

4

4

AGOSTO, 1977

CADERNOS

DCP

CADERNOS DCP

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

AGOSTO DE 1977

Nº 4

ARTIGOS:

LA REPRODUCCIÓN DEL CAPITALISMO PERIFÉRICO
EXPORTADOR: ESTRUCTURA Y CONTRADICCIONES

Bernardo Sorj e Leo Zamosc 1

O LEGISLATIVO EM REGIMES AUTORITÁRIOS:

O CASO DO MÉXICO

Alejandro Portes 81

A REDEMOCRATIZAÇÃO EM MINAS: RECRUTAMENTO
À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA MINEIRA, 1974-1977

David V. Fleischer 109

POLÍTICA E POLÍTICAS: A CIÊNCIA POLÍTICA E O
ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fábio Wanderley Reis 167

NOTÍCIAS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA 187

ESCREVEM NESTE NÚMERO:

BERNARDO SORJ, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Sociologia pela Universidade de Manchester.

LEO ZAMOSC, pesquisador da Universidade de Manchester, concluindo o Doutorado pela mesma Universidade.

ALEJANDRO PORTES, professor da Duke University, Doutor em Sociologia pela mesma Universidade.

DAVID V. FLEJSCHER, professor da Universidade de Brasília, Doutor em Ciência Política pela Universidade da Flórida.

FÁBIO WANDERLEY REIS, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard.

☆

As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.

☆

Endereço para correspondência:

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
Rua Carangola 288, 3º andar
30.000 - Belo Horizonte, Minas Gerais - Brasil

O legislativo em regimes autoritários: o caso do México*

Alejandro Portes

O supremo valor não se acha no futuro, mas no presente. O futuro é um tempo desapontador que nos diz: “ainda não é chegada a hora”. O futuro não é o tempo do amor: o que o homem quer realmente, quer agora.

Octávio Paz

I— INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é examinar o paradoxo colocado pela existência, em um sistema autoritário, de uma instituição formalmente democrática, como é o caso do parlamento. Em geral, reconhece-se que, no caso do México, o regime apoia ativamente a manutenção e o papel público de um congresso e de assembleias legislativas estaduais, ambos eleitos. É também bastante sabido que a participação desses corpos no processo decisório oficial é praticamente nenhuma. A óbvia falta de importância política das câmaras

* Versão revista de um ensaio originalmente preparado para a conferência sobre Câmaras Legislativas e Desenvolvimento, realizada em Carmel, na Califórnia, em agosto de 1975.

Desejo agradecer aos professores Juan Linz e Joel Smith pelos comentários e valiosas sugestões. No entanto, não cabe a nenhum deles a responsabilidade por erros ou inferências deste ensaio.

legislativas tem levado os estudiosos do sistema mexicano a descartá-las como objeto de estudo, por meio de sucintas afirmações, a fim de se dedicarem a questões mais relevantes. Nas palavras de Robert E. Scott (1964:262):

“A unidade constitucional que mais claramente evidencia a profunda separação entre a forma legal e a prática política real é o Congresso da União (. . .) apenas no sentido mais estéril e legalista a função legislativa compete às duas câmaras, privando os senadores e deputados até mesmo da menor pretensão de independência com a qual pudessem resguardar o ego ferido”.

No entanto, a complexa máquina burocrática constituída pelos corpos legislativos federal e estadual, o penoso processo de mobilização eleitoral, os gastos com o sustento dos parlamentares e do respectivo setor burocrático e, ainda, os eventuais problemas decorrentes das denúncias verbais feitas pelos políticos, tudo isso representa um custo que não se assume sem razão.

Tratando-se de um sistema que se tem mostrado politicamente eficiente, como é o caso do mexicano, não é razoável supor que um aparato institucional tão oneroso e problemático seja mantido sem um fim justificado.

Entretanto, o paradoxo posto para o senso comum pela existência de um corpo legislativo ativo e visível, que não legisla, constitui apenas um ponto de partida provisório. Os pesquisadores já familiarizados com a América Latina poderiam, desde logo, chamar a atenção para o fato de que tem sido bastante comum o emprego de instituições formalmente democráticas — como as eleições e a constituição de câmaras legislativas — por parte de ditaduras tradicionais em busca de legitimação. Há congressos funcionando na Nicarágua e no Paraguai, como havia, uma década e meia atrás, em Cuba, durante o governo Batista. Não obstante os fatos, tais regimes definem-se como libertários e justificam sua existência pela declaração de lealdade aos ideais tradicionais da democracia liberal; desse modo, o aparato da democracia pluralista, mesmo que mera aparência, torna-se indispensável. Com variações locais, enquadram-se neste modelo os governos atuais de outras pequenas nações latino-americanas, como a Guatemala, El Salvador e a República Dominicana.

Num contexto algo distinto, tentativas feitas no sentido de controlar movimentos populistas politicamente perigosos buscaram legitimação no apadrinhamento efetivo de uma democracia “livre”, embora restrita.

Assim, os militares argentinos, após Peron, têm repetidamente buscado realizar eleições livres com a participação de todos os setores políticos, exceto a maioria peronista. A busca de um mecanismo viável de exclusão mas dentro da democracia formal exigiu, novamente, tanto a legitimação eleitoral dos governantes como a reabertura do Congresso (O’ Donnell, 1972; Portes, 1973).

O jogo político que consiste em disfarçar a coerção com eleições e a exploração do governo com o manto das instituições liberais é aspecto muito conhecido da política latino-americana tradicional.

Tanto as forças ideológicas dominantes na América Latina durante o século XIX e princípios do XX, como as inclinações políticas dos EUA — sob cuja tutela tais forças existiam — forçaram a adesão verbal aos ideais democráticos e a instituição de pseudo-parlamentos como meio de legitimação.

No sistema mexicano de hoje, há elementos do “ethos democrático” como forma de legitimação. Desde sua origem, está ele ligado a uma revolução contra o poder autocrático, numa época em que as formas liberal-democráticas constituíam os ideais intocáveis da organização política (Cline, 1962). No entanto, a situação mexicana difere profundamente das ditaduras convencionais na América Latina. Tal como outros regimes autoritários contemporâneos, proclama que sua principal *raison d’être* reside menos na manutenção de instituições liberal-democráticas convencionais que na realização de uma missão nacional sagrada.

Esta é identificada com a meta do “desenvolvimento”, tanto em seus aspectos de expansão econômica como de redistribuição social. Antigos ideais de liberdade individual e de representação constitucional, embora não tenham sido abandonados, foram relegados a um segundo plano e a imitação ritualística das instituições dominantes nos países centrais — especialmente nos EUA — é vista como irrelevante, quando não, mesmo, contrária aos interesses nacionais.

A busca da autonomia econômica ou da justiça social surge como fator suficientemente poderoso de legitimação para permitir que os sistemas autoritários despojem-se de seu superficial adorno de democracia formal.

A despesa financeira envolvida na manutenção do aparato parlamentar e a evidente “farsa” representada pelos trabalhos legislativos constituem custos sem retorno aparente. É neste contexto que a existência de câmaras legislativas, federal e estaduais, no México, surge como um dilema particularmente intrigante. O México não está sozinho nesta situação, pois países como o Brasil apresentam o mesmo paradoxo. Planos recentes no sentido de se constituírem câmaras eleitas quase-legislativas, em Cuba, e a vigorosa tentativa, feita pelos militares peruanos, no sentido de se encontrarem mecanismos legislativos substitutos, igualmente evidenciam que os problemas, para cuja solução as instituições parlamentares poderiam contribuir, em regimes autoritários, não se limitam a um só caso.

Juan Linz (1975) observa que os estudiosos de questões políticas subestimam por conta própria o estudo das instituições parlamentares, já que,

em circunstâncias apropriadas, tais mecanismos, aparentemente inócuos, podem transformar-se em meios importantes de transição política. O caso da Espanha, estudado por Linz, pode apresentar, no futuro, a oportunidade para a ampliação do papel do Congresso Nacional.

Considerando este ponto como pacífico, concentrar-me-ei, entretanto, no funcionamento atual do Congresso Mexicano, ao invés de pensar em seu papel potencial em mudanças futuras. Diferentemente da Espanha, o México não parece estar vivendo, no momento, um momento político crítico. Tendo já solucionado o problema da sucessão executiva em época apropriada, apresenta as características de um sistema político estável, no qual as câmaras legislativas surgem como elemento paradoxal mas bem integrado.

