

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**HIPÓTESES SOBRE A CONSOLIDAÇÃO
DO NOVO SISTEMA PARTIDÁRIO**
-Uma crítica à crítica dos partidos políticos no Brasil-

Juliano Corbellini

**Professora Orientadora:
Céli Regina Pinto**

Porto Alegre, Setembro de 1998

Juliano Corbellini

**HIPÓTESES SOBRE A CONSOLIDAÇÃO
DO NOVO SISTEMA PARTIDÁRIO**
-Uma crítica à crítica dos partidos políticos no Brasil-

RESUMO

Esta dissertação trata de uma revisão crítica sobre diversos trabalhos acadêmicos, na área de Ciência Política, focados no exame da questão partidária no Brasil, a partir de 1979, ano que marca o retorno do país a um contexto de multipartidarismo. A hipótese básica que iremos perseguir é que os novos partidos políticos, surgidos com a reforma partidária de 1979, irão apresentar, ao contrário do que apontavam diversas análises que surgiram nesse período na academia brasileira, um desempenho importante e positivo, para a consolidação de uma nova democracia no país.

ABSTRACT

This dissertation deals with a critical revision of several academic work in the political science area, wich are focused on the examination of political parties in Brazil since 1979, when multipartidarism made comeback. The basic hypotesis that we will porsue is about the new political parties that emerged from the reform of political parties in 1979, will show an important and positive role in the consolidation of the new democratic system in our country.

INTRODUÇÃO: UMA ATUALIZAÇÃO NECESSÁRIA	08
1. Um caso de subdesenvolvimento partidário?	09
2. Surge o paradoxo: é possível haver consolidação democrática com partidos frágeis?	14
3. Novos parâmetros de análise do problema partidário brasileiro	22
CAPÍTULO I: OS PARTIDOS POLÍTICOS E A TRANSIÇÃO: O DIAGNÓSTICO DA ANEMIA E A PROFECIA DA CRISE	31
1. A academia brasileira e os dilemas da transição	32
2. O diagnóstico da anemia	36
2.1 A natureza do sistema partidário pós-79 e o fantasma do casuísmo	37
3. A profecia da crise: seriam os partidos um entrave para a consolidação democrática?	50
4. A fragmentação e a promiscuidade do novo sistema partidário	58
4.1 Argumento I: ingovernabilidade e radicalização	59
4.2 Argumento II: ininteligibilidade eleitoral e radicalização democrática	60
4.3 Argumento III: a crise de legitimidade da representação	65
5. A perplexidade diante da vitória de Fernando Collor	71
Apêndice ao Capítulo I	74
CAPÍTULO II: A CRISE QUE NÃO HOUE: OS PARTIDOS E A NOVA DEMOCRACIA NO BRASIL	87
1. A “era Collor” e a crise que não houve	88
2. A democracia como método	95

3. O problema das condições para a democracia	105
3.1- A autonomia entre a “democracia econômica” e a “democracia política”	106
3.2- Mudança econômica e estabilidade democrática	111
4. A condição essencial: pluralismo e adesão dos atores políticos	121
5. Pressuposto: o Brasil vive uma democracia	130
CAPÍTULO III: ARGUMENTOS EM DEFESA DO NOVO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO	136
1. A descontextualização da crítica	137
2. Recuperando um modelo de análise teórica	142
3. O fortalecimento dos partidos como uma exigência da democracia	151
4. Critérios de consolidação do sistema partidário	164
5. Argumentos em defesa dos partidos políticos brasileiros	171
5.1 Os partidos e a estruturação de um sistema pluralista	
5.2 Os partidos no Congresso e o mito da inconsistência	175
CONCLUSÕES	183
1. Os argumentos da crise	184
2. A fatalidade da democracia: a realidade contra a teoria	189
3. Assistimos a consolidação de um novo sistema partidário?	194
Siglas utilizadas	198
Referências bibliográficas	199

Agradecimentos:

A **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, e em especial aos **professores do curso de Pós-Graduação em Ciência Política**;

A **Capes**, órgão financiador de meus estudos neste programa de mestrado;

À professora **Céli Regina Jardim Pinto**, orientadora desta dissertação, pela paciência com a indisciplina deste aluno, por seu espírito iconoclasta e pelas contribuições que foram fundamentais para este trabalho;

Ao meu mestre, companheiro de trabalho e principalmente amigo **Francisco Ferraz**, que me ensinou a dimensão mais importante da política, a dimensão de arte e de criação do engenho humano;

Ao meu colega de mestrado, companheiro de trabalho, amigo e parceiro de projetos de futuro **Paulo Gabriel Martins de Moura**, pelo aprendizado e pela agradável convivência que temos desde o ano de 1992;

Ao meu irmão e parceiro **Plínio Zalewsky**, por ter me apresentado a “condição pós-moderna”, e por muitas outras coisas que só eu e ele sabemos;

Ao meu irmão e parceiro **João Carlos Camargo Ferrer** que, no exato momento em que encerro este trabalho, insiste em me arrastar para o mundo da noite, onde se conhece o verdadeiro espírito humano;

À minha esposa **Jussara Pereira Dutra**, e à minha filha **Mariana**, obra mais perfeita e insuperável de minha vida, pela paciência que tiveram comigo nestes anos, e pelo amor de nossa convivência

Ao meu pai, **Hélio Corbellini**, minha mãe **Marilena**, e meus irmãos **Cássio, Hélio e Camilo**, pela vida.

“Quem lê em nome de alguma coisa, não lê de modo algum”

Harold Bloom

INTRODUÇÃO: UMA ATUALIZAÇÃO NECESSÁRIA

Desde o início do processo de institucionalização da transição democrática no terreno político partidário, em 1979, até o momento em que é escrito esta introdução, passaram-se dezoito anos. Nesse período, muitos dos esforços em termos de pesquisa e de produção teórica na academia brasileira, no terreno da Ciência Política, foram dedicados à análise e à problematização das questões que envolveram a transição de um regime autoritário para um regime democrático, e dentre essas preocupações se destaca, notadamente, o problema dos partidos políticos e do sistema partidário da nova democracia que tentava se consolidar no Brasil.

Esse trabalho de dissertação tem como objetivo uma análise da questão partidária no Brasil após dezoito anos de transição, buscando particularmente um contraste entre os diagnósticos teóricos e as antecipações que importantes cientistas políticos brasileiros elaboraram a respeito do futuro dos partidos políticos (que, em regra, apontavam para a sua incapacidade de operar a transição democrática), e o fato de que o processo de democratização avançou no país, apesar desta suposta debilidade de nosso sistema partidário.

O contraste que buscamos oferecer, portanto, é aquele estabelecido entre uma produção teórica e acadêmica que, através de diversos autores que serão aqui analisados, diagnosticava, por caminhos diversos, uma fragilidade congênita e uma incapacidade dos partidos políticos brasileiros de conduzirem e sustentarem o processo de transição; e o fato de que a transição foi concluída e estruturada sobre

esse sistema partidário que, na visão de muitos autores, era aparentemente imperfeito.

O nosso objeto de análise será, desta forma, justamente a produção acadêmica (uma pequena, mas representativa parte dela) do período pós-transição, sobre a questão partidária no Brasil, operando uma revisão dos seus principais postulados e enunciados sobre o nosso sistema partidário, investigando a sua sustentabilidade diante de como o processo de transição acabou se consolidando, e especulando sobre os eventuais problemas teóricos que acabaram por chocar este diagnóstico geral de uma “anemia” do sistema partidário com a realidade da democracia brasileira. Nesta investigação, privilegiaremos alguns autores como Bolívar Lamounier, Olavo Brasil de Lima Jr., Wanderley Guilherme dos Santos, Maria do Carmo Campello de Souza, Raquel Meneguello, Ely Diniz, Renato Boschi, entre outros.

Queremos chamar a atenção que essa dissertação tem como propósito levantar algumas hipóteses que nos levem a novos parâmetros teóricos de análise para a questão partidária brasileira. Esse é o debate do qual nos ocuparemos na maior parte desse trabalho, de forma que a construção desse novo modelo teórico será privilegiada, secundando a análise de dados empíricos.

1. Um caso de subdesenvolvimento partidário?

É possível delinear, a título introdutório, alguns desses argumentos, que serão analisados detalhadamente ao longo deste trabalho, que apontam para a fragilidade e para a inapetência democrática dos nossos partidos políticos no período pós-transição.

O primeiro, que classifica o Brasil como um caso notório de “subdesenvolvimento partidário” (Lamounier & Meneguello, 1986). Fundamentalmente, esta tese aponta para a descontinuidade das formações partidárias brasileiras de um período para outro, com a inexistência de laços simbólicos a partir dos quais os novos partidos que surgiram, principalmente após 79, pudessem herdar a tradição e a significância política das organizações anteriores (nesse caso, as organizações políticas pré-64).

Essa descontinuidade acarretaria, na visão de Lamounier e Meneguello, em um sistema partidário não enraizado e, principalmente, incapaz de dotar os processos políticos e eleitorais de uma inteligibilidade organizadora das escolhas do eleitor. Essa inteligibilidade significa, essencialmente, a impossibilidade do eleitor identificar nos partidos políticos diferenças de caráter propositivo, programático ou ideológico, diminuindo assim os seus pontos de referência norteadores de sua opção eleitoral.

Seguindo a argumentação destes autores, essa fragilidade é persistente e, a partir desse entendimento, é possível dizer que ela se constituiria em um traço estrutural da política brasileira, estabelecendo no país um contraste entre a modernização do aparelho de Estado e a dinamização da economia, e um “evidente subdesenvolvimento das instituições de intermediação política”. A constatação desta precariedade do sistema partidário será retomada anos mais tarde (Lamounier, 1990), onde será reafirmada a tese de que o Brasil ainda não construiu uma estrutura partidária viável, sendo esse o grande risco colocado para a consolidação de um sistema democrático moderno no país.

Se o sistema partidário brasileiro representa um caso notório de “subdesenvolvimento”, e se, nas democracias modernas, os partidos políticos cumprem um papel essencial e insubstituível, inevitável deduzir que o subdesenvolvimento partidário implica em um subdesenvolvimento democrático. Em um tom um tanto mais pessimista, Brasil de Lima jr. (1993) irá acusar, em relação aos partidos políticos, uma situação, nas suas próprias palavras, “particularmente alarmante”. O trabalho de Brasil de Lima jr. é útil, para o objeto desta dissertação, porque se preocupa de maneira clara em guardar uma coerência teórica entre os pressupostos liberais da representação política e democrática, e uma análise específica do caso brasileiro.

A preocupação deste autor é formulada já em um contexto político em que o país vivenciou a eleição presidencial de 1989 (quando Fernando Collor, do até então inexpressivo PRN, derrotou o candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva), e parte da constatação de que mesmo estando as regras do jogo definidas e respeitadas, a natureza das instituições políticas brasileiras e sua capacidade de garantir a continuidade se encontram “*sub judice*”:

“Entendendo a transição democrática como a passagem de uma ordem autoritária para uma ordem democrática, há os que apontam a posse de um presidente civil como o marco final desta transição, embora o eleito tenha sido escolhido por um colégio eleitoral advindo do autoritarismo. Outros, mais puristas, estabelecem como marco a promulgação da atual Constituição, em outubro de 1988. Além desses, há os que consideram que a transição efetivamente se completou com a posse de Fernando Collor de Mello, eleito em dezembro de 1989 e empossado em 15 de março de 1990.

Poucos duvidariam da prevalência no país de um quadro democrático, já que as regras do jogo estão definidas e são respeitadas, as instituições políticas são democráticas, e os poderes constitucionais funcionam com maior ou menor grau de sintonia. Nesse sentido, o que me parece estar *sub judice* não é a

natureza do regime, mas a das instituições políticas e, sobretudo, a capacidade destas de garantir a continuidade democrática.”(Lima jr., 1993:25)

Brasil de Lima jr. parte do paradoxo entre uma democracia política onde aparentemente as regras são respeitadas e cumpridas, e o fato dos partidos políticos, que como já colocamos, deveriam ser instrumentos vitais para os processos políticos neste regime democrático, viverem uma situação, nas suas palavras, de “crise alarmante”. Sua formulação, neste sentido, é corajosa e prospectiva. A democracia não está *sub judice*, mas as suas instituições estão e, portanto, também o está o seu futuro . Trata-se do que iremos classificar, ao longo deste trabalho, como a *profecia da crise*.

Os indicadores de que irá partir Brasil de Lima jr., para o diagnóstico desta “crise alarmante”, serão vários: A existência de um fosso entre a representação eleitoral e a representação parlamentar (ou seja, entre a votação nacional registrada pelos partidos em urna, e a sua expressão parlamentar na Câmara Federal); a proliferação de formas alienadas de participação eleitoral (absenteísmo; voto nulo); a ausência de uma homogeneidade política dos partidos a partir de uma ótica nacional e a sua conseqüente atuação igualmente heterogênea (o que acentua o problema da ininteligibilidade dos processos eleitorais, já referida anteriormente); a fragmentação partidária, o surgimento de um número excessivo de partidos políticos que se constituíram sem a necessidade de passar pelo crivo das urnas; e o fato dos partidos não se constituírem em atores institucionais relevantes nos processos eleitorais.

Essa situação induz, segundo este mesmo autor, a uma dinâmica de deterioração da representação política, a partir de um estado de

ausência de valores e de eixos na política, justamente em função da fragilidade do sistema partidário. Essa ausência de valores acaba marcando tanto o comportamento do eleitor, como o funcionamento das instituições políticas.

Aparece claramente no trabalho de Brasil de Lima jr., o impacto provocado pelas características do pleito presidencial de 1989, na produção acadêmica em Ciência Política no Brasil. Essa eleição serviu para aguçar as críticas dentro das universidades em relação ao nosso sistema partidário.

A eleição de Fernando Collor foi cercada de todos os ingredientes supostamente desvirtuadores do processo de representação política. Collor encarnou um autêntico fenômeno *outsider* : foi um candidato que se elegeu à margem dos partidos políticos, com um discurso explicitamente anti-partidário . Além disso, a eleição de Collor simbolizou a marginalização, nas urnas, dos grandes partidos que haviam chancelado a transição do regime militar para um governo civil, em 1984, no caso, o PMDB e o PFL, parceiros da “Aliança Democrática”. Natural, portanto, que o diagnóstico a respeito da fragilidade do nosso sistema partidário acabasse adquirindo uma legitimidade acadêmica ainda maior.

Ao longo desta dissertação, tentaremos analisar o trabalhos de vários autores que, com matizes diferentes, corroboram com esse diagnóstico geral da fragilidade dos partidos políticos no Brasil. Esse diagnóstico significa que os partidos não são atores relevantes, sob o ponto de vista do eleitor, nos processos de disputa eleitoral e de definição da representação política. Os partidos políticos seriam, também, inautênticos, tanto no que se refere a representação de grupos e/ou

setores sociais, quanto a sua uniformidade e coerência na ação política. Dito de outra forma, os partidos no Brasil não seriam grupos constituídos a partir de princípios doutrinários-programáticos, relevantes à ação política e empenhados em realizá-los enquanto políticas de governo.

Como conseqüência desta situação geral de fragilidade, a ascendência dos partidos sobre as arenas decisórias verdadeiramente importantes da política brasileira seria débil, se não irrisória. Sendo os partidos débeis, e sendo eles o principal instrumento de representação e de luta política em uma sociedade democrática, poderia a democracia se consolidar no Brasil?

2. Surge o paradoxo : é possível haver consolidação democrática com partidos frágeis?

Voltamos, portanto, ao paradoxo e, com o privilégio do tempo, iremos afirmar que ele não foi respondido. Se aceitarmos o fato de que o Brasil vive uma democracia, algo nestas construções teóricas violentamente críticas ao nosso sistema partidário, deve estar errado. Se os partidos são fundamentais em uma democracia; se vivemos uma democracia; como continuar concebendo que os partidos políticos no Brasil sejam são fracos, débeis, inautênticos, sem importância, etc... ?

O nosso ponto de partida é que, em relação à análise da realidade dos partidos políticos e do sistema partidário brasileiro, há uma atualização necessária a ser feita. Se vivemos uma democracia (e, repetimos, esse é o nosso pressuposto), ou continuamos admitindo que os partidos são frágeis, e estamos diante de uma inusitada forma de democracia que prescinde de partidos; ou constatamos que estávamos trabalhando com

um paradigma insuficiente para analisar o fenômeno partidário brasileiro, e por consequência erramos no diagnóstico da situação e do papel dos partidos políticos no Brasil.

Optamos pelo segundo caminho, embora, ao longo do trabalho, afirmaremos que a democracia, mesmo sem prescindir dos partidos, irá desenvolver outros de canais de participação e expressão de demandas, importantes e autênticos, que não são necessariamente partidários.

O pressuposto de que o Brasil encerrou o processo de transição, e experimenta uma democracia consolidada irá se apoiar nos princípios mínimos e definitivos, que distinguem um governo democrático de um governo não democrático, que encontramos em Schumpeter(1961) e que depois serão retomados em Bobbio (1989): a existência de um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, onde é facilitada a participação mais ampla dos interessados, através de sufrágios de livre e amplo acesso, onde é assegurada a liberdade dos atores políticos em participar deste processo de seleção de líderes.

A nossa opção teórica, como tentaremos demonstrar adiante, irá abstrair da discussão a respeito da democracia qualquer parâmetro valorativo das decisões que o sistema democrático produz. Sendo assim, em nossa perspectiva de trabalho, existe uma autonomia entre a idéia de democracia política e a idéia de democracia social. Sobre este último conceito, aliás, é incorreto a própria aplicação da palavra “democracia”, na medida em que ele se refere, na verdade, a uma noção de justiça social, que pode ser uma variável interveniente na dinâmica dos processos políticos (como muitas outras também o são),

mas que não irá, na perspectiva deste trabalho, servir como parâmetro de análise sobre o fato do Brasil viver ou não uma democracia.

O nosso foco principal, da mesma maneira, irá dispensar um julgamento a respeito da qualidade da representação política orientado por valores adjudicados de fora para dentro do sistema político, ou seja, aqueles valores que pretensamente o pesquisador pode considerar os mais virtuosos no exercício da representação. Julgar a qualidade da representação a partir de valores de conduta (o que é diferente de sustentar uma opinião sobre os parâmetros desejáveis na relação entre representantes e representados) significa “matar” o próprio sentido da representação, através de um exercício de restrição autoritário e determinista sobre o que é (e o que não é) a “verdadeira” representação.

A preocupação fundamental dos pesquisadores interessados em analisar os caminhos da consolidação das novas democracias, no meu entender, deve ser investigar se o conjunto de regras, procedimentos, instituições e atores que fazem parte do sistema político permitem uma representação autêntica da sociedade realmente existente. É nesta autenticidade que deve residir a principal virtude do sistema de representação.

Se os resultados deste sistema de representação nos agradam ou não, bem como fenômenos como o clientelismo, o absenteísmo eleitoral, a infidelidade partidária, a ausência de fronteiras programáticas entre os partidos políticos, o voto orientado por nomes e não por siglas partidárias... bem, isso é um outro problema. O importante é perceber se estes fenômenos são resultado de uma deformação da representação provocada pela inautenticidade dos

partidos, ou se são um retrato autêntico (e, portanto, representativo) do conjunto de relações societárias realmente existentes.

Nos interessará, fundamentalmente, se existem regras e um procedimento das instituições e do sistema político que podem ser caracterizados como democráticos; verificar se estas regras são respeitadas e, principalmente, se obtiveram a adesão da classe política; e buscar indicadores que demonstrem que esse conjunto de regras e procedimentos de caráter democrático não se constituem tão somente em uma estrutura jurídico-formal (ou seja, que os processos e a competição política no Brasil contemporâneo são substancialmente democráticos).

Partindo destes parâmetros, há pouco o que contestar contra a afirmação de que o Brasil vive uma democracia. O país se encaminha para a sua terceira eleição presidencial, com voto livre e direto, e com uma ampla liberdade para grandes e pequenos partidos apresentarem os seus candidatos (aliás, deve-se registrar que grande parte das críticas ao nosso sistema partidário aponta, neste quesito, justamente os riscos de uma excessiva permissividade). Da mesma maneira, desde 1982, governadores de estado, prefeitos, deputados estaduais e federais vêm sendo escolhidos através de eleições livres; e os resultados dos processos eleitorais nesses diferentes níveis foram rigorosamente respeitados.

Da mesma forma, desde 1979 até hoje, a sociedade brasileira avançou tanto no sentido da multiplicação dos canais de reivindicação, quanto da ampliação legal e substantiva da liberdade de manifestação.

Este, então, é o nosso primeiro indicador: foi estabelecido e respeitado

no país um calendário eleitoral autenticamente democrático, no qual diversas forças políticas, de tamanho, natureza social e inspiração programática diferente tiveram ampla liberdade de apresentar seus candidatos e defender suas propostas. A efetividade substantiva desta condição democrática poderá ser aferida no universo plural de forças políticas que já disputaram eleições presidenciais em condições de competitividade; que cumprem um papel de relevância dentro do Congresso Nacional ou que administram poderes executivos em diversos níveis de competência. Pode-se dizer, se nos apegarmos somente a um *continuum* esquerda X direita, que o sistema partidário brasileiro produziu um mosaico de alternativas relevantes e competitivas que deixa pouco a desejar em relação a qualquer outro país democrático.

Isso significa que o sistema partidário pós-79 pode ser caracterizado como um sistema de “pluralismo político”(Sartori, 1982), ou seja, onde existe uma pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independentes, não-inclusivos e que constituem uma possibilidade concreta de “diversificação do poder”. Esse é um segundo indicador que apresentamos para sustentar o argumento de que o país vive uma democracia. A constituição de um sistema partidário pluralista pode, inclusive, ser apontada como uma virtude dos partidos políticos do Brasil redemocratizado.

Essa virtude reside no fato de que, no Brasil, acabou se constituindo um sistema pluralista no contexto de uma cultura política que não pode ser caracterizada propriamente como pluralista, ou seja, uma “visão do mundo baseada, em essência, na convicção de que a diferença, e não a semelhança, a dissensão e não a unanimidade, a mudança e não a imutabilidade levam a uma vida melhor” (Sartori,1994:35); e, mais

importante, esse sistema pluralista se constituiu, mesmo tendo sob os seus ombros, o peso de um Estado autoritário, que secularmente tutelou e cerceou as possibilidades de diversificação das organizações partidárias. Ou seja, se existe um sistema pluralista no Brasil, isso se deve em grande parte a capacidade dos atores políticos em construir essa realidade, e a sua disposição em aceitar o pluralismo como uma circunstância do jogo político democrático.

A efetividade deste sistema pluralista pode ser verificada justamente pela possibilidade de diversificação e alternância no poder. As duas eleições presidenciais ocorridas após a transição apresentaram para o país candidatos com potencial real de competitividade que representavam forças sociais e programas políticos bastante distintos entre si. O país conviveu, nessas duas eleições, com a possibilidade concreta da vitória do candidato das esquerdas, Lula, sem que isso tenha significado qualquer desarranjo político e institucional. Particularmente no pleito de 94, Lula liderou as pesquisas de opinião por mais de um ano, e até quatro meses antes da eleição, poucos duvidavam de sua vitória, que acabou não acontecendo por circunstâncias estritamente do jogo político democrático.

Uma avaliação do quadro de controle dos partidos políticos sobre as administrações públicas municipais e estaduais irá apontar na mesma direção. Do PT ao PFL, todas as organizações políticas relevantes do nosso sistema partidário governam (ou tiveram oportunidade de governar) municípios e/ou estados de importância significativa dentro do contexto político nacional. Essa pluralidade acarretou, inclusive, na produção de *modus operandi* administrativos distintos, perceptíveis para a opinião pública, como a experiência das administrações populares do PT; as administrações de Maluf e Jaime Lerner nas

prefeituras de São Paulo e Curitiba; o governo de Antônio Carlos Magalhães na Bahia, cujo sucesso ou insucesso acabava se refletindo inapelavelmente nas urnas.

Essa aceitação das regras democráticas como o princípio do jogo político por parte dos partidos mais relevantes e representativos, e o reconhecimento generalizado da legitimidade de seus resultados, é um terceiro indicador que recolhemos para sustentar os argumentos de nossa dissertação.

A incorporação, à democracia, das forças políticas que antes desempenhavam um papel anti-sistêmico e/ou revolucionário foi apontada por Huntington (1994) como uma das condições necessárias para a consolidação das novas democracias na América Latina. De fato, a história política recente justificava essa preocupação, tanto no que diz respeito à sobrevivência de grupos de esquerda vocacionados para a luta armada, quanto de grupos para-militares que, de dentro do aparato do exército, conspiravam contra o restabelecimento de uma normalidade política democrática. No Brasil, particularmente, alguns autores, como Campello de Souza (1988) apontavam em uma suposta extensão do poder militar no comando do processo político da Nova República (governo Sarney -1985/1989) como um fator de risco, colocado em um “pólo oposto” às expectativas de consolidação da democracia, e responsável pela preservação das “características pretorianas” do nosso sistema partidário.

No Brasil, a esquerda não só passou a professar uma opção pela via democrática, como a partir de década de oitenta se incorporou a institucionalidade democrática desempenhando um papel dirigente em vários níveis de administração pública. Isso significa que, para os

partidos de esquerda no país, este é o único caminho concebido como possibilidade de chegar ao poder, o que implica na constatação de que essas organizações acreditam que podem chegar ao poder através da democracia, e que se dispõem a aceitar a legitimidade dos resultados das urnas, mesmo que eles signifiquem a vitória do seu adversário.

A adesão da esquerda ao jogo democrático, e a ausência de uma atividade política anti-sistema, estruturada sobre a violência, se não deve ser encarada como uma condição *sine qua non* ou suficiente para diagnosticarmos um regime democrático, nos serve sem dúvida como um indicador de legitimidade política e social, e de solidez do sistema democrático, como um conjunto de regramentos amplamente reconhecidos que permitem uma solução não violenta dos conflitos (Schumpeter, 1961).

Sob o ponto de vista das reações de setores órfãos do antigo regime militar, particularmente de dentro dos próprios quartéis, o que se verificou foi uma absoluta frustração de todas as profecias que esperavam por um retrocesso autoritário. Concluída a transição do governo Figueiredo para o governo Sarney, o que assistimos foi uma processual e até mesmo rápida retirada dos militares do cenário político, reduzindo a sua participação na política brasileira a assuntos ligados direta ou indiretamente à corporação e suas funções.

E não foram poucas as oportunidades que justificariam um retrocesso. O primeiro presidente civil após vinte e um anos de regime militar, Tancredo Neves, morreu antes de assumir o cargo. O governo Sarney conviveu, ao longo de cinco anos, com o estigma da corrupção e da incapacidade para controlar uma economia em ritmo vertiginoso de hiper-inflação. O segundo presidente civil, e o primeiro eleito

diretamente, venceu as eleições de 1989 à margem dos grandes partidos políticos, e foi afastado dois anos depois em meio a um grande escândalo de corrupção. A partir da queda de Collor, o que não faltaram, aliás, foram escândalos de corrupção envolvendo a classe política, escândalos esses que ocorreram sob a égide do frágil governo Itamar Franco, e da iminente vitória de Lula, o líder do maior partido de esquerda do país, por um ano líder absoluto das pesquisas de opinião sobre a sucessão presidencial de 94.

Nem as crises políticas, ou os escândalos de corrupção, ou a possível vitória do PT nas eleições de 94 motivaram um retrocesso autoritário. Essa constatação nos leva a um quarto indicador sobre o grau de maturação da democracia brasileira: não só os atores políticos aderiram a regra democrática, como as instituições políticas adquiriram solidez para processar o jogo democrático e mesmo administrar situações de crise. Presidentes e parlamentares foram cassados sem que a natureza democrática e civil do regime fosse colocada em risco. Eleições diretas foram realizadas em condições de alta polarização e competitividade, sem que o seu caráter e o seu resultado pudessem ser questionados. Mais recentemente, mudanças profundas foram feitas na estrutura do Estado, envolvendo o fim de verdadeiros ícones nacionalistas, como a quebra do monopólio do petróleo, ou a privatização de grandes empresas estatais, sem que o Congresso e/ou o Executivo tenham enfrentado uma crise de legitimidade como consequência destas iniciativas.

3. Novos parâmetros para a análise do problema partidário brasileiro

Vamos, portanto, voltar ao nosso paradoxo: Como explicar que a

democracia brasileira tenha se desenvolvido e se afirmado convivendo com um sistema partidário frágil e/ou “subdesenvolvido”? Iremos, portanto, abandonar este paradigma teórico, este “diagnóstico de uma anemia partidária crônica” do caso brasileiro, e sustentar que os partidos políticos no Brasil pós-transição são organizações fortes, autênticas e funcionais, ou seja, que cumpriram o papel devido (ou seria o papel possível?) em relação a agenda da redemocratização.

Desde logo é importante demarcar que, nesse trabalho, tentaremos romper com o que Santos (1988:121) chama de visão “parentética” da história política recente do país. Essa visão consiste em encarar o período autoritário como um “parênteses” no processo de democratização. Como conseqüência, esta abordagem da questão democrática, que encontramos por exemplo em Lamounier (1986) irá procurar, no sistema partidário pós-1979, elos de ligação com o sistema partidário pré-64, uma procura que logicamente será frustrada.

A nossa abordagem parte do princípio que os partidos que nascem com o final do regime militar são organizações que pouco têm a ver com os partidos que protagonizaram a política brasileira no período de 1945 a 1964, e que essa não é uma questão crucial na análise do grau de institucionalização e de importância que esse novo sistema partidário irá adquirir frente ao processo de redemocratização. Nossa hipótese básica é (1) que esses novos partidos são a expressão de um novo país e de uma nova configuração social, que se desenvolveu mesmo sob condições do regime autoritário; e (2) que esse sistema partidário adquiriu um grau razoável de institucionalização, cumprindo um papel positivo e importante no processo de redemocratização.

Para sustentar essa hipótese, é preciso desde logo deixar de tratar os

modelos partidários a partir de um “ideal-imaginário” a respeito da democracia liberal. Esse “ideal-imaginário” se orienta pela idéia de que partidos, antes de mais nada, são uma “reunião de homens que professam a mesma doutrina”, como Michels refere-se na sua obra “Os Partidos Políticos” à Benjamin Constant. Sabe-se que nem mesmo nas chamadas democracias avançadas, nem mesmo no país de Constant, os partidos políticos acabaram por reproduzir este modelo.

O fenômeno dos partidos é muito mais complexo, e mesmo alguns dos clássicos mais importantes a respeito deste tema, no campo da Ciência Política, como Duverger (1970); Michels(1982); ou Sartori (1982); não se prendem à análise da natureza e consistência ideológica e/ou programática dos partidos como uma questão fundamental sob o ponto de vista da constituição de democracias estáveis. Pelo contrário, encontraremos no ponto de partida destes trabalhos ênfases diferenciadas, sobre a possibilidade de uma natureza diversa para as organizações partidárias (Duverger); para a subordinação dos princípios programáticos às determinações de ordem organizacionais dos partidos (Michels); e uma definição minimalista dos partidos grupos de homens que querem agir em concerto competitivo pelo poder, sob um rótulo conhecido, através de eleições (Sartori).

Mesmo alguns dos autores, analisados nesta dissertação, que elaboram uma forte crítica ao nosso sistema partidário, como Lamounier (1989), reconhecem esta distância, entre os modelos de partido como a representação de uma “parte” coesa e voltada à atuação programática, e a realidade dos partidos na maioria das democracias representativas. Torna-se pertinente, pois, perguntar qual a extensão da utilidade analítica, especialmente no campo da ciência política, de um conceito distante da realidade? Ou ainda, outra pergunta um pouco mais modesta: é justo estabelecer um juízo condenatório dos partidos

políticos no Brasil, a partir de parâmetros que não se constituíram em uma realidade histórica em nenhum lugar do mundo?

Ao longo desta dissertação, iremos retomar a idéia de que as organizações partidárias podem ter naturezas diversas, e que o fenômeno dos partidos pode estar ligado ao advento da representação ideológica e/ou programática apenas circunstancialmente. A essência da atividade partidária não está circunscrita à representação programática, mas sim à expressão e canalização de demandas e/ou interesses, e a disputa competitiva pelo poder através das eleições.

Tendo abandonado este paradigma genérico de “partidos parte” ou dos “partidos ideológicos”, o nosso ponto de partida para a análise dos partidos políticos no Brasil será a sua relação com o Estado como um aparelho organizador da atividade e da representação política. Basicamente, o referencial teórico para esta análise é uma retomada do trabalho de Campello de Souza:

“Por certo não queremos dizer que as proposições sugeridas pela literatura brasileira sobre os partidos nacionais sejam necessariamente errôneas, mas sim que elas não se integram num paradigma teórico consistente e dessa forma inibem o desenvolvimento de pesquisa através das quais sua validade hipotética possa ser expressa em procedimentos demonstrativos explícitos e fecundos (...)

De modo amplo, e dito de maneira imprecisa, a literatura tem tido a tendência básica de focalizar os partidos políticos apenas como produto da sociedade atuando sobre o Estado, e não na direção inversa, também válida”(Campello de Souza, 1983:28).

