

S  
UFRJ/IEI  
TD293

040028-9

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

nº 293

*Dois Textos*

Mario Brockmann Machado\*

janeiro 1993

Instituto de  
Economia  
Industrial  
UFRJ





Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Economia Industrial

Textos para Discussão

*Dois Textos*

Mario Brockmann Machado\*

janeiro 1993



43 - 016604

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago, técnico senior da Finep, da qual foi Vice-Presidente, e pesquisador visitante do IEI da UFRJ.

**Instituto de  
Economia  
Industrial  
UFRJ**

*Diretor*  
**Aloísio Teixeira**  
*Vice-Diretor*  
**Ricardo Tollipan**  
*Coordenador de Ensino*  
**José Antonio Ortega**  
*Coordenador de Pesquisa*  
**Cláudio Salm**  
*Gerente Administrativa*  
**Sebastiana de Sousa Barros**  
*Projeto Gráfico*  
**José Antonio de Oliveira**  
*Editoração Eletrônica*  
**Jorge Amaro**  
*Impressão*  
**Célio de Almeida Mentor e Ronci José Gomes**

FEA - UFRJ BIBLIOTECA Data: 20 / 07 / 93 N.º Reg 040028-9
--

6  
UFRJ/IEI  
TD 293

MS 94389

Ficha Catalográfica

MACHADO, Mario Brockman

Dois Textos de Mario Brockman Machado. / Mario Brockman Machado. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1993.

14 p. 21 cm. -- (Textos para Discussão, IEI/UFRJ; n.º 293)

1. Título; A Fundação Ford, a FINEP e as Ciências Sociais. 2. Título: Presidencialismo, já. 3. Ciências Sociais. 4. Instituições e Sociedades Científicas. 5. Presidencialismo. I. Título II. Série.

**Universidade Federal do Rio de Janeiro**  
**Instituto de Economia Industrial**  
Pálcio Universidade do Brasil  
Av. Pasteur, 250 - Praia Vermelha  
CEP 22290 - Rio de Janeiro - RJ  
295 1447 e 541 8148 (fax)

**Dois Textos de Mario Brockmann Machado**

A Fundação Ford, a Finep e as Ciências Sociais

O relato da história densa e bem sucedida da Fundação Ford no Brasil, apresentado de forma competente e sensível por Sergio Miceli, e os depoimentos sobre as trajetórias difíceis e admiráveis do CEBRAP, CEDEC, IDESP e CPDOC não poderiam ser adequadamente analisados por um debatedor no curto espaço de 15 minutos. Há informações e emoções demais em tudo o que aqui foi dito. Além disso, entendo que nosso encontro, pelo menos neste início, deva ser mais de celebração do que de avaliação. E é dentro desta percepção que darei um breve depoimento.

Miceli começou seu estudo com a transcrição de um trecho da entrevista de Peter Bell, que trabalhou no escritório da Ford no Brasil entre 1964 e 1969. A lembrança de Peter Bell fez-me viajar ao passado, aos idos de 1966. Advogado formado há pouco mais de um ano, tinha eu então, conforme me diziam, uma promissora carreira pela frente. É que tendo concluído o curso de Direito da PUC como primeiro aluno da turma, havia sido convidado a trabalhar em um dos melhores escritórios de advocacia de empresa do Rio. Mas sentia-me intelectualmente insatisfeito com o que fazia. Não me conformava em ficar lidando com processos judiciais individuais, enquanto o país enfrentava problemas políticos coletivos tão agudos. Essa razão, acrescida de questões de natureza pessoal, finalmente convenceu-me de que queria voltar a estudar e viajar ao exterior.

Buscando informações sobre o assunto, soube da existência da Fundação Ford, em cujo escritório um dia 'desembarquei'



para uma entrevista com Peter Bell. Disse-lhe que queria uma bolsa para estudar Ciência Política, não importava onde: Nova Iorque, Boston, Chicago, Los Angeles, ou mesmo Londres ou Paris. O primeiro mundo! Mas Peter Bell, demonstrando uma extraordinária capacidade para vender idéias difíceis, acabou me convencendo a antes viajar - imaginem! - para Belo Horizonte. Foi assim que me tornei aluno da primeira turma do Departamento de Ciência Política da UFMG, praticamente o primeiro programa criado pela Ford no Brasil, no âmbito das Ciências Sociais.