Ao examinar o assunto que motiva este ensaio, não me embrenharei em explicações históricas, nem no sentido de recontar e interpretar a evolução do sistema político mexicano nem no de buscar afinidades e precedentes na experiência da Península Ibérica. Ao invés disto, buscarei concentrar-me em estudos empíricos recentes que analisam a relação de diferentes setores sociais com o Estado, na forma que assume atualmente.

Tal estratégia não nega a necessidade da compreensão histórica, mas envereda por um caminho complementar, um tanto negligenciado no passado. A maior parte das análises acadêmicas e jornalísticas, desenvolvidas por escritores mexicanos que estudam o sistema político atual coloca-se sob o enfoque histórico, (cf. Cosío Villegas, 1970; Paz, 1970; Moreno, 1970; Portes Gil, 1961; De Llano, 1957). Para o leitor interessado, esta literatura apresenta referências e ângulos abundantes sobre as origens revolucionárias do sistema atual. Ao mesmo tempo, a excessiva pressa em constituir tipos-ideais para explicar fenômenos que ocorrem e a falta de rigor empírico presente em certas análises históricas da América Latina desenvolvidas por pesquisadores norte-americanos têm produzido conceitos, como é o caso da "tradição ibérica" (cf. Wiarda, 1973) que, na maioria das vezes, constituem mais um obstáculo que um instrumento útil para a compreensão do funcionamento efetivo desses sistemas.

A maior parte deste ensaio será dedicada aos estudos empíricos contemporâneos já feitos sobre a ordem política mexicana e sua implicação no papel das câmaras legislativas neste país. Como introdução, serão feitas algumas considerações preliminares a respeito dos dilemas e pressões com que se defrontam os regimes orientados para o desenvolvimento. Servirão para estabelecer um referente teórico dentro do qual a atual experiência mexicana e, de um ponto de vista mais geral, o papel dos corpos formalmente representativos em sistemas autoritários, poderão ser mais apropriadamente analisados.

II. REGIMES AUTORITÁRIOS E DESENVOLVIMENTO:

O papel das câmaras legislativas, não importa em que contexto político surjam, está sempre vinculado ao modo de articulação, à interação entre o Estado e a sociedade civil. No modelo pluralista, a representação parlamentar de diferentes interesses — regionais, de classe, setoriais e étnicos — não se limita a levar as necessidades e demandas ao executivo, mas participa, também, da promulgação de medidas apropriadas e da organização dos mecanismos administrativos para implementá-las.

Nesse sentido, a instituição tem funcionado melhor, na época moderna, em nações com grande desenvolvimento industrial, nas quais as forças do crescimento econômico continuado estão relativamente bem estabelecidas e onde as funções do Estado são predominantemente reguladoras e distributivas. Não se trata de simples coincidência o fato de que os ataques liberais aos sistemas autoritários muito fechados tenham sempre vindo, historicamente, de sociedades ou de setores sociais "caracterizados por crescimento econômico dinâmico e pelos processos paralelos de ascensão social e de perspectiva otimista do futuro" (Newton, 1974: 47).

Nas nações periféricas de hoje, tem cabido ao Estado não só o papel de alocação da riqueza mas, também, o papel básico na sua própria produção. As concepções pluralistas de Estado foram abaladas à medida que se agravavam as contradições entre as demandas dos grupos de interesse e a escassez de recursos e se tornou cada vez mais evidente a urgência das tarefas do desenvolvimento. As elites orientadas para o desenvolvimento, sem exceções significativas, ou despojaram as câmaras de sua função legislativa, ou não conseguiram assegurar-lhes o exercício de tal função. Os corpos deliberativos que permanecem em tais contextos ainda atuam como elos de ligação entre a sociedade e o Estado, mas desprovidos do papel de decisão efetiva.

Tais câmaras representam um fenômeno político específico que não deve ser confundido, pela coincidência de denominação, com os parlamentos das nações ocidentais avançadas.

Um profeta muito citado do corporativismo contemporâneo, Mihail Manoilescu (1936), assinalou a crescente importância de tensões entre as nações centrais e as periféricas, dentro do sistema econômico mundial, e a concomitante perda de importância das tensões de classe dentro do Estado nacional. Embora a última previsão se tenha mostrado prematura, Manoilescu já anunciava, há décadas, a atual divisão mundial entre os Estados e a compulsiva preocupação com o desenvolvimento naqueles da periferia.

E, mais importante ainda, identificou algumas das características que tornam os sistemas autoritários mais atraentes para as elites militares e polí-

ticas orientadas para a mudança. Entre essas características, Schmitter (1974: 120-22) enfatiza o antídoto ao “espírito de classe”, proporcionado pela hierarquia interna, a integração vertical e a incorporação efetiva de indivíduos isolados, na realização de objetivos coletivos de justiça social, “baseada em deveres e direitos diferenciais, segundo a importância funcional do papel de cada um”.

Despida da marca formal do corporativismo, a força motivadora subjacente a este conceito de Estado é mais familiar para os leitores norte-americanos através do tipo-ideal designado por Apter (1966) como o caso do sistema de mobilização (Mobilization System). Os “sagrados objetivos da coletividade”, neste tipo de ordem política, dão sentido às existências individuais somente a partir da relação com as metas nacionais e definem como intempestiva qualquer tentativa de atender às queixas e de responder até mesmo às mais básicas reivindicações do grupo e do indivíduo. O presente dos indivíduos fica subordinado ao futuro nacional, pintado como uma época de satisfação moral e de abundância material.

O dilema básico do desenvolvimento acha-se na contradição inicial entre as metas do crescimento e da distribuição. Uma situação em que a escassez de recursos é agravada pelos desequilíbrios econômicos trazidos pelas mudanças políticas iniciais torna impossível, para a maioria das nações subdesenvolvidas, a realização simultânea dos objetivos de investimento maciço para a sustentação, a longo prazo, do crescimento econômico e de gastos significativos com o fito de melhorar o padrão de vida das massas. Uma redistribuição drástica e a melhoria imediata nos níveis de consumo, embora geralmente ampliem a base de apoio político ao Estado, tendem a por em risco as oportunidades de desenvolvimento econômico futuro.

Os esforços feitos no sentido de apressar a industrialização e o crescimento econômico, especialmente quando ocorrem num sistema capitalista, exigem, em geral, a imposição inicial de restrições ao consumo de massa, a fim de que a acumulação de capital seja facilitada. Qualquer que seja o âmbito dos objetivos da elite — se estão limitados à realização da autonomia econômica e ao controle do poder ou se incluem a justiça social para as massas —, os estágios iniciais do desenvolvimento acham-se freqüentemente marcados por um vigoroso esforço, sustentado pelo Estado, no sentido de aumentar a produtividade, restringindo o consumo imediato.

Os regimes autoritários contemporâneos podem ser interpretados como tentativas de solucionar as contradições entre uma “estratégia política” de rápido distributivismo e busca do apoio da massa e uma “estratégia econômica” de investimentos de longo prazo, que não leva em consideração demandas de consumo anteriores (Malloy, 1971). Isto se consegue mediante o

estímulo ou a intervenção direta em investimentos feitos em áreas consideradas essenciais para o crescimento econômico, enquanto se vai controlando, de modo extremamente severo e restritivo, o âmbito das demandas dos grupos de interesse junto ao Estado. Muitos analistas do desenvolvimento têm uma opinião pessimista sobre as promessas de justiça social feitas pelas elites autoritárias, tão logo a tarefa do crescimento econômico tenha sido completada. Resumido esta posição afirma Paz (1969:26):

“... a verdade é que estes são movimentos que, uma vez vitoriosos, enfrentam o problema do desenvolvimento e, para resolvê-lo, sacrificam seus objetivos sociais e políticos. Nestes casos, a revolução não é um resultado do desenvolvimento mas um método para realizá-lo. Todas essas revoluções, da russa à mexicana, degeneram em regimes burocráticos, mais ou menos paternalistas e opressivos”.