Nessa perspectiva, os partidos no Brasil, e os seus vícios e virtudes, devem ser analisados em primeiro lugar a partir da sua relação com o Estado, para que depois possamos proceder a uma discussão sobre a relação entre os partidos e a expressão de demandas sociais. Esta é uma opção metodológica que se justifica na medida em que é incorreto

pensar os partidos políticos como uma realidade apartada do paradigma organizador da sociedade brasileira que, em diversas de suas dimensões, foi referenciado em torno do Estado.

Esta característica neopatrimonialista do Estado brasileiro (Schartzman, 1988) fez com que o país herdasse um sistema político que não representa uma classe ou grupo, mas que tem uma dinâmica própria e independente. Também irá se verificar que, nessas condições, a política não terá uma predominância da atividade de representação (via partidos) de setores da sociedade junto ao Estado, mas da negociação direta de setores da sociedade com o Estado, visando a sua inclusão ou não na via de acesso aos privilégios controlados pelo aparelho estatal.

A lógica da política, nos marcos do neopatrimonialismo, reserva para os partidos o mero papel de um aparelho seletor de candidatos destinados a compor um elo nesta cadeia de distribuição de privilégios. Esta função, caracterizada como “clientelismo”, não pode, portanto, ser vista como um resíduo ou uma deformação da representação, mas sim como um característica estrutural da própria política brasileira, que se impõe aos partidos como imperativo de sobrevivência eleitoral.

Voltando para Campello de Souza (1983), veremos que a esta lógica centralizadora do Estado correspondeu uma dinâmica cíclica, em nossa história, de enfraquecimento dos partidos políticos, e que a fragilidade do sistema partidário foi um sintoma, ela mesma, de uma não institucionalização da participação política no Brasil. Ou seja, a fragilidade dos partidos é conseqüência, e não causa dos supostos vícios característicos da representação política no país, como o clientelismo, a ausência de fronteiras programáticas claras entre as organizações políticas, a falta de referenciais partidários no

comportamento do eleitor, etc. Condenar, portanto, os partidos por estas características do nosso jogo político, se torna improcedente, na medida em que significaria adjudicar a estas organizações responsabilidade sobre traços seculares de nossa formação societária.

A ação dos partidos políticos no Brasil, inversamente, deve ser vista como uma construção tutelada e condicionada pelo lógica patrimonialista que o Estado impunha à política brasileira. A grande questão que se colocou para os partidos políticos no Brasil, durante um longo tempo, é como sobreviver, e preservar (pelo menos em algum nível) a sua condição de organizações de associação espontânea, não inclusivas, voltadas para a disputa do poder via competição eleitoral, em um contexto de dependência em relação ao Estado, e de pouca ou nenhuma importância nas arenas decisórias governamentais.

O advento da redemocratização significou não só o fortalecimento estrutural, como implicou também no crescimento da importância funcional dos partidos no Brasil. Com essa afirmação, iremos tomar emprestado um outro conceito de Sartori (1982:41/44), segundo o qual o advento de uma democracia eleitoral competitiva acaba por exigir, ela mesma, canais de expressão e de representação política, e a conformação de um sistema partidário. Essa tese é importante porque opera uma inversão em uma lógica teórica tradicional segundo a qual a democracia é um resultado (ou uma construção) de um conjunto de partidos políticos que formam um sistema partidário.

O crescimento da importância estrutural dos partidos políticos brasileiros, com o advento da democracia competitiva, acabou por permitir que, nos últimos anos, essas organizações tenham, processualmente, deixado de ser meros “aparelhos seletores de candidaturas”, ou elos da cadeia de distribuição de benesses estatais.

O crescimento recente da importância dos partidos significou também o aumento de sua importância nas arenas decisórias da política nacional, sejam esses postos executivos ou legislativos.

A importância dos partidos na arena decisória irá corresponder a dois fenômenos. Em primeiro lugar, essa importância aumenta na medida em que se abre uma nova agenda política no país em um contexto democrático. Isso que mudanças substantivas, sejam através de políticas públicas municipais, ou de políticas econômicas e reformas constitucionais no âmbito federal tivessem de ser feitas através de processos implementados e negociados por lideranças políticas egressas e/ou representantes de partidos políticos. O segundo fenômeno correspondente é que a coesão dos partidos políticos (tão reclamada por vários autores referidos neste trabalho) irá aumentar na medida em que se exige destas organizações responsabilidade de decisão nas arenas legislativas e/ou governamentais.

Neste ponto do trabalho, ficará explícito que o nó da questão da coesão partidária não pode ser buscado na inconsistência ideológica dos partidos, porque este referencial ideológico não está na sua natureza. O problema da coesão deve ser discutido a partir do momento em que se coloca esta exigência funcional para os partidos. É contra essa exigência que os partidos políticos no Brasil redemocratizado deverão ser cobrados, e para a surpresa de muitos, a sua resposta não será insatisfatória.

Por último, ficam pendentes nesta introdução várias questões, como o advento dos *outsiders* na política brasileira; o problema do absentismo eleitoral; da fragmentação partidária; da promiscuidade parlamentar; entre outros. Estes temas serão todos tratados ao longo desta dissertação. Tão somente a título introdutório, queremos registrar que

essas críticas, apontadas em geral como sintoma da fragilidade dos nossos partidos, pecam, no nosso entender, por estar referenciadas em um modelo de democracia competitiva que não pode ser comparado ao caso brasileiro; e por não processarem, no seu constructo teórico, a fatalidade de que na sociedade contemporânea os partidos políticos perderam o monopólio da representação política.

Esta dissertação terá como o seu objetivo principal, portanto, a rediscussão de um modelo teórico para a análise da questão partidária no Brasil. O seu material de pesquisa básico será constituído da própria bibliografia acadêmica, onde o problema dos partidos políticos e da transição democrática foi aprofundado.

O primeiro capítulo deste trabalho se dedicará a uma revisão desta bibliografia, e a uma organização de seus conceitos mais significativos. Para efeito de organização e fluência do texto, optamos por redigir um apêndice ao primeiro capítulo, onde iremos debater alguns conceitos e definições sobre características da política brasileira, que não possuem, no entanto, uma importância central sob o ponto de vista do argumento desta dissertação.

No capítulo segundo, iremos discutir o conceito de democracia, demarcando a definição da democracia como método de competição política consagrada em procedimentos como sendo o nosso parâmetro, para a afirmação de que o Brasil vive uma democracia em processo afirmativo de consolidação.

No terceiro capítulo, trataremos de recuperar um modelo de análise teórica que contextualize o problema partidário brasileiro dentro do paradigma do Estado hegemônico, como determinante organizador de

nossa sociedade política e do sistema de representação no Brasil. Essa recuperação terá como objetivo fundamental contrastar com os parâmetros de análise de nosso sistema partidário, referenciados na experiência das democracias européias, e no processo de formação dos chamados “partidos societários” .

Nesse capítulo iremos sustentar as nossas duas hipótese básicas: (a) que o processo de redemocratização da sociedade brasileira acabou por exigir a consolidação de um sistema partidário, situação em direção a qual os nossos partidos podem estar experimentando, nesse momento, uma transição; e (b) que os novos partidos políticos brasileiros, que surgem a partir de 1979, estão atingindo êxito no desempenho de duas funções fundamentais para o funcionamento de um sistema democrático: a constituição de um sistema de competição política pluralista; e a conquista de um papel relevante dentro da arena legislativa.

CAPÍTULO I

PARTIDOS POLÍTICOS E A TRANSIÇÃO: **O DIAGNÓSTICO DA ANEMIA E A PROFECIA DA CRISE**

1)A academia brasileira diante dos dilemas da transição

Com o fim do governo Figueiredo, e a vitória de Tancredo Neves sobre Paulo Maluf no colégio eleitoral de 1984, completou-se um importante capítulo da transição do regime militar inaugurado em 1964, no sentido da redemocratização política brasileira. O posição de chefe de Estado voltava a ser ocupada por um civil que, em razão das fatalidades da história, não seria Tancredo, falecido antes da data de sua posse, mas sim o vice-presidente eleito em sua chapa, José Sarney.

A transferência da faixa presidencial de um militar para as mãos de um civil, com certeza, não encerrava o problema da transição. Pelo contrário, estávamos recém diante da abertura de uma agenda política de redemocratização. Restavam ainda como etapas a serem vencidas a definição de uma nova constituição; a institucionalização de um novo sistema partidário apto a “fazer funcionar” um novo ciclo democrático; e a eleição direta do Presidente da República que viria a suceder José Sarney.

Diversos estudos e a literatura em Ciência Política no Brasil irão se debruçar sobre os dilemas da transição democrática. As principais dúvidas e preocupações quanto ao futuro da democracia irão se colocar em relação a (in)capacidade do novo governo civil em lidar com a crise econômica e social; ao controle exercido pelas Forças Armadas sobre o processo de transição; e a fragilidade das instituições políticas, notadamente dos partidos, para chancelar a nova democracia. Maria do Carmo Campello de Souza(1988) nos apresenta uma síntese representativa destas posições, que concluíam em regra diagnósticos temerários quanto ao futuro da transição:

“Embora seja possível argumentar que alguns cenários políticos têm mais chance do que outros de se efetivarem no país, o fato é que a transição política brasileira se apresenta de tal modo conturbada que fazer previsões sobre o seu curso é um exercício arriscado. No entanto, entre os analistas políticos há uma grande concordância em relação a duas características desse processo: o seu controle pelas Forças Armadas [...] e o seu caráter incompleto, já que uma nova etapa deve ainda iniciar-se com as eleições presidenciais diretas e a publicação da nova Carta Constitucional [...]

Os setores oposicionistas do interior do PMDB pareciam esperar que o poder das Forças Armadas seria, de algum modo, minimizado ou contrabalanceado pelo funcionamento de instituições mais sólidas e representativas, sobretudo os partidos políticos e o parlamento. [...] Após trinta meses de vigência da Nova República, salta aos olhos de qualquer observador que o país se encaminha mais para o pólo oposto que na direção das expectativas delineadas acima. Constatamos:

1. a histórica fragilidade dos partidos enquanto instituições, nas funções de governar e representar a grande maioria da população [...]

2. com exceção da mobilização sindical, o refluxo dos movimentos da sociedade civil, que [...] os primeiros anos da Nova república *parecem* ter desmobilizado;

3. a extensão no comando do processo político do poder militar, que, através de vetos ou ameaças explícitas, vem impedindo medidas de inovação e reforma em todos os aspectos da política brasileira [...] A transição até agora sustenta a tutela militar que, sem o desgaste do exercício direto do poder, torna-se talvez mais difícil de afastar.”(Campello de Souza, 1988: 563/567, grifos meus).

Com o benefício oportuno de uma análise *ad hoc*, hoje é possível relativizar essa dimensão ameaçadora (compreensível, a seu tempo) que foi atribuída a tutela militar sobre o processo de transição. Os principais fatos da política brasileira após a posse de José Sarney irão nos mostrar um processual afastamento dos militares em relação às questões da agenda política, e uma soberania das instituições

democráticas em decisões cruciais para o futuro do país, como a posse do próprio José Sarney após a morte de Tancredo; o *impeachment* de Fernando Collor; o respeito irreparável ao calendário eleitoral constitucionalmente estabelecido; e mais recentemente (entre os anos de 1995 e de 1997) as reformas de caráter anti-estatista introduzidas no texto constitucional.

O lento processo de retirada dos militares da política, resultado de uma transição negociada pelo alto, através da qual o antigo regime buscava uma saída acordada para o seu próprio final, ainda suscitavam, como pode se ver nessa citação de Campello de Souza, dúvidas sobre a direção do processo de transição e sobre a capacidade do futuro governo civil em consolidar a chamada “volta dos militares aos quartéis”

Justamente aqui reside um aspecto interessante, sob o ponto de vista do argumento desta dissertação, a respeito do papel dos partidos no processo de transição. Coube aos próprios militares buscar estabelecer junto aos segmentos civis, e principalmente com os partidos políticos, um processo de negociação capaz de cancelar a legitimidade do processo de transição.

Wanderley Guilherme dos Santos (1988) aponta que o regime militar, na medida em que viu fracassado o seu sonho de “reduzir a imprevisibilidade social a zero”, foi obrigado a negociar justamente com os partidos políticos, sindicalistas confiáveis, lideranças empresariais, etc., uma saída para a exaustão do autoritarismo. Ou seja, se aceitarmos essa hipótese, teremos de aceitar também que os partidos desempenharam um papel funcional e legitimador do processo de transição democrática, já antes da posse do primeiro presidente civil

pós-regime de 64.

Sob esse ângulo, a transição pode ser vista sob a égide do avanço da sociedade política sobre as estruturas do antigo regime, ao invés de um processo marcado pela tentativa de extensão e de acobertamento do poder militar sobre um novo governo civil, como parece sugerir Campello de Souza. Também poderiam ser refeitas análises sobre o papel dos partidos nesse processo de negociação. As principais circunstâncias que levaram à vitória de Tancredo sobre Maluf no colégio eleitoral de 1984 correspondem às articulações e negociações operadas por lideranças civis ligadas aos grandes partidos políticos, tanto dentro do PDS, onde Maluf derrotou o candidato preferido pelo General e Presidente João Figueiredo, quanto na articulação da aliança entre o PMDB e a Frente Liberal, que possibilitou não só a vitória do candidato da oposição, como a garantia de que não haveria uma nova quebra na ordem constitucional.

O problema da extensão do controle militar sobre o processo de transição não é, no entanto, o assunto de maior relevância para efeito dessa dissertação. Nos interessam, particularmente, as afirmações de Campello de Souza no item I da transcrição selecionada por nós, onde é apresentado um diagnóstico de fragilidade dos nossos partidos políticos, fragilidade esta que é vista como uma das principais limitações do processo de transição. Esse mesmo diagnóstico será apontado também por outros autores, e será uma das teses que tentaremos refutar ao longo da dissertação.

2) O diagnóstico da anemia

Os dez anos passados entre 1979 e 1989, entre a reforma partidária realizada ainda durante o governo Figueiredo, e a eleição direta de Fernando Collor para a Presidência da República, ofereceram três momentos políticos que se prestaram para reforçar as críticas quanto à fragilidade dos partidos políticos no Brasil. Esses três momentos são:

1- a própria reforma partidária, com o fim do bi-partidarismo ARENA X MDB e a criação do PDS (partidos sucedâneo da ARENA), do PMDB (sucessor do MDB), do Partido Popular (PP, que depois seria incorporado ao PMDB), do PDT, do PT e do PTB;

2- o processo de fragmentação partidária, ocorrido após a posse de José Sarney e do início da Nova República. Essa fenômeno se refere tanto ao não cumprimento, por parte do PMDB e do PFL, do papel de base de sustentação parlamentar do governo Sarney, verificando-se um processo de exacerbação de divergências internas e de desagregação da Aliança Democrática; quanto a fragmentação no número de siglas que passaram a compor o mosaico partidário brasileiro a partir da reforma partidária de 1985;

3- a própria eleição de Fernando Collor, candidato *outsider* eleito pelo PRN, uma sigla criada única e exclusivamente para viabilizar a sua candidatura à Presidência da República no ano de 1989, quando os grandes partidos nacionais acabaram tendo um desempenho pífio na disputa presidencial;

Particularmente a eleição de Collor serviu para consolidar o

diagnóstico da anemia, como se esse evento corroborasse o conjunto de teses sustentadas ao longo do processo de transição. Os fatos de que a primeira eleição presidencial após quase trinta anos tenha premiado um *outsider*; que os partidos protagonistas da Nova República tenham se prestado a um papel de coadjuvantes naquela disputa; e que o primeiro presidente José Sarney não tenha tido naquela eleição nenhum candidato que reivindicasse a defesa do seu governo, prestaram-se como um forte indicador favorável aos argumentos quanto a pequena importância dos partidos políticos no Brasil.

O final do governo Sarney e da Aliança Democrática, e a surpreendente vitória de Fernando Collor consolidaram uma avaliação sobre a incapacidade dos partidos em formular políticas de governo; em montar alianças estáveis em torno destas políticas de governo; em oferecer para os eleitores brasileiros eixos organizadores para suas preferências políticas, se tornando assim atores não relevantes em uma democracia carente de instituições aptas a exercer a função da representação.

Conseqüentemente, embora o calendário político da transição democrática estivesse sendo respeitado, a debilidade das instituições responsáveis por operar a democracia acabavam colocando em risco o futuro do novo regime. A partir de agora, tentaremos fazer uma revisão dos principais argumentos que sustentam que o sistema partidário brasileiro é um “caso notório de subdesenvolvimento partidário”.

2.1) A natureza do sistema partidário pós-79 e o fantasma do casuísmo

Os primeiros argumentos que iremos recuperar são aqueles que se

referem ao casuísmo do sistema pluripartidário implantado a partir da reforma de 1979. Boschi & Diniz (1989) irão demarcar que o conjunto de partidos surgidos com a reforma de 1979 reincidentem em um padrão histórico de “instabilidade, fragilidade e elitismo”, característico dos sistemas partidários brasileiros:

“O sistema partidário brasileiro caracteriza-se, ao longo do tempo, por sua instabilidade, fragilidade e elitismo, quanto ao seu processo de formação. A criação dos partidos, historicamente e em anos recentes, pautou-se por uma total dissociação com relação a arregimentação de grupos sociais específicos, refletindo antes decisões das elites políticas tendo em vista acomodar os conflitos internos e criar bases de sustentação. Excetuando-se o caso do PT (Partido dos Trabalhadores) de formação recente, praticamente não se verifica a ocorrência de partidos criados de baixo para cima, como na experiência européia. Marcados por uma origem parlamentar, sofrendo forte influência do poder estatal, submetidos a uma constante instrumentalização, os partidos sofrem de uma fragilidade congênita, delimitada pela natureza de sua formação Acrescente a isso outros fatores, como a desvinculação em relação à núcleos diferenciados de interesses, a flutuação ao sabor de realinhamentos conjunturais e o excessivo apego às vantagens do situacionismo, que diminuem sobremaneira a autonomia dos partidos.

As constantes intervenções do poder central marcaram a história dos partidos através de sucessivas reformas que implicaram na dissolução e subsequente reformulação do sistema partidário (...) em virtude do crescimento do MDB, de sua transformação em oposição virtual e do caráter plebiscitário assumido pelas eleições, ocorreu uma nova intervenção (1979), restaurando um pluripartidarismo por força de uma legislação que definia de forma estrita as condições para a formação de novos partidos (...) Em consequência desta reforma, que tinha como um dos seus objetivos a fragmentação da oposição, as várias correntes oposicionistas, antes aglutinadas no MDB, diluíram-se pelos cinco partidos referidos (PMDB, PP, PDT, PTB e PT)” (Boschi & Diniz, 1989: 46).

Interessante perceber a lógica dos argumentos do autor, primeiramente quanto à gênese dos partidos políticos que irão surgir no Brasil com a reforma de 1979. Segundo ele, os novos partidos políticos

padecem do mesmo “vício de origem” que marcou os diversos ciclos partidários na história política do país. Esse vício de origem se caracteriza fundamentalmente pelo fato dos partidos serem organizações que, ao longo de nossa história, surgem de “cima para baixo”, ou seja, correspondem , ao invés de a uma mobilização e organização de atores sociais para influir sobre as decisões do Estado, a uma necessidade de arranjos das elites internas visando constituir e/ou reorganizar as suas bases de sustentação.

Aparece no texto de Boschi & Diniz, explicitamente, uma referência idealizada ao que eles chamam de “experiência européia”, apresentado como um modelo oposto (ou seja, uma historiografia de construção partidária de “baixo para cima”; denotando uma ação da sociedade sobre o Estado). Mais do que isso, Boschi & Diniz referenciam-se ao que chamam de “experiência européia” como uma espécie de modelo a ser seguido, como um contraponto virtuoso a um sistema partidário fragilizado, como supostamente seria o caso brasileiro.

Esta referência idealizada irá aparecer no trabalho de outros autores, que serão analisados nesta dissertação, e no final das contas se constituirá em um autêntico entrave analítico, tendo em vista um tratamento mais realista do caso partidário brasileiro. Voltaremos a esse assunto mais adiante, mas é importante registrar, por enquanto, que na lógica sustentada por Boschi e Diniz, esse “vício de origem” presente na natureza da formação dos partidos no Brasil acaba originando uma “fragilidade congênita” que sucessivamente têm contaminado nossas diversas formações partidárias.

A natureza elitista das formações partidárias, além de contaminá-las com o vício da fragilidade congênita, acaba demarcando também um

caráter de inautenticidade para os partidos políticos. A lógica é simples: se supomos que partidos autênticos são aqueles formados “de baixo para cima” , vinculados a núcleos de interesses diferenciados que se organizam para atuar sobre o Estado e viabilizar conquistas no mundo da política, partidos que correspondam a uma lógica inversa de criação, ou seja, se organizem a partir do Estado, necessariamente serão inautênticos.

Se nos apegarmos a essa visão, qualquer formação política, no caso brasileiro, dada a matriz patrimonialista da nossa sociedade, onde a política, assim como a economia, foram organizadas a partir de arranjos estatais, sempre carregará o vírus da inautenticidade. Se formos mais radicais, não haverá política autêntica no Brasil, porque relações de representação de grupo não foram o elemento mais importante na formação de nossa sociedade política, como argumenta Schwartzman:

“(...) o Brasil herdou um sistema político que não funciona como “representante” ou “agente” de grupos ou classes sociais determinados, mas que têm uma dinâmica própria e independente, que só pode ser entendida se examinarmos a história da formação do Estado brasileiro (...) O jogo político que se desenvolve nestas condições consiste muito menos em um processo de representação de setores da sociedade junto ao Estado do que em uma negociação contínua entre Estado neopatrimonial e todo o tipo de setores sociais quanto à sua inclusão ou exclusão nas vias de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo Estado”(Schwartzman, 1988:14)

Voltando à questão dos partidos que surgem após a reforma de 1979, soma-se, na crítica de Boschi & Diniz quanto a inautenticidade dos novos partidos, a acusação do caráter casuísta dessa nova formação partidária. Esse ataque ao casuísmo corresponde a uma leitura correta e bastante difundida entre os cientistas políticos, de que a reforma partidária brasileira de 1979 correspondeu fundamentalmente às

expectativas e necessidades estratégicas do próprio regime militar, tendo em vista o cumprimento do seu calendário de transição.

Boschi & Diniz apontam que essa reforma tinha como um dos “principais objetivos a fragmentação da oposição”, e em sua consequência as várias correntes oposicionistas, antes vinculadas ao MDB, diluíram-se em cinco partidos. Completando essa estratégia de transição, a legislação eleitoral de 1982, principalmente ao proibir as coligações, acabou por favorecer a um desempenho mais positivo para o PDS, novo partido oficial do governo.

Segundo Almeida de Mello (1989), a possibilidade de alternância no poder não se encontrava nos horizontes da estratégia de distensão democrática, formulada já no governo Geisel:

“Dessa maneira, o maior obstáculo com que se defrontou o recém empossado governo Figueiredo para dar continuidade ao projeto liberalizante foi o crescimento da oposição democrática (como atestavam as eleições de 74, 76 e 78), que, embora abrangendo um extenso e heterogêneo leque de forças, estava quase toda comprimida no interior do MDB. A camisa-de-força do bi-partidarismo e a polarização ARENA *versus* MDB tendiam a conferir a cada eleição um caráter plebiscitário e a cada vitória do partido oposicionista um sentido de deslegitimação do regime autoritário.

Portanto, como dar continuidade a distensão sem perder o controle do poder, numa conjuntura marcada pela recessão econômica, pela crise social e pelo fortalecimento político e eleitoral da frente oposicionista?”(Almeida de Mello, 1989, pgs. 210/211)

Para responder a sua pergunta Almeida de Mello recorre a um dos principais estrategistas da abertura política, o Chefe da Casa Civil do governo Figueiredo, general Golbery do Couto e Silva:

“A estratégia recomendaria -como requeria, aliás, também, a própria intenção democratizante - pronta desarticulação do sistema oposicionista, propiciando o surgimento de múltiplas frentes distintas, em relação às quais voltasse a ser possível levar a cabo novo tipo, mais ampliado, da mesma manobra em posição central que fora penhor do êxito alcançado na fase anterior”¹

A nova formação partidária que surge com a reforma de 1979 estaria, portanto, maculada pelo casuísmo. E a constatação desse caráter casuísta não estava equivocada. O grande problema é que essa construção teórica não foi capaz de identificar que, na reforma de 1979, estavam em curso na verdade dois processos: um, casuísta, que correspondia a lógica do próprio regime; e outro, de sentido bastante diverso, que apontava para a organização sob forma de instituições político-partidárias, da expressão política de um novo Brasil e de uma nova elite política, nova por ser nova, ou nova em seu papel em um país redemocratizado. Os partidos que surgem com a reforma de 1979 nascem de um contexto casuísta, mas não por isso perdem sua autenticidade. Tanto que serão eles, ou suas dissidências e sucedâneos, que irão organizar essa nova democracia pluralista e competitiva a partir da década de 80.

Chegamos, novamente, a uma discussão bastante interessante de ser refeita. Essa limitação no que diz respeito a percepção do que estava, de fato, surgindo com a reforma partidária de 1979, parece refletir uma visão por demais conspirativa do processo de transição. Essa abordagem reduz a sua análise dos contornos dessa nova reforma partidária exclusivamente à lógica da necessidade dos militares.

Por certo, é correto afirmar que a legislação eleitoral que

¹Couto e Silva, Golbery do, *Conjuntura Política Nacional. O Poder Executivo e a Geopolítica do*

regulamentou as eleições de 1982 acabou sendo oportuna para o desempenho positivo do partido do governo. Essa, no entanto, é somente uma parte da verdade. O fato é que o pluralismo da reforma de 1979 também refletia uma nova configuração política que, com certeza, não cabia mais no arranjo bi-partidário Arena *versus* MDB, e significou a incorporação e a projeção na vida política do país de um conjunto de lideranças e de novas organizações. O rearranjo partidário, portanto, não corresponde a uma via de mão única, como se a vontade dos militares tivesse “criado” um novo sistema partidário. Ele corresponde, isso sim, aos impactos das mudanças experimentadas pela sociedade brasileira durante a década de 1979 (particularmente o crescimento do movimento pela democracia e o fortalecimento do novo sindicalismo), e o seu processamento dentro da estratégia da abertura.

Olhados de longe, com o benefício do tempo, os expedientes casuístas que se fizeram presentes na reforma de 1979 são menos importantes, se comparados ao fato de que essa reforma detonou efetivamente um processo que, em pouco tempo, desembocou numa situação de ampla liberdade de organização partidária, possibilitando tanto a reintegração de antigas lideranças, quanto o surgimento de novos e representativos atores na vida política do país.

O retorno ao multipartidarismo de 1979 já sinalizava para uma nova pluralidade de agentes e lideranças que viriam protagonizar a política no Brasil redemocratizado. Essa é característica mais importante a ser observada, em relação a importância da reforma de 1979. Hoje, mais uma vez com o benefício do tempo, é possível afirmar que a fragmentação das oposições em 1979 foi altamente positiva para a consolidação da democracia, e até mesmo (talvez contrariando às

expectativas dos militares) para o desenvolvimento de um sistema partidário pluralista capaz de conviver com a expectativa de alternância no poder.

O arranjo partidário de 1979 obrigou novas lideranças a lançarem-se no mercado político na disputa competitiva por votos. Esse expediente, em si, já é um fator importante de legitimação dos procedimentos democráticos. Se o PT dos sindicalistas e dos antigos militantes da esquerda clandestina, e o PDS herdeiro da ARENA aceitam disputar o mesmo pleito, sob as mesmas regras, será muito mais difícil, para qualquer um deles, encontrar ecos para uma eventual pregação anti-sistêmica (ou seja, antidemocrática).

O Brasil da década de 1980 não era mais o Brasil dos anos 70. Não há, portanto, razões para que se lamente a quebra do antigo padrão bi-partidário, próprio, aliás, a uma situação onde o elemento central da política de oposição (a “frente única” contra o regime) estava caducado em razão da própria abertura política. Os novos partidos que surgem são expressão de um novo país e de uma nova configuração social, de um contexto novo onde inclusive a permanência de antigos nomes da política brasileira irá ser ressignificada. Políticos como Sarney, ACM, Arraes, Marco Maciel, Tancredo, Brizola, etc irão abrir, a partir da transição, um capítulo novo em sua biografia política, que poucos nexos irão guardar com a política no Brasil pré-64.

O fato de que o regime militar iniciado em 1964 tenha se caracterizado pela supressão das liberdades políticas não significou que, durante esse mesmo período, não tenha se desenvolvido vida política no país e, mais do que isso, que essa vida política não tenha provocado algum grau de inovações e mudanças tanto de caráter societário,

comportamental e até mesmo institucional. Um período autoritário não pode ser confundido com um período de não-política. Portanto, seria pertinente esperar que, encerrando-se o ciclo de arbítrio, o novo sistema partidário representasse exatamente essas mudanças que eram antes sufocadas pela ausência de liberdade política. Ou seja, algo novo em uma nova etapa da história política do país.

Wanderley Guilherme dos Santos (1988), ao analisar o fim do regime militar no Brasil, chama a atenção para o equívoco analítico comum, que pode acabar se manifestando nas pesquisas acadêmicas, em supor que um período autoritário representa uma espécie de “parênteses histórico” que, terminado, possibilitará a retomada da trajetória democrática “interrompida” pelo infortúnio de um governo arbitrário:

“O equívoco mais comum a ser evitado consiste em supor que o período autoritário representa, por assim dizer, um parênteses histórico e que a retomada do controle dos fios do destino se dará em circunstâncias mais ou menos similares às que prevaleciam no período pré-autoritário (...) Em primeiro lugar, porque não é incompatível admitir-se que a história é outra e, ao mesmo tempo, que é a mesma coisa (...) Sob sua forma sofisticada a teoria sugere que as modificações de superfície não alteram os determinantes estruturais da sociedade, ou, ainda, que as mudanças observáveis só são perfeitamente compreensíveis quando se reconhece que, em essência, nada alterou.

Outra circunstância que tende a favorecer a emergência de uma visão parentética da história resulta da existência do próprio autoritarismo. Em sua fase final, qualquer regime autoritário tende a defrontar-se com vastíssima coalizão de veto incorporada a absoluta maioria dos segmentos sociais. A solda que os mantém unidos é de natureza negativa, anti, contra (...) Afastado o obstáculo autoritário, porém, torna-se impossível adiar a formulação de um projeto positivo de poder, positivo propriamente dito, cuja negatividade consistirá na diferenciação dos diversos setores antes indistintos na coalizão de veto (...)

Assumo, em qualquer caso, perspectiva contrária à concepção parentética da história e, mais ainda, suponho que precisamente porque a estrutura da ordem (*demos* e *pólis*) se altera substancialmente é que é possível compreender a transformação não catastrófica, isto é, negociada, do autoritarismo.”(Santos, 1988:121/122)

Vamos nos apropriar dos argumentos de Santos, oportunisticamente, na ordem inversa a que estão apresentados no texto:

1- O autor afirma que o período autoritário é marcado por mudanças na estrutura da ordem política, e são precisamente porque ocorrem essas transformações que o próprio ciclo militar acaba se exaurindo, procurando negociar o processo de transição com o próprio sistema político (como já havíamos argumentando antes, em uma passagem deste mesmo autor);

2- Se há alteração na ordem política, deve-se esperar que os diversos setores políticos que se reproduziram ou surgiram durante este processo de modificação, mas que apareciam indistintos sob o manto da coalizão anti-regime, procurem ocupar uma posição propositiva e, por isso mesmo, distinta na nova configuração política pós-autoritária. Nesta perspectiva, podemos ver o multipartidarismo e a fragmentação das oposições (resultantes da reforma de 1979) não como deformações casuísticas, e sim como um sintoma positivo do próprio avanço do processo de redemocratização;

3- Por último, queremos destacar o argumento do início do texto de Santos. Ele crítica como “visão parentética da história” justamente a suposição de que, após o período autoritário (o “parênteses histórico”) a “retomada dos fios do destino” (podemos ler como a retomada da

política) se dará em condições mais ou menos similares às pré-autoritárias. No caso brasileiro, essa visão induziu autores a procurar, após a liberalização do regime militar, similaridades entre os novos partidos políticos e os partidos pré-64, como podemos constatar no trabalho de Bolívar Lamounier e Rachel Meneguello(1986). A frustração desta procura, logicamente, acaba constituindo mais um argumento, nos anais da Ciência Política brasileira, condenatório em relação aos nossos partidos políticos:

“Em perspectiva comparada, o Brasil é um caso notório de subdesenvolvimento partidário. Se partirmos do pressuposto de que partidos fortes e bem enraizados na sociedade são indispensáveis à consolidação democrática, nossa discussão deve centrar-se desde o início nesta longa história de descontinuidade e debilidade.

A perspectiva comparada torna evidente a descontinuidade das formações partidárias de um período a outro. Ao contrário do que se observa na Argentina, no Uruguai e no Chile, nenhum dos atuais partidos brasileiros pode reivindicar para si uma continuidade com organizações políticas anteriores a segunda guerra mundial. Mesmo em relação aos partidos do período de 1945-1964, há um certo exagero nesta reivindicação, quando feita por alguns deles. O PMDB não é uma continuação pura e simples do PSD ou do PTB, nem o PFL surge de uma linha evolutiva ininterrupta desde a UDN [...]

