

18 AGO 1987

A síndrome de Figueiredo

J. A. GULHON ALBUQUERQUE

FOLHA DE SÃO PAULO
P.3 ANU

Aspirada para o centro das decisões pelo vácuo de poder criado na Aliança Democrática em decorrência da guerra de sucessão no PMDB, a Presidência da República tem oscilado entre duas estratégias. A primeira, que pareceu mais visível e dominante até o discurso em que o presidente Sarney reivindicou para si um mandato de cinco anos, caracterizou-se por um processo de acomodação segundo a linha da menor resistência. Um jogo de negações e indecisões que parece buscar a redução a zero de quaisquer custos e riscos, independentemente dos benefícios esperados.

Atribui-se ao presidente o hábito de decidir somente sob pressão, e somente quando ela se torna irresistível, isto é, quando qualquer decisão é melhor do que nada decidir. Nestas circunstâncias, o custo de não decidir é tão alto que qualquer benefício da decisão, por menor que seja, é lucro garantido.

É fácil detectar em nossa história recente momentos dramáticos em que a protelação de medidas urgentes — sobretudo na área da política econômica — criou uma situação de angústia insuportável, e em que o alívio final não proveio tanto do conteúdo das decisões, mas do fato de ocorrer uma decisão qualquer. Essa estratégia não se restringe à adoção de políticas públicas, mas se aplica sobretudo ao relacionamento com as forças políticas. É o caso do preenchimento e substituição de cargos públicos, em que a vacância parecer-se tornou um subproduto consistentemente buscado do estilo palaciano de política.

O que alguns jornalistas frequentemente consideram "trapalhadas" poderia resultar de uma hábil e sofisticada tática de reduzir o custo das decisões (embora ao preço de aumentar todos os outros, sobretudo o da convivência política): o que poderíamos chamar de tática da "mixórdia" ou síndrome de Figueiredo. Ela consiste em preceder uma decisão de expectativas desencontradas e sucessivamente desfeitas e relançadas, expectativas disseminadas por intermediários diversos que frequentemente se desdizem entre si, e cada um a si mesmo. Disso resulta uma incerteza generalizada sobre os fatos, os interesses, os proveitos e as perdas que cada ato poderia implicar. Já não se sabe o que aproveita a quem, nem o quanto custa para todos.

O exemplo mais recente do emprego bem-sucedido dessa tática foi no episódio da Convenção Extraordinária do PMDB, em que o Palácio resolveu aderir ao adiamento da decisão sobre o mandato presidencial praticamente no plenário da votação. Significativamente, o que seria uma derrota moral e política para o PMDB enquanto partido — tanto mais grave por se tratar da espinha dorsal do governo e do fiel da transição — foi saudado por todas as partes como vitória de cada um.

A estratégia da menor resistência (ou do custo zero) encontra sua variante na busca de apoio plebiscitário. O que talvez tivesse sido consequência de uma feliz coincidência do Plano Cruzado — o sucesso de público de um plano de

estabilização sucessivamente protelada para ser adotado de improviso "in extremis" — passou a constituir um objetivo suplementar perfeitamente compatível com a minimização dos riscos: perseguir o impacto na opinião pública, os atos simbólicos capazes de agradar as massas.

A outra estratégia é o que poderíamos chamar consorciamento de interesses, e consiste basicamente na aquisição de apoios "ad hoc" com o objetivo de formar bancada de apoio parlamentar ou facções de sustentação dentro dos colegiados partidários, em troca de benefícios materiais diretos proporcionados essencialmente pelo aparelho de Estado. A noção de consórcio foi por mim proposta num artigo de 1982 para diferenciar o malufismo do clientelismo clássico (1).

O consórcio não é um simples efeito residual e perverso do poder, como a corrupção ou o uso das mordomias para beneficiar aliados ou cumprir acordos. Ambos, são fruto do poder, e podem constituir, no máximo, um trunfo a mais para nele se manter, enquanto o consórcio funciona como fonte e base de sustentação do poder. A corrupção pode servir para premiar e, a mudança, para comprar serviços, enquanto a razão de ser do consórcio é agenciar lealdades.

