seus resultados comprometerão os disputantes com as regras do jogo democrático. Com isso não se eliminará definitivamente o risco do populismo irresponsável — miséria que é cotidianamente gerada pelas sociedades industriais de massa —, mas com certeza seu campo de ação será significativamente reduzido. O futuro da crise e da democracia repousa no amadurecimento e lucidez das novas lideranças sociais.

Wanderley Guilherme dos Santos é professor de IUPERJ e da Universidade Federal Fluminense.

Novos Estudos  
CEBRAP  
Nº 20, março de 1980  
pp. 118-130