É pois, evidente que, no Brasil a chamada questão partidária não diz respeito apenas à indisciplina individual dos membros dos partidos, nem mesmo às mazelas faccionais que afligem este ou aquele partido. Ele se refere também à própria descontinuidade entre os próprios *sistemas* partidários que se sucederam ao longo de nossa história.” (Lamounier e Meneguello, 1986 :9/10).

Lamounier & Meneguello estabelecem nesta passagem alguns princípios que estarão presentes em outros trabalhos seus, e que alicerçam o seu diagnóstico de “subdesenvolvimento partidário” que, já em 1986, referia-se também aos partidos políticos originários da reforma de 1979. Os autores iniciam a discussão a respeito da

debilidade dos partidos políticos no Brasil afirmando que (1) partidos enraizados são indispensáveis; (2) o Brasil padece de uma crônica descontinuidade de sistemas partidários(o que nos permite deduzir que, para os autores, um sistema partidário “enraizado” necessariamente deve ter longevidade histórica); e (3) que a crise envolvendo a questão partidária se relaciona com essa descontinuidade entre uma formação partidária e outra, ao longo de sua história.

Logicamente, essa debilidade decorrente da ausência de laços com a formação anterior acaba, na visão dos autores, fragilizando os partidos políticos que surgem com a reforma de 1979. Lamounier e Meneguello reproduzem, creio eu, exatamente o erro a que se referiu Wanderley Guilherme dos Santos ao criticar a “concepção parentética da história”, ao buscar (e ver frustrada essa busca) nas organizações políticas do pós-autoritarismo, uma espécie de reencarnação dos partidos que protagonizaram a política brasileira no período 45/64.

O grave, no meu entender, é justamente estabelecer um juízo acadêmico condenatório dos partidos políticos, a partir de um parâmetro ao qual não cabe a eles responder. Diante dos partidos políticos brasileiros da década de 80, se colocavam duas agendas fundamentais, referentes à redemocratização e a questão econômica, em um contexto pós-autoritário e de esgotamento do modelo econômico imposto pelo regime militar. Da mesma forma, o Brasil de 1980 era um país, sob o ponto de vista de sua formação social, radicalmente distinto do Brasil do início da década de 1960.

É esse Brasil novo que cabia aos partidos governar, consolidar uma nova democracia e estabelecer novos canais de representação. É contra esses parâmetros que eles devem ser analisados e, diante

deles, o problema dos laços de identidade com formações partidárias do passado assume a dimensão de um problema fundamentalmente de cultura política. Mesmo que, hipoteticamente, a reforma de 1979 acabasse recolocando no mercado político as siglas que estruturaram o sistema partidário pré-64, nós estaríamos diante de uma formação substancialmente distinta, e de significados novos para o próprio eleitor.

Essa referência histórica em formações partidárias, aliás, não é um traço de nossa cultura política. Os partidos pós-79 não guardam laços de continuidade com as siglas do período pré-autoritário porque tais laços não existem, se diluíram no tempo e não caberia aos partidos buscar esse elo perdido. Nos propomos a tratar o sistema partidário que surge com a redemocratização como algo intrinsecamente novo, característico de um período novo na nossa política.

3. A Profecia da Crise: Seriam os partidos um obstáculo para a consolidação democrática?

A trajetória do governo Sarney cristalizou algumas previsões pessimistas quanto à capacidade dos novos partidos do período pós-autoritário em consolidar o processo de transição democrática. Vamos, agora, basicamente alinhar alguns argumentos em relação a esse novo sistema partidário que, em linhas gerais, acabaram convergindo para uma avaliação de que a sua debilidade institucional estava colocando em risco a viabilização da nova democracia. Isto é o que chamamos de “profecia da crise”.

O raciocínio da profecia da crise é bastante simples: se os partidos políticos, como instituições responsáveis por oferecer uma solução para a questão da representação, e da relação entre governantes e governados, não desempenham nem um papel governamental significativo, e nem tampouco conseguem se afirmar como atores relevantes, sob o ponto de vista do cidadão, na organização e definição de suas preferências eleitorais, a democracia acaba padecendo de uma insuficiência institucional que pode ser fatal. Os elementos mais importantes desta insuficiência institucional, portanto, são a ausência de representação e o fato de que não existem atores credenciados para “governar” a democracia. Olavo Brasil de Lima jr. (1993), em uma passagem citada na introdução deste trabalho, irá afirmar que se a natureza do regime não está *sub judice*, a natureza de suas instituições e, portanto, a sua capacidade em garantir a continuidade democrática, o estão. O seu diagnóstico é compartilhado por outros autores, como Boschi & Diniz:

“[...] ao nível das instituições políticas, persistiu na Nova

República o hiato entre estas e seu substrato social, ao contrário das expectativas difundidas de que a transição permitiria satisfazer as demandas dos diferentes grupos por mais participação e reconhecimento políticos. Essa tendência se expressa na endêmica fragilidade do sistema partidário brasileiro. A fraqueza dos partidos -fenômeno historicamente enraizado na vida política brasileira [...] - longe de atenuar-se, agravou-se a partir de 1985 (grifos meus)

Desta forma, pode-se desde logo constatar o alcance limitado das reformas empreendidas pelo novo regime. Tais limitações não foram casuais, refletindo, ao contrário, uma estratégia do governo de preservar um estilo tecnocrático de gestão e beneficiar-se de uma legislação de exceção (decreto-lei, decurso de prazo, etc.) para garantir a dependência dos partidos e manter a hegemonia do executivo sobre o legislativo. Sob essas circunstâncias, destituídos de função governativa e de qualquer poder de interferir na formulação de políticas, impelidos para a periferia do sistema político, os partidos passaram por um processo de esvaziamento, descaracterizando-se como instância de formulação de programas globais.”(Boschi & Diniz, 1989: 11).

Tentando resumir o diagnóstico de Boschi e Diniz, podemos apontar os seguintes axiomas, que estarão presentes em toda a extensão do trabalho referido acima: (a) o fenômeno da fragilidade de nossos partidos políticos se acentua a partir de 1985, e os principais indicadores da reincidência deste problema crônico estão (b) em um hiato entre os partidos e a sociedade, carente de representação após anos de regime arbitrário; e (c) na descaracterização da função governativa dos partidos políticos.

A afirmação dos autores de que a fraqueza dos partidos se agravou a partir de 1985 irá se sustentar a partir de uma série de argumentos, e o primeiro, diz respeito justamente ao seu desempenho diante do governo Sarney. Como já foi afirmado aqui, o processo de transição do regime militar para um governo civil foi feito mediante um processo de negociação entre os próprios militares e lideranças políticas civis. Tanto

no processo de negociação que acabou levando à vitória de Tancredo Neves no colégio eleitoral de 1984; quanto no processo de forte mobilização da sociedade brasileira a favor das reformas democráticas (que antecedeu a eleição de Tancredo); essas lideranças políticas civis e os seus partidos desempenharam um papel protagonista na sucessão de fatos que acabaram desembocando no processo de redemocratização.

Em outro trabalho, Ely Diniz irá reafirmar este papel primordial dos partidos políticos na condução do processo de transição para um governo civil e, mais do que isso, chamar a atenção para o desempenho importante do bipartidarismo imposto pelo regime de 1964 na articulação da derrocada dele próprio:

"Efetivamente, uma avaliação do bipartidarismo que teve vigência entre 1965-79 não pode deixar de reconhecer que o sistema teve um desempenho surpreendente [...] Como é sabido, os partidos e o Congresso transformaram-se progressivamente numa arena primordial para a derrocada do autoritarismo e o aprofundamento do processo de transição [...] Tal processo expressou-se pelo fortalecimento do partido de oposição, que, a partir das eleições de 1974, expressou crescente apoio popular. A transgressão pela dinâmica partidário-eleitoral dos limites definidos pelo regime para a preservação de sua integridade radicalizou a sua tendência à autonomia.[...]

O revigoramento dos partidos se fez acompanhar de uma progressiva revisão de sua imagem, atenuando-se o anti-partidismo, principalmente entre os eleitores dos grandes centros urbanos [...] O peso da sigla partidária passou a ser determinante na orientação do voto. O aumento da identificação partidária apontava na direção de uma ruptura com a tendência histórica do voto personalizado. Finalmente, a partir de 1974, observou-se o aumento da participação eleitoral, com o declínio dos índices de abstenção e dos votos em branco e nulo"(Diniz, 1989: 86/88)²

² Nas eleições para o Senado Federal , a proporção de votos brancos e nulos evolui , entre 1974, 1978 e 1982, de 15,11% para 19,36% e para 13,52%. Já em relação às eleições para a Câmara

Interessante, portanto, perceber que a tese defendida por Boschi & Diniz, sustenta que, a partir da Nova República, o novo sistema pluripartidário mostra-se incapaz de substituir o antigo modelo bipartidário com uma formação à sua altura, ou seja, capaz de organizar e referenciar a escolha dos eleitores a partir dos partidos emergentes no contexto de redemocratização (que, antes, era estruturado em torno da polarização Arena X MDB); tendo ainda frustrado as expectativas que a sociedade cultivava quanto ao seu desempenho, expectativas essas geradas exatamente pelo papel crucial dos partidos no processo de redemocratização e de transição para um governo civil. Não é por outra razão que esses autores classificam a dinâmica do sistema partidário após a Nova República como "retroacionista".

Após o infortúnio que acometeu o Presidente eleito Tancredo Neves, a posse do seu vice, José Sarney, e o fracasso dos Planos cruzado I e II, a Aliança Democrática passou por um processo de profunda desagregação política. Sob o ponto de vista das definições de política econômica, de fato evidenciou-se que a coligação do PMDB com a Frente Liberal tinha uma limitação no que se refere a um programa que respondesse as questões do desenvolvimento econômico, da crise social, da crise do Estado e principalmente da inflação. Além disso, o governo Sarney não rompeu com a tradição de gerência tecnocrática da política econômica, herdada do regime militar, de forma que os partidos da aliança tinham pouca ou nenhuma ingerência na sua formulação.

No processo de elaboração da Nova Constituição, a Aliança

federal, essa proporção evolui, nos mesmos anos, de 21,26% para 20,65% e para 15,13%.
Fonte: Diniz, 1989:88

Democrática, formada pela coligação entre o PMDB e o PFL, não conseguiu firmar-se como *condotiere* de uma agenda de reformas, tanto no terreno econômico quanto no institucional. Pelo contrário, se assistiu durante o processo de elaboração do novo texto constitucional uma intervenção fragmentada e até mesmo contraditória do principal partido da aliança, o PMDB. A coligação entre o PMDB e a Frente Liberal, se havia sido capaz de oferecer uma alternativa que significou uma saída política para o problema da transição, não foi capaz de oferecer uma nova alternativa de ordenamento, sob o ponto de vista econômico e institucional, que substituísse com sucesso e eficácia o esgotado modelo implantado pelo regime autoritário de 64.

A ausência de “capacidade governativa” dos partidos que formaram a “Nova República”; e a falta de uma resposta global para o conjunto de questões que faziam parte da agenda política do Brasil redemocratizado, acabou implicando em uma paralisia do governo Sarney, agravada pelo fato de que o papel de sustentação parlamentar do governo não foi cumprido pelos partidos da AD que, pelo contrário, passou a experimentar um processo crescente de agudização de suas divergências internas.

O processo de cisão do PMDB, maior partido do governo, que redundou na criação do PSDB, e a batalha do presidente Sarney para garantir cinco anos de mandato, que consumiu um período significativo do seu governo, são talvez os momentos mais críticos deste processo de desagregação da Aliança Democrática e do núcleo originário da Nova República.

José Sarney, eleito vice-presidente da República através da aliança entre o PMDB e a então Frente Liberal, acabou o seu mandato

articulando a sua base de sustentação parlamentar através da formação do chamado "Centrão" no Congresso Nacional. Uma análise da composição do "Centrão" nos servirá como um indicador importante a respeito deste processo de desagregação. Somente 128 dos 307 Deputados Federais do PMDB, principal partido de sustentação da AD, sigla aliás a qual era filiado José Sarney, compunham o bloco de sustentação do Presidente da República em 1986. Do seu parceiro de aliança, o PFL, historicamente mais "fiel" ao poder, 115 de um total de 137 Deputados Federais vieram a compor o centrão. Somam-se ainda ao "Centrão" 31 de um total de 37 Deputados Federais do PDS, 5 de um total de 26 deputados do PDT, e 25 de um total de 37 parlamentares do bloco PTB/PL/PDC/PSC.³

Se por um lado os partidos da AD tinham pouca ou nenhuma ingerência na elaboração das políticas do novo governo, por outro a "conta", junto a opinião pública, da situação de virtual ingovernabilidade que acabou acometendo o mandato de José Sarney, inclusive do engodo eleitoral em que acabou se transformando o plano cruzado, seria debitada aos partidos responsáveis por sua eleição, e isso ficou visível já nas eleições municipais de 1988, na qual o PT, já se afirmando como o principal partido de oposição no país, obteve vitórias importantes e surpreendentes, como em Porto Alegre e em São Paulo.

Este processo de desagregação política da Nova República, na ótica de vários autores, acabaria gerando uma espécie de ciclo vicioso, onde o fenômeno da fragilidade dos partidos acabaria se acentuando de maneira a colocar em risco a jovem e frágil democracia brasileira. Vejamos como esta construção se explicita.

³ Fonte: Lamounier, 1989: 74

Em primeiro lugar, a frustração das expectativas alimentadas em torno da eleição de Tancredo Neves, que de certa maneira havia canalizado o sentimento popular de mudança mobilizado pela campanha por eleições diretas, acabou implicando em uma deslegitimação dos partidos condutores do processo de transição, o PMDB e o PFL, conforme assinala Campello de Souza (1988). A frustração deste sentimento de mudanças, como já afirmamos, acaba sendo debitado junto aos partidos, reacendendo uma pré-disposição anti-partido que tradicionalmente sempre foi presente na cultura política brasileira (sentimento anti-partido que, conforme Ely Diniz, o modelo bi-partidário 65/79 e o desempenho dos partidos no processo de transição democrática estavam ajudando processualmente a ser superado).

Ainda em Boschi & Diniz (1989:50/52), veremos que as dificuldades de viabilização do novo governo, principalmente no sentido da consolidação de uma base de sustentação partidária, foi uma situação que "induziu o governo a adoção de práticas clientelísticas, concedendo cargos em troca de apoio" (1989:50). Ou seja, a desagregação e a fragilidade programática do governo Sarney foi um dos fatores determinantes para a reincidência da política brasileira em um padrão centralizador por parte do Executivo; e da predominância de relações de troca clientelística em detrimento de relações predominantemente de representação.

Como consequência desta reincidência, os próprios partidos, destituídos de função governativa, acabam optando pela reprodução de práticas clientelísticas e personalistas na sua relação com os eleitores como um modo de sobrevivência no mercado eleitoral. Essa característica teria acentuado a "fragilidade ideológica" dos partidos

políticos brasileiros, que ingressariam em uma lógica onde passaram a imperar políticas de aliança promíscuas e sem rigor programático, e em que se criou um estímulo e liberalidade, em relação aos políticos, para a indisciplina partidária e para a troca de sigla motivada por vantagens pragmáticas e imediatas.

Somadas a ausência de capacidade governativa dos partidos; a paralisia do governo Sarney; e o recurso dos partidos ao clientelismo e ao estabelecimento de alianças com base em relações de troca e vantagens, teriam detonado um processo de deslegitimação dos políticos diante da sociedade, reacendendo o desencanto da população com a política, segundo sustenta Ely Diniz:

“Alianças e coalizões tornam-se erráticas, flutuando ao sabor da capacidade de atração dos políticos e dos chefes de Executivo que, em cada conjuntura, adquirem maior projeção e maior controle sobre os recursos políticos. Assim, tudo o que se pode dizer sobre coalizões que resultarão no atual processo eleitoral é que, certamente, não terão por eixo partidos políticos, devendo, ao contrário, estruturar-se segundo critérios altamente personalistas e pragmáticos. Nessas eleições, os partidos aproximam-se cada vez mais dos estereótipos profundamente enraizados na cultura política brasileira, que, geração após geração, transmitem a mensagem de que tais organizações entre nós não passam de rótulos vazios a serviço de interesses pessoais de lideranças políticas envolvidas na disputa pelo poder”. (Diniz, 1990: 07)

4- A fragmentação e a promiscuidade do novo sistema partidário

A desagregação política da Nova República, somada à nova reforma partidária de 1985, de características fundamentalmente liberalizantes em relação aos critérios de legalização e criação dos novos partidos, assim como aos laços de fidelidade entre parlamentares e as siglas pelas quais foram eleitos, acabaram gerando uma dinâmica de fragmentação do novo quadro partidário, com o surgimento de um número significativo de partidos pequenos, alguns absolutamente inexpressivos, e o agravamento do fenômeno da migração partidária. Entre os anos de 1986 e 1989 se verificou uma autêntica explosão desta dinâmica fragmentária. Em 1986, a Câmara dos Deputados contava com a representação de 09 partidos políticos. Um ano depois, o novo Congresso eleito irá registrar 12 partidos com representação na Câmara, número esse que, em 1990, irá atingir o patamar de 22 organizações partidárias. Entre os anos de 1987 e 1990 registra-se um aumento na ordem de 69%, em relação ao número de siglas com assento na Câmara Federal, dentro de uma mesma legislatura.⁴

O fenômeno da fragmentação merecerá uma atenção especial de diversos pesquisadores atentos à evolução do sistema partidário brasileiro, que irão alertar, por caminhos diversos, para os riscos que o fenômeno da fragmentação iria implicar para a consolidação da nova democracia.

4.1- Argumento I: ingovernabilidade e radicalização

Um primeiro conjunto de argumentos, que iremos buscar em Campello de Souza (1986) e Lamounier (1986) irá sustentar que a fragmentação e a descaracterização ideológica dos partidos no período pós-transição implicam em dificuldades para a consolidação de condições de governabilidade da nova democracia; e no risco de uma polarização de característica radicalizada nos processos eleitorais futuros.

Campello de Souza (1986:582) irá caracterizar a Aliança Democrática como uma aliança estruturada sobre um “vasto centro”, ausente de definições programáticas mais profundas e onde convivem, lado a lado, tanto forças políticas responsáveis pela condução do processo de redemocratização, como outras remanescentes do antigo regime. A autora irá caracterizar esse processo como a formação de um “centrismo invertido”, cuja consequência mais importante será uma paralisia na esfera decisória governamental.

Em um sentido bastante próximo, Lamounier irá resgatar, para uma análise dos impasses do sistema partidário durante a Nova República, o conceito de “polipartidismo burguês” utilizado antes por Navarro de Britto (1967):

“A expressão (polipartidismo burguês) é realmente sugestiva, com a condição de que não se entenda *burguês* como sinal de uma representação orgânica ou preponderante do capital e dos setores produtivos mais dinâmicos, mas justamente ao contrário: como o predomínio dos pequenos capitalistas de província, projetados na arena partidária e parlamentar sob a capa do profissionalismo político. O aspecto mais sugestivo da análise de Navarro de Britto é que ela nos leva a pensar em uma instabilidade partidária deliberadamente cultivada, ou pelo menos tolerada em bom grado: a reiterada

⁴Fonte: *Brasil de Lima*, 1993:69

preferência por uma legislação permissiva para se mudar de partido, para se fazer alianças eleitorais [...]” (Lamounier, 1986 :57)

Mais adiante, Lamounier (1986:86) irá afirmar que o apoio partidário a Nova República combina a existência de um “centro poderoso” com os sintomas de “polipartidismo burguês” descritos acima, ou seja, de desagregação política deste centro, instável, disperso entre interesses regionais e pessoais e ausente de uma grande força política condutora e catalisadora desta aliança de centro. A conseqüência, além de uma situação de virtual ingovernabilidade, já apontada por Campello de Souza, é o iminente risco de radicalização, apontado explicitamente por Lamounier (1986: 87). Este risco de radicalização corresponde a seguinte lógica: a população, diante de uma situação de crise econômica e de ingovernabilidade, tenderia (a) a firmar um juízo condenatório do conjunto de forças políticas diluídas neste vasto “centro invertebrado”; e (b) manifestar essa insatisfação ou através do absenteísmo e alienação eleitoral, ou da busca de uma alternativa política radicalmente distinta daquela representada no governo. As eleições de 1989, em um primeiro instante, irão parecer dar razão a esse diagnóstico.

4.2- Argumento II: ininteligibilidade eleitoral e instabilidade democrática

Um segundo argumento importante afirma que a fragmentação dos partidos no período pós-transição, assim como a sua fragilidade ideológica e do que podemos chamar de uma “promiscuidade” partidária (essa representada tanto pela migração parlamentar; quanto pela ausência de coerência no estabelecimento de alianças) implica em uma grave dificuldade para que o cidadão comum possa estabelecer

um nexo de inteligibilidade entre a sua intenção de voto e as alternativas que são apresentadas, no “mercado eleitoral”. Bolívar Lamounier (1986;1990) e Ely Diniz irão se mostrar particularmente preocupados com esse aspecto:

“A avaliação popular dos partidos está quase sempre ligada, em qualquer país as crenças sobre como se formam essas organizações [...] O eleitor comum tem a visível tendência a conceituar os partidos políticos como um grupo de homens que se reúnem, porquê compartilham certos princípios, ou porquê pretendem levar a prática determinados ideais. A constatação de que os partidos reais são freqüentemente indisciplinados e sujeitos a grave dissensões internas não se harmoniza facilmente com essa crença, e resulta em decepção”. (Lamounier, 1986:14)

Nesta passagem de “Partidos Políticos e Consolidação Democrática”, Bolívar Lamounier fixa os seus pressupostos conceituais a respeito das expectativas que, hipoteticamente, o “eleitor comum” tenderia a alimentar a respeito dos partidos políticos. Este modelo apresentado por Lamounier como paradigmático da relação do eleitor com a política, não só trabalha uma espécie de “tipo-ideal” partidário, caracterizado pela coerência ideológica, pela fidelidade e unidade dos parlamentares; etc., como acaba projetando na atuação dos partidos uma expectativa no sentido de organizar a preferência dos eleitores. O conceito de *inteligibilidade do voto*, que será trabalhado por Lamounier mais adiante, em “Partidos e Utopias”, está relacionado com a eficiência ou não do sistema partidário em oferecer aos eleitores uma identificação de idéias, interesses e a escolha de seus representantes, “organizando” nesse plano a competição eleitoral. Logicamente, a conclusão de Lamounier será de que, no Brasil, as características do sistema partidário, somadas às características estruturais do país, acabam comprometendo esta inteligibilidade do voto do eleitor:

“Para bem compreender o desenvolvimento da representação como processo histórico, a longo prazo, faz-se necessário distinguir entre dois requisitos fundamentais desse sistema: a incerteza e a inteligibilidade [...] Inteligibilidade diz respeito à consistência e a estabilidade de alternativas. Numa definição singela, seria a possibilidade de o eleitor “médio” identificar que tipo de governo está ajudando a constituir no momento em que emite o seu voto [...] Incerteza e inteligibilidade são ambos necessários, diria que mesmo requisitos para a legitimidade do sistema representativo [...]

Vistas as coisas pelo prisma da incerteza, não há dúvida que já se acham amplamente configurados no Brasil os pressupostos básicos da democracia representativa [...] No tocante a inteligibilidade, a realidade é bem outra. Num país de dimensões continentais e organizações federativas, a vida política já apresenta, mercê destas fatos, uma complexidade caleidoscópica para o cidadão comum”(Lamounier, 1986:130).

Como vimos, Lamounier refere-se a quebra de continuidade entre os diversos sistemas partidários brasileiros, e às características de promiscuidade dos nossos partidos políticos, como fatores inibidores de uma inteligibilidade do voto, e portanto barreiras no sentido da consolidação de uma legitimidade no sistema representativo. Interessante perceber que Lamounier define a *incerteza* do processo eleitoral como um predicado necessário para a legitimidade democrática. Sua análise, porém, não avança no sentido de estabelecer uma relação entre a “complexidade caleidoscópica” que a vida política apresenta para o eleitor como um fator positivo, no sentido de alargar esse “espaço de incerteza” de uma maneira *sui generis* nessa recente experiência democrática brasileira.

Existe um espaço onde os fatores *incerteza* e *inteligibilidade* entram em contradição. Quanto mais hermético for um sistema político, quanto mais os seus matizes forem claramente definidos, suas alianças estáveis, quanto mais os seus partidos forem homogêneos, menos amplo será o universo de significados que ele irá dispor aos eleitores,

dentro do conjunto possível de opções de representação. Portanto, quanto mais “inteligível”, menos “incerto” e, pior, mais excludente (no sentido dos significados das representações) será um sistema partidário. Brasil de Lima jr(1993) irá justamente concluir que, no caso brasileiro, a incerteza resulta da ausência de inteligibilidade e, na sua opinião, o fator incerteza também será um empecilho sob o ponto de vista da consolidação democrática.

Existe, subjacente a esse diagnóstico de Lamounier, um parâmetro teórico segundo o qual os partidos são as organizações a quem cabe fundar identidades sociais no terreno da política, e que a consolidação dessas identidades depende da maturidade e da estabilidade do sistema partidário. Ely Diniz irá construir uma análise bastante parecida com a de Lamounier, ao tratar do fenômeno da fragmentação partidária durante o período da “Nova República”:

“Eis que estamos, mais uma vez, às voltas com a crônica debilidade de nossas estruturas partidárias. Estas parecem condenadas a uma infância permanente, reproduzindo, a cada passo, as condições de sua imaturidade, gerando -se um círculo vicioso de efeitos perversos para o futuro das instituições democráticas entre nós. Em outros termos, os partidos não criaram raízes, as identidades partidárias não se consolidam, as imagens associadas a cada partido não se cristalizam de forma a fornecer diretrizes seguras para o eleitor, que tende a orientar-se pelo critério que lhe resta, qual seja, o balanço dos traços pessoais dos candidatos. A falta de solidez dos partidos reflete-se, por sua vez, numa alta instabilidade do sistema partidário [...] Uma perspectiva temporal nos revela, sem dúvida, um grau extremo de indefinição e fluidez do quadro partidário que se configurou ao longo da transição [...] As flutuações do eleitorado tornaram problemática a projeção de tendências, aumentando o grau de incerteza a cada eleição. A volatilidade do voto transformou-se na característica marcante do processo eleitoral recente, provocando deslocamentos inesperados em curtos espaços de tempo. O aumento dos índices de volatilidade e a diluição das identidades partidárias reforçam-se mutuamente, acentuando a personalização da

política e a descaracterização do apelo partidário. A dessensibilização da política à interpelação partidária, por sua vez, ao propagar-se, agrava a indiferenciação entre os partidos, que se tornam indistinguíveis no bojo de uma atitude de repúdio geral a política.” (Ely Diniz, 1991:07)

Esta passagem do trabalho de Ely Diniz é bastante significativa, no sentido de compreendermos a lógica teórica dos argumentos que sustentaram durante alguns anos a tese de que o sistema partidário no Brasil padecia de uma crise crônica (nas palavras de Diniz, “infância permanente”). Da mesma maneira que Lamounier, Diniz atribui aos partidos políticos o papel de instituições organizadoras de identidades sociais no terreno da política. A ausência de “diretrizes seguras” para o voto do eleitor, segundo Diniz, deriva diretamente da incapacidade dos partidos em “consolidar identidades e cristalizar imagens”.

Este é o nosso primeiro ponto: os partidos, se olharmos a política brasileira por essas lentes teóricas propostas tanto por Lamounier quanto por Diniz, são incapazes de oferecer à jovem democracia identidades capazes de “organizar a vontade do eleitor”. Frustra-se, portanto, a função primária dos partidos políticos de organizar a representação da sociedade diante dos governos. Essa carência estabelece ainda, segundo Diniz (1991), uma “crise de confiança nas instituições que fornecem os alicerces da democracia”.

Ponto dois: na visão dos autores, os partidos são os grandes responsáveis pela reprodução de uma cultura anti-partido na população, e pelo aumento das chamadas “formas de participação eleitoral alienadas”. O contraste entre o pressuposto alinhado por Lamounier, de que o eleitor comum “tende a conceituar os partidos como grupos de homens que se reúnem em torno de certos princípios em comum”; e a realidade dos partidos políticos no Brasil, estimula a

decepção e uma visão essencialmente negativa da própria política. Ely Diniz acrescenta ainda a esse diagnóstico o fato de que um sistema partidário volátil e fragmentado acaba gerando um comportamento eleitoral volátil por parte da sociedade, tornando as eleições incertas e a democracia instável.

4.3- Argumento III: a crise de legitimidade da representação

O último argumento que iremos destacar nesta seção, sustentado por Brasil de Lima jr., associa a fragmentação partidária (e a impropriedade da legislação eleitoral que permite esse fato) à crise de representação nas instituições básicas da democracia liberal. Mais do que isso, de mesma forma que Diniz, irá relacionar essa crise de representação com a incerteza eleitoral e a instabilidade democrática.

O ponto de partida de Lima jr não é estranho a outros trabalhos que já foram aqui citados: os partidos políticos são uma solução simplificada para o problema da representação política, e para a mediação da relação entre governantes e governados. Portanto, embora esse não seja seu monopólio, cabe aos partidos representar os interesses existentes na sociedade, e essa representação precisa ser viabilizada por mecanismos de legislação eleitoral. A sua hipótese básica é que, no caso brasileiro, a preferência manifesta pelos eleitores não se constitui na principal determinante da composição partidária no Congresso, constituindo um “fosso” entre o “sistema partidário eleitoral” (qual seja, a preferência manifesta nas urnas pelo eleitor) e o “sistema partidário parlamentar” (qual seja, a composição partidária do Congresso Nacional). A criação de partidos dentro do Congresso, através de uma permissiva migração de parlamentares, sem a prévia necessidade de se submeterem ao crivo das urnas, será um dos fatores determinantes

da crise da representação nas instituições políticas brasileiras:

“Minha hipótese de base é que o processo eleitoral no agregado, isto é, o conjunto de preferências manifestadas pelo eleitorado, não se constitui no principal determinante da composição partidária no Congresso. Mecanismos outros se expressaram com intensidade tal que levaram o sistema partidário parlamentar a afastar-se do sistema partidário eleitoral. Tais mecanismos incluem a criação de partidos no Congresso, por razões mais diversas, sem que tivessem passado previamente pela aprovação das urnas, e a migração individual de parlamentares para partidos assim criados e para outros, que previamente se submeteram ao processo eleitoral. “
(Brasil de Lima jr., 1993:17)

Segundo Brasil de Lima jr., os mecanismos permissivos em relação à organização e constituição de novos partidos políticos, inaugurados com a Constituição federal de 1988, acabou por introduzir na instituição parlamentar um "enorme grau de autonomia do representante em face do eleitorado. Em resumo: o partido vale eleitoralmente; no legislativo, porém, vale o parlamentar"(1993:25). Na ótica sustentada pelo autor, tanto as facilidades para que o parlamentar troque de siglas, quanto a possibilidade de que novos partidos sejam criados na arena parlamentar sem o prévio crivo das urnas, acabam por instituir uma espécie de fraude no processo de representação.

Tal visão se sustenta, como já afirmamos anteriormente, no axioma de que cabem aos partidos organizar e simplificar o problema da representação. A deformação do sistema partidário brasileiro, resultante de uma promiscuidade parlamentar associada a fragmentação de suas organizações, implica em uma deformação do próprio processo de representação. Partidos identificados e selecionados pela preferência agregada do eleitor, no momento do escrutínio, acabam tendo sua presença distorcida, com o tempo, dentro do parlamento. Por outro lado, partidos que não representam a priori nada ou ninguém,

exatamente porque nunca passaram pelo expediente do voto popular, acabam sendo mandatários, dentro do parlamento, de uma representação que não lhes é legítima. De fato, a mudança de legenda durante o exercício do mandato parlamentar será, neste período, um fator quase tão determinante da composição do Legislativo quanto os resultados das eleições proporcionais.