Nos países subdesenvolvidos, os esforços para se chegar à autonomia econômica nacional e ao crescimento auto-sustentado têm criado constante tensão entre o Estado e a sociedade, já que os objetivos orientados para o futuro — que dirigem o Estado — contradizem os interesses e necessidades presentes da sociedade. Nesta situação, as elites precisam buscar mecanismos que justifiquem e legitimem a falta de melhorias no padrão de vida das massas e a imposição de severa disciplina no mercado de trabalho. O carisma do líder, as ideologias do nacionalismo e do socialismo e até apelos à tradição (Bellah, 1965; Roth, 1975), têm sido elementos utilizados nas tentativas de substituir os incentivos materiais pelos morais e motivar as massas a se unirem ao “esforço nacional”.

Os regimes autoritários orientados para o desenvolvimento têm-se preocupado com a criação de estruturas organizacionais por meio das quais o carisma do “destino nacional” possa ser efetivamente difundido entre a população e nas quais os diferentes setores sociais possam integrar-se ativamente. Dependendo do tom ideológico dominante no regime, as primeiras fases do desenvolvimento nacional serão caracterizadas ou pela aquiescência passiva da população ou por graus diversos de apoio ativo.

Penso que esta é uma das duas grandes questões com as quais está relacionado o papel das câmaras legislativas nos regimes autoritários da América Latina de hoje. As câmaras legislativas fazem parte, essencialmente, de uma ampla estrutura organizacional por meio da qual as mensagens ideológicas oficiais, as recompensas simbólicas e as interpretações de acontecimentos específicos são transmitidos à sociedade. A vantagem de se atribuir esta tarefa aos corpos legislativos reside no fato de que a mobilização de apoio é levada a cabo por indivíduos “eleitos representantes” de entidades territoriais específicas e que, por esta razão, possuem, de fato ou presumivelmente,

mais legitimidade e habilidade para adaptar as diretivas nacionais às peculiaridades locais.

O segundo problema enfrentado pelos regimes desenvolvimentistas é identificado por Apter (1972) como sendo o dilema entre a coerção e a informação. Progressivamente, as restrições na formulação de demandas e a disciplina no sistema produtivo, impostas por meio de decretos governamentais e sustentadas pela força das armas, vão impedindo que se mantenha comunicação relativamente aberta com a população. O fato se refere tanto à formulação de demandas como de correntes subjacentes de opinião — de apoio ou de hostilidade — potencialmente cruciais em momentos de crise política. A falta de conhecimento sobre atitudes, necessidades e sobre articulações organizacionais espontâneas representa uma situação perigosa para o governo. Os regimes autoritários contemporâneos precisam não só de equilibrar a coerção militar com a persuasão ideológica, como também levar em conta as reações populares, estimulando seletivamente os fluxos sociais de informação.

Mecanismos que contrabalancem as consequências alienadoras dos regimes autoritários devem ser encontrados. Embora a intimidação possa constituir, a curto prazo, um método efetivo para eliminar a oposição e impor disciplina, deve ser compensada, a longo prazo, pela instituição de canais por via dos quais se dê o diálogo e a expressão de reivindicações dos diferentes setores sociais. Do mesmo modo, embora a ênfase básica esteja no investimento econômico e na produção, o regime deve garantir um certo grau de flexibilidade que conduza, em certos momentos, à formulação de demandas estratégicas por redistribuição.

É o fluxo rotineiro e acurado de informações provenientes das bases sociais que permite às elites governamentais decidirem sobre a alocação de benefícios disponíveis de modo a maximizarem a legitimação popular. É, igualmente, por via desses mesmos canais que podem identificar pontos de tensão e prever conflitos e protestos potenciais.

A interação entre a coerção e a informação surge como o segundo tema importante em relação ao qual as câmaras legislativas aparecem como fator relevante em regimes autoritários. Num processo de persuasão que vem de cima, sua vantagem peculiar a esse respeito reside na presumida habilidade de atingirem as raízes sociais e na “confiança” que podem despertar seus membros como representantes de localidades específicas. Os parlamentares ficam, então, numa posição que lhes permite estimular a transmissão de informações, servindo de conduto para as mesmas, o que fornece às elites políticas um conhecimento da opinião popular e do grau possível de sua estruturação organizacional.

A polaridade entre a produção econômica *vis-a-vis* à distribuição social e entre a coerção governamental *versus* a informação popular definem aspectos da relação entre o Estado e a sociedade face aos quais as câmaras legislativas surgem como relevantes. No contexto dos países subdesenvolvidos, representam um ponto de referência que permite examinar o papel de tais corpos e de arranjos institucionais alternativos em regimes autoritários. No entanto, tais considerações não são suficientes para que a essência e a complexidade de cada situação específica sejam apreendidas. Como os tipos-ideais citados acima, tais polaridades podem representar mais um obstáculo que um instrumento útil, caso não sejam complementadas por análises de base empírica, dando conta das peculiaridades de cada caso concreto.

III— O SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

O México é um país grande. Sua área de 2.000.000 de km² (um quinto do tamanho dos EUA) o colocam em 14.^o lugar em extensão geográfica; a população de 50 milhões, em 1970 (igual à da França), o coloca em 14.^o lugar em população; e seu Produto Nacional Bruto, no valor de 34 bilhões de dólares, referente ao mesmo ano, fazem da economia mexicana a 16.^a colocada, em nível mundial. (Blair, 1974).

Durante três décadas, a economia mexicana manteve uma taxa de crescimento em torno de 6 ou 7 por cento ao ano, bem maior que sua taxa de crescimento populacional, que era de 3,5%. A agricultura teve sua importância relativa diminuída e a indústria passou a representar 23% do Produto Interno Bruto. A modernização técnica ampliou-se na indústria leve (textéis, papel, vestuário, calçados etc.), mas também nos setores pesados como aço, petróleo, energia elétrica, produtos químicos e equipamentos. O Produto Nacional Bruto *per capita* está ligeiramente abaixo de 700 dólares, o que coloca o México bastante na frente da maioria dos países subdesenvolvidos, embora ainda bem abaixo dos níveis existentes nos Estados Unidos, Europa Ocidental, na maioria dos membros do Bloco Soviético e, não obstante em menor escala, da Argentina e Venezuela (Blair, 1974).

O desenvolvimento econômico continuado e bem sucedido não ocorreu espontaneamente, tendo sido produto de decisões de políticas planejadas. Como muitos intelectuais mexicanos de renome já observaram, entre os quais Octávio Paz (1969, 1970) e Daniel Cosío Villegas (1960), o avanço econômico do país foi obtido à custa do sacrifício dos objetivos políticos e sociais que deram impulso à Revolução Mexicana. Ao se defrontarem com o dilema

do crescimento *versus* distribuição, as elites governamentais decididamente optaram pelo primeiro. O resultado é que, a despeito dos grandes triunfos econômicos do passado, o México de hoje é um país com grande índice de desemprego, que sofre intensa pressão da população sobre a terra, que tem uma força de trabalho com baixo nível de preparação e muito mais alimentada, com um sistema anacrônico de segurança social e que apresenta um padrão de distribuição de renda típico dos mais atrasados sistemas econômicos. Paralelamente, sua economia tornou-se dependente dos Estados Unidos “de um modo profundo e intrincado” (Blair, 1974; CEPAL, 1974).

Os mais importantes estudos contemporâneos sobre os sistema político mexicano estão de acordo em atribuir ao partido governante — o PRI — o principal papel na mediação das tensões resultantes do desenvolvimento econômico que não gera redistribuição sinificativa (cf. Scott, 1964; Hansen, 1971; Fagen e Tuohy, 1972; Cornelius, 1975; Ugalde, 1970; Johnson, 1971). A designação peculiar, usada pelo presidente Miguel Aleman, já falecido, para rebatizar o partido — Partido da Revolução Institucional — não é tão contraditória como inicialmente pode parecer. O partido constitui o núcleo agregador do carisma herdado das primeiras lutas revolucionárias e o principal meio de sua rotinização e uso. O emprego seletivo porém eficiente do “capital político”, (Almond e Verba, 1963) criado pela Revolução, constitui um dos mais essenciais fatores de persuasão, que permite às elites governamentais reduzirem a um nível mínimo o uso da coerção explícita. De certo modo, as “instituições” desenvolvimentistas são criadas sob a tutela da “Revolução” sem, no entanto, realizarem seus objetivos sociais de redistribuição.