Em suma, longe de ser um efeito residual do poder, o consórcio define um sistema político. "Como tal, constitui um sistema destinado a sustentar e manter no poder um grupo de pessoas unidas por algum tipo de interesse comum" (2). Enquanto sistema político, é preciso distinguir o consórcio do clientelismo oligárquico, analogia enganosa que o relatório final do Simpósio da USP sobre a Transição acabou corroborando: "A permanência desse estilo político (o clientelismo) tem muito a ver com o continuísmo e o gradualismo da transição brasileira. Sua preservação no Legislativo constitui uma herança do estilo oligárquico predominante no Brasil até 64..." (3).

Nenhum processo social é inteiramente novo, incluindo sempre novas formas para conteúdos que permanecem, ou preservando formas do passado para vestir novos conteúdos. O neoclientelismo consorciado mantém muitos pontos de contato com o clientelismo oligárquico, particularmente no que diz respeito à distribuição de benesses do Estado, ao empreguismo e às formas de negociação, que se aparentam ao sistema de "troca de favores". Seria um equívoco, entretanto, igualar todos os sistemas de alianças baseados em sistemas de trocas.

O clientelismo oligárquico "é um sistema de lealdades que distribui prestígio e autoridade em troca de apoio político. A distribuição de recursos, seja sob a forma de empregos ou de obras públicas, é decorrência do sistema de reconhecimento mútuo das autoridades locais e regionais, e não sua razão de ser, nem muito menos equivalente seu" (4). Outro é o caso do consórcio, onde "essa distribuição de recursos é o próprio objeto da relação entre condôminos, sendo o apoio político sua contrapartida imediata, sem lealdades

a longo prazo, e fora de quaisquer considerações de legitimidade" (5).

Tampouco se trata de uma nova aliança de classes, o que exigiria algum reconhecimento mútuo de projetos conflitantes de organização da sociedade, e de distribuição do poder e das riquezas, em nome de objetivos comuns, e com renúncia de interesses imediatos de ambas as partes. Também não se trata de uma reedição dos "anéis burocrático-empresariais" de que tratou Fernando Henrique Cardoso, pois não só lhe faltam para isso coesão e permanência, como também, pelo tipo de clientela a que se destina e pelo tipo de empreendimentos que promove, é disfuncional com relação à racionalidade tecnoburocrática de que se nutrem os "anéis".

Daí eu ter caracterizado esse neoclientelismo como consórcio, isto é, um "sistema de barganhas diretas entre 'condôminos' do poder com a única finalidade de distribuir os recursos públicos em função de interesses imediatos" (6). Não sendo anel nem aliança, mas outra forma de contúbio (nem tão casto), no consórcio "cada um dá o que tem e todos levam tudo o que podem, sendo permitida a troca ou a alienação de quotas, seja por lances ou por sorteio" (7).

Fenômeno essencialmente autoritário e, portanto, pós-oligárquico e pós-populista no caso do Brasil, o consórcio precisa, para sobreviver e desenvolver-se, do caldo de cultura da transição por via autoritária (ou do autoritarismo relativo). Como observáramos então, é um sistema que repousa sobre a preeminência do Executivo sobre o Legislativo em todos os níveis e de uma limitação estrita do voto popular, confiando a representação a colégios restritos. Ele necessita, como do próprio ar, da obstrução da iniciativa parlamentar e de freios à fiscalização pelo Legislativo e, de modo geral, pela sociedade.