Se a representação tem as bases de legitimidade corroídas, e se as instituições responsáveis pela representação falham no cumprimento de sua função primeira, o resultado que teremos será uma desilusão do eleitor em relação a essas instituições, tanto o Congresso, quanto os próprios partidos. Os resultados, apontados também por Brasil de Lima jr., serão o incentivo as chamadas "formas alienadas de participação eleitoral", como o absenteísmo e os votos brancos e nulos; o enfraquecimento dos grandes partidos e o crescimento das pequenas agremiações, e principalmente a perda de importância dos partidos políticos como atores relevantes e capazes de orientar a preferência dos eleitores. Esse conjunto de razões levam o nosso autor a constatar, logo depois da eleição de Fernando Collor, que a situação dos partidos políticos é "particularmente alarmante" no caso brasileiro, e que essa realidade implica em uma grave crise da "representação política" que colocaria, como citamos no capítulo introdutório desta dissertação, a democracia brasileira *sub judice*:

"Embora se possa reconhecer que, por esta ou aquela razão, o partido político esteja ameaçado, mesmo em democracias representativas estáveis, a sua situação no Brasil é particularmente alarmante. Verifico não só que a representação política está passando por uma grave crise, cujo desenlace é inteiramente imprevisível, como também que os indicadores desta crise, no âmbito de legislativo, e mesmo do Executivo. Se não vejamos:

Sob o ponto de vista da autenticidade da representação, não há reparos por fazer. O calendário eleitoral da década foi seguido, as normas, ainda que casuísticas, foram respeitadas e os eleitos tomaram posse, tudo isso num quadro geral de observância das liberdades públicas e individuais. No entanto, a representatividade do Congresso tem estado profundamente abalada. O próprio presidente da República elegeu-se por via paralela ao sistema partidário então institucionalizado[...]”(Brasil de Lima jr., 1993:26)

A título de um breve comentário, existe uma interessante e significativa contradição em um único parágrafo de Brasil de Lima jr. Para o autor, não há reparos a fazer quanto a "autenticidade da representação", mas ao mesmo tempo a "representatividade do Congresso tem estado profundamente abalada". Como é possível tal fenômeno? A grande questão é que a democracia brasileira acabou por produzir um fenômeno aparentemente contraditório: as organizações partidárias teoricamente "heréticas" (isso é, fragmentadas, desideologizadas, promíscuas, etc.) se mostraram capazes de fazer funcionar religiosamente e respeitosamente o calendário democrático.

Esta contradição na análise de Brasil de Lima jr deve-se ao fato de que, na ótica do autor, a autenticidade da representação funda-se e mantém-se através da identidade partidária, que preenche o papel de elo de ligação entre o representante e representado, durante o período que separa uma eleição da outra. É como se existisse uma espécie de vínculo, de conteúdo permanente na representação, preenchido pela identidade do eleitor com o partido, e pelo respeito do eleito a essas diretrizes partidárias. Ou seja, a fidelidade do eleito em relação ao eleitor significa, na visão de Brasil de Lima jr., uma fidelidade ao partido.

Retornaremos a essa discussão no capítulo II, sustentando uma

posição diversa, e afirmando que (a) a questão da autenticidade da representação depende fundamentalmente das regras, procedimentos e condições de liberdade em que o eleitor seleciona o seu representante; (b) a identidade partidária é somente um entre vários elos de identidade possíveis para a relação entre o eleitor e o seu "representante" (e, na maioria das vezes, ele não o é); e (c) que os laços de identidade "pessoais" são tão legítimos, gostemos deles ou não, como qualquer outro.

Vamos voltar, pois, à análise de Brasil de Lima jr. sobre as conseqüências desta crise de representação, que como afirmamos redundará no descredenciamento dos partidos aos olhos do eleitor:

"De fato, a deterioração da representação política no Congresso agravou-se ao longo da década. Vários foram os partidos criados por cisão, como forma de sobrevivência das elites em um novo quadro político, várias foram as siglas que surgiram por puro oportunismo parlamentar e eleitoral, com o objetivo de sustentar candidaturas e interesses individuais (...)

O enfraquecimento dos grandes partidos e o crescimento do número de pequenas agremiações partidárias sem expressão nacional nem visível conteúdo programático ampliaram o descrédito na instituição partidária e, simultaneamente, fortaleceram lideranças individuais expressivas que, no vazio institucional existente, se sentiram inteiramente livres. Esse individualismo exacerbado permitiu, mesmo na campanha eleitoral de 1990, que um candidato se apresentasse publicamente sem fazer referência a seu partido e se aliasse ostensivamente a candidatos de outras siglas. Pior: a opinião pública chancelou este procedimento (...) Definitivamente, os partidos não se constituíram em atores relevantes"(Brasil de Lima jr., 1993:26/27)

Esta desimportância dos partidos irá acarretar em estado de ausência de valores e de eixos na política (novamente, se repete aqui o mito dos partidos como instituições plenipotenciárias no sentido da ordenação das identidades políticas); e de uma perigosa ausência de

previsibilidade nos processos eleitorais. Brasil de Lima (1993:29) afirmará que "se o Congresso vai mal e os partidos também, pode-se esperar de tudo em uma eleição". Essa exagerada imprevisibilidade será vista pelo autor, ao contrário de Bolívar Lamounier, como um risco para a estabilização da democracia. Esta "profecia da crise" que transparece no trabalho de vários autores já reflete os impactos da espetacular e atordoadora vitória de Fernando Collor nas eleições de 1989.

5. A perplexidade diante da vitória de Fernando Collor

A vitória de Fernando Collor, ex-governador de Alagoas eleito pelo PMDB, candidato a Presidência da República pelo PRN, sigla criada às vésperas das eleições presidenciais de 89 tendo em vista exclusivamente a disputa daquele pleito, parecia conferir razão aos argumentos que sustentavam o imperativo da fragilidade, a inautenticidade, a falta de representatividade, o descrédito dos partidos e da classe política no Brasil.

Quis o destino que o primeiro Presidente da República eleito após vinte e cinco anos de autoritarismo não encarnasse nenhuma das receitas prescritas pela "boa política". A candidatura Collor construiu um discurso contra os políticos, usou e abusou do populismo, articulou com maestria uma ponte direta com o que batizou como "eleitor descamisado" e, pior, não tinha um partido nacional e sólido sob o ponto de vista programático atrás de si.

O programa de modernização defendido por Collor não expressava nem uma aliança entre lideranças representativas no cenário político nacional, e nem mesmo uma "aliança de classe" em que o empresariado e os agentes econômicos de vanguarda estivessem representados no jovem candidato e em suas propostas de governo.

Collor foi, antes de mais nada, um candidato dele mesmo, que ocupou uma posição de destaque naquela disputa por obra e engenho de seu próprio discurso. Ou seja, Collor é um representante típico do que podemos chamar de "*outsiders*" na política brasileira. Sua candidatura só conquistou o apoio de lideranças com alguma tradição na política nacional após ter provado que estava na iminência de se tornar

Presidente da República, ocupando o vácuo deixado pela ausência de candidaturas fortes no arco dos partidos de centro e/ou direita, e disputando com a esquerda as bandeiras da moralização e da renovação na política.

Se o candidato era estranho a "boa política", o que dizer da estrutura do pleito presidencial de 1989? Os dois maiores partidos do Congresso, PMDB e PFL, que haviam selado o pacto originário da Nova República, e que representavam a base de sustentação do governo Sarney, apresentaram candidaturas de desempenho risível, e acabaram vendo uma parcela expressiva de suas bases se dispersando no apoio a outros candidatos. Além disso, Lula e Brizola, candidatos com um perfil igualmente de oposição e radicalmente distantes do governo Sarney, disputaram palmo a palmo o segundo lugar no primeiro turno da eleição presidencial. Ou seja, não existiu nenhum espaço, na eleição de 1989, para um discurso razoavelmente próximo do governo da Aliança Democrática (tanto que José Sarney terminou o seu mandato, de maneira melancólica, sem defensores e sem candidato, após a frustrada tentativa de lançar o apresentador de TV Sílvio Santos na corrida presidencial); e o seu resultado final premiou o discurso que foi mais competente no sentido de afastar-se, opor-se, diferenciar-se e condenar o governo Sarney.

As primeiras eleições após o regime militar não tiveram no seu epicentro a disputa de grandes projetos para o país. A instituição do partido político, a quem caberia fornecer os alicerces da nova ordem democrática, revelou-se, com exceção do PT, ausente do processo eleitoral. A eleição de 89 passou ao longo dos partidos, e principalmente, dos partidos mais bem estabelecidos sob o ponto de vista organizacional e parlamentar. Desta forma, este evento prestou-se

para legitimizar a conclusão apontada há pouco por Brasil de Lima jr., que apontava para o processo de deterioração da representação política, assim como o diagnóstico de inviabilização do sistema partidário que, condenado a uma "infância permanente", estava gerando um "círculo vicioso de efeitos perversos para o futuro das instituições democráticas", conforme Ely Diniz (1990).

Este contexto, de crise do sistema partidário, e de um Presidente eleito sem o suporte de um partido, e sem uma base razoável no Congresso, era visto como o prenúncio de uma crise democrática. Várias questões naturalmente se levantavam, apontando para um horizonte que se sugeria como sombrio: a eleição de um Presidente da República com traços populistas, de discurso anti-elitista e sem apoio partidário significava o risco de um retrocesso autoritário? A ausência de base parlamentar do novo governo resultaria em um processo de paralisia governamental e reincidência de padrões clientelísticos de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo? O fraco resultado eleitoral obtido pelos partidos situados ao centro do sistema político, no pleito de 89, apontava para uma dinâmica de polarização radicalizada para os futuros processos eleitorais? A suposta erosão da legitimidade dos partidos e dos parlamentares em geral, colocava em risco as instituições democráticas?

Os primeiros, assim como os últimos meses do governo Collor iriam, de forma tão espetacular e polissêmica como a sua eleição, frustrar as previsões mais pessimistas quanto ao futuro próximo da democracia brasileira. Não só a direita e a esquerda, como também os cientistas políticos se viram "indignados e perplexos" com a curta e alucinante era Collor.

Apêndice ao Capítulo I

Ao longo do capítulo I, procuramos elaborar uma revisão bibliográfica e conceitual sobre algumas elaborações importantes no campo da Ciência Política, sobre os problemas da transição democrática na década de 80 e, particularmente, sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos nesse processo de transição. O conjunto de argumentos que selecionamos aponta para um diagnóstico de anemia e de incapacidade desses partidos, no sentido de processar as suas principais funções na organização e legitimação da nova democracia.

Por uma questão de organização e fluência do texto, optamos por discutir e problematizar nesse apêndice, e não ao longo do texto, alguns conceitos teóricos mais gerais, que aparecem como suporte desse “diagnóstico da anemia” de nosso sistema partidário:

1) Em primeiro lugar, gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que vários autores aqui citados parecem ter chegado a uma conclusão por demais definitiva sobre o desempenho do sistema bi-partidário que funcionou durante o regime militar. Essa tendência aparece tanto no trabalho de Campello de Souza, quanto de Boschi & Diniz, que em algumas passagens, selecionadas por nós ao longo do capítulo I, elogiam o fato do sistema bi-partidário ter sido capaz de “organizar” a vontade do eleitor brasileiro e traduzi-la em termos de uma identificação partidária mais sólida. A conseqüência dessa assertiva, naturalmente, é um sentimento de frustração diante da ausência de identidades partidárias mais sólidas na população após a reforma de 1979, e principalmente após o início da Nova República.

Nos parece que é equivocado estabelecer traços de comparação entre

um e outro período. Durante a vigência do regime militar, a agenda econômica as políticas de governo não eram, aos olhos da população, problemas “dos partidos”; mas sim propriamente “dos governos”. Portanto, os laços de identificação eleitor/partidos obedecem a critérios demasiadamente simples, basicamente (a) a uma relação particular de identificação (que pode ser mais ou menos direta) entre eleitor e candidato; (b) e/ou um posicionamento do eleitor diante do governo militar e da luta pela redemocratização. Tanto eram simples, que couberam em uma moldura bi-partidária. Com a reforma partidária de 1979 e o advento da redemocratização, além do surgimento de muitos partidos, os assuntos da agenda política que passam a ser “problema dos partidos” ganham uma amplitude muito maior, particularmente no que diz respeito a economia. Na verdade, o que temos não é uma quebra de identidade entre um sistema partidário e outro, mas sim o ingresso da política em uma fase inteiramente nova, onde a qualidade da agenda e as identidades da representação não guardam nexos, a não ser histórico, com a fase anterior.

2) Um segundo aspecto que consideramos significativo para essa rediscussão a respeito do papel desempenhado pelos partidos durante a transição, tem a ver justamente com a análise do governo Sarney. Nos parece que as dificuldades enfrentadas por esse governo, e particularmente a sua incapacidade de gerar respostas para a crise econômica, acabaram levando alguns estudiosos, citados ao longo deste primeiro capítulo, a confundir a crise deste governo com a crise do sistema partidário e, mais do que isso, deduzir precocemente que essa incapacidade do governo Sarney em governar o país era um sinônimo de uma incapacidade dos partidos políticos que lhe davam sustentação, no sentido de “fazer funcionar” e buscar dar legitimidade à nova democracia.

Nos parece fundamental estabelecer aqui a seguinte distinção: um partido, ou uma aliança de partidos, são, de uma maneira ou de outra, cobrados pela eficácia ou ineficácia dos governos que com eles se identificam. Esse critério de performatividade, no entanto, não pode ser o nosso critério de análise para verificar se há uma situação de crise ou de consolidação do sistema partidário no seu conjunto .

Aos partidos, na medida em que compõe um sistema de representação, cabe fundamentalmente assegurar que a satisfação e/ou a insatisfação com esse governo possa ser expressada, pelos eleitores, de uma maneira livre através das urnas e, mais do que isso, oferecer alternativas de continuidade e mudança. O que de mais significativo pode-se dizer, sobre a capacidade dos novos partidos políticos no sentido de processar as demandas da nova democracia brasileira, é que aqueles que eram identificados com a Aliança Democrática foram devidamente “punidos” pelas urnas nas eleições presidenciais de 1989, e esse fato, dos maiores partidos políticos do país terem registrado um desempenho pífio na eleição presidencial, não significou nem o desrespeito ao calendário democrático, e nem tampouco inviabilizou a sobrevivência institucional dessas organizações. Ou seja, as eleições de 89 podem ser lidas, justamente ao contrário do que é corrente, como um acontecimento abonatório tanto em relação a autenticidade de nossa democracia, quanto da força estrutural dos partidos políticos. Sobre essa peculiaridade nós retornaremos no capítulo III dessa dissertação.

3) As análises desenvolvidas sobre a crise do sistema partidário durante a Nova República também trazem à tona uma outra discussão bastante importante, sobre o papel dos partidos no sentido de fixar

identidades políticas de uma maneira nítida, possibilitando assim que a vontade do eleitor possa ser “organizada” através de um voto claramente identificável no seu significado. Algumas teses que apontamos no capítulo I chamam a atenção para a “ininteligibilidade” do voto, em razão da indiferenciação ideológica e programática dos partidos; da fragmentação partidária e da “promiscuidade” da classe política, tanto no que diz respeito às alianças quanto a fidelidade em relação a compromissos com os partidos com os quais mantém vínculos e mandatos. Essa abordagem sustenta a idéia de que houve um “hiato de representação” durante a Nova República.

Os aspectos fragmentação e infidelidade partidária serão abordados no capítulo III desta dissertação. Existem, no entanto, dois registros que merecem ser feitos sobre a relação partidos políticosXidentidades políticas societárias. O primeiro é que compartilhamos do pressuposto de que há, no final do século XX, uma quebra do oligopólio dos partidos sobre a política.⁵ Ou seja, nas democracias contemporâneas, a representação política via sistema partidário não esgota mais o problema da participação política. Se a premissa do monopólio dos partidos se encontra em deterioração, não há porque alimentar a expectativa de que essas organizações sejam a fonte criadora de identidades sociais.

Pelo contrário, o que observamos é justamente uma capacidade criadora por parte da sociedade, de um sem número de identidades que não se enquadram nas escatologias representadas pelos “programas partidários”. Essa é uma figura, mesmo no Brasil, cada vez mais em desuso e maleável às flutuações da conjuntura. Verifica-se hoje

⁵Sobre a quebra do oligopólio da participação política por parte dos partidos, ver Santos ,1988, capítulo IV.

justamente uma ascendência das identidades extra-partidárias sobre os partidos políticos: movimentos de categoria; questões de gênero; agendas econômicas produzidas pela sociedade obrigam as lideranças políticas a incorporá-las em seu discurso.

O segundo registro necessário é que a identificação votoXprograma partidário é um elemento estranho a cultura política brasileira, e não um problema que nasce com o sistema partidário pós-79. A inteligibilidade do voto, sob o ponto de vista do eleitor, corresponde na realidade a estruturas muito mais simples, estando basicamente vinculadas a políticas de governo: se o governo é satisfatório, o voto tende a confirmar essa satisfação. Na hipótese inversa, o voto tende a manifestar insatisfação, buscando uma alternativa que será a mais antagônica em relação ao governo quanto maior for o seu grau de insatisfação. O resultado do primeiro turno das eleições presidenciais de 1989, em que Collor, Lula e Brizola, todos candidatos de oposição intransigente ao governo Sarney, ocuparam os três primeiros lugares, é um indicador deste comportamento.

A referência partidária, entendida tanto no sentido da tradição da sigla quanto do seu “programa de governo”, é um elemento completamente acessório e de pouca importância para o eleitor (e, repetimos, essa fatalidade é mais uma imposição do eleitor do que uma debilidade dos partidos). Nas eleições de 1994, uma parcela significativa de eleitores predispostos a votar em Lula (que até junho apontava com cerca de 43% nas pesquisas de ranking eleitoral), do PT, migraram em menos de dois meses para a candidatura de Fernando Henrique, do PSDB e do PFL. Oscilações deste gênero são possíveis exatamente porque o eleitor tem uma relação com a representação que não é outorgada a partir de programas partidários, mas de performances governamentais.

Tendo em vista isso, o problema da fragmentação torna-se menos relevante. Não é um número maior ou menor de partidos que torna o voto mais ou menos “inteligível”, exatamente porque a “inteligibilidade do voto”, sob o ponto de vista do eleitor, não parte da referência nos partidos. A conclusão que nos permite a tese de Lamounier (1986), referida no item 4.1 e 4.2 do capítulo I, é que a política não se torna “inteligível” porque partidos não oferecem as referências necessárias para os eleitores. Diferentemente, consideramos que na verdade o eleitor não procura este tipo de inteligibilidade na política.

4) A persistência do clientelismo também é uma questão interessante de ser tratada, na perspectiva desta revisão de diagnósticos sobre os problemas do nosso sistema partidário. Basicamente, a reincidência dos partidos políticos pós-redemocratização na adoção de práticas clientelísticas é apontada por autores como Campello de Souza (1988) e Boschi & Diniz (1989) como um fator de fragilização do sistema partidário e como um fator que supostamente agravaria a desilusão do eleitor com os partidos e com a própria política.

Sobre este tema, vamos sustentar três argumentos diferentes em relação à análise desses autores, citadas por nós no capítulo I:

a) Em primeiro lugar, o componente clientelista da política brasileira não nasce com os partidos do pós-79, ou com o bi-partidarismo do período autoritário, e nem mesmo com o sistema partidário da era Vargas. O clientelismo pode ser caracterizado, na verdade como uma espécie de “patrimonialismo político”(Schwartzman, 1988) é um traço estrutural da política brasileira determinado pela historiografia do Estado patrimonialista no Brasil, que impôs uma dinâmica própria ao

jogo político brasileiro, onde não predominam relações de representação mas sim de exclusão/cooptação.

Espanta, dessa forma, que a conta do clientelismo seja debitada aos partidos políticos, quando na verdade esse “modus operandi” clientelista é uma exigência do que podemos chamar de “mercado político”, tendo em vista a reprodução e a sobrevivência da classe política. A remoção desses traços não é um problema nem de qualidade das elites políticas, e muito menos da engenharia institucional, mas sim de uma profunda transformação no próprio Estado, e de uma mudança de paradigma na cultura política brasileira de proporções inimagináveis. É injusto, portanto, cobrar do sistema partidário recém estruturado, após um longo período autoritário, por esse suposto “defeito”, quando na verdade se trata de uma herança secular da política e do Estado patrimonial, que não acabou com o final do regime militar.

b) Existe uma segunda questão que diz respeito ao não reconhecimento da legitimidade do clientelismo dentro da política. Este não reconhecimento parte da presunção de que as relações políticas se estruturam, necessariamente, como “relações de grupo”, ou seja, que os interesses representados no mundo da política são interesses de grupos de indivíduos afins. Esse modelo deliberadamente exclui a possibilidade de que a representação de interesses possa se estruturar a partir de “díades”, ou seja, uma relação de auxílio mútuo entre dois indivíduos.

Esta preferência se origina tanto da crença de que indivíduos, como tal, são impotentes politicamente (enquanto os grupos transformam o indivíduo em uma força eficaz) como da presunção da existência de

identidades coletivas (principalmente de classe) que traduzem os “verdadeiros interesses” dos homens singulares.

A persistência do clientelismo em países onde a sociedade política é bastante desenvolvida, como o é no caso brasileiro, serve para levantar algumas hipóteses divergentes a essa tradição: primeiro, que indivíduos também são elementos potentes na política, principalmente quando conseguem se colocar como agentes que transacionam interesses. Segundo, que o interesse de caráter individual e imediato é tão legítimo quanto qualquer outro, incluindo-se os interesses de gerais e de grupo. A relação clientelista e a transação benefício X votos faz, gostemos ou não, parte do mundo da política e denota um interesse legítimo representado.

c) Por último, em relação à “decepção” dos eleitores que, supostamente, se originaria em razão do clientelismo, gostaríamos de problematizar basicamente com duas argumentações: em primeiro lugar, é difícil achar indicadores objetivos que comprovem que esta seja a natureza da decepção dos eleitores brasileiros com a política, ou da alta incidência de votos brancos e nulos e de abstenções nos processos eleitorais da década de oitenta. Na ausência destes indicadores, nos parece mais razoável atribuir estes índices a uma insatisfação com as performances governamentais. Segundo, podemos sustentar que diversas situações de peso expressivo no nosso sistema político, muitas vezes a decepção dos eleitores resulta de um fenômeno exatamente inverso, ou seja, da frustração de expectativas “clientelísticas” alimentadas pelos eleitores em relação aos seus candidatos, ou seja, o não provimento de bens “transacionados” em troca do voto.

5) Encerrando este apêndice, gostaríamos de abordar a questão dos *outsiders* e do seu papel na política brasileira, de extrema atualidade especialmente após a eleição de Fernando Collor, em 1989. Afinal, a eleição, após mais de vinte anos de regime autoritário, de um Presidente da República marginal em relação ao sistema partidário, assim como o desempenho inversamente proporcional a sua importância no Congresso Nacional registrado pelos grandes partidos (PMDB, PFL e PDS) no pleito de 89, sugeria que essas organizações poderiam estar em uma espécie de “estado político terminal”.

O eleição de 89 legitimou uma série de preocupações quanto ao futuro de nossa democracia. A vitória de um *outsider* reforçou as teses que apontavam para a irrelevância dos partidos políticos na perspectiva do eleitor, e lançou, em relação ao futuro, dúvidas sobre os riscos representados pela reincidência do populismo na prática de governo, assim como o temor de que o novo Presidente, resultado de uma aventura de marketing político e aparentemente sem base de apoio no Congresso, conduzisse novamente o país a uma crise de governabilidade.

O saldo final do governo Collor, voltaremos a ele mais detalhadamente no próximo capítulo, é paradoxal e significativo. De um lado, o seu governo gerou uma crise política cujo resultado -um processo de *impeachment* conduzido até o final, sem quebra do calendário democrático ou da ordem institucional- é mais um sinal de amadurecimento da democracia e dos partidos do que o contrário. De outro, introduziu uma nova agenda no país que continuou a pautar o jogo político brasileiro por um longo período, sob os governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso.

Esse olhar retrospectivo, distante do clima de incerteza experimentado durante os acontecimentos que marcaram a ascensão e queda de Fernando Collor, e a reincidência de *outsiders* na política brasileira, nos coloca a necessidade de uma rediscussão a respeito do significado destes fenômenos:

a) Em primeiro lugar, vamos abordar uma premissa de ordem geral envolvendo a questão dos *outsiders*. A pergunta básica que queremos levantar é a seguinte: é democrático ou não que os eleitores possam optar, em processos de seleção eleitoral, por candidatos “externos” ao sistema partidário? Se partimos da premissa que a democracia é fundamentalmente um método de seleção de governantes, que para ser efetiva precisa assegurar, pluralidade de opções, liberdade de escolha e condições reais de competitividade e de ascendência ao poder dos agentes que participam de um processo de competição eleitoral, me parece que esse é um direito legítimo e até mesmo uma virtude, tendo em vista estabelecer um caráter democrático para o método de disputa governamental. A possibilidade do eleitor selecionar um *outsider* representa alargamento de sua latitude de escolha.

b) No caso brasileiro, essa condição foi importante no sentido de impactar o sistema político com demandas ou sentimentos políticos que o obriguem a realizar mudanças, que não brotariam espontaneamente dada a lógica conservadora intrínseca da relação entre o Estado e a classe política no Brasil.

Não é novidade que, na história republicana do Brasil, as eleições presidenciais diretas contém um caráter fortemente plebiscitário, ou seja, são momentos de forte manifestação popular ou de inconformidade ou de satisfação com a condução de políticas

governamentais, expressando desejos ou de mudanças profundas ou de continuidade. Diante deste caráter plebiscitário, o *outsider* pode inclusive cumprir um autêntico papel funcional de agente introdutor de mudanças na agenda política do país.

A facilidade, ou mesmo a propensão do *outsider* em assumir um discurso de mudança é um resultado da combinação entre a necessidade do candidato de diferenciar-se através deste perfil (como um imperativo de competição eleitoral); e o fato de que, livre de amarras e de compromissos partidários, o *outsider* tem menos constrangimentos para exercer este discurso inovador. A dinâmica estrutural conservadora das organizações partidárias se manifesta, no caso dos partidos políticos brasileiros, com agravantes determinadas pela tutela exercida pelo Estado sobre estas instituições, que acabam, também por imperativos de sobrevivência, paralisadas entre compromissos oligarquicos e/ou corporativos. Nesse contexto, o discurso *outsider* funciona como um elemento externo que impulsiona mudanças, tanto na hipótese de ascender a posição de governo (forçando mudanças utilizando-se da força do próprio Executivo), quanto de hipótese de, mesmo derrotado em eleições gerais, chamar a atenção para a sentimentos latentes na opinião pública que não encontram correspondência nos grandes partidos políticos.

De qualquer maneira, o que deve ser observado, sob o ponto de vista da consolidação do novo sistema partidário, é o seu comportamento ulterior ao advento excepcional da eleição do *outsider* Fernando Collor de Mello. Os grandes partidos sobreviveram a eleição de Collor, e principalmente mostraram que é muito difícil, mesmo para um Presidente *outsider*, governar sem o seu apoio. Ou seja, a marginalização conjuntural dos partidos na eleição de 1989 não

significou a sua remoção do cenário político, e esse fato deve ser visto como um indicativo de seu fortalecimento.

c) Vamos retomar o debate sobre o papel dos partidos e de seus programas como elementos de referência e organizadores da vontade do eleitor. Na realidade, os “programas partidários”, como já argumentamos anteriormente, são referências destituídas de significado sob o ponto de vista do eleitor, que acaba projetando as suas expectativas fundamentalmente sobre o significado do discurso do candidato, particularmente no seu impacto e contraste sobre uma determinada situação vivida. Céli Pinto (1996) irá chamara a atenção para a função do discurso na proposição e construção de novos ordenamentos no imaginário do eleitor:

“ As forças em luta em geral e as forças políticas em particular tratam em qualquer contexto societário de fixar significados, o que implica ao mesmo tempo constituir e fixar sujeitos [...] É mister chamar a atenção aqui para o fato de que à desorganização do cenário discursivo de uma dada comunidade de significados corresponde uma desorganização na própria identidade dos sujeitos”(Pinto, 1996:158)

Ao realizar uma análise dos discursos políticos em choque nas eleições presidenciais de 1994, Celi Pinto chama a atenção para o fato de que é o significado ordenador do discurso, e não o seu conteúdo, que adquirem sentido para o eleitor: “O conteúdo do discurso teve menos importância do que o que significou enquanto ordenamento em um momento especialmente sobredeterminado pelo caos”(Pinto, 1996:159). Em outras palavras, o conteúdo programático sobre o qual se estrutura o discurso perde importância em detrimento da forma e da imagem que assume perante o eleitor. Essa forma, obviamente, é encarnada na figura pessoal do líder, como o responsável pela fundação de um novo ordenamento.

Dessa maneira, o significado do embate eleitoral sob o ponto de vista do eleitor independe dos partidos e de seus programas. Portanto, o voto no *outsider* Fernando Collor, ou no candidato Fernando Henrique, sustentado por uma ampla coligação de partidos, significam, sob o ponto de vista da referência ou confiança dos eleitores nas instituições políticas democráticas, exatamente a mesma coisa: nada. O fato, portanto, da eleição de um *outsider* em 1989, não deve ser visto como um indicador de erosão dos partidos, mas tão somente da incapacidade dessas organizações em forjar um discurso ordenador para aquele momento específico (até porque todas elas, de uma maneira ou outra, guardavam uma identidade com o “caos” estabelecido durante a “Nova República”).

CAPÍTULO II

A CRISE QUE NÃO HOUE: **OS PARTIDOS E A NOVA DEMOCRACIA NO BRASIL**

1. A “era Collor” e a crise que não houve

Se o advento da eleição de Fernando Collor significava um teste para a nova democracia e suas instituições, sob ponto de vista tanto de sua estabilidade como de sua capacidade de resoluções de conflitos, pode-se dizer que o saldo final da “era Collor” deve ser entendido como um sinal de aprovação do processo de transição, e do desempenho de seus atores principais, os partidos políticos.

O governo Collor, pelo conjunto de circunstâncias que cercaram tanto o seu início, quanto o seu surpreendente final, acabou se constituindo em uma excelente prova para o processo de transição democrática e para suas instituições. A primeira eleição direta após quase 31 anos consagraram um presidente de estilo populista e autoritário; eleito a margem dos grandes partidos políticos que negociaram o final do regime militar; portador de um discurso agressivo de denúncia contra a elite política do país no seu conjunto, e aparentemente sem base de sustentação dentro do Congresso. Sua trajetória de pouco mais de dois anos acabou colocando a prova a capacidade da nova democracia em sobreviver a uma crise institucional.

Como observamos no capítulo anterior desta dissertação, a eleição de Collor foi encarada, por diversos cientistas políticos, como um sinal de evidência da crise do nosso sistema partidário, principalmente pela incapacidade dos partidos políticos em se colocarem como atores relevantes no processo sucessório. A lógica deste raciocínio previa como um desdobramento da eleição de Collor o aprofundamento desta irrelevância, com os partidos políticos ocupando um papel marginal diante de um presidente *outsider*.

Como afirmamos no apêndice do capítulo I, a eleição de um *outsider* não deve necessariamente ser encarada como um sintoma de anomia da democracia, especialmente no caso brasileiro. Partimos do pressuposto de que a política contemporânea é marcada por uma quebra do monopólio da representação por parte dos partidos políticos e, mais do que isso, que a massificação e a instantaneidade dos processos comunicacionais aumentam as possibilidades de condicionamento e de influência da sociedade sobre o discurso e as ações dos atores políticos.

Isso significa, no nosso entender, que em uma eleição o que está em jogo, antes do que a adesão dos eleitores a um determinado programa de governo proposto por um determinado partido, é na verdade a capacidade das lideranças políticas de entender a vontade e os sentimentos do eleitor, e de produzir imagens, discursos e proposições que se identifiquem com esse sentimento. A legitimidade, portanto, de um programa de governo, não irá depender da sua filiação a uma sigla partidária mais ou menos representativa. Em uma eleição direta, as hipóteses de eleição de um candidato com ou sem bases partidárias no Congresso são igualmente legítimas, na medida em que ambas dependem da capacidade dos candidatos em criar ou associar-se a identidades às quais a sociedade procura ou é carente.

Collor se elegeu Presidente da República na medida em que identificou-se com uma série de sentimentos latentes, como a vontade de mudança, o desgaste do governo Sarney e a exacerbação, naquele momento, de um descrédito generalizado da classe política. Collor foi capaz, principalmente durante o primeiro turno, de associar-se a idéia da fundação de uma nova realidade no país, de um “Brasil novo”.

O conjunto de partidos de maior expressão institucional foi incapaz, ou não encontrou condições políticas de associar-se a esse sentimento. PMDB e PFL, partidos chanceladores da transição do regime militar para a nova democracia, carregavam o ônus político do desgaste do governo Sarney. Coube ao PT de Lula, após uma dura batalha com Brizola pela segunda vaga no segundo turno das eleições presidenciais de 89, desempenhar o papel mais aproximado a este sentimento de mudança, incapaz, no entanto, de dialogar com a parcela mais conservadora da sociedade brasileira, e nem de vencer o profissionalismo político de Fernando Collor.

A eleição de Collor deve ser vista como o resultado das circunstâncias do jogo político. Se há eleições, se o voto é livre, se os candidatos têm acesso ao rádio e a TV, e se não há impedimentos para que os eleitores escolham um candidato de um grande partido ou de um partido pequeno, a vitória de um *outsider* só pode ser entendida como uma circunstância possível do jogo democrático. Outra solução, como a limitação das condições de possibilidade para o lançamento de uma candidatura, no sentido de excluir do jogo político candidatos de pequenos partidos, significaria uma restrição das possibilidades de oferta do sistema político para os eleitores.

O fato dos partidos políticos de relevância não terem sido bem sucedidos nas eleições de 89 significa tão somente uma derrota política destas organizações naquele momento. É apressado extrair desta constatação, no entanto, um indicador de fragilização dessas organizações. Pelo contrário, a sua capacidade de sobreviver no contexto do governo de um presidente *outsider* é que será reveladora do grau real de institucionalização e da importância política desse novo sistema partidário.