Diferentemente dos sistemas totalitários, o PRI não considera essencial nem a supervisão abrangente da vida de cada cidadão nem o envolvimento e condicionamento ideológico persistentes. Parece que o sistema se fortalece mais como resultado de uma “aquiescência” passiva (Fagen e Tuohy, 1972) e de periódicas expressões rituais de apoio, que de um processo ativo de mobilização da massa. Mas, tal como os sistemas autoritários, o PRI utiliza as eleições como um dos principais meios para a expressão simbólica de apoio. As eleições são plebiscitárias, já que os candidatos do PRI aos principais cargos são sempre designados pelos escalões superiores e sempre ganham. Mas, a “campanha” que antecede as eleições, bem como a mobilização popular para o voto oferecem freqüentes oportunidades de reafirmação dos ideais revolucionários e para o reavivamento parcial de antigos temas carismáticos.

É bastante inadequada a caracterização do sistema político mexicano como “corporativo” (cf. Schmitter, 1974). Este é mais um exemplo de se tentar um caso específico coincidir com um constructo teórico com o fito

de aumentar o número de situações às quais eventualmente tal constructo se aplique. As elites políticas dominantes no México nunca se definiram, explicitamente, como “corporativas”. Diferentemente dos casos de Franco, na Espanha, de Salazar, em Portugal e de Mussolini, na Itália, não há um só item da constituição mexicana que reconheça os princípios da democracia orgânica e da representação funcional. O artigo 49 da constituição estabelece o princípio da separação de poderes entre executivo, legislativo e judiciário, numa orientação constante das democracias ocidentais, mas ausente dos regimes formalmente corporativos (Constitución Política, 1962).

Não é possível, também, designar como corporativismo *de facto* a prática política cotidiana, no México. A imagem de “corporações” não competitivas, numericamente limitadas, articuladas organicamente e colocadas numa hierarquia racionalmente planejada (Schmitter, 1974), é desmentida, a cada momento, pelas realidades da organização política mexicana. Não se trata do caso em que um modelo corporativista, teoricamente concebido, tenha sido distorcido pelo confronto com a realidade, como se poderia argumentar analisando casos como o da Espanha (Linz, 1975). Ao contrário, ocorre que o funcionamento do sistema estimula a proliferação organizacional, a duplicação funcional, e a competição intensa nos níveis inferiores (Walton, 1976; Cornelius, 1975).

Para citar apenas um exemplo bem conhecido: o estratégico setor do trabalho não é representado apenas por uma organização mas por várias federações trabalhistas que se justapõem e se mostram, muitas vezes, intensamente competitivas. Entre elas estão a CTM (Confederación de Trabajadores Mejicanos), sua rival a CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos), a CROM (Confederación Regional de Obreros Mejicanos) e várias outras federações menores. Todas filiam-se ao setor operário do PRI (Scott, 1964).

Mesmo nos níveis comunitários, existe a competição entre organizações oficiais equivalentes. Num bairro pobre de uma cidade pequena, como é o caso de Ciudad Juarez, Ugalde (1974) identificou duas organizações desse tipo: a Câmara para a Defesa dos Consumidores (Camara para la Defensa de los Consumidores) e a Associação dos Bairros Proletários (Alianza de Colonias Proletarias). A *Camara* constitui um ramo do PRI, aparentemente mais ligada aos líderes nacionais que aos locais. A *Alianza* é uma filiada importante do CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares), que constitui o setor popular do PRI.

Ambas as organizações desempenham, basicamente, as mesmas funções de busca do bem-estar e de representação dos interesses locais. São ambas competitivas: Ugalde constatou que o presidente da *Alianza*, em Ciudad

Juarez, era inimigo político do diretor da *Camara*. Quando este último enriqueceu-se fraudulentamente, a representação local junto à *Camara* dividiu-se, tendo os dissidentes se passado para a *Alianza*. Desde então, o bairro dividiu-se em duas organizações rivais, ambas vinculadas ao PRI.

Não há nenhum esforço visível, por parte da liderança nacional, no sentido de racionalizar esta proliferação organizacional, enquadrando-a em linhas orgânicas, não competitivas. Pelo contrário a competição é estimulada nos níveis inferiores de organização, sendo que os líderes partidários raramente assumem o papel de árbitros nas disputas que ocorrem. Em geral, os membros dissidentes são encorajados a criar novas organizações sob a tutela do PRI ou a se ligarem a outras já existentes. Líderes sindicais insatisfeitos podem, por exemplo, transferirem seu apoio de uma para outra das federações trabalhistas já em funcionamento.

Há mais que a simples falta de habilidade para lidar com o caos dentro da estratégia organizacional do PRI. Esta se configurou após décadas de experiências com uma sociedade “difícil” e parece mais adaptada às suas necessidades e às orientações da população que as fórmulas abstratas da democracia orgânica. As seguintes razões, já caracterizadas, parecem explicar bem a política do *laissez-faire* a nível local:

1º) os líderes situados nos pontos mais altos da hierarquia beneficiam-se com as lutas entre os políticos dos níveis inferiores já que a destruição mútua de adversários ambiciosos diminui a competição futura;

2º) os líderes superiores do partido, de modo bem intencionado, consideram este sistema saudável. Os líderes que competem entre si devem suplantar-se mutuamente para obterem a simpatia e a confiança das massas. Os políticos já estabelecidos devem ter sempre em mente que, se desprezarem seus seguidores, eles podem, perfeitamente, procurar liderança em outro lugar. . .

3º) o patronato político, tão comum no México, torna a tarefa de arbitramento extremamente difícil. Patrões e clientes ajudam-se mutuamente no sentido de impedir que acusações feitas sejam efetivamente esclarecidas.” (Ugalde, 1974:51).

A caracterização do regime mexicano como “corporativo” amplia excessivamente e confunde aspectos do que é, sem nenhuma dúvida, um sistema autoritário. Este último é definido por uma estrutura de tomada de decisão altamente centralizada e pela expectativa de que os níveis inferiores, tanto do partido como do governo, aceitem sem questionar as decisões tomadas pelos escalões superiores. Tal regime não tem de prestar contas aos cidadãos, em intervalos regulares, e está isento da competição eleitoral efetiva entre grupos rivais pelo acesso ao poder político. O centro do sistema é o

chefe executivo, o Presidente, que indica não só os ministros, como também os ocupantes dos cargos eletivos mais importantes, tais como governadores e membros estratégicos do Congresso federal. Todos são devidamente eleitos, após contarem com a confirmação presidencial.

A autoridade do Presidente inclui o controle do partido oficial. Um informante, proveniente dos escalões superiores assim colocou a questão para os pesquisadores Fagen e Tuohy (1972:20):

“O Sr. Madrazo (então presidente do PRI) tem uma expectativa de vida política de aproximadamente 45 segundos caso desagrede, de fato, ao Presidente. E este prazo é tão longo por que nosso serviço telefônico é ruim” No caso de Madrazo, aconteceu que a falha na tentativa de democratização interna do partido levou a seu rápido afastamento do cargo que exercia.

Deve-se acentuar que, no caso do sistema mexicano atual, o poder do Presidente não reside em sua pessoa mas no cargo. O mesmo ocorre, a nível estadual, com os governadores. Uma vez expirado seu período de governo e tendo em vista a proibição constitucional de reeleição, devem despojar-se de sua intimidante autoridade e transferi-la a seus sucessores¹. Os adeptos do PRI defendem este tipo de arranjo como sendo um equilíbrio feliz entre a anarquia do parlamentarismo e a opressão da política caudilhesca, ambas as experiências já vividas longamente no México. A proibição constitucional da reeleição, concebida pelo primeiro partido pós-revolucionário sob a liderança do General Galles e reforçada pelo exemplo de Lázaro Cardenàs, é considerada como uma das maiores realizações políticas da revolução mexicana (Portes Gil, 1961).

A estrutura vertical da autoridade que caracteriza a organização nacional é reproduzida em cada Estado. Aí, o governador não só indica todos os ocupantes dos cargos administrativos e eletivos mais importantes como os controla totalmente, como é o caso dos prefeitos das cidades principais e dos membros do Congresso Estadual, que só tem uma câmara. No entanto, como se verá em seguida, as indicações para o legislativo não são feitas arbitrariamente; devem levar em conta as configurações de classe e de interesse setoriais que são supostamente representados pelo partido oficial.