Tive, ali, o privilégio de ser aluno de Fábio Wanderley Reis e Antonio Octávio Cintra, pioneiros da renovação da Ciência Política no Brasil, e de consolidar minha amizade com Bolivar Lamounier, Amaury de Souza e tantos outros mineiros ilustres. E dali finalmente parti, alguns meses depois, para a Universidade de Chicago, onde fiz o mestrado e o doutorado. Uma experiência intelectual e emocional inesquecível, e ainda por cima realizada nos gloriosos anos do final da década de 60. (Apesar de meus cinquenta anos, "I'm a child of the 60's".) Eventualmente, retornei a Belo Horizonte, em cumprimento a compromisso assumido quando do recebimento da bolsa, para lecionar durante dois anos, tendo ao final sido nomeado chefe do DCP.

O início de minha atividade profissional está, portanto, intimamente ligado à Fundação Ford, e esta me parece uma boa ocasião para registrar meu agradecimento.

Ao vir para o Rio de Janeiro, em 1975, e sentindo as deficiências das condições materiais de trabalho acadêmico, acabei ingressando na FINEP, onde passei a participar diretamente do processo de construção institucional das Ciências Sociais no Brasil, iniciado pela Fundação Ford. Desde então, e por muitos anos, minha vida integrou-se, em graus variados, ao problemas, aos desafios e aos ideais do CEBRAP, do CEDEC, do IDESP, do CPDOC, do IUPERJ, do Museu Nacional e de tantas e tantas outras instituições de pesquisa e pós-graduação.

Vejo muita semelhança entre os comentários de Sergio Micelli sobre os obstáculos enfrentados pela Fundação Ford e os problemas que eu mesmo encontrei na FINEP. De um lado, a enorme desconfiança política dos possíveis beneficiários,

justamente céticos do papel do Estado nessa área; de outro, as resistências internas à própria FINEP e a necessidade de recrutar e treinar técnicos para gerenciar a nova área de atuação. Semelhante, também, era a necessidade de 'camuflar' os projetos de Ciências Sociais. Lembro-me que o primeiro pedido de apoio institucional para o IUPERJ, em 1977, foi por mim incluído, na documentação que seguia para a Seplan em Brasília, entre os projetos do Instituto Militar de Engenharia e da Embraer. Lembro-me, também, que o apoio inicial ao CEBRAP teve de ser intermediado pela FUNDAÇÃO de São Paulo, para burlar os censores de plantão, em 1978.

Não havia, no entanto, uma divisão de trabalho entre a FORD e a FINEP, no sentido de que a FORD apoiasse alguns poucos centros de excelência, enquanto que as principais agências nacionais de fomento, como a FINEP, cuidassem de inúmeras instituições e entidades menos prestigiosas. O apoio preferencial dessas agências era também para os mesmos centros de excelência; o que ocorria era que, àquela época (meados de 70 a meados de 80), a abundância de recursos permitia o financiamento de muitas outras instituições, além daquelas prioritárias. A FORD foi sem dúvida pioneira, mas o trabalho de institucionalização das Ciências Sociais foi coletivo.

Também não se deve esquecer que a criação da ANPOCS não é tão caudatária da atuação, sem dúvida importante e marcante, de Kalman Silvert. Lembro-me que a idéia de criação de uma associação surgiu, pela primeira vez, durante o "Seminário sobre Indicadores Sociais do Desenvolvimento Nacional Na América Latina", organizado por Cândido Mendes, em maio de 1972, no Rio de Janeiro. Durante esse encontro, conversas informais de cientistas sociais brasileiros começaram a esboçar o assunto, e fui então encarregado de redigir um texto e a minuta do estatuto da futura associação, o que fiz no segundo semestre do mesmo ano. Esse material foi distribuído, tendo também sido por mim apresentado aos participantes do "1º Encontro Nacional de Coordenadores de Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais", realizado em Fortaleza, em janeiro de 1973, recebendo forte apoio e algumas sugestões.



Reformulados, os textos foram novamente distribuídos para muitos colegas.

Tendo nessa época viajado outra vez ao exterior, perdi contato com o assunto. Ao regressar em 1975, constatei que o projeto original, ainda que modificado, havia prosperado com novas lideranças, que nos conduziram à reunião de constituição da ANPOCS, realizada no IUPERJ em 1977. Como diretor da FINEP, logo assinei com a nova associação, em fevereiro de 78, o seu primeiro convênio, repassando recursos para que ela pudesse, de fato, começar a operar.