Os grandes partidos, os mesmos que obtiveram um desempenho pífio nas eleições presidenciais de 89 sobreviveram a era Collor e, mais do que isso, foram capazes de conduzir o delicado processo de *impeachment* preservando as instituições democráticas e o calendário eleitoral. Esse, no nosso entender, é um indicador favorável aos partidos políticos brasileiros, no sentido tanto da afirmação de sua força institucional, quanto de sua capacidade de preservação da democracia.

Ou seja, o presidente *outsider* caiu, e os partidos ficaram. Esta é uma constatação bastante importante em se tratando da história política brasileira, condicionada por um Estado autoritário, e centralizador e que sempre tutelou a vida do nosso sistema partidário. Collor foi um presidente de estilo populista e autoritário, cuja legitimidade para o cargo foi construída diretamente nas urnas a partir de uma pregação contra os políticos. Poderia, portanto, esperar-se que o novo presidente tentasse governar coagindo o sistema político, utilizando-se de um lado do peso de sua votação nas urnas, e de outro dos instrumentos de cooptação do próprio poder Executivo, agora sob o seu comando.

Não foi isso, no entanto, o que aconteceu. Se Collor desprezou essa alternativa, ou não conseguiu implementá-la no seu governo, é uma questão que merece ser debatida com maior cautela. Sob o ponto de vista do argumento dessa dissertação, o importante é que o governo Collor, enquanto durou, foi obrigado a buscar canais de negociação com o Congresso para aprovar algumas de suas principais medidas; e que esses mesmos partidos foram capazes de patrocinar a deposição de um presidente preservando a democracia. O comportamento dos partidos políticos diante de um governo *outsider*, e durante a crise do *impeachment*, foi pautado por uma maturidade política no que diz

respeito justamente a preservação da nova democracia.

Não tivemos um prenúncio de crise institucional nem durante o governo, nem com a queda de Collor. A análise do *impeachment* deve nos levar a conclusões de sentido exatamente oposto da identificação, naquele episódio, de um indicador de fragilidade da nova democracia. O *impeachment* colocou a prova, ao mesmo tempo, a consolidação institucional do método de competição democrática, e principalmente a adesão dos atores políticos a ele.

Partimos da hipótese de que a queda de Collor foi detonada fundamentalmente pelo escárnio, para a opinião pública, da corrupção alojada no coração do governo, e pela mobilização dessa opinião pública e da imprensa no sentido de pressionar o Congresso primeiro pelo aprofundamento das investigações via Comissão Parlamentar de Inquérito, e depois pelo impedimento de Collor. As razões da queda de Collor não estão, no nosso ponto de vista, ligadas a natureza de seu governo, mas sim ao escárnio dos seus vícios. Da mesma maneira, esse processo não reflete uma insuficiência institucional da nova democracia brasileira, mas exatamente um momento muito importante no sentido de sua afirmação. O fato de que um Presidente da República eleito diretamente tenha sido afastado sem a quebra da ordem institucional e nem do calendário democrático, e que o governo tenha se recomposto no absoluto respeito aos preceitos constitucionais com a posse de Itamar Franco, é um sinal de amadurecimento, e não de instabilidade democrática.

Sob o ponto de vista dos partidos, a maturidade a que nos referimos se sustenta em três características básicas do seu comportamento, como um sistema de partidos, durante a crise do *impeachment*.

Primeiro, o reconhecimento da gravidade da crise, e da necessidade de cassar o mandato de um presidente, para preservar a credibilidade da democracia. Segundo, pela consciência de que essa operação política, que visava a preservação da institucionalidade democrática, continha em si mesmo elementos de explosividade capazes de abalar a própria democracia que se queria preservar. Isso determinou que o episódio do *impeachment* acabasse não tendo uma paternidade partidária definida, se afirmando, pelo contrário, como um movimento amplo e supra-partidário. Por último, fato de que o vácuo aberto pela queda de Collor não tenha sido oportunizado, principalmente pelos partidos de oposição, para a proposição de uma quebra do calendário eleitoral, visando eventuais atalhos para a conquista do governo central.

É importante perceber que a crise não houve, em um contexto no qual todas as condicionantes políticas oportunizavam a sua ocorrência. Esse é um indicador que não pode ser desconsiderado, e que reforça o argumento dessa dissertação, de que há uma revisão a ser feita na análise dos partidos e do sistema de partidos no Brasil redemocratizado. Os partidos não foram, como previa Campello de Souza(1988), o “mais sério impedimento para a consolidação democrática” . Pelo contrário, aos créditos que cabem a seus méritos no processo de negociação que desembocou no fim do regime militar, deve-se acrescentar um novo bônus pelo seu desempenho diante do *impeachment*.

Os partidos não se revelaram um impedimento para a democracia e mostraram-se aptos a desempenhar o papel devido para sua consolidação. A curta “era Collor” e o episódio do *impeachment* são reveladores de três características importantes do sistema partidário pós-79: sua formação efetivamente pluralista; sua adesão a democracia

e sua capacidade de preservar as instituições democráticas e o calendário eleitoral.

Na introdução desta dissertação sustentamos que há uma atualização necessária a ser buscada em relação a questão partidária brasileira. Sustentamos essa idéia a partir da constatação de que, passados quase quatorze anos da posse de José Sarney, o Brasil consolidou uma democracia política pluralista. Essa consolidação foi resultado também da ação de partidos políticos. Se a suposta fragilidade dos partidos foi argüida por diversos autores citados no capítulo primeiro como um prenúncio da instabilidade democrática brasileira, a constatação de que a expectativa de uma crise institucional não se confirmou servirá, para nós, como um argumento oposto, fundamentalmente contestatório desta suposta fragilidade congênita, assim como da inaptidão para a democracia do novo sistema partidário que surge no Brasil.

2. A democracia como método

Nosso pressuposto, portanto, é que o Brasil vive uma democracia. Ao sustentarmos a idéia de que os partidos políticos no Brasil são organizações fortes (nos dedicaremos a esse tema mais adiante); e que desempenham satisfatoriamente o seu papel funcional, o fazemos sob um pano de fundo teórico onde se define o que é uma democracia, e qual o papel que os partidos desempenham nesses regimes.

Esses pressupostos poderiam originar duas novas dissertações em torno de si. Não é nossa intenção, e não é esse o nosso objeto. Sendo, entretanto, metodologicamente errado passar ao largo desta questão, optamos, nessa seção, por sistematizar os principais conceitos que sustentam essa nossa suposição, que se referenciam na idéia central de que a democracia se constitui fundamentalmente em um método de decisões coletivas e de escolha de governantes, onde estão facilitadas a participação mais ampla possível dos interessados, assim como efetivamente assegurado o direito a competição política de um universo plural de partidos, organizações e líderes políticos, em um ambiente de liberdade de opinião.

A definição procedimental de democracia que encontramos em Schumpeter(1961) será o ponto de partida para a abordagem que iremos fazer da questão democrática no Brasil, após o fim do regime militar e a conclusão do processo de transição:

“Nossa definição passa então a ter o seguinte fraseado: o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelo voto do eleitor.

A defesa e a explicação desta idéia mostrarão rapidamente que,

no que tange à plausibilidade das suposições e defensabilidade das afirmações, ela melhorará de maneira bem pronunciada a teoria do processo democrático.

Contamos, acima de tudo, com um critério razoavelmente eficiente para distinguir o governo democrático de outros tipos diferentes. Verificamos acima que a teoria clássica encontra dificuldades neste ponto porque a vontade do povo e o bem do povo podem ser, e em muitos casos históricos o foram, servidos tão bem ou melhor por governos que não podem ser considerados democráticos”.(Schumpeter, 1961:328)

Porquê a opção por Schumpeter? Fundamentalmente, porque ela nos oferece um princípio ao mesmo tempo mínimo e definitivo para distinguir um governo democrático de um governo não democrático. Norberto Bobbio (1989) retoma a idéia Schumpeteriana de democracia como método e processo, como um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, em que os indivíduos adquirem o poder de decidir e de governar através da luta competitiva pelos votos dos cidadãos. Ou seja, um conceito fundamentalmente procedimental, abstraído de conteúdos valorativos ou substantivos a respeito da democracia:

“[...] Por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla e possível dos interessados” (Bobbio, 1989:12)

Esta definição de Schumpeter constitui uma revisão do significado clássico do conceito de democracia, que passa a ser definida como um arranjo institucional para se chegar a uma decisão política, através da qual são selecionados líderes e governantes. Os parâmetros, neste caso, que indicam um sistema democrático, e o diferencia de sistemas não democráticos, são a amplitude do processo de seleção (voto livre e direto); a liberdade no processo de seleção (entendida como a liberdade dos partidos apresentarem seus candidatos aos processos

eletivos); e a aceitação do “método democrático” pelos grupos políticos mais importantes da nação. O sistema democrático é, pois, centrado na existência de eleições e no direito de eleger.

A opção de Schumpeter de, nas suas próprias palavras, “frisar o *modus procedendi* da democracia” como posição a partir da qual é possível verificar a existência ou inexistência de um regime democrático significou uma opção teórica radical e de profunda repercussão, que se trata justamente da emasculação de qualquer significado de conteúdo implícito no termo democracia.

Nesta perspectiva, não é possível falar em uma *finalidade* para a democracia, e nem tampouco condicionar a classificação de um regime como sendo democrático à prática, por parte dos governantes, de determinadas políticas de conteúdo substantivo preestabelecido.

A democracia como método e procedimento (a chamada “democracia formal”), não só adquire autonomia em relação ao que podemos classificar como “democracia substantiva” (regime onde certos fins devem ser alcançados, particularmente a igualdade); como se torna a única definição possível (e suficiente) para identificarmos regimes democráticos e não democráticos.

Ao mesmo tempo em que (e justamente porque) renuncia a um fim, o *método democrático* acaba, na versão Schumpeteriana (e depois com Bobbio e outros), se tornando um *valor último e hiper-racional* em si mesmo. A “adesão” a democracia e o respeito ao método democrático de decisão significam a atribuição universal de valor, pela comunidade política, à *solução pacífica dos conflitos; a pluralidade de expressão e de representação política*; assim como o reconhecimento tácito da

rotatividade no poder.

Interessante perceber aqui que Schumpeter institui uma contradição entre fim e valor. Um valor (e as regras dele decorrentes) *será ou não será democrático*: a pluralidade partidária; a liberdade de imprensa; o direito ao voto são valores democráticos, enquanto o monolitismo partidário, a censura e a ausência de eleições livres jamais serão expedientes democráticos. Um “fim”, por sua vez, entendido como “missão” de um governo (justiça social; segurança; direito universal a saúde; ou outros) *pode se realizar tanto nos marcos de uma democracia como de uma ditadura*.

Aliás, quanto maior for o caráter social homogeneizador dos “fins” perseguidos, maior será a necessidade do desrespeito ao método democrático. Fundamentalmente porque a promoção da igualdade “substantiva”, ou seja, a igualdade de condições de vida, quer no terreno econômico, da religião, dos costumes, etc., só é possível na medida em que há algum grau de violação da liberdade. Esse dilema, construído pelo caráter antitético dos conceitos de igualdade e liberdade, está na raiz no pensamento liberal, e do surgimento da idéia procedimental da democracia, como chama a atenção novamente Bobbio:

“Em seus significados mais amplos, quando se estendam à esfera econômica respectivamente o direito à liberdade e o direito à igualdade, como ocorrem nas doutrinas opostas do liberalismo e do igualitarismo, liberdade e igualdade são valores antitéticos, no sentido de que não se pode realizar plenamente um sem limitar fortemente o outro: uma sociedade liberal-liberista é inevitavelmente não-igualitária, assim como uma sociedade igualitária é inevitavelmente não-liberal. Libertarismo e igualitarismo fundam suas raízes em concepções do homem e da sociedade profundamente diversas: individualistas, conflitualista e pluralista a liberal; totalizante, harmônica e

monista a igualitária” (Bobbio, 1994:39)

A consequência desta antítese entre igualdade e liberdade será (1) o surgimento da idéia de que a única idéia admissível de igualdade entre os indivíduos é a da sua igualdade perante a lei; e (2) de que a liberdade política, garantida exatamente pelo método procedimental democrático, se constitui na melhor forma de equacionamento e negociação em torno dos problemas que advém da condição de desigualdade entre os homens.

A delimitação exclusivamente metodológica da democracia, portanto, embora assuma nos debates contemporâneos a forma de uma crítica dirigida a abordagem feita pelos partidos de esquerda marxista para a questão democrática (que prima, justamente, pela contraposição do conceito de “democracia substantiva” ao conceito de “democracia formal”), significou na verdade uma ruptura com a teoria clássica da democracia, entendida aqui como aquela cujos alicerces partem dos conceitos de *bem comum* ou de *vontade do povo* como a verdadeira *finalidade* a ser buscada pelos regimes democráticos.

Esta idéia marcou o que poderíamos chamar de “primeira fase” do pensamento político liberal clássico, onde a preocupação com uma justificativa racional para a necessidade de um Estado soberano, definida em termos de uma “missão” para o Estado, acabou por condicionar o sistema de representação política a um conteúdo substantivo do poder soberano. Essa tradição teórica é particularmente visível em Thomaz Hobbes e Rousseau, onde a vontade representada não pertence ao indivíduo, mas ao próprio soberano, seja ele o Leviathã ou a “vontade geral”. Ou seja, as formas de representação estão previamente condicionadas a busca de um “bem comum” definido

apriorísticamente.

Vamos recorrer novamente a Schumpeter, que irá chamar a atenção, em primeiro lugar, para o fato de que o conceito de “vontade do povo” ou de bem comum são de definição impraticável:

“Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas (...) Isto porque os valores supremos - nosso conceito sobre o que devem ser a vida e a sociedade - situam-se muito além do domínio da lógica (...) Em segundo, mesmo que um bem comum suficientemente definido como, por exemplo, o máximo de satisfação econômica do utilitarista, fosse aceitável por todos, ainda assim não se teriam soluções igualmente definidas para os casos individuais (...) desvanece-se no ar o conceito da vontade do povo ou da *volonté générale* adotado pelos utilitaristas, pois esse conceito pressupõe um bem inequivocamente determinado e compreendido por todos”(Schumpeter, 1961:306-308)

Sendo, portanto, “bem comum” ou a “vontade do povo” conceitos de definição impraticável, o que iremos observar em realidade será, a cada momento histórico, a construção, por parte dos governantes, dos valores que irão assumir o significado de “bem comum” ou de “vontade geral”, valores esses que irão inclusive condicionar o jogo político, as regras (ou ausência de) democráticas e a liberdade (ou ausência de) dos diferentes atores políticos.

O *bem comum* e a *vontade do povo* adquirem a forma da segurança na teoria Hobesiana; da “vontade geral” nos escritos de Rousseau; da segregação dos judeus na Alemanha nazista; da ditadura do proletariado (representada pela vontade do partido) na utopia comunista. A “vontade do povo” será, portanto, um conceito impreciso, construído pelos próprios líderes políticos, e que podem perfeitamente ser providos por regimes não-democráticos.

Ao recolocar a questão democrática como um problema de método e procedimento, e não de finalidade, a forma e o processo de seleção de governantes, ou seja, a competição entre elites políticas, irá assumir um papel preponderante na definição e classificação de um regime democrático:

“Estamos agora em posição algo melhor porque, até certo ponto, decidimos frisar o *modus procedendi*, cuja existência ou inexistência é fácil de verificar na maioria dos casos (...) (...) a teoria corporificada nesta definição deixa suficiente espaço para o devido reconhecimento do papel vital de sua liderança. A teoria clássica não prevê este fato. Como vimos acima, atribuía ao eleitorado um grau totalmente irrealista de iniciativa, que praticamente eqüivalia a ignorar a liderança. Mas os corpos coletivos atuam quase exclusivamente pela aceitação da liderança, que é o mecanismo dominante em praticamente todas as ações coletivas que sejam mais do que simples reflexos. As afirmações sobre o funcionamento e os resultados dos métodos democráticos são infinitamente mais realistas do que as proposições que os ignoram. Não se satisfarão com a execução da *volonté générale*, mas irão mais adiante para explicar como ela surge e como é substituída ou falsificada”(Schumpeter, 1961:328-329)

Aqui Schumpeter chamará a atenção para o papel vital da liderança no processo democrático. É a ação da liderança (ou das elites políticas) que confere o sentido a manifestação da massa do eleitorado. A chamada “vontade coletiva” jamais se afirma diretamente, como uma

realidade constatável empiricamente em si mesma. Ela permanece sempre em um estado latente, até o momento em que um líder a desperta. O comportamento do eleitor, na visão schumpeteriana, é marcado por fortes elementos emotivos, que refletem estados de sentimento circunstanciados e são extra-rationais. Daí o fato da propaganda ser, para Schumpeter, a “alma da política”. É ela que irá construir aquilo que, após os processos eleitorais, será lido como a “vontade do povo”. Uma das características mais importantes da democracia será, portanto, a presença de muitas elites políticas concorrendo entre si. Essa abordagem do problema democrático irá, portanto, se preocupar com a “constatação realista” sobre “como surge” a chamada “vontade geral”.

A função primária do eleitor será formar e dissolver governos através do voto, e o princípio da democracia não será a “vontade do povo”, mas sim o maior apoio da população aos líderes políticos. Os partidos não serão conceituados como grupos de homens que buscam o “bem-comum” baseados em princípios (afinal, são eles que constroem o significado do que é o “bem-comum”), mas sim grupos de indivíduos que agem de maneira concertada para conquistar o poder e derrotar os outros partidos. A democracia será, pois, o método de disputa entre esses grupos, cuja condição será a sua aceitação pelas elites mais importantes, e um alto grau de tolerância com as diferentes opiniões que se manifestam nessa disputa entre os políticos pela condição de governante. A democracia, antes de ser um regime em que se busca a “vontade do povo”, é o regime do “governo dos políticos”.

Deve-se chamar a atenção também para a abordagem implícita nessa visão procedimental sobre o conceito de representação. A ideia de representação perde nesta perspectiva qualquer charme idealista, no

sentido da existência de laços permanentes que vinculem os eleitores com os seus mandatários, ou de uma obrigação transcendental do mandatário de respeitar as vontades que legitimam o seu mandato.

O momento em que se institui a representação será o momento do voto, no sentido em que o líder político selecionado por um grupo de eleitores será aquele que, em um determinado e específico momento, melhor expressa suas opiniões sobre os assuntos em pauta na agenda política (sendo que, normalmente, essas opiniões são criadas pelos próprios líderes políticos, e aceitas ou não pelos eleitores), ou ainda, apresenta maior capacidade de convencimento sobre os eleitores de que ele merece ser “selecionado” no processo de competição política.

No período inter-eleições, ou que separa um momento de seleção de outro momento de seleção, ao invés de um jogo de representação entre governantes e governados, ou entre eleitos e eleitores, é mais preciso falar em um jogo político no qual se estabelecem pressões da sociedade sobre o sistema político (através de entidades, da imprensa, das manifestações de estado da opinião pública através de pesquisas), que serão (ou não) processados e incorporados pelos líderes políticos sob forma de ações de governo, tendo em vista preservar as suas condições de competitividade para o próximo processo de seleção eleitoral.

O que podemos chamar, na falta de outra palavra, de “critério de medida democrática” afasta-se portanto do resultado do processo político (resultado entendido aqui como políticas de governo), para aproximar-se dos procedimentos que geram esses resultados, em relação as quais dois quesitos irão ser de fundamental importância: as condições efetivas de participação livre dos eleitores no processo de

seleção; e o máximo alargamento possível da pluralidade dos líderes que participam em condições competitivas do processo de seleção.

3. O problema das condições para a democracia

Ao optarmos por entender a democracia como um método de disputa política, e analisar o papel dos partidos políticos a partir da função que devem desempenhar dentro desse *modus procedendi*, pretendemos afastar o debate a respeito do conteúdo substantivo da democracia da construção teórica desta dissertação. O julgamento tanto da democracia como um sistema de decisão, como dos partidos como integrantes deste sistema, resguarda portanto sua autonomia em relação a qualidade das decisões deste sistema. A democracia não tenciona buscar um fim, mas sim a preservação do valor e do método democrático nos processos de resolução de conflitos. Isso significa que a democracia está aberta a todos os conteúdos, e justamente por isso “estar em transformação é o seu estado natural.”(Bobbio, 1989:9)

Essa definição que sustentamos, no entanto, não elimina o dilema sobre o fato de que existem condições que podem facilitar ou dificultar a consolidação desse sistema, principalmente na perspectiva contemporânea, em que assistimos há pouco o fim de regimes autoritários tanto na América Latina como no Leste europeu, transições ambas configuradas e construídas em condições onde a agenda política (democratizante) registra mudanças concomitantes com transformações na agenda econômica (alternativas de solução para a crise econômica, que em regra marcadas pela tentativa de reforma na estrutura do Estado e pela aposta na economia de mercado). Ou seja, temos a coincidência entre uma reforma política com a crise de um modelo econômico.

Sartori (1987) irá registrar justamente o fato de que a idéia sobre o que é a democracia não define o que a democracia o é em realidade:

“O termo democracia não tem, portanto, apenas uma função descritiva ou denotativa, mas também uma função normativa e persuasiva. Que uma linha divisória nítida entre descrição e prescrição seja muitas vezes difícil de traçar não diminui a importância analítica da distinção. Que dia e noite gradualmente se fundam um no outro não significa que a diferença seja apenas de grau ou (pior ainda) que luz e trevas sejam inseparáveis. Em consequência, o problema de definir a democracia é duplo, exigindo, por assim dizer, tanto uma definição descritiva como prescritiva. Uma não existe sem a outra e, ao mesmo tempo, uma não pode ser substituída pela outra. (...) devemos, portanto, lembrar que (a) o ideal democrático não define a realidade democrática e, vice-versa, que uma democracia não é, e não pode ser, o mesmo que uma democracia ideal; e que (b) a democracia resulta de uma interação entre os seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um *deves ser* e pela resistência de um *é*.” (Sartori, 1987:24)

Vamos nos apropriar desta passagem de Sartori, de uma maneira confessadamente oportunista, para sustentarmos duas idéias importantes na análise a respeito do tema das condições para a democracia. A primeira, que de uma certa forma já abordamos na seção anterior, é que a democracia não pode ser julgada pelo aquilo que ela não deveria ser. Esse parâmetro é particularmente importante para trabalharmos a relação entre economia e democracia, dentro deste debate a respeito das condições democráticas. A segunda idéia é que a análise dos processos democráticos no final do século necessariamente não deve prender-se exclusivamente à postulados teóricos prescritivos, mas sim contrastá-las com o que o mundo político real nos demonstra.

3.1- A autonomia entre a “democracia econômica” e a “democracia política”

Posto isso, a primeira análise pertinente a ser feita diz respeito a relação entre “democracia econômica” e democracia política. Em

relação a este debate, existem duas ordens de argumentos que precisam ser separados sobre estas questões: o primeiro argumento, afirma que a democracia econômica é uma pré-condição para a democracia política seja uma realidade efetiva, e não uma falsificação. O segundo, que sustenta que a exigência de resolutibilidade das sociedades em transição em relação aos seus governos, no que diz respeito à crise econômica, poderia vir a confundir eficácia governamental com a eficácia do sistema democrático em si, podendo transformar desilusões com um governo em uma desilusão com a própria democracia. Esses dois argumentos são substancialmente diferentes entre si.

O primeiro se constitui, na verdade, em uma tentativa de dar uma nova solução para a relação mal-resolvida entre o pensamento de esquerda de inspiração marxista e o problema democrático.

A esquerda marxista sempre se debateu com o dilema de sua adesão (ou não) a democracia. Na sua história, existem duas fases bem definidas onde este dilema aparece de uma forma distinta. Uma primeira, em que o sucesso de várias das revoluções populares socialistas (desde a Rússia em 1917 até Cuba em 1959) permitiu a esquerda ser sincera com seus princípios, professando a recusa da democracia como método de disputa política, denunciando a democracia representativa como projeção super-estrutural de um regime de dominação de classe, e optando explicitamente pela violência e pela eliminação do adversário (ou da “classe adversária”) como estratégia de poder.

As revoluções populares não se generalizaram como um fenômeno mundial, ou mesmo terceiro-mundista. Com a crise do socialismo, e o

início do processo de liberalização dos regimes militares na América Latina, a esquerda é forçada a se colocar diante de um novo dilema: Como aderir as novas democracias sem abrir mão da opção pela transformação violenta? Estas exigências se colocaram não como o resultado de uma reflexão teórica sobre seus postulados (o que, em regra, foi feito a *posteriori*), mas antes de mais nada, como uma necessidade prévia para a sua própria sobrevivência política.

A adesão das esquerdas à democracia, principalmente na América Latina, exigiram um malabarismo teórico de natureza pragmática. Em primeiro lugar, era necessário justificar a “adesão” ao “eleitoralismo” e a democracia burguesa, antes de mais nada, para o seu próprio contingente de militantes. Além disso, esta adesão à democracia necessariamente teria de ser tímida e desconfiada, senão por outros motivos, para conservar um lastro teórico, que explicasse e justificasse “historicamente” os prováveis fracassos que seriam experimentados pelos partidos de esquerda em suas primeiras experiências eleitorais.

Em outras palavras, o medo das esquerdas em submeter-se ao crivo da opinião pública; o risco de que a incerteza típica de processos eleitorais pudesse abalar a fé de seus militantes na glória que lhes estaria reservada pelo devir histórico exigia, como na metáfora da raposa e das uvas, um discurso que, diante da impossibilidade de uma relação instrumental com o regime democrático, pelo menos significasse algumas reservas em relação a ele.

É a necessidade desta “reserva” e desse malabarismo teórico que sustenta a divisão, presente no discurso da esquerda pós-transição no Brasil, e desenvolvido sob o ponto de vista teórico dentro da academia, entre a democracia formal e a democracia substantiva; ou entre a

democracia política e a democracia social; ou entre a democracia política e a democracia econômica, onde o segundo tipo, invariavelmente, é colocado como condição necessária sem a qual o primeiro tipo não passa de uma ilusão.

Tal esforço teórico não seria capaz de equacionar um problema sem solução. A adesão definitiva da esquerda à uma profissão de fé democrática só é possível diante de uma renúncia do próprio marxismo, pelo menos como uma ideologia total. Isso porque não há espaço, dentro da doutrina marxista, para uma teoria da democracia.

O marxismo, enquanto filosofia ou doutrina política, parte da premissa do conflito e da destruição, ao longo da história, de formas de organização da economia e de suas estruturas, incluindo aí suas classes sociais. A idéia de utopia comunista é justamente uma espécie de “ponto final” deste processo, onde o fim da divisão da humanidade em classes sociais significa, em essência, a eliminação do conflito matricial da luta política. A concepção materialista da história, ao negar a autonomia da política e subordiná-la estruturalmente ao conflito econômico, coloca-se como problema não a solução para o conflito político, mas a solução para o conflito econômico, utopia cuja concretização significa, nesta lógica, o fim da própria política.

Ou seja, existe um conteúdo antitético entre a essência do empreendimento democrático -viabilizar soluções não violenta para os conflitos - e a essência da utopia comunista, de eliminar o conflito, se necessário de maneira violenta.

Giovani Sartori apontou com precisão que o conceito de “democracia econômica”, no discurso da esquerda, significa uma renomeação da

utopia comunista:

“Na literatura marxista, a democracia econômica não pressupõe uma democracia política; aquela desaloja e substitui aquela última (...)segundo a visão marxista, a democracia política não tem valor em si, nenhuma razão intrínseca de ser, pois é apenas instrumento de dominação dos exploradores sobre os explorados (...) a noção de democracia evapora-se em um denso nevoeiro segundo a perspectiva do desaparecimento da política (...) se a substância verdadeira da realidade é sua substância econômica, o caminho para o comunismo não leva a um sistema político, mas a um sistema econômico. No fim, não haverá necessidade de uma democracia não-capitalista, pois não precisaremos de governo algum. No fim, então, uma “democracia econômica” não é nada mais, nada menos que uma “economia comunista”.(Sartori, 1994:27)

A idéia de uma democracia econômica têm como objeto a equalização de riquezas e a igualdade de controle sobre os processos econômicos. O conceito de “democracia social”, seguindo ainda a classificação de Sartori, corresponde a uma natureza bastante distinta da idéia de democracia econômica, e mesmo estranha a construção teórica marxista. O conceito de democracia social remonta na verdade a tradição americana, indicando uma rede de democracias primárias e organizações voluntárias, que compartilhasse de premissas societárias de *status*, usos e costumes, “proporcionando assim a infra-estrutura e a coluna vertebral social da superestrutura política” (Sartori, 1994:25).

É um erro, portanto, tratar a “democracia econômica” e a “democracia social” como conceitos de conteúdo similar. O conceito de “democracia econômica” denota um programa político (o socialismo ou o comunismo) a partir do qual o Estado controla o processo produtivo ou, no mínimo, equaliza a distribuição de riquezas e oportunidades. Diversamente, o conceito de “democracia social” se sustenta no comunalismo, na autonomia e na autoregulação da sociedade.

A tentativa de adjetivar a democracia no século vinte, em regra, significou uma busca de erosão na sua identidade, tributária do liberalismo. E a insistente distinção entre a democracia “política” e “formas não políticas” de democracia acaba, felizmente, nos levando ao ponto de partida deste capítulo: a possibilidade de autonomia da democracia (política, se quiserem), e do seu funcionamento em um quadro de desigualdades econômicas e sociais, como é o caso não só do Brasil como de qualquer outra democracia ocidental, seja ela nova ou secular.

3.2- Mudanças econômicas e estabilidade democrática

Retomaremos, agora, o segundo argumento sobre a relação entre crise econômica e estabilidade democrática, que sustenta que a ausência de soluções para a primeira pode gerar desilusões em relação a segunda. Essa dimensão do problema da transição democrática, qual seja dos riscos permanentes a que a crise econômica supostamente exporia as jovens democracias em processo de consolidação, aparece tanto nos trabalhos de cientistas políticos brasileiros como Campello de Souza (1989); como de analistas do processo de transição na América Latina e Leste Europeu, como Huntington (1994) e Przeworski (1994).

Huntington irá afirmar a existência de uma correlação global entre o nível de desenvolvimento econômico e a democracia, fundamentalmente no sentido de que ciclos de crescimentos econômicos ou crises econômicas podem acelerar a derrocada dos regimes autoritários. A primeira, pelas novas demandas que cria, e a segunda, pela erosão de um importante princípio de legitimação utilizado pelos regimes autoritários, no caso, a performatividade

econômica:

“A relação entre desenvolvimento econômico, por um lado, e democracia e democratização, por outro, é complexa e provavelmente varia no tempo e no espaço. Os fatores econômicos têm um impacto significativo sobre a democratização, mas não são determinantes. Existe uma correlação global entre o nível de desenvolvimento econômico e a democracia, embora nenhum nível ou padrão de desenvolvimento econômico seja, por si mesmo, necessário ou suficiente para provocar a democratização. (...) O desenvolvimento econômico, em suma, deu base para a democracia; as crises, produzidas tanto pelo desenvolvimento rápido, como pela recessão econômica, enfraqueceram o autoritarismo” (Huntington, 1994:67).

Huntington entra neste debate abordando o nosso problema a partir de um ângulo inverso, colocando a ocorrência das crises econômicas na raiz da derrocada do autoritarismo. Mesmo assim, sua abordagem acaba sustentando um princípio de relação necessária entre desenvolvimento econômico (e a melhor distribuição de benefícios econômicos) e a consolidação de um regime democrático:

“A correlação entre a riqueza e democracia implica que as transições para a democracia devem ocorrer primariamente em países situados em um nível médio de desenvolvimento econômico. Nos países mais pobres a democratização é improvável, nos países ricos ela já aconteceu. Entre eles, existe uma zona de transição; os países situados nesse extrato econômico têm maior tendência a transitar para a democracia, e a maioria dos países que transitam para a democracia estão situados em tal extrato”(Huntington,1994:68)

Huntington argumenta, sustentado em estatísticas e quadros comparativos onde se cruzam o PIB de nações democráticas, em processo de democratização ou autoritárias, que o desenvolvimento econômico, ao gerar novas fontes de riqueza e poder fora do Estado; ao aumentar a necessidade funcional de delegação de decisões; e

principalmente ao mudar estruturas e valores sociais, em um sentido democratizante, favorece o processo de consolidação das democracias.

Os argumentos de Huntington são válidos somente se os tomarmos em um sentido genérico, de que em economias mais desenvolvidas, e onde a questão da diferença de distribuição de riquezas está resolvida de uma maneira menos desequilibrada, as condições de estabilidade política e institucional são mais favoráveis a democracia. Fundamentalmente, porque há uma diminuição na quantidade ou na intensidade de conflitos de ordem econômica. Esses argumentos não podem, no entanto, ser tomados nem como condição suficiente, nem necessária, como o próprio autor parece reconhecer.