¹ Paz explica esta aparente contradição entre um sistema excessivamente autoritário e a ausência de um controle pessoal do governo por meio das peculiaridades da história política mexicana: “O respeito fanático à pessoa do ‘caudillo’ é um sentimento de origem árabe que se difundiu por todo o mundo hispânico; a reverência religiosa que os atributos impositivos do Presidente inspiram aos mexicanos é um sentimento que tem origem asteca.” Qualquer que seja o grau de objetividade desta explicação, as características da estrutura política mexicana atual afastam-se muito dos estereótipos tradicionais do líder latino-americano personalista e carismático, exercendo um controle exclusivo do poder.

Além da persuasão ideológica, o principal meio utilizado pelo PRI para servir de mediador entre o governo e população consiste no encaminhamento de demandas provenientes de diferentes setores, regiões e classes. Os grupos médios e superiores têm sido os maiores beneficiários do desenvolvimento econômico mexicano e adquiriram acesso direto ao governo através de extensa e influente rede de relações sociais (Revueltas, 1958). O PRI está ligado principalmente à mediação das demandas de grupos populares — desde os empregados de escritórios e pequenos funcionários públicos aos posseiros de terras devolutas e moradores de favelas.

Os três ramos funcionais do PRI são:

1) o Setor Agrário, basicamente formado pela Confederação Nacional Camponesa (CNC), que representa os interesses dos camponeses *ejidatários*. Outras organizações menores, como os sindicatos privados de trabalhadores em fazendas e a Sociedade Agrônômica Mexicana, incluem-se igualmente nesse setor.

2) O Setor Operário, formado pelas federações sindicais já citadas.

3) O Setor Popular, formado pela Confederação Nacional de Organizações Populares (CNOP). Embora dominada pelos sindicatos dos burocratas governamentais (FSTSL), a CNOP tem crescido muito, nos últimos anos, reunindo uma gama bastante diversificada de organizações. Entre estas, incluem-se sindicatos de professores, associações de pequenos fazendeiros, associações de pequenos industriais e comerciantes, grupos de consumidores, organizações de posseiros de áreas urbanas e de favelados, sindicatos de intelectuais e de outros tipos de profissionais, grupos de juventude, de mulheres, ligas de cooperação e assim por diante (Scott, 1964; Ugalde, 1974). No seu conjunto, os três setores do PRI compreendem um vasto e complexo amálgama de interesses e organizações, todos buscando ter alguma influência no governo e maximizar sua participação na distribuição dos recursos.

O papel do PRI vis-a-vis o processo popular de formulação de demandas representa uma aparente contradição. De um lado, o partido deve estimular a agregação dessas demandas por via de canais “aprovados”, de modo a se evitar meios alternativos e potencialmente ameaçadores. Por outro lado, deve regular o nível de demandas, de modo a impedir que uma carga excessiva pese sobre o governo, com possíveis ameaças à paz social.

Para conseguir estimular a participação e a integração de organizações populares nos canais governamentais de decisão, o aparato partidário deve não só tornar-se acessível aos demandantes como também mostrar um mínimo de eficácia no atendimento de suas reivindicações, atendendo pelo menos algumas de suas necessidades. Resultados disponíveis de pesquisas já feitas indicam que o PRI tem sido, de fato, bem sucedido no sentido de gerar

um elevado grau de confiança popular na capacidade governamental de produzir soluções.

Uma pesquisa realizada em seis bairros de classe baixa, na cidade do México, encontrou uma esmagadora maioria de respondentes que percebiam o governo como sendo o responsável pelo fornecimento da grande parte dos serviços e melhoria na vida comunitária. Respondendo a uma outra pergunta, apenas 14% da amostra pesquisada manifestou a convicção de que os mais importantes problemas da comunidade poderiam ser solucionados pelos próprios moradores, sem ajuda externa. Quando se perguntou: “quem, fora desta comunidade, pode ajudar a resolver os problemas que foram mencionados?”, mais de 97% dos respondentes identificaram algum órgão ou autoridade do governo. Tais resultados contrastam com os obtidos em Caracas e Lima, onde a ausência de estímulo oficial à formulação de demandas e a ênfase dada pelas agências públicas e privadas ao esforço de buscar soluções individuais e particulares produziram um nível muito inferior de percepção do governo como fonte de soluções (Cornelius e Dietz, 1973:11).

Desse modo, o âmbito das necessidades politizadas, aquelas em relação às quais o Estado é percebido como fator relevante de solução, depende, pelo menos em parte, da disposição para receber e responder as reivindicações populares por parte de órgãos do Estado:

“A comparação entre resultados obtidos em diferentes países sugere que o âmbito das necessidades percebidas pelos migrantes rurais que vivem na periferia das cidades, como exigindo a intervenção governamental é parcialmente condicionado pela presença ou ausência de esforços governamentais explícitos no sentido de estimular o sentimento de dependência entre as classes inferiores” (Cornelius e Dietz, 1973:13).

Por outro lado, o aparato partidário deve, de algum modo, restringir o âmbito e a urgência das demandas organizadas, de modo a garantir que a carga do sistema tenha sempre proporções manipuláveis, em qualquer momento. Para se conseguir este objetivo, vários tipos de contra-estratégia são implementados:

1) dar bastante publicidade à relativa escassez de recursos governamentais, enfatizando, então, a necessidade de paciência e austeridade na formulação de demandas,

2) definir o âmbito das reivindicações consideradas legítimas, de modo a serem compatíveis com as possibilidades dos órgãos oficiais,

3) estabelecer regras de procedimento que reforcem a deferência face às autoridades e um processo ritualístico de contatos lentos e prolongados com os órgãos oficiais relevantes,

4) levar os líderes das organizações populares a incutirem em seus membros o espírito dos três pontos já citados, enfatizando a necessária disciplina,

5) tornar o processo global, desde o início da demanda até a conclusão final, uma questão prolongada e difícil, de resultado imprevisível.

Provavelmente, o ponto chave desta estratégia política é a óbvia falta de uma “política” oficial ou de um conjunto de prioridades que sirva como ponto de referência na manipulação das diferentes demandas. Muitos pesquisadores já apontaram o caráter aleatório e aparentemente contraditório das respostas dadas pelas autoridades mexicanas às demandas dos grupos populares. É evidente que a distribuição de benefícios a esses setores não é dirigida por considerações racionais (Fagen e Tuohy, 1972; Walton, 1976). Uma estratégia política muito semelhante ao mecanismo psicológico do reforço parcial mantém os demandantes organizados simultaneamente numa situação de estrita dependência face ao governo e de grande insegurança quanto ao resultado final de seus esforços.

Esta situação obviamente amplia a liberdade oficial de conceder benefícios àqueles que, por causa de pura sorte, tenham conseguido produzir alguma impressão em autoridades poderosas ou àqueles que, por causa do puro desespero, tenham-se transformado em imediata fonte de ameaça para o governo. A falta de um conjunto explícito de prioridades nacionais, além da falta de clareza e das contradições visíveis no modo de o governo manipular as demandas, impedem que muitas organizações saibam em que situação estão, em cada momento específico, não podendo, então, reclamar seus “direitos” e participação dentro de um quadro definido de regras.

Ao contrário do que se poderia esperar, o caráter aleatório das respostas governamentais às demandas populares não constitui, em si mesmo, um motivo que provoque alienação entre os grupos demandantes. Em parte, este é um padrão de comportamento legítimo por uma cultura política, que o define como possível e aceitável. Realmente, seria surpreendente e nem sempre particularmente agradável, que uma organização tivesse suas reivindicações prontamente processadas por uma burocracia eficiente, que sobre elas decidisse segundo critérios universalísticos. A tal procedimento faltariam os elementos de espontaneidade, de imprevisibilidade, de personalismo, tão profundamente arraigados no que se considera ser o “jeito mexicano”.

“No México (. . .) a política é feita “à mexicana”, os crimes e traições são cometidos “à mexicana”, tanto quanto os atos heróicos e os malfeitos que — justamente porque se enquadram no “jeito mexicano” — já encontram nisto, de antemão, sua mais legítima justificação”. (Revueltas, 1958:8).