Ora, a história da Fundação Ford é digna de nossos louvores, e o trabalho das Instituições aqui representadas é merecedor de nosso respeito. Tudo isso foi feito, e muito bem feito, com esforço e alguns sacrifícios. Mas, se a FORD está bem e, com seu apoio, as Instituições também, como está a Ciência Social propriamente dita?

Infelizmente, há muito desapareceram o entusiasmo e o otimismo, quase evangélicos, dos primeiros anos. A crise da tradição marxista, o enfraquecimento das escolas anglo-americanas, os desastres das políticas econômicas salvacionistas de origem acadêmica, o fracasso dos paradigmas alternativos de vida curta, o virtual desaparecimento da pesquisa quantitativa, a generalização do ensaísmo: tudo nos levaria a “crer em nada”. E isto sem falar na rápida e assustadora barbarização de vários setores da sociedade brasileira, especialmente o educacional.

E no entanto, apesar disso tudo, navegar é preciso...

Talvez, quem sabe, parte da desesperança que sentimos enquanto cientistas sociais - não enquanto cidadãos, pois esta é uma outra questão - resulte da necessidade de uma identificação mais cautelosa do nosso próprio objeto de análise. Um diagnóstico sumário, sujeito a chuvas e trovoadas, apontaria para a modesta penetração da filosofia analítica anglo-americana nas Ciências Sociais brasileiras, e a pouca importância por nós atribuída às questões e aos desafios colocados pela filosofia da linguagem em geral, por exemplo.

Pessoalmente, estou convencido de que muitos dos problemas com os quais lidamos são na verdade de natureza lingüística,

resultantes do uso indevido e pouco rigoroso de nosso instrumento de trabalho - o português (ou o inglês, etc, conforme o caso). Questões, portanto, que precisam ser esclarecidas, e não explicadas; questões que precisam ser dissolvidas, e não resolvidas; questões que devem desaparecer não com o descobrimento de respostas, mas com o reconhecimento de sua falta de sentido, de seu nonsense. Os problemas surgem, dizia Wittgenstein, quando a linguagem entra de férias.

Esse tipo de problemática, no entanto, não se aprende, salvo raras exceções, com uma dessas bolsas, ditas “sanduíche”, do CNPQ, com um doutorado tipo fast food. Ela requer uma “refeição completa”, degustada com calma numa boa Universidade, como permitiam as bolsas de antigamente.

Minhas dúvidas e frustrações quanto ao estado atual das Ciências Sociais, portanto, não resultam de uma simpatia irracionalista, tão em voga no baixo clero, nem de um anarquismo epicurista, veladamente vivenciado por alguns de nossos melhores cardeais. No fundo, faute de mieux, continuo um rabugento positivista. Também não sou um cético renitente, até porque “crer em nada” é, para mim, um exercício mental que supera minhas possibilidades cognitivas. E me faz lembrar um apropriado diálogo de Lewis Carroll entre Alice e o Rei, em “Através do Espelho”. Olhando o horizonte, o Rei pergunta se Alice vê os mensageiros, e ela responde: “I see nobody on the road”. O Rei, agastado, declara: “Quem me dera ter olhos assim. Capazes de ver Ninguém! E a tanta distância! Ora, o máximo que eu consigo, com esta luz, é ver alguém de verdade”. Quem me dera, acrescento eu, ser capaz de “crer em nada”, e poder descansar. Não sendo possível, quem sabe o apoio ao estudo sistemático dessas armadilhas lingüísticas poderia constituir-se em mais um desafio para o belo currículo da Fundação Ford?



### *Presidencialismo já!*

Mario Brockmann Machado\*

Sem motivo aparente, os cidadãos brasileiros estão sendo chamados a escolher, em plebiscito, a forma e o sistema de governo de sua preferência. No entanto, essa escolha não será conclusiva, pois existem muitos modelos e infindáveis detalhes técnicos associados a qualquer que venha a ser o resultado das urnas. Por isso, tal decisão será, de fato, apenas sobre palavras, daí resultando um mandato excessivamente amplo para os congressistas, capaz de assustar até mesmo o mais audacioso defensor da democracia representativa -- sobretudo se considerarmos a enorme fragmentação político-partidária existente no país, capaz de produzir a mais psicodélica colcha-de-retalhos institucional que se possa imaginar.

Como quer que seja, o plebiscito é inevitável, razão pela qual convém que o tomemos, pelo menos formalmente, a sério. Pessoalmente, penso que o mais sensato, neste momento, seria tratar de aperfeiçoar nossa república presidencialista, pelos motivos que se seguem, acrescidos do que foi dito acima.