Não podem ser tomadas como suficientes porque o desenvolvimento econômico não pode ser tomado necessariamente como um indicador de desenvolvimento democrático. Hermet (1993) afirma que a democracia é fruto muito mais de uma maturação cultural, de uma aquisição paciente da tolerância e da consciência dos limites de um governo, do que o resultado de uma conjugação de instituições. Nesse mesmo sentido, Rouquié irá afirmar que:

“A democracia não se acha, pois, inscrita na natureza, nem antropológica nem sociológica; trata-se bem de uma criação cultural (...) Em outras palavras, essa virtude (o princípio democrático) consiste, no plano coletivo tal como ao nível do indivíduo, na capacidade cultural de resistir à própria força e às pulsões agressivas elementares. Ela exige o domínio de si mesmo que é indispensável à aceitação das práticas simbólicas próprias dos regimes representativos. Sem esta virtude, não pode haver estilização das paixões nem expressão codificada destas em lugares formalizados, através do respeito às

barreiras constitucionais. É este domínio que evitam tanto quanto possível, a confusão entre o poder econômico e poder político, que permite o respeito das minorias pela maioria.”
(Rouquié, 1989: 32)

Uma cultura não-democrática pode, portanto, ser um entrave determinante no sentido da não consolidação da democracia, e o exemplo de nações que se desenvolveram economicamente entre as décadas de 80 e 90, sem no entanto encaminharem processos de transição democrática, como a China, parecem comprovar que a riqueza econômica de fato não é a condição suficiente para a democracia. Da mesma forma, o amadurecimento do que podemos chamar de uma “cultura democrática”, principalmente no sentido da disposição da resolução de conflitos respeitando os princípios democráticos, é um fator tão ou mais relevante do que o nível de desenvolvimento econômico, para a consolidação da democracia. Até porque, por definição, a democracia tenta se afirmar justamente como um método para a resolução de conflitos.

Przeworski sustenta uma posição diversa sobre a relação entre desempenho econômico e estabilidade democrática:

“(...) o argumento de que a democracia só tem condições de perdurar se produzir um desempenho satisfatório não é uma lei objetiva e inexorável. Uma frase muito ouvida nos novos países democráticos é que “a democracia deve produzir, senão...” (...) Porém, se a democracia conseguirá sobreviver ou não em condições econômicas adversas é o resultado da ação conjunta de condições e instituições. Conforme demonstra a experiência europeia da Grande Depressão, algumas estruturas institucionais são mais resistentes do que outras à crise econômica”(Przeworski, 1994: 55)

Na história recente da transição da América Latina e, antes dela, no

período posterior à grande depressão na Europa, o argumento de que a instabilidade econômica geraria a condenação de democracia misturava uma *suposição* com um *desejo* de agentes políticos que conspiraram, em meio a crise, para o estabelecimento (ou restabelecimento) de regimes autoritários. Não há evidências empíricas que comprovem uma relação necessária entre instabilidade econômica e instabilidade democrática. Quando afirmamos isso, não pretendemos estabelecer uma relação de indiferença entre estabilidade econômica e estabilidade política, mas sim alargar o campo de autonomia da política em relação a economia, para cogitar a hipótese de que podemos experimentar um grau bastante razoável de maturação e estabilidade democrática, mesmo em condições onde persistem graves problemas econômicos relacionados com a distribuição de riquezas. Este nos parece o caso do Brasil.

Przeworski situa as recentes transições na América Latina e no Leste Europeu como um processo onde há a coincidência de uma reforma política e de transformações econômicas, a primeira de sentido democratizante, e a segunda de sentido liberalizante, principalmente no que diz respeito a afirmação da superioridade da economia de mercado sobre os modelos de economia de comando estatal. Neste contexto de intersecção de agendas, Przeworski problematiza as hipóteses de contaminação entre os problemas econômicos característicos de um momento de transição, e a consolidação da democracia:

“As reformas visam introduzir liberdade dos mercados. A racionalização da alocação dos recursos requer organizar novos mercados, eliminar o controle de preços, reduzir a força dos monopólios e diminuir os protecionismos. A solvência do estado impõe a redução dos gastos públicos, o aumento de

suas receitas e, às vezes, a venda do patrimônio público.

Uma consequência inevitável das reformas é o declínio temporário do consumo agregado. As reformas acarretam custos sociais elevados e são politicamente arriscadas. É possível que, a longo prazo, elas tornem realidade o que um ex-ministro da Economia polonês prenunciou: gerar estímulos, criar o ajustamento automático dos mercados e atender às exigências de justiça social (Baka, 1986: 46). Até lá, porém, as reformas afetam negativamente a vida de amplos setores sociais e estimulam a oposição importante de forças políticas. E, com isso, a democracia pode ser comprometida ou o projeto das reformas abandonado, às vezes as duas coisas simultaneamente.” (Przeworski, 1994: 187)

A delimitação de Przeworski é importante na medida em que ela retira o debate sobre a relação entre expectativas econômicas e expectativas em relação a democracia do terreno estatístico e apriorístico, e o insere no contexto característico onde ocorrem as transições contemporâneas. Esse contexto diferencia os dilemas da consolidação democrática nas sociedades em transição nas últimas duas décadas do século XX (período batizado por Huntington de “terceira onda” democrática), em relação aos processos históricos de construção da democracia na Europa ocidental e nos Estados Unidos.

É bastante relevante a percepção desta diferença. No final da década de 20, a crise do Estado liberal na Europa e nos estados Unidos, consolidado ao longo do século XIX, foi detonada justamente por uma crise econômica de graves proporções. No final do século XX, a crise (ou, na visão de Huntington, a crise e o desenvolvimento econômicos) significou, inversamente, a derrocada dos regimes autoritários, e o

processo tanto de consolidação democrática, quanto de reformas econômicas, ocorrem simultaneamente.

Queremos aqui argumentar que o problema da relação estabilidade econômica x estabilidade política muda de qualidade no final do século. A grande questão a ser acompanhada não é se a eventual frustração de expectativas econômicas acabará redundando em uma nova desilusão com a democracia, mas sim se a democracia está se afirmando como o procedimento aceito tanto pelos atores políticos, como pelo conjunto de outros atores sociais (agentes econômicos, entidades classistas, movimentos sociais diversos, etc.) que tem interesses e/ou idéias diversas à defender em meio a esse ambiente necessariamente conflituoso que caracteriza um período de reformas econômicas.

Diante desta agenda concomitante, Przeworski situa dois riscos extremos: o primeiro, que as dificuldades políticas de implantação de reformas econômicas com alto custo social, e que, portanto, tendem a despertar forte oposição de agentes políticos, acabem determinando a adoção de vias autoritárias para a concretização dessas mudanças econômicas, implicando naturalmente em retrocessos no que diz respeito a democracia. A segunda, que essas mesmas dificuldades acabem determinando um recuo dos governantes em relação a implantação das reformas, motivados fundamentalmente por razões de sobrevivência política.

Przeworski parece apostar em um processo arritmico de andamento das reformas econômicas, onde essas podem ser implantadas nos marcos de uma democracia onde o ambiente político aparece, justamente em razão da conflitualidade provocada por essa agenda de

reformas econômicas, como potencialmente instável:

“Até que ponto as reformas podem avançar, considerando-se a sua dinâmica política? Vimos que o caminho das reformas não é fácil. A trajetória mais provável é de programas radicais que, ao final, são desacelerados ou parcialmente abandonados, depois são retomados numa forma mais gradual e com menos apoio popular, e voltam a ser desacelerados ou revertidos, até que um novo governo prometa uma ruptura completa e o ciclo se reinicie” (Przeworski, 1994: 239)

A nossa grande questão continua em aberto. Até que ponto é possível apostar que a democracia seja capaz de consolidar-se nesse contexto onde a aplicação de políticas econômicas podem experimentar ciclos instáveis? A conflitualidade característica desse período de reformas é uma ameaça séria para a consolidação dessas novas democracias? Além disso, o quadro de pobreza e as desigualdades agudas que caracterizam a maioria dos países em transição na “terceira onda” Huntingtoniana não tornam o experimento democrático ainda mais difícil?

Przeworski remete a resposta para essa questão para dois fatores fundamentais: (1) a capacidade da democracia no sentido de institucionalizar os conflitos políticos; e (2) a disposição dos atores políticos em lutar por seus interesses preservando e subordinando-se ao calendário e as regras democráticas:

“(…) a despeito dos zigzagues, as reformas podem avançar bastante no contexto democrático, mas elas são politicamente desestabilizadoras (...) Se a expectativa é que as reformas tenham seguimento sob condições democráticas, os conflitos distributivos têm que ser institucionalizados. Os grupos políticos devem canalizar suas demandas por intermédio de instituições democráticas e repudiar outras táticas. Não obstante a permanência de suas necessidades, os grupos politicamente relevantes devem se dispor a subordinar seus interesses ao veredicto das instituições democráticas. Devem estar

preparados para aceitar a derrota e aguardar, confiando nas novas oportunidades que as instituições continuarão a oferecer-lhe. Devem também adotar o calendário institucional como horizonte temporal de suas ações, direcionando seus planos para as próximas eleições, para o estabelecimento das negociações ou, pelo menos, para os prazos dos exercícios financeiros.”(Przeworski,1994: 241)

Nessa perspectiva, observamos que as condições de estabilização da democracia, em um ambiente de previsível conflitualidade e da vigência de desigualdades (aliás, se a solução para a desigualdade econômica fosse condição para a democracia, a democracia seria um experimento impossível e essa discussão desnecessária), acaba se remetendo de uma maneira decisiva para a adesão do sistema político ao método democrático, e para a capacidade que esse sistema terá ou não de expressar demandas sociais diferenciadas, tendo em vista a institucionalização dos conflitos e a possibilidade de sua solução por meios não-violentos.

A resposta para essa expectativa será, em geral, especialmente na América Latina, positiva. Esse, aliás, é um dos fenômenos marcantes e diferenciais do final do século XX: a realização de reformas estruturais significativas nos marcos da democracia.

Ao longo deste século, mudanças de proporções parecidas só foram possíveis mediante ou o uso da violência e a restrição das liberdades políticas; ou como um imperativo posterior a ocorrências de catástrofes. Para que o Estado liberal europeu, herdado do século XIX, fosse sucedido pelo “Estado social” foram necessárias a crise econômica da década de 20; a ascensão do nazi-fascismo e a II guerra mundial. Entre 1917 e 1970, à ascensão da esquerda à condição de governante só se mostrou uma realidade concreta em países onde essa mudança foi provocada por revoluções violentas. O final do século XX, a sociedade

ocidental assiste à transformações econômicas de grandes proporções e convive com problemas sociais graves e de ordem diversa, em um contexto preponderante de democracia e de pluralismo político efetivo.

4. A condição essencial: pluralismo e adesão dos atores políticos

A democracia carrega um risco implícito em sua própria gênese. A democracia institucionaliza o conflito, oferece canais para a manifestação das diferenças e as armas para que os diferentes lutem por seus interesses, ao mesmo tempo em que procura construir um sistema para a pacificação e para a solução não-violenta desses conflitos. Ela nasce, portanto, justamente da instabilidade, se entendermos a instabilidade como a possibilidade permanente de afloração do conflito. No mundo imaginário da estabilidade absoluta não há espaço para a democracia justamente porque não há conflito.

Se o conflito é matéria prima do jogo democrático, e a liberdade política é a solução possível para a administração todas as desigualdades, a incerteza acabará se inscrevendo não só como uma fatalidade, mas sim como uma condição necessária da democracia. Przeworski irá se referir a democracia como “um sistema de desfecho regulado e aberto (ruled open-endedness), em outras palavras, de incerteza organizada.”(Przeworski, 1994: 29).

Essa incerteza, segundo este mesmo autor, refere-se ao fato dos atores saberem o que é possível e provável acontecer, mas não o que *irá* acontecer. Przeworski exclui deste universo de incerteza o “não saber o que pode acontecer”, exclusão esta que, no meu ponto de vista, é questionável. Evidentemente, eu posso, mediante a utilização de técnicas de pesquisa, saber, na véspera de uma eleição, com um grau razoável de precisão, qual é o universo possível de seus resultados: que atores estão credenciados para vencê-la, e que atores possuem uma chance ínfima. O problema da incerteza não pode ser, no entanto,

dimensionado a esta escala de tempo, mas sim à projeção de transformações políticas em um prazo mais longo. As duas últimas eleições presidenciais brasileiras (1989, 1994); e mesmo as eleições por vir neste ano de 1998, conferem razão ao meu argumento, no sentido de estender esse significado da “incerteza democrática”. Voltaremos, entretanto, a esse assunto mais adiante.

Nesse universo de instabilidade e de incerteza, existem duas condições que se tornam essenciais para a consolidação de um sistema democrático: (1) a adesão dos atores políticos, assim como do conjunto de outros atores sociais que influenciam no jogo político, ao sistema democrático; e (2) a um sistema efetivamente pluralista que dê credibilidade ao princípio da liberdade política.

Huntington (1994), em sua análise sobre a “terceira onda” democrática, chama a atenção exatamente para o fato de que os processos de transição acabaram “refazendo” as democracias justamente a partir da valorização e utilização, por parte dos atores políticos, dos expedientes e dos valores característicos do sistema democrático, como as negociações, o estabelecimento de compromissos e acordos, enfim, a busca de soluções não-violentas que encerrassem o ciclo autoritário e encaminhassem a realização de eleições e a institucionalização de novas regras democráticas de competição política.

Essas características acabaram determinando que esses processos de redemocratização fossem marcados por uma desradicalização das táticas políticas. Huntington dá especial ênfase a importância da desradicalização das táticas políticas da esquerda, ou com a deposição de armas, ou com a adesão (seja ela explícita ou silenciosa) dos

partidos de esquerda ao método democrático. Isso significa tanto uma recusa da violência como caminho para a conquista do poder, como a crença efetiva, por parte das forças políticas de esquerda, de que seria possível chegar ao poder através do voto e dos concursos eleitorais.

Esse fenômeno, da desradicalização das táticas políticas, pode ser extensivo também à análise do comportamento de forças políticas conservadoras e de direita. A adoção de táticas radicalizadas de luta política não encontra suporte e/ou legitimidade nem mesmo dentro das forças armadas, e lideranças políticas representativas dessas forças tendem a se incorporar ao jogo democrático aos seus rituais. Segundo Huntington

“ (...) a democratização acontece quando uma sociedade quando as negociações e os acordos tornam-se uma realidade, e a democracia se estabiliza quando esta realidade se transforma em lugar-comum.”(Huntington 1994: 172)

Se, portanto, as crises econômicas podem ter tido um papel fundamental na derrocada dos regimes autoritários, a disposição dos atores políticos em produzir transições pactuadas e acordadas, e sua continuada disposição no sentido de preservar uma ordem democrática para a resolução dos seus conflitos no futuro, é determinante tanto para produzir o fenômeno da redemocratização, quanto perseguir a estabilização das novas democracias. Seguindo esse ponto de vista, a viabilidade e a durabilidade dessas novas democracias continuam dependendo muito mais da consistência desta adesão, fundamental inclusive para “imunizá-la” dos riscos de instabilidade decorrentes dos problemas de ordem econômica.

Esta adesão reflete o que Sartori(1982) chama de “formação de um segundo nível de consenso”, qual seja, justamente um consenso

procedimental entre as diferentes forças políticas e societárias. A formação deste consenso refere-se não a objetivos políticos e governamentais, mas fundamentalmente à forma como os conflitos devem ser resolvidos, através de soluções não-violentas e da competição política pluralista.

Voltamos, portanto, ao conceito de democracia como método, que já havíamos referenciado em Schumpeter, dentro do qual, conforme já havíamos assinalado anteriormente, a adesão das elites políticas à democracia ocupa um papel preponderante. Przeworski retoma o tema da adesão a democracia a partir de uma crítica a “racionalidade de objetivos” da democracia”:

“Se a democracia fosse racional no sentido da teoria democrática do século XVIII, o problema da adesão não se colocaria (...) Se os interesses societários fossem harmoniosos -hipótese básica da teoria democrática do século XVIII- os conflitos não passariam de desacordos acerca da identificação do bem-comum. Poderiam, então, ser superados por meio de uma discussão racional: o processo político seria apenas de natureza epistêmica - a busca da verdadeira vontade geral”(Przeworski,1994: 32)

O problema da adesão se coloca justamente pela impossibilidade de uma definição substantiva do objetivo racional da democracia. É a impossibilidade desse valor substantivo, e a imperiosidade de que a democracia se afirme como um valor normativo, que coloca o problema da formulação do consenso em torno das regras como imperativo em relação à supostos fins democráticos. Até porque, conforme assinala Przeworski, e já havia assinalado Schumpeter em 1942, nem mesmo a agregação de preferências dos eleitores nos leva a um único resultado, e as razões e os fatos que geram os conflitos nunca se esgotam. O “interesse público” como um conceito não passa de uma abstração

teórica que se prestou para múltiplas interpretações. Ele só se estabelece concretamente como um veredicto aferido pelo processo democrático. Uma manifestação, portanto, pós-procedimental, e não anteriormente estabelecida, cuja democracia teria supostamente a “missão” de satisfazer.

É justamente esse pressuposto - da democracia como um método procedimental, cujo valor fundamental não é um fim racional mas sim a preservação da norma, à qual depende fundamentalmente de uma adesão dos atores políticos e, na sociedade contemporânea, de outros agentes sociais (onde inclui-se, além de movimentos, entidades, agentes econômicos, a imprensa e a mídia)- que nos permite pensar na autonomia do político, e em conseqüência na consolidação da democracia mesmo onde ou o capitalismo não está maduro, ou onde os problemas decorrentes da desigualdade econômica estão mal equacionados. Essa autonomia do político verifica-se tanto pela preservação da normatividade democrática, quanto da prerrogativa do sistema político como o “locus” efetivo das decisões políticas e governamentais.

Se as possibilidades de consolidação de democracia se colocam fundamentalmente como um problema de adesão dos atores políticos ao procedimento democrático, nos resta ainda o debate sobre quais são as condições que acabam determinando essa adesão. A condição mais importante será o pluralismo. O pluralismo é a condição mais importante para o que nos referimos há pouco como a credibilidade da liberdade política.

Quando nos referimos ao conceito de pluralismo, queremos empregar os seguintes sentidos: (1) a existência de possibilidades efetivas de que

forças políticas diferentes e antagônicas possa disputar o processo de competição política, com chances reais de vencê-la a médio prazo (Schumpeter afirma que uma das características de uma democracia é a presença de muitas elites competindo entre si”); (2) a conformação, no sistema político, tanto de atores políticos de identidades diferenciadas, como de espaços institucionais que possibilitem a expressão dos diferentes interesses, idéias e identidades que possam ser produzidas no meio social; e (3) em um ambiente de liberdade política, de opinião e de lisura nos processos de sufrágio.

A latitude real do espaço de alternância no poder, assim como do grau de diferença entre os atores que compõe o sistema político (notadamente o sistema de partidos) nos dará uma medida do grau de pluralismo de uma democracia.

Przeworski (1994) formulará da seguinte forma o problema da adesão: se aceitamos a permanência dos conflitos, e a fatalidade de que em uma democracia sempre haverá vencedores e perdedores, porque podemos esperar que os perdedores aceitem a decisão resultante do veredicto das urnas? Porque não supor que os derrotados possam tentar subverter o sistema que produziu este tipo determinado resultado? O autor oferece a seguinte resposta:

“As instituições democráticas conferem um caráter intertemporal aos conflitos políticos. Elas proporcionam um horizonte de longo prazo aos atores políticos; permitem-lhes pensar sobre o futuro em vez de se aterem exclusivamente aos resultados atuais (...) algumas instituições, em determinadas condições, oferecem às forças políticas relevantes perspectiva de satisfação futura de seus interesses e isso é suficiente para incentivá-las a aceitar resultados imediatos desfavoráveis. As forças políticas aceitam derrotas atuais porque acreditam que a estrutura institucional, organizadora da competição democrática, permitirá que eles realizem os seus interesses no

futuro”(Przeworski, 1994: 37)

A grande questão é que as instituições democráticas, que oferecem segundo o autor um caráter “inter-temporal” aos conflitos políticos, não possuem elas mesmas um caráter atemporal, no sentido de oferecer, *per si*, esta garantia. Em última instância, uma intenção de subversão das regras democráticas por parte de algum ator ou atores políticos, que em um determinado contexto específico seja detentora de maiores instrumentos de força política (ou até mesmo expressão de um sentimento social majoritário) sempre poderá colocar em risco a mais sólida das instituições. Voltamos, portanto, ao problema original. A garantia oferecida pelas instituições sempre estará condicionada a vontade dos atores políticos.

Rouquié chama a atenção para este caráter intrinsecamente contratual do experimento democrático:

“Em todos os casos, implícita ou explicitamente, o compromisso democrático passa por um pacto nacional visando criar contratualmente as condições da democracia quando estas não existem, forjá-las levando em consideração as realizações e ameaças. Quanto a vontade de viver em conjunto, ela não é nem um mistério, nem um acidente. A democracia nasce assim pela dissuasão, talvez como um mal menor (...) O sistema representativo não pode ser senão um objeto coletivo, porque ele implica em uma tensão permanente, e não uma decorrência, como consequência mecânica, de dados objetivos. A lembrança amarga dos confrontos civis passados e a vontade de viver em conjunto são com muita frequência a força propulsora escondida da virtude”(Rouquié, 1989:45).

As instituições democráticas são resultado de uma vontade humana, e a essa vontade permanecem subordinadas. Assim como não existem garantias de que graves intercorrências econômicas possam abalar o experimento democrático, não há também fórmula de engenharia

institucional que signifique um antídoto infalível contra aventuras de caráter autoritário.

Quais seriam, então, os fatores que levam a essa adesão e a esse compromisso democrático? É possível remeter a resposta para essa questão para o universo dos cálculos racionais sobre a relação custo/benefício, afirmando que os atores políticos aderem a democracia quando se convencem que ela o caminho economicamente “mais barato” para a ascensão e a manutenção do poder. Em resumo, esperar pela próxima eleição torna-se mais atraente, exige menos recursos e parece como um caminho mais fácil da obtenção do poder, do que ceder a tentação da quebra das regras do jogo e do experimento autoritário. Esse me parece, entretanto, um aspecto bastante limitado dessa questão.

A vontade dos agentes políticos, a maturação do pluralismo como um valor político a ser respeitado entre eles, a expectativa do poder, e principalmente a confiança mútua entre os oponentes, no sentido justamente de que o derrotado não tentará subverter as regras do jogo, devem ser percebidos como fatores muito importantes para a adesão a democracia. Essa relação de confiança é o resultado de um processo, em que o experimento democrático, e a sucessão de situações de competição política e de rotatividade no poder confirma as expectativas tanto de vencedores quanto de vencidos, resguardando os espaços de sobrevivência política para ambos, ao mesmo tempo em que sacralizando as regras que garantem essa normatividade democrática. Os sentimentos de inconformidade não tomam a forma de insatisfação com o sistema, mas sim com os governos, e as expectativas de mudança acabam alimentadas exatamente pela expectativa de rotatividade dos governantes. A própria vigência da democracia constrói

suas condições de estabilidade, e cria um ambiente societário e entre os agentes políticos que constringe as recaídas autoritárias.

5. Pressuposto: o Brasil vive uma democracia

Como afirmamos anteriormente, o pressuposto dessa dissertação é que o Brasil vive uma democracia, que esta democracia goza de um grau bastante avançado de estabilidade, e que os partidos políticos contribuíram, tanto durante o processo de transição quanto depois do seu fechamento, de uma maneira importante e eficaz para a redemocratização. É, portanto, essa evidência que torna necessária uma revisão da abordagem teórica sobre a questão partidária no Brasil contemporâneo.

Afirmar que a democracia no Brasil goza de um grau bastante avançado de estabilidade não implica em prognosticar que o país não possa, em seu futuro, se deparar com novos experimentos autoritários. Tal garantia não existe, e a incerteza, como já afirmamos, faz parte da democracia.

O que nos interessa, isso sim, é perceber, a luz de critérios definidos, se o desenvolvimento político do país confirmou a intenção democratizante que animou o processo de transição. A resposta positiva para essa pergunta nos levará a perceber que, ao contrário de outros momentos da história política do país, uma nova ruptura institucional de sentido autoritário é bastante improvável.

Em primeiro lugar, porque se formou um consenso, em um sistema político pluralista, em torno da adesão a democracia como o método para a disputa do poder. Este é o nosso argumento mais importante. A convivência entre forças políticas diferentes, a aceitação do princípio da competição política democrática e o respeito aos seus resultados, e o cumprimento do calendário institucional são os indicadores deste

consenso. O episódio do *impeachment* de Collor pode ser visto, nessa perspectiva, como uma espécie de encruzilhada onde este consenso e a opção pela preservação da democracia como método de resolução de conflitos foi confirmada.

Em segundo lugar, porque são poucos os espaços para uma nova legitimação social do autoritarismo. Ao contrário do que se imaginava, os custos da crise social, iniciado o processo de transição, passaram a ser cobrados não da democracia, mas dos governos. Foi assim no final do governo Sarney, poderá ser assim ao final do governo Fernando Henrique. Ou seja, até agora o próprio experimento democrático está conseguindo projetar a resposta para as expectativas de mudanças e/ou melhoras na vida individual na possibilidade de mudança de governo.

Em terceiro lugar, pode-se dizer também que se desenvolveram no país canais de representação capazes de expressar interesses conflitantes, e de administrar uma solução não violenta para eles. O pluralismo partidário, os novos movimentos sociais, a consolidação das entidades de representação categorial, e a liberdade de imprensa jogaram um papel decisivo para a capilarização dos conflitos por dentro da democracia. A ausência desses canais, e a incapacidade do Estado e do sistema político de administrar o conflito entre demandas sociais díspares e crescentes foram justamente um dos elementos que, no passado recente, induziram à radicalização da conjuntura política e ao seu desfecho sob a forma de experimentos autoritários.

Em quarto e em último lugar, essa expectativa otimista se justifica pela absoluta ausência de uma argumentação que sustente uma perspectiva contrária: qual seria, de que o desenvolvimento político do Brasil evolui

no sentido da restrição dos espaços democráticos e de um novo retrocesso autoritário.

Sob o ponto de vista da argumentação dessa dissertação, insistimos, o mais importante é perceber os indicadores da nova realidade democrática do país.

A primeira evidência que aponta para essa realidade democrática é, desde logo, o respeito absoluto ao calendário institucional e democrático. Desde a posse de José Sarney, o país assiste a realização regular de eleições diretas em todos os níveis, e os eleitos religiosamente empossados. Desde 1985 até esse momento, são treze anos nos quais as regras do jogo democrático foram respeitadas, e em que mesmo os eventos sobre os quais pode recair a acusação de casuísmo, como a introdução em 1997 do dispositivo da reeleição no texto constitucional, foram patrocinados por dentro dessas “regras do jogo” e sem a ameaça de quebra da ordem institucional e democrática.

Ao mesmo tempo em que a democracia brasileira consolida-se no que diz respeito aos seus experimentos eleitorais, formou-se um sistema partidário efetivamente pluralista, se pensarmos tanto sob o ponto de vista de um *continuum* esquerda-direita -há, no Brasil contemporâneo, ocupando posições de relevância, partidos de vocação doutrinária diversa e para todos os gostos- ou da representação de demandas de diferentes setores sociais e/ou corporações na arena política. Nesse novo sistema partidário que se consolida no período pós-autoritário, preservaram-se os espaços tanto para lideranças que apoiavam o antigo regime militar, quanto para a elite política responsável pela negociação do processo de transição, quanto para a incorporação de novos atores políticos.

Chama a atenção particularmente, nos dois extremos desse *continuum*, a preservação da força política do PFL, e o notório papel de principal partido governista desempenhado por este partido em momentos diferentes de nossa história política recente, e o crescimento e a consolidação do PT como o grande partido de oposição de esquerda, que desde o segundo turno das eleições presidenciais de 1989 até o presente momento sempre viveu a expectativa concreta de eleger o Presidente da República. A estabilidade institucional, aferida pelo absoluto respeito às regras do jogo, e a convivência pacífica e o reconhecimento de legitimidade entre forças políticas de natureza social e doutrinária diferentes podem ser tomados como indicadores da adesão do sistema político à democracia.

O respeito ao pluralismo e a adesão ao método democrático só são possíveis, e ao mesmo tempo se alimentam, na medida em que existe no país uma efetiva possibilidade de alternância no poder. A vitória do *outsider* Collor em 1989, a inédita aliança montada em torno de Fernando Henrique para evitar a iminente vitória de Lula em 1994, e a competitividade que, contra todas as previsões feitas nos últimos três anos, irá marcar a disputa de 98, são indicadores deste pluralismo e demarcam uma normalização da convivência da sociedade brasileira com uma vida política competitiva.

Da mesma forma, a ascensão deste novo sistema multipartidário à posições governamentais, em escala tanto de municípios como estadual, também é um fator muito importante para a consolidação da democracia. O conjunto de partidos que vai do PT ao PFL -passando pelo PSB, PDT, PMDB, PSDB, PTB e PPB- ocupam ou ocuparam recentemente posições de governo no âmbito de municípios e estados.

Essa realidade reforça o imperativo da adesão, além de possibilitar à sociedade vislumbrar as diferenças entre os atores políticos deste sistema pluralista sob a forma de práticas de governo.

Tão importante quanto essa realidade pluralista é constatar que a sociedade brasileira vivencia a política e participa do jogo eleitoral sob condições de liberdade política. A ampliação do sufrágio, a liberdade de organização partidária, a liberdade de imprensa, e a existência de um mercado não monopolizado da informação fazem com que a competição política entre os diferentes atores não se limite a uma mera teatralização democrática, mas se afirme, isso sim, como uma característica efetiva e real da democracia brasileira.

Por último, como afirmamos no início deste capítulo, o fato é que os conflitos e as crises políticas do período pós-autoritário se resolveram dentro dos parâmetros de normalidade democrática, sem que as instituições ou o calendário eleitoral tenham sido desrespeitados. Nesse sentido, o caso brasileiro produziu uma resposta positiva para o dilema caracterizado por Przeworski, a partir da concorrência simultânea, nas transições na América Latina e Leste Europeu, entre reformas políticas democratizantes e reformas econômicas liberalizantes.

No caso brasileiro, nem os imperativos da luta política bloquearam o andamento do processo de reformas, e nem o imperativo econômico das reformas violentou a democracia. Essa conclusão tem um significado ainda mais radical se levarmos em conta que foi justamente o presidente Collor o primeiro a patrocinar a implementação da nova agenda liberal no país, e que o seu afastamento não implicou no fim desta agenda. As reformas econômicas liberalizantes continuam sendo debatidas e disputadas por dentro dos canais democráticos, sendo

inclusive testadas, sob o ponto de vista de sua aceitação popular, em processos eleitorais onde se apresentam em condições de competitividade candidatos com posições diferenciadas em relação a sua implementação. Foi assim com Fernando Henrique e Lula em 1994, e será novamente, com os mesmos candidatos, em 1998, quando o debate político se estruturará em torno não só da correção (ou não) dessa agenda, como também de suas conseqüências.

Se recoloca, portanto, o paradoxo que levantamos na introdução deste trabalho: uma análise das transformações políticas da sociedade brasileira desde o início do processo de transição até o presente momento não registra retrocessos de sentido autoritário, e mostram um avanço tanto sob o ponto de vista institucional, como do ponto de vista societário, da democracia. Mais do que isso, nos momentos críticos deste processo, como a negociação da transição do governo militar para um governo civil; a eleição de Tancredo e a posse de Sarney; ou o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, os partidos políticos agiram como agentes fundamentais no sentido de consolidar as perspectivas da nova democracia. Como então, sustentar que os partidos são um entrave para a democracia?

No próximo capítulo, iremos trabalhar algumas hipóteses diferentes de análise do nosso sistema partidário, na tentativa de sustentar que os partidos políticos no Brasil são organizações fortes e funcionais sob o ponto de vista da nossa democracia.

CAPITULO III

ARGUMENTOS EM DEFESA DO NOVO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

1. A descontextualização da crítica

No capítulo primeiro dessa dissertação, apontamos diversos argumentos de cientistas políticos brasileiros, que compõe o que chamamos nesse trabalho de “diagnóstico da anemia”. Fundamentalmente, essa análise referida por nós conclui que o sistema partidário brasileiro, referido aqui como aquele que se forma após a reforma de 1979, continua a reproduzir os seus traços de “fragilidade congênita”, sendo um dos mais graves empecilhos institucionais para a consolidação da nova democracia no país.

Construímos essa figura (o “diagnóstico da anemia”) a partir do trabalho de diversos autores, devidamente citados no capítulo primeiro dessa dissertação. A crítica ao novo sistema partidário parte de alguns pressupostos bem estabelecidos, referenciados em uma idéia idealizada sobre quais são os elementos distintivos de um partido (ou de um sistema de partidos) forte e institucionalizado, e qual sua função dentro de uma democracia. Dois fatores parecem ter destaque entre esses pressupostos: primeiro, o grau de definição programática e de coesão partidária; e segundo, o grau de autonomia e de importância dos partidos dentro das arenas decisórias eleitoral e governamental.