Limitação maior: o consórcio é um sistema político aberto, no sentido de que não é dotado de fatores endógenos de sustentação, porque repousa sobre compromissos imediatos de troca, que se esgotam na materialidade dos recursos consorciados. Ele não cria, nem muito menos transfere lealdades permanentes. Assim, só se sustenta mediante o consorciamento sucessivo de novos objetos de condôminio, e enquanto se justifique a expectativa (realística) de reprodução ampliada do consórcio. Particularmente, a sustentação do consórcio depende de uma carreira acumulativa e ascensional no poder público, e especificamente no Executivo (8).

Quando a expectativa de ascensão e, com ela, de reprodução ampliada do consórcio se frustra ou perde a credibilidade, o consórcio vem por água abaixo tão rápido como o trem da alegria malufiano no Colégio Eleitoral de 1985. Compare-se esse fiasco com a irresistível (até então) ascensão ao cargo de governador e à posição de principal presidencial.

Fator importante da perda de credibilidade da solvabilidade do consórcio é o voto popular. As pressões diretas, mesmo sem proximidade imediata de

eleições, pode constituir, com o fim da bioncidade universal, um obstáculo para o livre desenvolvimento dos consórcios. Vide as derrotas sucessivas de Orestes Quercia diante de uma Assembleia Legislativa que a maioria tinha por inteiramente consorciada por ele. Vide também a surpresa que a Convenção Extraordinária do PMDB, de julho deste ano, reservou para a estratégia palaciana, quando o grupo liderado por Ulysses e pelos governadores (também aparentemente consorciados) preferiu a precária preservação da sigla, ao passá-la na mão representado pelo aventureiro consórcio presidencial.

Nenhuma das estratégias da Presidência parece de molde a conferir estabilidade política ao governo e solidez institucional ao regime. A combinação da acomodação à menor resistência com busca de apoio plebiscitário resulta em uma alternância de onipotência e impotência próprias de todo regime plebiscitário. A estratégia de consorciamento, além de irresponsável dos pontos de vista administrativo e econômico, é incompatível com a autoridade e a confiança popular necessárias para enfrentar uma crise econômica das dimensões da atual, sem falar da total falta de compostura republicana que implica.

A persistência dessas estratégias inspira maus presságios. A primeira traz o risco de todo regime plebiscitário, o continuísmo e o autoritarismo. Esse risco parece, no entanto, diminuto, porque suporia novos sucessos na área econômica, mais do que duvidosos.

A estratégia do consórcio traz embutido o risco das crises sucessórias. Como no consórcio as lealdades não permanecem nem se transferem, toda sucessão sem garantia de ascensão — é o caso da Presidência da República — é uma incógnita. Ou melhor, uma certeza de crise: para evitar o esvaziamento — neste caso brutal — do fim de governo, o titular do consórcio é obrigado a fazer seu sucessor; para fazê-lo, o caminho mais curto é a reconstituição do consórcio em torno do sucessor, o que implica inevitavelmente o esvaziamento do governo. Não seria surpresa, conhecendo-se a inclinação do presidente Sarney para a linha da menor resistência, uma reedição da tática da "mixórdia", ou síndrome de Figueiredo: a recusa ressentida de governar até o fim pela impossibilidade de se definir entre uma linha consistente de ação, seja continuísmo, seja o apoio decidido a uma opção sucessória clara.

O quadro é sem dúvida sombrio. Mas há saídas, e voltarei a elas brevemente.

(1) "O malufismo não é um mar de rosas", in Folha de S. Paulo, 03/04/82; ver também "O malufismo sem Maluf", idem, 16/05/82; e "Para não dizer que só falei de rosas", in "Novos Estudos", vol. 1, n.º 4, nov. 1982, pp. 27-32.
(2) "O malufismo não é um mar de rosas", loc. cit.
(3) "A Transição Política: necessidade e limites da negociação", Relatório final, USP, julho, 1987, p. 4.
(4) "Para não dizer que só falei de rosas", loc. cit., p. 30.
(5) "O malufismo não é um mar de rosas", loc. cit.
(6) Idem, ibidem.
(7) Idem, ibidem.
(8) Este argumento foi formulado por Paço Prado Jr. em texto inédito.