### **Soberania popular**

Em países que viviam sob monarquias absolutistas, o parlamentarismo foi, sem dúvida, uma importante conquista democrática. Mas em repúblicas presidencialistas como a nossa, de regime democrático, a eventual adoção do parlamentarismo, sob qualquer de suas formas, implicaria em dramática e permanente redução da soberania popular. Esta, creio, é a questão central, e é lamentável que o debate em andamento a tenha perdido (ou escondido) de vista. E a essa proposição fundamental, que permanece incontestada, deve somar-se um forte argumento de natureza histórica: ainda ontem estávamos unidos na campanha das 'Diretas já', uma das mais belas páginas de nossa vida política. Recuso-me a admitir que toda aquela mobilização não tenha passado de um folgado cívico-musical.

### **Engenharia política**

É uma ilusão imaginar que a estabilidade democrática e a governabilidade -- valores, segundo se diz, melhor garantidos

\*Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago, EUA



pelo parlamentarismo -- possam ser conquistadas por simples manipulação de fatores institucionais. Não existe evidência convincente para essa expectativa na literatura especializada. Sem dúvida que arranjos institucionais são um componente importante do trabalho de conquista daqueles objetivos, mas também o são a legitimidade ideológica (a proposta parlamentarista rachou, mas não galvanizou a opinião pública), a proteção jurisdicional (nosso Poder Judiciário continua conspicuamente inoperante) e a sustentação econômica proporcionada por um projeto de desenvolvimento efetivamente integrador das grandes massas de nossa população (estamos cada vez mais pobres, e sistemas de governo nada têm a ver com isso). Infelizmente, não há soluções milagrosas para problemas tão cruciais. A engenharia política -- que, aliás, não se limita a variáveis apenas institucionais -- é sem dúvida necessária, mas é teoricamente insuficiente e praticamente muito falha -- como já nos ensinaram, paralelamente, as muitas e fracassadas experiências com engenharias econômicas salvacionistas. (De qualquer maneira, é forçoso reconhecer que o desenho político do parlamentarismo republicano é muito superior à ridícula loteria genética da monarquia.)

### **Custos da mudança**

Ainda que fosse possível realizar-se com grande sucesso uma mudança institucional desse porte, seria necessário calcular os seus custos. Pois não estamos discutindo a adoção de um sistema de governo para um novo Estado, mas analisando as vantagens e desvantagens de mudar-se um sistema que está implantado há 100 anos. Nisso, evidentemente, não se mexe sem altíssimos custos, que teriam que ser deduzidos das propaladas vantagens do parlamentarismo, para então se decidisse, se racionalmente agíssemos, se ainda haveria vantagens na mudança. Ora, como se sabe, presidencialismo e parlamentarismo muito se equiparam em seus méritos e deméritos, razão pela qual é mais econômico manter-se o que já existe. Muito pode ser feito, com custos bem mais baixos, para

melhorar nosso sistema: coincidência do mandato presidencial com o dos congressistas, reduzindo-se aquele para 4 anos; moção de censura para ministros isolados; redução do poder de veto presidencial; extinção da vice-presidência; e simplificação do processo de impeachment. Sobre este último ponto, sabe-se que a complexa engrenagem hoje existente vem da época em que uma consulta à opinião pública era tarefa extremamente difícil e lenta, sendo feita apenas por meio de custosas eleições; atualmente, no entanto, as pesquisas por amostragem tornaram possível acompanhar, com rapidez e simplicidade, as mudanças ocorridas na opinião pública, sendo também possível e desejável retornar à própria cidadania a decisão de manter ou retirar de seu cargo um presidente - através de um rápido plebiscito. (Existem outras reformas políticas inadiáveis, mas que não se prendem a qualquer sistema de governo em particular: a criação de exigência para que um partido político tenha acesso ao congresso nacional, a correção da legislação sobre financiamento de campanhas eleitorais, e, sobretudo, a revisão dos critérios de representação da cidadania na Câmara dos Deputados, que atualmente penaliza os habitantes dos Estados do Sul e Sudeste. E talvez a extinção do Senado.)