Partindo desses pressupostos, a crítica aos partidos políticos brasileiros assume contornos claros. Essas organizações padecem de uma ausência de coesão e de indefinições programáticas, no sentido inclusive de dificultar sob o ponto de vista do eleitor comum uma diferenciação de propósito entre os diversos partidos políticos que surgem no contexto posterior à transição. O grau excessivo de “promiscuidade parlamentar” (ou seja, a migração inter-partidária, e a priorização dos interesses particularistas dos deputados dentro do

Congresso Nacional em detrimento dos interesses partidários), e a irrelevância dos partidos como referência na definição de voto do eleitor, são fenômenos que decorrem diretamente deste quadro de fragilidade. Note-se que, nessa perspectiva, os partidos políticos são tipificados fundamentalmente como organizações formadas para defender e representar um conjunto de idéias. Esse é o pano de fundo contra o qual são colocados e criticados os partidos políticos brasileiros.

Além disso, verifica-se, segundo essa crítica, uma reincidência no padrão clientelístico que historicamente marca o sistema político brasileiro, em detrimento do desenvolvimento de canais de representação de interesses e demandas sociais, via partidos, diante do Estado. Acentua-se, portanto, os vícios da negociação direta entre Estado e segmentos e classes sociais, a dependência dos partidos em relação ao poder central, e a sua irrelevância na definição de políticas governamentais.

Tal situação de irrelevância, agravada ainda pelo escárnio dos vícios da classe política, acabaria fortalecendo, ainda, um sentimento de descrédito e de desilusão generalizados em relação a atividade política. Esses elementos, em seu conjunto, determinam um baixo grau de institucionalização do nosso sistema partidário.

O nosso esforço, nesse capítulo da dissertação, será justamente desenvolver alguns argumentos em defesa desse novo sistema partidário, que se formou no Brasil após 1979 e que, como sustentamos no capítulo II, vem desempenhando um papel positivo para a consolidação e a preservação de uma democracia pluralista no país. Ou seja, vamos nos debater contra o “diagnóstico da anemia”, e tentar construir uma crítica à crítica dos partidos políticos brasileiros.

Nesse sentido, algumas constatações são fundamentais. Primeiro, me parece que, logo após o final do regime militar, e transcorridos os primeiros anos da Nova República, passou-se a cobrar dos partidos políticos brasileiros virtudes que não são encontradas em nenhum outro lugar do mundo, como bem chama a atenção Wanderley Guilherme dos Santos (1990). A idéia tipificada de partidos como grupos de homens mobilizados para defender um conjunto determinado de princípios, ou como organizações onde os interesses particularísticos se subordinam a idéias e/ou interesses coletivos, nos parece tão distante da realidade no Brasil como em outras democracias seculares^{6*7}.

A consolidação dos partidos como máquinas eleitorais em um contexto de sofisticação tecnológica da competição democrática; o grau cada vez menor de diferenciação programática entre forças políticas concorrentes, como um resultado do estreitamento das agendas

⁶Daniel Gaxie (1989:13), ao abordar as peculiaridades das transações políticas na sua forma contemporânea, e a constituição das disposições eleitorais na França, chama a atenção exatamente para a sua personalização e para a característica de “relação face a face” entre candidato e eleitor. Essa personalização tende a criar uma interação eleitor/candidato em torno de bens materiais e ou simbólicos de caráter privado ou individualmente apropriáveis, que os eleitores solicitam ao eleito, e que o eleito solicita aos eleitores. Os candidatos, assim deixam de se organizar em tendências políticas, mas sim como representantes de interesses particularísticos. Um processo totalmente similar ao caso brasileiro, estruturado sobre partidos e sobre um sistema político que a luz da “boa ciência política” poderiam ser classificados como sólidos e institucionalizados.

⁷No capítulo I, nos referimos a tese de Bolívar Lamounier segundo a qual a descontinuidade de laços históricos entre os partidos políticos de 45/64 e os que se formaram após 1979 parecia condenar o nosso sistema partidário a uma “infância permanente”. A recente crise política que abalou a Itália no início dos anos 90, que começou com escândalos envolvendo partidos, o governo e a máfia, e terminou com a implosão de um sistema partidário estruturado há mais de meio século, nos força a uma nova reflexão sobre o problema da longevidade histórica dos partidos políticos. O caso italiano mostrou que a tradição partidária não significa um anticorpo contra variações conjunturais desestabilizadoras, e nem tampouco a garantia de um sistema partidário preponderantemente virtuoso. Mais interessante, entretanto, é perceber que os grandes partidos implodiram e foram substituídos por novos partidos, no contexto de uma cultura política marcada por um comportamento preponderantemente partidário dos eleitores, sem que a democracia, tenha entrado em colapso.

econômica e política⁸; a crescente personalização dos processos eleitorais, resultado das possibilidades do eleitor conhecer pessoalmente o candidato via mídia, e do candidato conhecer pessoalmente o eleitor via pesquisas; são alguns exemplos de fenômenos comuns na política contemporânea, que distanciam as organizações partidárias daquela tipificação idealizada.

Em segundo lugar, a crítica aos novos partidos políticos que surgem com a transição democrática nos parece demasiadamente descontextualizada, em relação ao próprio patamar teórico ao qual diversos trabalhos acadêmicos produzidos no Brasil já haviam chegado, no sentido de demarcar parâmetros específicos de análise sobre a nossa questão partidária. Ou seja, nos parece que o esforço teórico meritório de diversos autores, citados ao longo dessa dissertação, esteve orientado muito mais por uma tentativa de enquadramento dos partidos políticos do pós-79 dentro dos cânones da democracia liberal, do que para uma análise das características e da performance destes partidos devidamente mediada pela longa e pesada herança contra a qual essas organizações foram obrigadas a se debater: a tutela secular do Estado e do poder central sobre a sociedade política no Brasil; a instabilidade dos períodos democráticos mais recentes; e a tradição de desfechos autoritários para momentos de crise política.

Esse é o pano de fundo contra o qual os partidos políticos brasileiros devem ser julgados. Porque é ele que conforma a estrutura social da qual essas organizações brotam, não como um produto da vontade

⁸ Em relação a esse assunto, a recente eleição inglesa parece nos oferecer um exemplo de caso bastante interessante. O Partido Trabalhista conseguiu ascender ao poder exatamente na medida em que conseguiu produzir uma linha de “aproximação branca” com o *thatcherismo*, em dois sentidos: um primeiro, de apropriação programática, e um segundo, simbólica, com projeção de um líder político de personalidade forte.

pura, mas circunstanciadas por essa longa história. A grande questão que se impõe, portanto, é perceber qual o papel que os novos partidos desempenham diante desta tradição. Nos referimos aqui a tradição de tutela do Estado, de ausência de autonomia do sistema político, e de sua manipulação pelo poder central. Os novos partidos do pós-79 representam uma adaptação contemporânea desta tradição, ou compõem um movimento de transformações no sentido de sua ruptura? É isso que nos compete julgar em primeiro lugar.

A instabilidade progressiva de nossa democracia é um produto antes do poder excessivo do Estado, do que da fragilidade dos partidos. Até porque a segunda decorre exatamente da primeira. O problema dos partidos políticos no Brasil se coloca, e se decide, portanto, sob esse pano de fundo, de sua relação com o Estado, e não em parâmetros arbitrários sobre as condições genéricas da democracia liberal.

2. Recuperando um modelo de análise teórica

A análise sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos brasileiros não pode, nessa perspectiva, estar dissociado de sua gênese específica, e das características peculiares da formação de nosso sistema político. Neste sentido, será bastante útil recuperar um modelo de análise teórica que opte por abordar os partidos como um produto histórico do Estado, e não de classes ou grupos sociais organizados. Esse é o ponto de partida de Campello de Souza (1983):

“ [...] nosso argumento é que a compreensão do regime de 1946, e de sua crise, supõe um diagnóstico consistente sobre a não institucionalização do sistema partidário, e que esse diagnóstico exige, por sua vez, um estudo da relação entre o sistema partidário como um todo e o Estado como há pouco definimos (*como organização de governo e mecanismo de tomada de decisões*).

Nessa perspectiva, são escassos os estudos existentes. Embora a bibliografia sobre o período já tenha alcançado um respeitável número de títulos, parece-nos que esse volume é ilusório, em virtude, precisamente, da inadequação de suas premissas analíticas. Ver-se-á, com efeito, que a ótica em que nos situamos implica um questionamento da teoria do sistema partidário brasileiro na qual, com maior ou menor explicitação, grande parte dos trabalhos existentes se baseia. Há, naturalmente, estudos monográficos sobre a participação dos partidos nas eleições daquele período; há também tentativas de descrever os diversos partidos a partir de suas diferentes posições ideológicas e dos setores que pretendiam representar; para não falar da vasta literatura de sabor normativo que os vituperava, ora por serem “indiferenciados” e destituídos de qualquer orientação programática, ora pela razão precisamente oposta, de se aterem demasiadamente a suas respectivas bases e clientelas, perdendo de vista os “grandes problemas nacionais”.

[...] De modo amplo, e dito de maneira imprecisa, a literatura tem tido a tendência básica de focalizar os partidos apenas como um produto da sociedade atuando sobre o Estado, e não na direção inversa, também válida”(Campello de Souza, 1983:27-29)

Campello de Souza constrói uma crítica aos estudos sobre os partidos brasileiros do período de 1946/1964, apontando basicamente para o fato de que, nas suas próprias palavras, essa “literatura” não se integra em um “paradigma teórico consistente”. Esse paradigma inconsistente sobre o qual estruturam-se tais estudos idealiza os partidos como um agrupamento social espontâneo, com destacada função de representação de interesses não-estatais, de uma determinada base social. A análise dos partidos brasileiros, nesta perspectiva, parte do contraste entre essa idealização teórica e a sua frustração nos partidos “reais”, adquirindo um conteúdo essencialmente normativo e fatalista.

Campello de Souza elabora uma “crítica à crítica” dos partidos, no caso, focalizada no sistema de 1946. Fundamentalmente, os mesmos paradigmas de análise contestado por essa autora irá reincidir após ao final do regime militar, nos estudos sobre os partidos políticos brasileiros do pós-79. Nos parece, portanto, apropriado resgatar não só a “crítica à crítica”, como o modelo de análise proposto por Campello de Souza, e incorporá-lo no argumento dessa dissertação.

O esforço de Campello de Souza, ao investigar as raízes da crise do sistema político de 1946/1964, direcionou-se no sentido de mostrar o peso da estrutura estatal como condicionante e tutora do processo político brasileiro. Os partidos políticos brasileiros são vistos, assim, não como uma construção histórica da representação da sociedade diante do Estado, e sim, inversamente, como organizações instrumentalizadas pelo Estado, dentro do seu sistema de organização, reprodução e de controle sobre a sociedade.

A perspectiva teórica de Campello de Souza pode ser inserida dentro

do paradigma de análise que parte do patrimonialismo ou neopatrimonialismo como conceito chave, para explicar a especificidade da formação do Estado e do sistema político brasileiro⁹. Basicamente, o caráter neopatrimonialista do Estado brasileiro refere-se a sua anterioridade em relação a economia e ao desenvolvimento do que podemos chamar de sociedade, entendida aqui como as formas de organização econômicas, políticas, educacionais, religiosas, culturais, entre inúmeras outras, não-estatais. O neopatrimonialismo é uma forma de dominação estruturada justamente sobre um grande controle da sociedade civil, fraca e desarticulada, por parte de uma burocracia administrativa estatal pesada e poderosa.

A idéia de que o Estado brasileiro forma-se antes da economia e da sociedade, condicionando e controlando assim seus desenvolvimentos, implica em um rompimento com as teorias clássicas de representação, pelo menos no que diz respeito à análise da historiografia política do Brasil. Schwartzman (1988) é claro ao sustentar que o desenvolvimento político brasileiro não pode ser entendido em função de um modelo de polarização e conflito entre interesses sociais antagônicos representados através do sistema político:

“O Brasil herdou um sistema político que não funciona como “representante” ou “agente” de grupos ou classes sociais determinados, mas que têm uma dinâmica própria e independente, que só pode ser entendida se examinarmos a história da formação do Estado brasileiro.

[...] O jogo político que se desenvolve nestas condições consiste muito menos em um processo de representação de setores da sociedade junto ao Estado do que em uma negociação contínua entre o estado neopatrimonial e todo o tipo de setores sociais quanto à sua inclusão ou exclusão nas vias

⁹O desenvolvimento da teoria do neopatrimonialismo como característica preponderante do Estado no Brasil, que serve de referência para esta dissertação, parte basicamente de Faoro (1958) e Schwartzmann (1988 e).

de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo Estado. Não é uma negociação entre iguais: “fora do poder não há salvação”, dizia o político mineiro. A política é tanto mais importante quanto maior é o poder do Estado, e por isso, na tradição brasileira, todas as questões -religiosas, econômicas, educacionais- passam sempre pelo crivo do poder público. Esta negociação contínua leva a vários tipos de solução. Lideranças mais ativas são cooptadas pelo sistema político, e colocadas a seu serviço. O estamento burocrático brasileiro é permissivo, e incorpora com facilidade intelectuais, empresários, líderes religiosos e sindicais. Quando a cooptação se institucionaliza, ela assume, muitas vezes, características corporativistas, que consistem na tentativa de organizar os grupos funcionais e de interesse em instituições supervisionadas e controladas pelo Estado.”(Schwartzman, 1988:14).

É importante perceber a seguinte questão: os partidos brasileiros não funcionaram por décadas como agentes representantes, perante o Estado, de interesses societários autônomos, não por uma deficiência sua enquanto organização política, mas simplesmente porque eles não poderiam expressar algo inexistente. O problema da representação, que acompanha a história política do Brasil, não é dos partidos, mas anterior a eles. Nesse sentido, carece de fundamento as acusações de “inautenticidade” que recaem sobre o nosso sistema partidário. Pelo contrário, os partidos políticos brasileiros sempre foram um autêntico produto de uma realidade social em que o Estado foi o agente indutor e legitimador (ou não) de interesses sociais que, preponderantemente, não brotavam de relações associativas autônomas e não-estatais.

Schwartzman chama a atenção que um sistema político funciona estruturado em torno da representação de interesses quando há, em escala social, uma preponderância da economia sobre a política. Quando observamos uma relação inversa, ou seja, uma preponderância da política sobre a economia, e das decisões de governo sobre os acontecimentos econômicos, a luta política acaba centrada justamente na disputa pelo controle do Estado e pelo acesso à posições

governamentais.

Este é o caso brasileiro. As indefinições de caráter ideológico dos nossos partidos políticos, a compulsão adesista da nossa classe política, e a ausência de vínculos enraizados entre partidos e grupos sociais de interesse são antes de mais nada uma decorrência quase que lógica dessa realidade. Os partidos funcionam orientados pelo objetivo supremo do acesso ao poder ou, pelo menos, a algumas de suas benesses, porque o acesso aos privilégios concedidos pelo Estado é o “interesse” mais concreto, perceptível e universal de uma sociedade brasileira extremamente dependente do poder central.

Esse é, portanto, um aspecto importante para redimensionarmos a crítica aos partidos políticos brasileiros. A fragilidade da sociedade civil e a sua pequena autonomia diante do Estado inibiram durante um longo período histórico tanto a cristalização de interesses específicos quanto a sua associatividade. Campello de Souza afirma que o peso da estrutura estatal é um fator inibidor da institucionalização dos conflitos através dos partidos políticos:

“A estrutura do Estado é por si mesma um fator crucial na especificação da natureza da política de diferentes sociedades. A existência prévia de uma organização estatal forte tem efeitos consideráveis sobre o desenvolvimento e a posterior configuração do sistema partidário. O peso funcional do sistema partidário será tanto maior quanto menos atuante a organização burocrática do Estado, visto essa condição prévia facilita a articulação de interesses e clivagens, e a própria institucionalização dos conflitos, em termos partidários.”(Campello de Souza, 1983: 31)

Ou seja, há, na perspectiva dessa autora, uma relação inversa entre os fatores centralização do poder estatal e fortalecimento do sistema partidário. Para Campello de Souza, a fraqueza do sistema partidário é

ela mesma um sintoma (e não a origem) da não-institucionalização da participação política no Brasil. Essa é uma constatação importante, e difere de uma tradição forte na bibliografia sobre o sistema partidário, segundo a qual a fragilidade institucional dos nossos partidos é um resultado da fragilidade programática e da ausência de coesão destas organizações. Para Campello de Souza, o “amorfismo” partidário brasileiro deve-se a força do Estado centralizador e ao seu alto controle sobre a vida política do país, e sobre a formação e evolução dos partidos políticos. Não seria razoável esperar que, nessas condições, surgissem partidos na sua gênese vocacionados para uma coesão, desde sua base até o topo.

Na ausência desta demanda societária, que é um pré-requisito importante para a consolidação de organizações políticas com grau razoável de autonomia em relação ao Estado, os partidos políticos acabam tendo de buscar, assim, dentro das benesses estatais os recursos para a sua sobrevivência política, sua reprodução e, paradoxalmente, o seu fortalecimento. A capacidade dos partidos no sentido de se integrar às cadeias de distribuição de benefícios estatais será, ao mesmo tempo, fundamental para a sua sobrevivência no mercado político, e uma fonte de recursos e estruturas que permitirão a essas organizações montarem suas burocracias e reproduzirem seus aparelhos políticos.

Os partidos acabam, dentro desse sistema, conquistando uma função específica e útil sob o ponto de vista da reprodução do próprio poder central, como instrumentos de cooptação política via distribuição de benesses. O clientelismo, visto desta ótica, deixa de ser tratado como anomalia, e passa a ser visto como um fenômeno de explicação estrutural, cuja função é justamente proteger o Estado das pressões

locais. Essa função de cooptação, desempenhada pelos partidos via líderes políticos regionais, acentua-se e torna-se mais sofisticada à medida que a sociedade brasileira foi se complexificando e se tornando mais moderna e desenvolvida sob os pontos de vista urbano e econômico.

Vamos voltar ao tema da institucionalização do sistema partidário. Campello de Souza (1983:44) afirma que a principal característica do sistema partidário brasileiro (até 1964) é o seu baixo grau de institucionalização.

Essa constatação está estruturada sobre dois conceitos chave: o de “sistema partidário”; e o de “institucionalização”. A opção pela abordagem analítica de um “sistema partidário” cria um objeto de estudo mais amplo, sob o ponto de vista teórico, do que o estudo caso a caso das formações partidárias. Passa a ser do nosso interesse o conjunto de partidos, e a relação dos diversos partidos entre si, com os eleitores, com grupos de interesse e, no caso brasileiro, principalmente a relação dos partidos com o aparato estatal.

Já o conceito de “institucionalização”, segundo Campello de Souza (1983:47), está ligado à capacidade de uma organização controlar recursos, preservar para si funções e atividades específicas, e ter acesso à arena em que são tomadas as decisões cruciais sobre tais atividades. Um sistema partidário institucionalizado, nesta perspectiva, precisa ter autonomia, condições de representatividade em relação a uma base social específica, e principalmente acesso às arenas decisórias governamentais.

Segundo a autora, essa precariedade na institucionalização do

sistema de partidos no país, até 1964, se expressa na circunstância da inexistência no Brasil de governos partidários, estruturados em torno de alianças entre essas organizações, com alternância regular e legítima. Ou seja, os partidos políticos brasileiros (como um conjunto, ou sistema) não são uma instância governativa. Na medida, então, que o sistema partidário como um conjunto padece de um baixo grau de institucionalização, os partidos políticos acabam encontrando dificuldades no sentido de sua consolidação.

Os parâmetros de análise dos partidos políticos brasileiros, que tentamos recompor aqui, foram construídos basicamente na tentativa de explicar a crise de 1964, e o fim do sistema partidário de 1945/64. A hipótese de Campello de Souza conclui, inclusive, que esse sistema, abortado pelo golpe militar, encaminhava-se justamente no sentido de superar seu baixo grau de institucionalização. Sob o ponto de vista dessa dissertação, o resgate desses parâmetros são importantes como ponto de partida para a análise do sistema partidário que surge após o fim do regime militar.

Irá nos interessar se os novos partidos se encaminham no sentido de sua institucionalização como um sistema. Isso significa sua crescente autonomização em relação ao Estado; a preservação de seus espaços e funções específicas; uma crescente ascendência sobre as arenas decisórias governamentais e, principalmente, da efetiva ocorrência de “governos de partidos” e da alternância no poder. Enfim, consolidar um sistema de competição democrática e fazê-lo funcionar.

Esses parâmetros, ao invés de uma idealização arbitrária de partidos coesos e ideológicos como um modelo tipo ideal para o funcionamento das democracias liberais ocidentais, nos permitem uma análise mais

realista da questão partidária brasileira, discutindo o mito de que nossos partidos sofrem de uma fragilidade congênita, e que essa suposta fragilidade seria um dos mais sérios empecilhos para a consolidação da democracia.

3. O fortalecimento dos partidos como uma exigência da democracia.

A literatura em Ciência Política que sustentou a tese da fragilidade congênita, ou, nas palavras de Lamounier, da “infância permanente” do nosso sistema partidário, além de estruturar sua crítica a partir de parâmetros arbitrários, conforme tentamos argumentar nas páginas anteriores, derivou dessa sua análise a previsão de que esta fragilidade se constituía em um dos mais sérios empecilhos para a consolidação da democracia, como pode ser constatado em diversas citações reproduzidas ao longo desse trabalho.

Até este momento, concentramos o nosso argumento de refutação dessa tese afirmando, basicamente, que (a) a constatação de que a democracia avançou e se consolidou no Brasil, nesses últimos quatorze anos, torna procedente uma revisão desta construção teórica; e que (b) a análise do papel dos partidos políticos brasileiros não deve, a priori, estar estruturada sobre cânones idealizados a respeito do funcionamento da democracia liberal, e sim de sua realidade histórica e específica, particularmente sua relação com a formação estatal autoritária a patrimonialista, que condicionou o desenvolvimento da sociedade política no Brasil.

Antes de retomar os argumentos de defesa do sistema partidário brasileiro, considero conveniente, ainda, questionar a lógica da relação partido X democracia, implícita na crítica de diversos cientistas políticos brasileiros aos nossos partidos. A construção teórica “partidos frágeis = empecilho para consolidação democrática” pressupõe que a existência de partidos fortes é uma antecedência necessária à consolidação da democracia. Ou seja, a democracia é um produto (também) de partidos

fortes.

O nosso argumento, estruturado basicamente sobre Sartori(1976), irá sustentar que há uma ordem inversa na relação entre partidos fortes e democracia política. A conformação de partidos estruturados, e de um sistema partidário razoavelmente institucionalizado, é antes um produto do experimento da democracia e da competição política, do que uma condição anterior à sua existência.

Sartori sustenta uma hipótese segundo a qual a solidificação de um sistema de partidos é o resultado de uma espécie de evolução da democracia, que começa com o que chama de “governo responsável” , passa pela ampliação do sufrágio, pela transição do “governo responsável” para uma situação de “governo sensível”, criando assim uma exigência estrutural em torno da consolidação de um sistema de partidos. Essa exigência estrutural deriva do fato de que com a ampliação do sufrágio, não bastam mais aos governantes (a aos partidos) “recolher votos”. Os partidos precisam desenvolver a capacidade que Sartori classifica de “angariar votos”, isto é, conquistar votos em um mercado político onde se criam demandas a serem atendidas, e onde há efetivamente competição entre as forças políticas:

“Se os votos devem ser angariados, é necessário atender às queixas, e as reivindicações devem, até certo ponto, serem satisfeitas.

Dois *feedbacks* estão, portanto, implícitos quando as eleições se tornam reais. Um deles é a solidificação do partidos, significando isso que em determinado momento os partidos mantêm-se unidos não só pelos “princípios” mas também pelas vantagens eleitorais de se estabilizarem, ou de se tornarem mais estáveis (...)

O segundo *feedback* é o que leva do governo responsável ao governo *sensível*- ou pelo menos a uma combinação dos

dois. Um governo responsável não precisa responder além de sua responsabilidade técnica: seu dever é comportar-se de maneira responsável e competente. Um governo sensível é, em lugar disto, um governo que tem de ser flexível às exigências(...)

Logicamente, pareceria que o governo sensível é o que existe no governo partidário tal como deve ser. O partido dificilmente poderá atender às reivindicações através das quais luta se não puder governar - daí, o governo partidário. Historicamente, porém, a seqüência bem que poderia ser invertida, pois muitas circunstâncias pesam sobre tal evolução. Podemos afastar a questão dizendo que governo sensível e governo partidário são contérminos. Também poderíamos dizer, com mais cautela ainda, que não há razão premente para um governo de partidos até que os partidos tenham de “produzir” resultados eleitorais.”(Sartori, 1982:43)

Sartori afirma aqui que a solidificação dos partidos - e o advento dos governos partidários - são o resultado de circunstâncias onde é necessário que os partidos “produzam” resultados eleitorais. Essa necessidade estrutural é correspondente em primeiro lugar a uma necessidade dos governos, de estabelecer uma dinâmica de consultas e de atendimento de demandas societárias, o que precisa ser feito via partidos. Em segundo lugar, passa a ser um fator de sobrevivência dos próprios partidos dentro do mercado político “produzir resultados” , em termos de políticas governamentais. A estabilização e solidificação do sistema partidário, e o crescimento da importância dos partidos dentro das arenas decisórias governamentais, são um resultado desse processo, segundo o qual o advento democrático e a convivência das sociedades com competição política eleitoral exige um sistema partidário mais estável e mais relevante.

“Quando todas as tendências convergem, temos não só o partido moderno, como também o sistema partidário como uma exigência estrutural do sistema político e portanto um de seus subsistemas. Embora os partidos se tivessem tornado partidos na esteira da primeira ampliação do sufrágio - ou seja, em

condições de uma participação muito reduzida e de direito muito limitado de voto - o mesmo não ocorreu com o estabelecimento de um sistema partidário. A estruturação da formação política como sistema partidário só surge quando o direito de voto e outras condições atingem uma “massa crítica” e envolvem uma parcela substancial da comunidade (...) Parece existir uma ordem não reversível para três fatores principais: (1) governo responsável; (2) a “realidade” das eleições, (3) o estabelecimento dos partidos como um subsistema.”(Sartori, 1982:43)

Sartori concebe, claramente, que a consolidação de um sistema partidário é parte da consolidação de um “todo pluralista”, ou seja, de um regime político democrático pluralista, onde há eleições periódicas, alternância no poder, liberdade política, etc. Os partidos compõe um subsistema desse “todo pluralista”, que se consolida, como um sistema, exatamente no momento em que lhe é exigida uma função.

Por isso, a consolidação de um sistema partidário é o resultado da experimentação periódica, por parte da sociedade, do exercício do voto, e da ampliação do sufrágio. O sistema partidário se consolida quando também se consolida o voto, porque esse processo de democratização da política cria a exigência de canais de expressão. Quanto mais uma sociedade é consultada, maior é a exigência em relação a elos intermediários de expressão entre ela e os governantes.

Esse reordenamento de enfoque sobre a questão partidária, entendendo a consolidação dos partidos como um fato da democracia, e não como uma condição para a democracia, é interessante também por nos remeter para o a discussão a respeito da função dos partidos e do sistema partidário, como sendo, segundo Sartori, fundamentalmente uma função de expressão, canalização e de comunicação. “Um subsistema de partidos (no plural) permite a comunicação expressiva, isto é, permite aos cidadãos se comunicarem *com* o Estado” (Sartori,

1976:79); ou ainda, o partido pode ser considerado como “a rede de comunicações que se especializa funcionalmente na agregação das comunicações políticas (isto é, as comunicações relativas à distribuição autorizada de valores) para uma formação política”(Deutsch, 1966)

Entender o partido como um canal de expressão e comunicação, através do qual é transmitida, de maneira vigorosa, tanto as demandas quanto o estado de sentimentos do “público” às autoridades governantes, através das eleições, reforça, em primeiro lugar, a idéia de que só é possível conceber o fortalecimento de um sistema de partidos na medida em que há a conformação de um “todo pluralista”, e na medida em que se estimulam, ou que se criam, demandas e “vontades” do público que exigem canalização e expressão junto aos governantes. Antes, portanto, da ocorrência periódica de eleições, e do amadurecimento de uma prática pluralista no meio social, onde as demandas sociais não só são estimuladas como encontram espaços de manifestação via instituições associativas e imprensa, são muito maiores as dificuldades de consolidação de um sistema partidário, exatamente pela ausência de sua “matéria prima”, qual seja, uma sociedade carente de expressão.

Em segundo lugar, retomando uma questão que foi aberta na introdução dessa dissertação, atribuir uma função preponderantemente “expressiva” aos partidos é fundamentalmente diferente de atribuir-lhes uma função preponderantemente “representativa”. Esse é um debate bastante importante, e está relacionado com a polêmica a respeito da questão partidária no Brasil. A atribuição de uma função “representativa” aos partidos implica, em primeiro lugar, em atribuir a essas organizações um papel fundador de identidades e de vontades a serem representadas. Os “programas partidários” seriam esse momento

fundacional, e caberiam aos partidos buscar, através de eleições, condições de legitimidade para esses programas. Daí a acusação, feita por muitos cientistas políticos brasileiros referenciados no capítulo I dessa tese, de que a inconsistência e a incoerência programática dos nossos partidos políticos implicaria em uma barreira para a representação da sociedade.

Em segundo lugar, a atribuição de uma função “representativa” implica também em imaginar um elo quase que metafísico, estabelecido de maneira permanente entre “representantes” (parlamentares e governantes eleitos) e “representados” (os eleitores). Esse elo estaria consolidado nos compromissos estabelecidos quando da decisão do voto, e se constituiria em uma obrigação permanente do representante, em relação ao qual a obrigação e o respeito são condições para a manutenção da legitimidade de seu mandato.

A atribuição de uma função expressiva nos aproxima muito mais da noção de um “mercado político”, no qual um conjunto de agentes que conformam uma elite política (os partidos) competem pela preferência do eleitor. Essa preferência é resultado do estabelecimento de uma identidade entre “eleitor” e “candidato” de natureza diversa, e referenciada principalmente em estados de sentimento, opiniões ou demandas que são momentâneas. O grau de fidelidade do “eleito” em relação a essas demandas e opiniões pode variar assim como varia a fidelidade da própria opinião pública em relação às suas próprias opiniões e sentimentos. É o próprio jogo político quem se encarrega de definir esse ritmo de mudanças, e as eleições subseqüentes serão o momento de aferir se houve, ou não, uma correspondência de expectativas (e não uma coerência programática) por parte do eleito em relação ao eleitor.

Desta maneira estaremos, inclusive, sendo mais tolerantes não só com os eleitos, mas com os próprios eleitores. A idéia do estabelecimento do “eleito” como um mandatário permanente do eleitor implica, de uma certa forma, em uma atribuição de responsabilidades sobre o eleitor, em relação a performance do seu “representante”. Schumpeter chama a atenção para o fato de que há, na verdade, uma grande indiferença do “representado” em relação ao seu “representante”:

“Todos nós conhecemos o homem (e, freqüentemente, é uma boa pessoa) que diz que a administração pública local não o interessa e encolhe os ombros com indiferença diante de práticas que preferiria morrer a deixar que acontecessem no seu próprio escritório. Cidadãos de espírito elevado e reformador, que pregam a responsabilidade do eleitor ou contribuinte individual, descobrem invariavelmente que o eleitor não se sente responsável pelo que fazem os políticos locais”(Schumpeter, 1961:317)

Nessa perspectiva, nos aproximamos de uma maneira muito mais realista da política, e do universo onde realmente operam os partidos políticos, no qual a política, em geral, é um interesse bastante distante do cidadão comum. Nem mesmo o eleitor imagina, ou supõe, um elo de identidade ou uma obrigação permanente dos seus “representantes” em relação à ele. Haverá ou não, isso sim, uma correspondência de expectativas entre políticos e eleitores, que é “medida” no mercado político através de eleições e, de uma maneira mais recente, também pelas pesquisas de opinião.

Uma das funções do sistema partidário, concebido conforme Sartori também como uma “rede de comunicação política” (para esse autor, como já referimos, a função expressiva inclui também a função

comunicacional) será justamente oferecer uma quantidade e uma variedade de canais de expressão, e de identidades de correspondência para os eleitores.

Estabelecida esta importante diferenciação, entre uma função “expressiva” e “representativa” para o sistema partidário, podemos voltar ao debate sobre o que é, afinal, um partido político? Em relação a que função e expectativas eles podem ser cobrados em sua performance, sob o ponto de vista da consolidação de uma democracia pluralista?

Nossa opção, em relação a essa pergunta, reside fundamentalmente em abandonar uma perspectiva em relação aos partidos políticos, que os conceituem como organizações que resultam da união de homens que trabalham por valores que lhes são comuns. Antes disso, partidos são organizações que se constituem em um agregado de interesses, e que estabelecem um esforço coordenado para chegar a condição de governo. Em relação a isso, a definição de Schumpeter, referenciada por Sartori, nos será, novamente, bastante útil: “Um partido não é [...] um grupo de homens que pretendam promover o bem-estar público à base de um princípio com o qual todos concordam [...] Um partido é um grupo cujos membros pretendem agir em concerto na luta competitiva pelo poder político”(Schumpeter, 1961)

O próprio Sartori irá afirmar que “um partido é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos”(Sartori, 1976: 85).