Finalmente, quando as reivindicações são atendidas, o resultado é tomado pela organização como uma distinção especial — uma prova de que o sistema a considera como um grupo único, mais do que como o resultado automático de um mecanismo político impessoal, aplicável a todos os casos, indiscriminadamente. Desse modo, a retribuição política para o governo — em termos da obrigação internalizada e de transferência de apoio popular às políticas desenvolvidas — é maximizada. A eficiência desta estratégia pragmática é comprovada por resultados de pesquisas empíricas. Assim, no estudo já citado, feito na cidade do México, mais de dois terços dos respondentes em áreas suburbanas e em bairros pobres, afirmaram que seus esforços de agregação para formularem demandas tinham sido bem sucedidos, no sentido de que haviam contribuído para a solução dos problemas (Cornelius e Dietz, 1973:26).

Esse modo aleatório e imediatista de se lidar com as demandas populares está bem de acordo com o papel atribuído ao PRI pela liderança política mexicana. Sua função não é a de presidir a um processo racional de redistribuição social e de crescente igualitarismo, mas é a de aliviar e controlar as tensões produzidas pelo crescimento econômico capitalista, induzido artificialmente. Ao lado da atitude do *laissez-aller* face aos conflitos intra-partidários e à proliferação organizacional, o oportunismo e a ênfase aos ganhos políticos quando se trata de prover as soluções para reivindicações populares, começam a delinear o caráter típico do sistema político mexicano:

É um sistema que floresce baseado na confusão, nas escolhas contingentes e nas decisões acidentais, na competição e até mesmo na mútua destruição entre os destituídos de poder que se degladiam para conseguir a atenção dos poderosos; além disto, floresce devido ao desenvolvimento de uma acurada capacidade de perceber oportunidades de transformar a distribuição de benefícios materiais em amplos ganhos políticos. Tal quadro constitui, simultaneamente, a prova da eficiência de que é dotado o sistema para lidar com a sociedade tal qual ela é, e uma denúncia do fracasso em transformá-la, segundo os postulados iniciais da revolução.

IV— AS CÂMARAS LEGISLATIVAS MEXICANAS

A tarefa de servir como mediação para os fluxos de persuasão ideológica, para a formulação de demandas e para a transmissão de informações entre governo e sociedade, discutida acima em termos gerais, pode agora ser examinada de modo mais concreto. O PRI não tem sido um centro de decisão, no México, mas sim um produtor de serviços que permitem aos que con-

trolam o Estado tomar decisões e implementar políticas. Segundo Fagen e Tuohy (1972), cujo esquema analítico adoto neste ensaio, tais serviços cumprem as funções de recrutamento, de intermediação política e de integração.

O recrutamento refere-se à busca ativa de pessoal capacitado para prover a renovação dos quadros do partido e do governo e também à cooptação, tanto de indivíduos promissores mas não engajados como de figuras ameaçadoras. A intermediação refere-se ao apadrinhamento de demandas setoriais, regionais e de classe junto aos órgãos estatais, além da mobilização do apoio necessitado, em troca dos pedidos atendidos. A integração tem um âmbito mais genérico, reunindo parcialmente as duas funções anteriores, mas envolvendo a manutenção de uma arena na qual interesses potencialmente conflitantes possam ser representados e na qual seja reafirmada a lealdade comum à causa nacional.

O leitor encontrará, no estudo citado de Fagen e Tuohy, a discussão dessas funções e da estruturação do PRI que permite realizá-las. O que me interessa aqui é o modo pelo qual as câmaras legislativas atuam como apêndices do partido no desempenho dessas tarefas. Para analisar esse ponto, é preciso recolher os dados empíricos na literatura disponível de modo a se caracterizar a forma de articulação de tais corpos com o resto do sistema e a posição relativa de seus membros num regime autoritário e hierarquicamente bem estruturado.

A Constituição Mexicana contém dispositivos que fortalecem o Congresso federal, seguindo o modelo da constituição norte-americana. Trinta artigos são dedicados às questões da constituição e das funções das câmaras legislativas, muito mais que o número de artigos reservados aos ramos do executivo e do judiciário. O artigo 50 delega o poder legislativo a um "Congresso Geral que será dividido em duas câmaras, uma de Deputados e outra de Senadores". A Câmara de Deputados é composta de pessoas eleitas a cada três anos, uma para cada duzentos mil habitantes ou fração acima de cem mil, sendo previsto que cada Estado tenha, pelo menos, dois deputados e, cada território, pelo menos um. O Senado é composto de dois representantes por Estado e dois para o Distrito Federal, eleitos por um período de seis anos. Nem deputados nem senadores podem ser reeleitos, mas seus suplentes podem ser eleitos na posição de efetivos, no período seguinte.

Amplios poderes são delegados, teoricamente, a este Congresso, distribuídos por suas duas câmaras. Tem, por exemplo, poderes para admitir novos Estados e territórios à União; para legislar sobre todos os assuntos referentes ao Distrito Federal; para cobrar impostos; para estabelecer as condições do endividamento público; para declarar guerra; bem como convocar e manter as Forças Armadas; para promulgar leis referentes à nacionalidade,

emigração e imigração; para estabelecer padrões de câmbio, pesos e medidas; para conceder anistias; para examinar as contas do executivo; e assim por diante.

Além do mais, cada câmara tem poderes específicos, entre os quais a aprovação do orçamento anual (Câmara dos Deputados) e a aprovação de tratados, convenções e a ratificação de indicações para postos elevados nas Forças Armadas, no judiciário e no Serviço Diplomático (Senado). Embora o presidente tenha o direito de vetar leis aprovadas pelo Congresso, este pode derrotá-lo, caso conte com dois terços de aprovação em cada câmara. O Congresso tem, ainda, o poder teórico de acusar o presidente (power of impeaching) e de removê-lo do cargo (Constitución Política, 1962).

A realidade do sistema mexicano surge como totalmente diversa dessa estrutura constitucional, tão familiar a quem quer que estude a organização social e política dos Estados Unidos. Paz (1969: 15) acusa essas augustas câmaras previstas na Constituição de serem "órgãos servis e faladores, que nunca demonstraram um mínimo grau de espírito crítico". Segundo Scott (1964:263), "o chefe do executivo tem pouca necessidade de vetar leis escritas por seus próprios ministros e aprovadas pelo Congresso, sem alteração".

Estes comentários e outros semelhantes acentuam o fato de que o Congresso Mexicano obviamente não desempenha as funções típicas dos parlamentos nas democracias ocidentais, segundo as fórmulas constitucionais. Isto não significa, entretanto, que não tenha utilidade para o atual sistema, embora esta seja de outro tipo. A tentativa de ir além da simples e freqüente rejeição da importância das câmaras legislativas mexicanas só pode produzir conclusões genéricas e provisórias, já que a literatura empírica recente pouco se tem ocupado delas. No entanto, breves referências e evidências indiretas levam a pensar que as câmaras legislativas e seus membros representam algo mais que simples remanescentes simbólicos de um passado liberal, sem importância efetiva na atualidade.

A tarefa de recrutamento e de promoção, dentro do partido, ocorre no México a cada seis anos, por ocasião de eleições federais e estaduais. O impedimento da reeleição propicia rápida rotação entre os líderes políticos que aspiram às posições eletivas. Como se viu antes, os postos governamentais eletivos e não eletivos só diferem pela formalidade da confirmação plebiscitária. Os membros do partido são recompensados não pela sua originalidade e espírito inovador na execução de seus papéis, mas pela fiel implementação das diretivas recebidas de cima, pela manipulação habilidosa das tensões eventuais nos níveis inferiores e pela manutenção da paz social e do bom funcionamento da organização (Walton, 1976, Ugalde, 1970).

Torna-se necessária uma certa abundância de posições oficiais para ser possível recrutar, promover ou rebaixar os indivíduos, dentro de um tal sistema. Sob este aspecto, uma aparente vantagem oferecida pelas câmaras é o fornecimento de um número razoável de postos estratégicos, caracterizados por elevado grau de prestígio simbólico e por pouco poder, dos quais os líderes partidários podem dispor no desempenho de sua função de recrutamento. Uma indicação para o legislativo pode ser utilizada de modo variado e amplo: como um meio de testar políticos imaturos mas promissores, de cooptar críticos fora do partido, colocando-os em posição de grande prestígio, de “aposentar” decorosamente políticos já ultrapassados ou que caíram das boas graças, de recompensar membros do partido merecedores porém medíocres, e assim por diante (Scott, 1964).