### **Pacotes Milagrosos**

Sob o ponto de vista da educação política da cidadania, é fundamental que nos vacinemos contra os apelos fáceis dos pacotes milagrosos. Apesar das desastrosas experiências econômicas dos últimos anos, infelizmente inaugurou-se, com a Constituição provisória de 1988 (que tem data marcada para ser revista), um processo de permanente alteração - e, pois, instabilidade - institucional. Como esperar estabilidade se os parâmetros dentro dos quais se dá a vida política não cessam de mudar? Uma Constituição, para ser estabilizadora das relações sociais, econômicas e políticas, precisa evidentemente ser estável, não podendo ser transformada em um conjunto pouco coeso de pacotes jurídicos descartáveis.



Em suma: ninguém tem o direito de propor experiências dessa magnitude sem razões extremamente, graves, e tal não ocorre no caso em análise. E nem percebo teoria política, em sentido estrito, que a sustente, assim como não havia teoria econômica -- descobrimos tardiamente -- que legitimasse a transformação do país em laboratório de pesquisas econômicas aplicadas. E isto sem falar no que aconteceria a estados e municípios: seriam também parlamentaristas? É realmente inacreditável a leviandade com que as elites políticas brasileiras congestionaram, autônoma e artificialmente, a agenda pública do país!

### **Instabilidade Política**

As críticas formuladas contra o presidencialismo como fator de instabilidade política não são convincentes: além de exemplificarem com perfeição o que os metodólogos chamam de 'falácia ecológica', é preciso não esquecer que, desde o fim da República Velha, tivemos apenas duas interrupções forçadas de nossa trajetória democrática: 1937 e 1964. Nada mal, sobretudo se comparado à experiência política, também iniciada em 1937, da Alemanha, que nos é hoje apresentada como "modelo" (de um só caso?) a ser seguido. Além disso, a solução parlamentarista para a dificuldade encontrada por presidentes para concluir seus mandatos é tão engenhosa quanto marota: adota-se um sistema de governo em que o dirigente não tem mandato fixo! Assim, mesmo que mudemos de Primeiro-Ministro a cada semestre, por hipótese, não se poderá dizer que há instabilidade política... Isso significa 'resolver' um problema real por simples jogo de palavras.

Da mesma forma, não procedem duas outras críticas usualmente formuladas contra o presidencialismo. A primeira é que, uma vez eleito, nada se pode fazer contra um presidente indesejável -- salvo um golpe de Estado: # o *impeachment* de Collor liquidou com essa crença. A segunda é de que cada presidente é um caudilho em potencial: basta lembrar que Hitler e Mussolini -- sem falar de outros de menor monta, como

Salazar -- surgiram em sistemas parlamentaristas. É que, no fundo, tais problemas não são do sistema de governo, mas do regime político -- o regime democrático, que é tão admirável quanto difícil.

### **Reserva de mercado**

O desprestígio crescente dos políticos profissionais e de seus partidos é um fenômeno observável na maioria dos países, independentemente da forma e regime de governo. Eles já não desempenham sozinhos muitas funções que antes monopolizavam. Ao contrário, têm de disputar com vários outros atores políticos, a sua própria sobrevivência. Nesse contexto, a adoção do parlamentarismo significa uma drástica redução do mercado político, pois deste são em grande parte afastados os cidadãos e suas organizações voluntárias. Não há exagero em se dizer que o parlamentarismo é uma tentativa de reservar-se o mercado político para políticos profissionais e seus partidos. Mas é uma reserva artificialmente decretada, não resultando da disputa diária na vida política. O parlamentarismo é a UTI dos partidos políticos. Existe muita idealização, e interesses também, na crença de que democracias requerem partidos fortes, bem organizados, com plataformas claras e precisas. Pois a verdade é que ninguém sabe explicar adequadamente a sobrevivência de regimes democráticos. Há muitas hipóteses e algumas tentativas de articulação teórica, mas há sobretudo uma grande ignorância sobre o assunto. Os parlamentaristas, ao contrário do que sugerem, não são donos de verdade alguma.

### **Democracia direta**

Finalmente, quero chamar a atenção para o fato de que a discussão sobre o aprimoramento de nossa experiência democrática não pode ser reduzida -- não podemos deixar que seja reduzida -- a uma simples disputa entre poderes do presidente e poderes do parlamento, por mais relevante que essa questão seja. Há um terceiro, e mais importante, elemento



nessa equação, que é a sociedade, que somos **nós**. Reconhecer e reforçar legalmente nossos poderes e direitos é uma tarefa prioritária na nebulosa busca da democracia. E foi por isso que comecei estas notas ressaltando o que me parece ser o cerne da questão em discussão: o fortalecimento da soberania popular e de uma forma direta de participação democrática -- a eleição do Presidente da República por todos os cidadãos.