Obviamente, a criação de posições destinadas a prover o recrutamento e a mobilidade pode dar-se dentro de uma gama variada de contextos institucionais. Mas, diferentemente de agências muito novas e modernas, as câmaras legislativas constituem uma parte mais “natural” de paisagem política, legitimadas pelo uso passado e pela associação de sua designação com sua contrapartida influente e respeitada em sistemas verdadeiramente pluralistas. Assim, embora a manutenção de instituições legislativas, no México possa obedecer em parte aos ditames da inércia histórica, elas preenchem razoavelmente uma das necessidades básicas para a perpetuação do sistema.

No entanto, o recrutamento e o fornecimento de canais para a mobilidade interna não são as únicas contribuições das câmaras legislativas para o regime vigente. Também acham-se em seu escopo de ação as funções de intermediação política e de integração, relacionando-se, cada uma, respectivamente, com o que os legisladores *fazem* e com o que *são*.

As principais atividades dos legisladores mexicanos relacionam-se, aparentemente, com a veiculação das mensagens oficiais junto aos setores que supostamente representam e, especialmente, com o encaminhamento e mediação das demandas feitas por esses grupos. Tal como o PRI, deputados e senadores não tomam decisões, mas usam do prestígio simbólico adstrito a seus cargos no sentido de influenciar os órgãos estatais a favor de seu eleitorado (clientela). No México a intermediação política exercida pelos legisladores e por outras autoridades do partido é considerada legítima, desde que consiga extrair um “retorno”, sob a forma de lealdade política e de apoio por parte dos grupos favorecidos.

Um estudo de caso, bastante significativo, realizado por Cornelius (1975), na cidade do México, oferece um bom exemplo desse papel do legislativo. Um dos bairros pobres que estudou formou-se como resultado de uma invasão planejada de terreno devoluto, promovida por oficiais de baixo

escalão, civis “convidados” e respectivas famílias. O demorado planejamento da invasão teve o propósito de investigar a área, de modo a garantir que a comunidade a ser formada estivesse de acordo com os padrões organizacionais da Administração Federal dos Distritos (D. D. F.). O recrutamento dos futuros “invasores” também foi altamente seletivo, visando tanto impedir a entrada de “indesejáveis” como a reunião de indivíduos portadores de habilidades profissionais consideradas relevantes para o desenvolvimento futuro da comunidade.

Uma vez instalados no terreno, a obtenção do reconhecimento legal para a ocupação que já era um fato passou a ser a preocupação dominante dos invasores. Infelizmente, esbarraram com forte oposição por parte do governador do Distrito Federal, inimigo declarado dos posseiros (squatters). A chave para o eventual sucesso das negociações junto ao governo foi achada na presença, entre os invasores, de um oficial pertencente à organização da mocidade no PRI. Ele era amigo do político que fôra indicado para deputado federal pelo distrito ao qual o bairro pertencia. A intervenção desse deputado nas negociações foi decisiva. Várias vezes estabeleceu os contatos entre os moradores e os burocratas do governo, ora encaminhando os representantes da comunidade às autoridades encarregadas do caso, ora acompanhando-os pessoalmente aos órgãos públicos. Também obteve para a comunidade o apoio do então presidente nacional do PRI, Corona del Rosal.

Naturalmente, esta transação não foi gratuita mas significou o compromisso do apoio da comunidade ao partido oficial e, particularmente, às ambições do citado congressista dentro do partido. Durante a campanha presidencial de 1964, este convenceu o candidato oficial, Diaz Ordaz, a visitar a comunidade. No discurso feito, o futuro presidente prometeu ajudar os moradores na solução dos problemas locais.

Um toque de boa sorte veio com o afastamento do governador do Distrito Federal, ordenado por Diaz Ordaz, em parte como resultado do escândalo provocado pela ordem dada de arrasar outra comunidade de posseiros instalada na capital. O cargo foi ocupado nada menos que por Corona del Rosal, o advogado da comunidade. Poucas semanas, um decreto presidencial tornou-a legal e rapidamente os serviços urbanos básicos foram ali instalados.

Os grupos populares que fazem demandas estão muito conscientes de que as decisões finais em todas as questões importantes serão tomadas por um ou outro órgão governamental. Ao mesmo tempo, os burocratas do governo, especialmente os que ocupam as posições mais elevadas, não são, de modo nenhum, acessíveis. Em tal contexto, o partido oficial atua como um intermediário benevolente “abrindo” caminhos numa estrutura de outra forma impenetrável, em troca de legitimação e apoio. Como disse um infor-

mante ao pesquisador Ugalde (1974:48): “A menos que se pertença ao partido ou se obtenha ajuda de algum dos líderes do PRI, ninguém no governo ao menos olhará para uma pessoa que necessite de alguma coisa”. Embora os legisladores federais e estaduais não representem o único caminho de mediação dentro da máquina partidária, constituem, no entanto, uma parte muito importante desta estrutura, sendo um recurso básico para os grupos que precisam contar com este serviço.

O papel de integração desempenhado pelas câmaras legislativas, o que inclui tanto o recrutamento como a intermediação política, é mais adequadamente caracterizado falando-se de uma representação pré-estabelecida de diferentes blocos de interesse. Embora o presidente e os governadores decidam sobre a composição das respectivas câmaras, isto não se faz ao acaso e aleatoriamente. Os postos correspondentes são sempre divididos entre os setores operário, agrário e popular do PRI. A representação assim estruturada é especialmente importante para os dois primeiros setores, que raramente têm seus membros colocados em posições executivas essenciais. Tal padrão de alocação legislativa é reproduzido em todos os níveis, no governo federal, no estadual e até mesmo nos conselhos municipais (Fagen e Tuohy, 1972). Trata-se de algo semelhante à distribuição de “despojos de guerra” (“booty of war”), cada lado recebendo uma parte proporcional a seu número e influência.

A função integradora da representação de interesses em tal sistema tem aspectos totalmente diversos das fórmulas corporativistas. Em primeiro lugar, os corpos legislativos que são formados não detêm nenhum poder de decisão, nem com respeito à orientação geral da política nem em relação à solução final de seus conflitos e tensões potenciais. Em segundo lugar, o padrão de representação de interesses não constitui nem uma integração promovida acima das diferenças de classes nem se baseia em especialização funcional bem definida; ao invés, trata-se de uma tentativa flexível de “dar a palavra” a diferentes setores das classes dominadas.

Os três setores funcionais do PRI e seus delegados no legislativo buscam, simbolicamente, integrar os pobres em um sistema de privilégios políticos e econômicos. Trata-se mais de uma representação que integra horizontalmente segmentos homogêneos de uma classe do que de uma integração vertical de setores de classes heterogêneas. Por meio da representação simbólica das massas no legislativo — do proletariado, do campesinato, da pequena burguesia e de grupos “marginais” — o sistema político proporciona uma forma de compensação pela falta de sua efetiva participação no poder executivo.

Neste contexto, a integração buscada através da composição dos corpos deliberativos não significa confrontação ou solução de tensões entre setores sociais, mas sim o “reconhecimento” de sua existência por parte dos poderes constituídos, uma espécie de recompensa para os membros merecedores de cada setor, além de oferecer freqüentes oportunidades para se avaliar a amplitude dos interesses reconciliados por meio do partido oficial, permitindo a reafirmação de sua unidade fundamental. A função integrativa não é realizada por meio de barganhas autônomas e compromissos entre setores, mas sim por meio de um “reconhecimento” mútuo, num contexto tutelado e controlado pelo Estado.

V— CONCLUSÃO

A análise feita a respeito do papel dos corpos legislativos, no México, análise que a escassez de dados empíricos permite ser, quando muito, preliminar, pode sugerir que tais instituições sejam dispensáveis no sistema político vigente. Certamente, as câmaras legislativas mexicanas estão longe de ter importância política e efetivo poder. No entanto, quando consideradas numa perspectiva comparativa, tais instituições não podem ser consideradas meramente como lacunas na cultura política, sendo justificados os custos que impõem às elites governantes.

As tensões entre o crescimento e a justiça social, que se configuram no momento da alocação de recursos, e o uso da força imposta de cima *vis-a-vis* o fluxo de informações que provém da sociedade, constituem fatores constantes na vida da maioria dos regimes orientados para o desenvolvimento. Para aqueles que adotam uma estratégia autoritária, as tarefas de recrutamento político, de regulação do nível das demandas populares e de integração tornam-se prioridades particularmente urgentes, quando se leva em conta a necessidade de manter a estabilidade e a paz social.

É certo que a estruturação de partidos únicos e de legislativos dependentes não são as únicas formas institucionais capazes de resolver os problemas de tais sistemas. No entanto, a experiência vivida por outros regimes, talvez mais autênticos e bem intencionados que o mexicano, evidencia a dificuldade de se improvisarem novas formas institucionais. A tentativa de acabar com a “farsa” de formas parlamentares importadas dos países centrais tem, freqüentemente, criado um vácuo que arranjos alternativos não preencheram satisfatoriamente.

Talvez que o exemplo contemporâneo mais vívido seja dado pelo Peru. A tentativa de criar um instrumento ideológico *ad hoc* para promover a mobilização e a participação popular redundou em fracasso. (Latin America,

1975). O conceito novo de política representado pela SINAMOS e sua falta de continuidade face às instituições do passado foram fatores negativos, aliados às dificuldades existentes para o efetivo apadrinhamento das demandas e ao objetivo evidente de controle popular que transparecia sob a retórica da participação das massas (Dietz, 1975).

As organizações populares já existentes não viram na SINAMOS um veículo para a expressão de suas necessidades e reivindicações, mas sim um instrumento de controle estatal. Além do mais, o rígido modelo organizacional que a SINAMOS tentou impor a todas as associações populares — às já existentes e às novas — não contribuiu para aumentar sua popularidade.

Diferentemente do sistema mexicano, que sempre se adaptou, de modo pragmático e, às vezes, até cínico às realidades existentes, a revolução militar peruana tentou impor, de cima, um modelo racional de organização da sociedade. Embora o esforço tenha produzido fruto em outras áreas, as exigências para se promover eficazmente o recrutamento, a intermediação e a integração não foram atendidas (Lowenthal, 1974).

Na América Latina, as instituições legislativas não constituem elementos estranhos à cultura política. Sua legitimidade está baseada não só nos esforços de realizar os ideais democráticos do Iluminismo, desde os primeiros dias da República, como na presença de tradicionais instituições representativas herdadas do sistema político espanhol (Pike, 1974; Cosío Villegas, 1960). A existência de parlamentos que atuem efetivamente como núcleos decisores tem sido a exceção e não a regra. No entanto, os legisladores têm freqüentemente desempenhado funções de apadrinhamento, contribuindo para diminuir a separação existente entre a sociedade e as elites que controlam o governo (Linz, 1975).

Isto tem ocorrido tanto em sistemas formalmente pluralistas como sob ditaduras tradicionais. Não é surpreendente que os sistemas autoritários contemporâneos, orientados para o desenvolvimento, considerem útil tirar vantagem da continuidade e da legitimidade histórica de que gozam as câmaras legislativas no sentido de proverem a realização de funções cruciais de mediação. Embora as prioridades e o comportamento de um regime como o mexicano sejam condenados no exterior e por intelectuais nativos respeitados, o certo é que o uso feito da instituição legislativa constitui um componente eficaz da estratégia política que tem conseguido manter a paz social numa nação turbulenta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMOND, Gabriel A. e Sidney Verba
1963 *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- APTER, David
1972 *Choice and the Politics of Allocation*. New Haven: Yale University Press.
1966 *The Politics of Modernization*. Chicago: University of Chicago Press.
- ASTIZ, Carlos A.
1973 "The Decay of Latin American Legislatures", p. 114-126 em Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, New York: David McKay.
- DELLAH, Robert N.
1965 *Religion and Progress in Modern Asia*. New York: Free Press.
- BLAIR, Calvin P.
1974 "Mexico in the World Economy", *Current History* (maio): 217-230.
- CLINE, Howard F.
1962 *Mexico, Revolution to Evolution 1940-1960*. New York: Oxford University Press.
- COLLIER, David
1976 *Squatter and Oligarchy, Authoritarian Rule and Policy in Peru*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1962 México, D. F.: Cámara de Senadores.
- CORNELIUS, Wayne A.
1975 *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*. Stanford: Stanford University Press.
- CORNELIUS, Wayne A. e Henry A. Dietz
1973 "Urbanization, Demand-Making, and Political System Overload: Political Participation Among the Migrant Poor in Latin American Cities." Comunicação apresentada à reunião da Associação Americana de Ciência Política em Nova Orleans (setembro).
- COSÍO VILLEGAS, Daniel
1970 "México: Nuestro Sistema". *Excelsior*, 27-11.
1960 *Change in Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press.

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

- DE LLANO, Rodrigo
1957 *México y las Elecciones de 1958*. Mexico D. F.: Ediciones Botas.
- DIETZ, Henry A.
1957 "Bureaucratic Demand-Making and Clientelistic Participation: The Urban Poor in an Authoritarian Contest", em James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism in Latin America*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)
1974 "Social Change in Latin America in the Early 1970 's". Part Three of the *Economic Survey of Latin America, 1973*. United Nations Document E/CN 1974/Add. 3.
- FAGEN, Richard R. e William S. Tuohy
1972 *Politics and Privilege in a Mexican City*. Stanford: Stanford University Press.
- HANSEN, Roger D.
1971 *The Politics of Mexican Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- JOHNSON, Kenneth F.
1971 *Mexican Democracy: A Critical View*. Boston.
- LINZ, Juan J.
1975 "Legislatures in Organiz Statist-Authoritarian Regimes: The Case of Spain", Comunicação apresentada ao seminário sobre Legislativo e Desenvolvimento, Carmel, California, Agosto.
- LOWENTHAL, Abraham F.
1974 "Peru's Ambiguous Revolution", *Foreign Affairs* 52 (julho): 799-817.
- MALLOY, James M.
1971 "Generation of Political Support and Allocation of Costs", em Carmelo Mesa-Lago (ed.), *Revolutionary Change in Cuba*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- MANOILESCO, Mihail
1936 *Le Siècle du Corporatisme*. Paris.
- MORENO, Daniel
1970 *Los Partidos Políticos del México Contemporeneo, 1926-1970*. México D. F.: B. Costa-Amic Editores.
- MORENO SANCHEZ, Manuel
1971 *Crisis Política de México*, México D. F.: Editorial Extemporeneos.

O LEGISLATIVO EM REGIMES AUTORITÁRIOS

- PAZ, Octavio
1970 *Postdata*. México D. F.: Siglo XXI.
1969 *México: La Última Década*. Austin: Hackett Memorial Lecture of the Institute of Latin American Studies, University of Texas.
- PIKE, Frederick B.
1974 "Corporatism and Latin American - United States Relations", pp. 132-170 em Frederick B. Pike e Thomas Strich (eds.), *The New Corporatism*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- PORTES GIL, Emílio
1961 "Sentido y Destino de la Revolución Mexicana", pp. 479-588 em *México: Cincuenta Años de Revolución, Vol. III - La Política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- ROTH, Guenther
1975 "Socio-historical Model and Developmental Theory", *American Sociological Review* 40 (April): 148-157.
- SCHMITTER, Phillippe C.
1974 "Still the Century of Corporatism?", pp. 85-131 em Frederick B. Pike e Thomas Strich (eds.) *The New Corporatism*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- SCOTT, Robert E.
1964 *Mexican Government in Transition*. Urbana: University of Illinois Press.
- UGALDE, Antonio
1974 *The Urbanization Process of a Poor Mexican Neighborhood*. Austin: Special Publications Series of the Institute of Latin American Studies, University of Texas.
1970 *Power and Conflict in a Mexican Community*. Albuquerque: University of New México Press.
- WALTON, John
1976 "Elites and the Politics of Urban Development: A Comparative Study of Four Cities", pp. 111-135 em Alejandro Portes and John Walton, *Urban Latin America: The Political Condition From Above and Below*. Austin: University of Texas Press.
- WIARDA, Howard
1973 "Towards a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition", *World Politics* 25 (janeiro): 206-235.