Anthony Downs irá afirmar que “partidos formulam políticas para

ganhar eleições, e não ganham eleições para formular políticas” (*in* Sartori, 1976:354). Isso quer dizer que os partidos devem ser definidos fundamentalmente como organizações “maximizadora de votos”. O que significa, segundo Sartori, que

“os votos são um *meio* de permanecer no mercado político e um meio de impor políticas. Portanto, partidos não formulam necessariamente políticas a fim de ganhar eleições; não obstante, pode-se afirmar que, *nas eleições*, partidos são maximizadores de votos”. (Sartori, 1982: 357)

Tanto Schumpeter quanto Sartori propõe um definição, de certa maneira minimalista, na qual os partidos são caracterizados (1) em relação aos seus atores (homens que agem em concerto visando um objetivo comum entre eles); (2) em relação às suas atividades (apresentar candidatos à cargos eletivos); e (3) em relação aos seus propósitos (uma ação coordenada visando a conquista do poder). Definições mais simplistas classificam essa designação de “partidos como máquinas eleitorais”. Essa definição nos remete para duas constatações:

Primeiro, ela reforça a tese, já incorporada ao nosso argumento, de que a existência dos partidos está associada a ocorrência de eleições, ou seja, de um sistema de competição política por cargos governamentais. Partidos existem porque eleições existem. É nesse ambiente que os partidos, tal qual conhecemos em sua forma moderna, funcionam e cumprem o seu papel sob o ponto de vista do sistema político, e da comunicação e manifestação de demandas entre eleitores e governantes.

Evidentemente, aparece como latente a seguinte questão: se os partidos são organizações que organizam um concerto coletivo pelo

poder, porque eles se diferenciam entre si? Ou, o que leva um homem é pertencer ao partido A ou ao partido B? Essa pergunta parece bastante propícia para recolocar o argumento dos partidos como representantes de interesses sociais, identificados em suas definições programáticas.

Sob o ponto de vista dos eleitores, os partidos irão estabelecer uma rede de comunicação onde se sobreporão imagens, identificações e questões. Pessoas diferentes poderão se identificar com um mesmo partido, tendo, no entanto, imagens bastante diferenciadas entre si sobre esse mesmo partido, e o significado do voto em seus representantes. A questão, se coloca, então, da seguinte forma:

“Uma imagem é, no meu entender, um vago *pacote de políticas e programas* condensado numa palavra ou frase, e por ele transmitido. “Bom para os trabalhadores”, ou ainda melhor, “partido dos trabalhadores” é uma imagem (e não uma questão). Os rótulos liberal e conservador, progressista e conservador, esquerda e direita, exemplificam tipicamente as imagens pelas quais os partidos procuram passar a frente um dos outros.

Como, então, um eleitor seleciona um determinado partido? Se a resposta é - como me parece - através de uma imagem do partido, então o problema gira sobre como uma imagem (e não a identificação) e as questões tem influência mútua. Assim, a pergunta, formulada do ponto de vista da questão, é: como as preferências em matéria de questão fazem parte da imagem e acabam por modificar a identificação?”(Sartori,1982:360)

Em realidade, os partidos políticos representam os seus filiados. Essa é a segunda constatação que brota das definições de Schumpeter e Sartori. Representação essa que tem no “programa partidário” a sua dimensão simbólica (ser “liberal”, ou ser “socialista”, ou “evangélico” ou “separatista” é uma identidade simbólica comum aos filiados de um

partido), mas que só adquire um verdadeiro sentido como a representação do interesse, de cada um dos seus indivíduos filiados, do acesso a algum patamar de poder ou capital político.

Max Weber (1987:228), ao abordar as características dos partidos políticos, irá apontar justamente para a sua condição de uma associação livre e autônoma de homens, que delegam poderes aos seus dirigentes, na expectativa de com isso obterem algum tipo de benefícios materiais. Tais benefícios podem resultar tanto da conquista de poder político, por parte dos chefes dos partidos, quanto da obtenção de avanços e benefícios por parte de um grupo ou classe social específica. Weber se refere aos partidos, ainda, como uma forma típica de “socialização”, que pode ser efêmera ou ter certa duração, e que apresentar diferentes formas e conteúdos, sejam grupos carismáticos, tradicionais ou cuja adesão dos membros seja preponderantemente racional.

Duas características, portanto, são importantes dentro da definição weberiana. O fato dos partidos serem associações tipicamente voluntárias e associativas, e de que são interesses comuns, dirigidos ou referenciados na conquista de posições governamentais e de poder político, que unem os seus membros. O caráter autônomo (voluntarismo) e os interesses aparecem, portanto, como elementos essenciais na organização de um partido político.

É importante retomar e sistematizar, aqui, algumas constatações sobre a natureza dos partidos: (a) são organizações voluntárias; (b) que agregam indivíduos que têm como interesse comum chegar ao poder, ou obter benefícios do poder; (c) são organizações que participam da competição pelos votos, através de eleições, sob um “rótulo conhecido”;

(d) e que possuem, dentro de um sistema pluralista, uma função de expressão de demandas e de canal de comunicação política entre governantes e governados.

O fator “representação programática”, na relação entre partido e sociedade, fica propositalmente secundarizado dentro desse modelo. Isso porque assim não partimos da presunção que o elemento fundador da relação eleitor/partido seja a identificação doutrinária, de características relativamente perenes, do primeiro com o segundo. Ao contrário, iremos conceber uma relação menos perene, de identificação, por parte do eleitor, de um partido como o canal de expressão de suas reivindicações e/ou opiniões mais adequado em um determinado momento, relação essa que também se apresenta em um sentido inverso, qual seja, os partidos identificando demandas dos eleitores e tentando se apresentar como os canais de expressão mais autênticos e eficazes para elas.

Essa construção teórica é importante, sob o ponto de vista do argumento dessa dissertação, porque desabilita o argumento “inconsistência programática” como um elemento crítico e impeditivo para a consolidação ou institucionalização de um sistema de partidos. O decisivo, dentro desse modelo, será a capacidade dos partidos comporem, dentro de um “ambiente pluralista”, um sistema partidário efetivamente diversificado e competitivo, no qual a diversidade de partidos com expressão e força política ofereça, para os eleitores, opções também diversas de canais de expressão de demandas e de reivindicações, e de manifestação de opiniões para com os governantes.

Voltando ao objeto dessa dissertação (a performance dos partidos

políticos brasileiros diante do processo de transição democrática; e a crítica à crítica da academia sobre o papel dessas organizações), concluímos que é procedente formar, portanto, novos parâmetros de análise que possam nos indicar qual é o grau de consolidação de nosso sistema partidário, que poderão nos levar a conclusões muito menos pessimistas sobre a qualidade dos atuais partidos políticos brasileiros.

4-Critérios de consolidação do sistema partidário

Até o presente momento, sustentamos, entre outros argumentos, que (a) o grau bastante avançado de consolidação da democracia brasileira impõe uma reanálise sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos brasileiros no processo de transição, e principalmente a revisão das teses que sustentaram a inviabilidade de nosso sistema partidário atual; e (b) que os parâmetros analíticos que embasam muitas críticas contra o nosso sistema partidário, estão em parte descontextualizados em relação à especificidade histórica dos partidos políticos brasileiros, assim como apresentam um rigorismo exagerado nos seus critérios de avaliação, exigindo do nosso sistema partidário supostas virtudes que, via de regra, não são apresentadas pelos partidos em nenhum lugar do mundo. Essas exigências nascem, fundamentalmente, de uma visão idealizada dos partidos como organizações que reúnem homens que, unidos em nome de determinados valores, buscam realizar uma espécie de “bem-comum”.

A partir dessa crítica, e de uma rediscussão tanto a respeito da questão partidária brasileira, quanto da natureza dos partidos políticos, que tentamos fazer neste capítulo, torna-se procedente esboçar alguns parâmetros para diagnosticar o grau de consolidação de um sistema de partidos. Para isso, o trabalho de Sartori será, mais uma vez, bastante apropriado para os nossos propósitos, no sentido do estabelecimento dos critérios e do conceito de consolidação de um sistema partidário:

“O primeiro *caveat* é, portanto, o de que o problema das formações políticas fluídas não pode ser tratado -por motivos tipológicos- pela interpolação de uma nova categoria entre as categorias destinadas a formações políticas ocidentais, ou do tipo ocidental, já consolidadas. Não podemos classificar em pé de igualdade o que está formado e o que não tem forma, as nações que estão construídas ao lado da “construção das

nações”. E isso significa que realmente precisamos de classes e/ou tipos residuais e provisórios”(Sartori, 1982:275)

O autor chama a atenção, portanto, para a inadequação de critérios referenciados em “democracias ocidentais” já consolidadas para a análise da questão partidária nos países onde o sistema está em fase inicial de formação (formação políticas fluídas), e principalmente para a necessidade de encontrarmos classificações que possam ser provisórias, ou seja, devidamente contextualizadas, para a análise do grau de consolidação dos sistemas partidários em formação. Esse argumento refere-se ao problema partidário na África, mas pode, devidamente, ser incorporado ao tratamento da transição democrática na América Latina. Mais adiante, Sartori será mais preciso ao colocar em dúvida justamente o fator ideológico como um indicador importante para esse processo de consolidação:

“Tendo tomado, até agora, muito a sério o fator ideológico, tenho fortes dúvidas se a ideologia pode ser levada ainda mais longe como um elemento diferenciador importante. A ideologia não deita raízes em qualquer tipo de solo. E embora haja muita pouca evidência de que os fatores ideológicos realmente tem relevância em contextos africanos, é absolutamente claro que a maioria do que é considerado como ideologia é apenas retórica política e, ao mesmo tempo, venda de imagens aos públicos ocidentais.”(Sartori, 1982: 276)

Sartori, ao abordar critérios de consolidação estrutural mais adaptáveis, irá, primeiro, diferenciar o conceito de “consolidação estrutural” do conceito de “institucionalização”. Essa distinção estende-se, em suas conseqüências, para a tipologia de distinção entre Estados e o conjunto dos seus “ambientes pluralistas”, pano de fundo obrigatório, como já vimos, para a análise da questão partidária. O autor irá abandonar a distinção entre Estados velhos e Estados novos, estabelecendo como critério de análise a distinção entre Estados

formados e Estados sem forma. Os Estados latino-americanos, nessa classificação, aparecem como Estados formados, caracterizados pela estabilidade de suas instituições, mas onde um de seus subsistemas - no caso, o sistema partidário- raramente adquiriu consolidação estrutural durante seus ciclos vitais intermitentes.

No caso brasileiro, teríamos, até pouco tempo atrás, a coincidência entre um Estado “formado” e um sistema partidário “em formação”, entendida esta última condição como um sistema partidário que não só busca a sua institucionalização, como fundamentalmente a conquista de uma posição de maior autonomia em relação ao poder central, e a consolidação de sua importância dentro de arenas decisórias específicas. Um dos argumentos dessa dissertação é que este processo de consolidação estrutural, do nosso sistema partidário, adquiriu um êxito bastante significativo.

Quais são, dessa maneira, os critérios de “consolidação estrutural”, e no que eles se diferenciam do conceito de “institucionalização”? Sartori irá afirmar que:

“De um lado, embora a minha *consolidação estrutural* esteja próxima da *institucionalização*, é mais limitada do que o conceito de Huntington, e dele diferente. De acordo com Huntington, “quanto mais adaptável uma organização ou processo, mais altamente institucionalizada é; (...) quanto mais rígido, menor o seu grau de institucionalização”. Em lugar disso, minha noção de consolidação estrutural dá ênfase precisamente à viscosidade, resiliência e impacto imobilizador das estruturas. Em particular, e concretamente, um sistema partidário torna-se estruturado quando contém partidos de massa solidamente entrincheirados. Em outras palavras, os partidos de massa -os verdadeiros - constituem um bom indicador de um sistema partidário estruturado. E minha expressão “consolidação estrutural” significa que viso a um conceito muito mais simples e menos ambicioso do que o de institucionalização”(Sartori, 1982: 273)

Como vimos, Huntington chama a atenção para o aspecto “adaptabilidade” de uma organização. Essa condição de adaptabilidade, no caso dos partidos políticos, pode nos remeter para a idéia de capacidade de sobrevivência e sustentação às mudanças políticas que ocorrem no “ambiente externo” (o sistema político, o nosso “todo pluralista”), ou seja, fundamentalmente uma capacidade de sobrevivência autônoma no mercado político, onde processa-se a competição pelos votos e as decisões governamentais.

Já Sartori dá ênfase para a existência de “partidos de massa verdadeiros” como um bom indicador de um sistema partidário estruturado. A questão que se coloca, a partir desse parâmetro, seria o que são “verdadeiros partidos de massa”? Dois critérios me parecem possíveis: partidos com um grande número de filiados, e partidos com uma representação parlamentar e nos poderes Executivos relevante e em escala nacional.

Não vemos, a princípio, maiores dificuldades em trabalhar com ambos os conceitos, estabelecendo como critérios de consolidação de um sistema partidário a existência de partidos de massa; partidos esses que apresentam alta capacidade de adaptabilidade. Para a análise do caso brasileiro, torna-se pertinente, ainda, resgatarmos o conceito de Campello de Souza sobre os critérios de institucionalização de uma organização:

“Uma organização se afirma e se institucionaliza na medida em que seja capaz de preservar para si o cumprimento de determinadas funções ou atividades, e/ou assegurar acesso regular à arena específica em que se tomam decisões cruciais sobre tais funções ou atividades. Em ambos os casos, ela estará *ipso facto* controlando recursos - não importa no

momento considerar a enorme variedade destes - sem os quais a realização daquelas funções ou atividades não se pode efetivar [...]

Vemos assim que a idéia de institucionalização é inseparável das idéias de representatividade (em relação a uma “clientela” ou base social específica) e de autonomia relativa, não somente em face de outras organizações como em face da clientela da própria organização. Representatividade e autonomia, dizendo-o de outro modo, são “momentos” do conceito de institucionalização.”(Campello de Souza, 1983: 47)

Esses são os critérios a partir dos quais Campello de Souza sustenta a hipótese de que o sistema partidário de 1945/64 encaminhava-se para um processo de institucionalização. O grau de polarização produzido por aquele sistema de partidos no mercado político; a consolidação de sua representatividade eleitoral; e a conquista de “clientelas” ou bases sociais específicas apontavam para um crescimento de sua importância específica e, em conseqüência, para uma possível autonomização em relação ao Estado. Um processo de consolidação que, de certa forma, confundiu-se com a crise do populismo brasileiro, abortada por mais uma intervenção de caráter autoritário em nossa história política.

Conforme afirmamos no capítulo primeiro dessa dissertação, consideramos um erro cultivar o que Santos (1988) chama de uma “visão parentética” da história, qual seja, supor que o recente experimento autoritário foi uma espécie de “parênteses histórico”, e que a história política do país seria de alguma forma “retomada” após o final desta espécie de “pesadelo” institucional. Pelo contrário, o período autoritário foi um momento onde nossa história política não só continuou, como experimentou mudanças que afetaram decisivamente o futuro de nossas instituições.

Dois aspectos me parecem muito importantes para esse processo: primeiro, a modernização econômica e a complexificação da sociedade brasileira, sob o ponto de vista dos interesses sociais conflitantes que nela irão aflorar. O surgimento de interesses sociais conflitantes aumenta a carência de representação desta nova sociedade, “representação” entendida aqui como expressão de demandas, interesses, opiniões ou sentimentos. Essa carência será um combustível fundamental para o enraizamento de novos partidos e razão de conquista, para essas organizações, de uma importância específica nas arenas eleitoral e parlamentar.

Segundo, o agigantamento do Estado brasileiro, observado durante o período militar, tal qual as estrelas supernovas, foi o prenúncio, se não de sua destruição, pelo menos do seu debilitamento. O processo de falência do setor público colocou para o sistema político (ou seja, para os partidos) a necessidade de seu debruçar sobre uma agenda de “desconstrução” do Estado brasileiro. Não é nosso interesse aqui entrar no aspecto ideológico/e ou político desse debate, mas sim ressaltar o seu ineditismo e a sua importância estrutural na história política brasileira.

Podemos argumentar, portanto, que no período pós-79 iremos assistir a um processo de consolidação do nosso sistema partidário, que só será possível a partir da retomada do nosso calendário eleitoral, e do experimento constante das eleições. Afinal, a existência de partidos e o sua importância é indissociável da existência de um ambiente democrático e pluralista. Como já afirmamos, a consolidação dos partidos é um resultado da democracia, e não o contrário. Não se trata de uma “retomada” do processo de institucionalização abortado em 1964, mas sim da consolidação de um novo sistema partidário, nascido

não do regime militar, mas da sociedade brasileira e dos processos de transformação que essa experimentou durante o período autoritário.

Apresentamos aqui um conjunto de critérios para o diagnóstico da consolidação de um sistema partidário, a partir de Huntington (adaptabilidade de uma organização); Sartori (existência de partidos de massa); e Campello de Souza (importância em uma arena específica e controle de recursos).

No nosso entender, é possível dizer que os partidos políticos do pós-79 demonstraram capacidade de adaptabilidade à transição, mesmo em uma situação limite, representada pela eleição presidencial de 1989, na qual o *outsider* Fernando Collor derrotou os grandes partidos brasileiros. A sobrevivência dos partidos à era Collor, e o seu desempenho no episódio do *impeachment*, se constituem em um grande indicador dessa adaptabilidade. Da mesma maneira, recorrendo-se ao conceito de Sartori, pode-se afirmar que existem pelo menos 8 grandes partidos de massa na política brasileira, que iremos referenciar no próximo item. A nossa última hipótese, favorável a consolidação do sistema partidário no Brasil, é que o experimento sucessivo das eleições, e o aumento das condições de competitividade eleitoral nos marcos de uma democracia pluralista, acabaram por conformar uma primeira arena específica onde os partidos são importantes e controlam recursos significativos. Uma segunda arena será o Congresso, onde os partidos passarão a ser atores relevantes na definição dos votos dos seus parlamentares, como veremos logo adiante.

5- Argumentos em defesa dos partidos políticos brasileiros

5.1- Os partidos e a estruturação de um sistema pluralista

Como afirmamos em diversos momentos dessa dissertação, não só é procedente operar uma revisão crítica à crítica dos partidos políticos brasileiros, como é possível, também, esboçar alguns argumentos em sua defesa. Esses argumentos partem da compreensão dos grandes obstáculos que a história do desenvolvimento político do país impôs para a consolidação do nosso sistema partidário; se estruturam sobre uma perspectiva não romântica da questão partidária em geral; e terminam em uma leitura mais rigorosa sobre a realidade atual dos partidos políticos brasileiros.

Se, como resgatamos neste capítulo, a constituição de um sistema de representação política no Brasil deve ser observada sob o ponto de vista não da sociedade atuando sobre o Estado, mas em sentido exatamente inverso; e o Estado brasileiro, patrimonialista, centralizador e autoritário, foi o maior interessado no desenvolvimento de uma relação de tutela e controle sobre os partidos políticos, a primeira pergunta que cabe, para um reexame da questão partidária no país, é a seguinte: os nossos partidos políticos, especialmente após a reforma de 1979, agiram no sentido de conquistar e ampliar sua autonomia em relação a esse Estado centralizador, ou não?

A hipótese básica de que partimos, é que a resposta para essa pergunta é afirmativa. Os partidos políticos tornaram-se, como já afirmamos, atores relevantes, e de ação política relativamente autônoma em duas dimensões fundamentais do processo político brasileiro: a arena eleitoral, e os processos decisórios dentro do

Congresso.

Em relação à arena eleitoral, a relevância e a autonomia dos partidos se observa pela presença, nos cenários de disputa eleitoral, em seus diferentes níveis, de uma diversidade de organizações que possuem interesses próprios e projetos não-heterônomos de poder. Isso significa que os principais partidos políticos brasileiros conseguem, hoje, estabelecer alianças ou projetar estratégias eleitorais a partir de uma lógica fundada na sua própria sobrevivência e reprodução política, e não da sobrevivência e da reprodução política do poder central.

Que indicadores são plausíveis para aferir essa nova realidade? O mais importante é a consolidação, já referida por nós, de um sistema partidário pluralista, competitivo, onde organizações substancialmente diferenciadas quanto ao seu conteúdo e imagem política desempenham um papel de relevância. Essa “condição de relevância” refere-se aqui tanto ao conceito de Sartori (1976), ou seja, partidos em condições de influenciar decisões governamentais, seja pelo seu peso político; pelo seu potencial de articulação ou pelo seu potencial de “chantagem” (quando no papel de oposição); quanto a expressão eleitoral e a ocupação de postos governamentais.

Podemos situar pelo menos 8 partidos relevantes, que se estruturam após o processo de transição: ocupando uma posição de direita/centro direita o PPB, PFL, e PTB; ocupando uma posição de centro, com alianças preferencias com a centro-direita o PSDB e o PMDB; e ocupando uma posição de esquerda/centro-esquerda o PT, o PDT e o PSB (essa caracterização corresponde estritamente a uma localização geopolítica dos atuais partidos políticos brasileiros, não sendo aqui de nosso interesse uma discussão mais detalhada sobre o significado da

condição de esquerda ou de direita). Note-se que neste conjunto de partidos, cinco organizações surgem exatamente da “reforma casuísta” de 1979: PMDB, PT, PDT, PTB e PPB (que deve ser considerado o herdeiro do antigo PDS e, depois, do PPR). Mais do que isso, outros três partidos relevantes irão se originar de dentro desta matriz: o PSDB e o PSB irão se constituir, em um primeiro momento, justamente de quadros egressos do PMDB, e o PFL irá nascer com a dissidência do PDS que viria a apoiar a candidatura de Tancredo Neves, no colégio eleitoral de 1984.

Esse conjunto de partidos irá representar, ao longo do período de transição, um peso preponderante na Câmara dos Deputados. Excluindo-se o PSB, entre 1989 e 1994, esses partidos irão representar em média 79% das cadeiras na Câmara¹⁰. Esse percentual irá aumentar entre 1994 e 1997. Em 20/11/97, esses 8 partidos que caracterizamos aqui como “relevantes” irão representar cerca de 93% da composição do plenário da Câmara, somando um total de 480 das 513 cadeiras.¹¹

Tão importante, no entanto, quanto diagnosticar esse enraizamento dos partidos, é contextualizar o seu significado político. Em primeiro lugar, a estabilização da força eleitoral desses partidos observados como um sistema, em um contexto de eleições periódicas, foi capaz de conferir uma dinâmica de competitividade para o pluralismo político brasileiro, onde há cada eleição, em diferentes níveis, irão se apresentar canais plurais e diversificados para a expressão de demandas e sentimentos dos eleitores.

¹⁰Fonte: Figueiredo & Limongi, 1995: 502

¹¹Fonte: Secretária geral da Mesa/Câmara dos Deputados

Deste conjunto de oito grandes partidos, resultarão 7 candidaturas nas eleições presidenciais de 1989¹²; 5 candidaturas nas eleições presidenciais de 1994¹³; e 2 candidaturas nas eleições presidenciais de 1998¹⁴. Há, portanto, primeiro um movimento de afirmação de um rosto próprio de cada um desses partidos, nas eleições de 1989, que paulatinamente, por imperativos da política e mudanças na conjuntura, irá ceder diante de um imperativo das alianças inter-partidárias.

O desenvolvimento desse sistema pluralista ilustra-se nas disputa presidencial de 1994, e particularmente na de 1998, onde aparecem cristalizados um bloco governista, representado nos dois pleitos por Fernando Henrique Cardoso, e candidaturas nitidamente de oposição ao bloco governista em condições de competitividade relevantes. Coube ao candidato Luís Inácio Lula da Silva, do PT, ocupar esse espaço também nas duas eleições.

Tal pluralismo se reflete também em níveis inferiores, sob o ponto de vista institucional, do sistema político. A política brasileira, em escala municipal e estadual, é marcada na sua fase contemporânea pela observação de eleições altamente competitivas, onde em regra há atores diferentes em disputa por postos governamentais, com chances reais de vitória, e onde encontramos representações de todo esse conjunto de partidos que compõe o nosso universo de “partidos relevantes”.

Esse sistema partidário pluralista e efetivamente competitivo (ou seja,

¹²Luís Inácio Lula da Silva (PT/PSB); Leonel Brizola (PDT); Paulo Maluf (PDS); Aureliano Chaves (PFL); Ulysses Guimarães (PMDB); Mário Covas (PSDB) e Afonso Camargo (PTB)

¹³Fernando Henrique Cardoso (PSDB/PFL/PTB); Luís Inácio Lula da Silva (PT/PSB); Leonel Brizola (PDT); Espiridião Amim (PPB); Orestes Quércia (PMDB)

¹⁴Fernando Henrique Cardoso (PSDB/PFL/PTB/PPB); e Luís Inácio Lula da Silva (PT/PSB/PDT).

em que oposição e situação, e os partidos de centro, esquerda e direita, se apresentam para a disputa, a priori, em condições reais de vitória) foi capaz de garantir o fechamento institucional do ciclo de transição do regime militar, e o estabelecimento de um calendário democrático religiosamente respeitado, com eleições diretas periódicas, em todos os níveis. Nos referimos a esse fato no capítulo segundo dessa dissertação, como um dos indicadores favoráveis a hipótese da consolidação de um novo sistema de partidos, e que torna procedente a revisão da literatura em Ciência Política que havia antecipado a inviabilidade congênita desse sistema.

Podemos, dessa forma, afirmar que os novos partidos brasileiros, com o experimento da democracia, mostraram-se capazes de compor uma elite política de caráter plural, com um projeto próprio (autônomo e voluntário) de chegada ao poder. Essa elite, ao lutar no mercado político pelos votos do eleitor, sob rótulos conhecidos, acabou colocando em funcionamento uma democracia pluralista e competitiva. Um sistema partidário que cumpriu, desta maneira, com suas principais tarefas em relação transição democrática.

5.2- Os partidos no Congresso e o mito da inconsistência

Além dessas evidências, a Ciência Política também avançou em um diagnóstico mais preciso, e desmistificador, sobre o papel que os partidos efetivamente desempenham como atores relevantes e definidores de decisões tomadas dentro da arena parlamentar. Desmistificador, no caso, do senso comum que se formou não só fora da academia, como também dentro dela, de que a falta de coerência programática, de unidade e de controle dos partidos sobre os seus parlamentares faziam deles organizações irrelevantes dentro do poder

Legislativo, onde se produziriam, desta forma, decisões inconsistentes e até certo ponto imprevisíveis. O trabalho de Figueiredo & Limongi (1995), nesse sentido, é de uma importância fundamental.

Os autores irão comprovar, através de números, as seguintes constatações sobre o funcionamento dos partidos políticos no Congresso Nacional: (a) há um grau bastante grande de unidade entre os parlamentares de um mesmo partido, no encaminhamento de questões onde há posição fechada de sua liderança, e (b) há uma coerência no padrão de comportamento dos partidos em relação as alianças que estes estabelecem entre si, na votação das questões encaminhadas ao Congresso:

“Os resultados apresentados neste artigo colocam a necessidade de revisar nossas expectativas sobre o comportamento dos partidos no parlamento, sobre o seu papel no processo legislativo e, forçosamente, sobre a questão dos pré-requisitos necessários à existência de consistência interna no comportamento dos membros de um partido e, por extensão, ao funcionamento do Poder Legislativo [...] A conclusão a que se chegue é que estes (os partidos) podem ser dispostos em um *continuum* ideológico, da direita para a esquerda, em que coalizões são a regra [...] os dados coligidos mostram que a coesão interna (dos partidos) é elevada -em uma votação qualquer, para o partido de mais baixa coesão, espera-se que 85% de seus membros votem de uma mesma maneira.” (Figueiredo e Limongi, 1995: 500)

Os dados que reproduziremos a seguir, que fazem parte do trabalho destes autores, referem-se a proporção de encaminhamentos similares de líderes de cada partidos, que irão nos mostrar exatamente que há um padrão de coalizão entre os diferentes partidos, que corresponde a sua proximidade ideológica:

Tabela 1
 Proporção de Encaminhamentos Similares pelos ¹⁵
 Líderes de cada Partido

Partidos	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
PDS	68,8	61,5	54,8	43,4	20,4	13,6
PFL		64,3	64,3	46,6	17,2	11,8
PTB			55,2	45,7	22,2	15,8
PMDB				64,3	37,6	30,3
PSDB					49,3	48,9
PDT						71,5

Figueiredo e Limongi construíram um *continuum* ideológico, dentro da Câmara dos deputados, que se dispõe da seguinte forma: um bloco de direita, composto pelo PDS (que depois viria a transformar-se em PPR e PPB), PFL e PTB; um bloco de centro, composto pelo PMDB e PSDB; e um bloco de esquerda, composto pelo PDT e pelo PT. A conclusão mais importante dessa tabela é o alto grau de concordância dentro dos blocos desse *continuum* (os partidos do bloco de esquerda; e os partidos do bloco de esquerda tendem a votar unidos, na grande maioria dos encaminhamentos); e a baixo grau de concordância entre partidos que se situam em extremos opostos deste *continuum*. Se tomarmos PT e PDS como os representantes desses dois extremos, veremos que somente em 13,6% dos casos seus líderes encaminharam posição igual em torno de questões em votação na Câmara dos Deputados.

No bloco de direita, há o registro de 73,8% dos casos em que os partidos encaminham votos similares; no bloco de centro, 64,3% e, no

bloco de esquerda, 71,5%. Vejam que o bloco de “direita”, mesmo sendo composto por três partidos, conseguiu atingir um grau de unidade maior inclusive do que o atingido por PT e PDT, que compõe o bloco de esquerda, organizações que são apontados por muitos como modelos mais próximos de partidos programaticamente definidos e politicamente disciplinadas.

A constatação de Figueiredo e Limongi é importante, primeiramente, para contrastar com a idéia de que há um padrão de inconstância e uma não-coerência política nas alianças estabelecidas dentro do Congresso, o que supostamente tornaria suas decisões carentes de uma lógica mais previsível. Os números mostram claramente que há um padrão de comportamento relativamente estável. Em segundo lugar, esse levantamento nos obriga a rediscutir o senso comum de que “os partidos no Brasil não são ideológicos”, exatamente pelo seguinte prisma: o que caracterizaria um partido como “ideológico”?

Se a condição de “partido ideológico” deriva fundamentalmente de definições programáticas precisas, e de identidades com processos históricos que conformam as grandes ideologias que marcaram a política no século XX bem, se o nosso critério é esse, nem mesmo o PT poderia ser considerado um modelo de “partido ideológico”. Se, no entanto, o conceito de “partido ideológico” nos remete para a idéia de uma coerência com os seus “parceiros” mais próximos, e um grau bastante razoável de unidade entre os parlamentares de um mesmo partido, no tratamento de um conjunto de questões conjunturais ou em processo de debate e votação no Congresso, podemos afirmar sem medo de cometer uma heresia que há um processo de “ideologização” dos partidos políticos brasileiros. Os números de Figueiredo & Limongi

¹⁵Figueiredo & Limongi, 1995: 502

sobre o que podemos chamar de “indisciplina partidária”, ou seja, a proporção de casos em que a maioria das bancadas não seguiu a orientação de seus líderes, ajuda a corroborar este argumento:

Tabela 2¹⁶
Proporção de Casos em que a Maioria Não Seguiu
a Indicação dos Líderes Partidários

<u>Partidos</u>	<u>%</u>
PDS	4,3
PFL	5,3
PTB	5,3
PMDB	0,0
PSDB	1,6
PDT	1,6
PT	0,0

O último indicador relevante, sob o ponto de vista do argumento dessa dissertação, irá ser justamente checar se o grau de unidade entre os partidos que compõe um mesmo bloco, que foi aferido na Tabela 1 a partir da coincidência de encaminhamentos entre os seus líderes na Câmara, foi constatado também no comportamento de suas bancadas. Ou seja, se a proporção de votos similares da maioria das bancadas de cada partido acompanha a proporção de encaminhamentos similares por parte de seus líderes:

Tabela 3¹⁷

¹⁶Figueiredo & Limongi, 1995: 505

¹⁷Figueiredo & Limongi, 1995: 505

Proporção de Votos Similares da Maioria da
Bancada de cada Partido

Partidos	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
PDS	87,3	86,4	70,6	52,5		25,3
14,5						
PFL		89,1	80,1	58,8		29,0
17,2						
PTB			78,3	59,3		33,0
21,3						
PMDB				73,3		43,4
34,4						
PSDB					58,4	
56,6						
PDT						
76,9						

Como podemos, portanto, constatar, a proporção de votos similares da maioria das bancadas dos partidos acompanha o padrão de definição que já havíamos observado na tabela número 1.

Este conjunto de partidos representa, como já afirmamos, um universo de 79% das cadeiras da Câmara, ao longo do período pesquisado por Figueiredo & Limongi. Nesse mesmo estudo, os autores irão proceder a um levantamento sobre o comportamento dos pequenos partidos, e irão concluir que esses irão, basicamente, acompanhar o padrão de votação dos grande partidos. As conclusões dessa pesquisa apontam, portanto, em um sentido inverso à muitas conclusões que apontavam para a situação caótica do nosso sistema partidário, para um padrão

relativamente estável e coerente de comportamento político¹⁸. Os autores irão afirmar, inclusive, que “ao contrário do que se supõe, os membros dos pequenos partidos não parecem ser mais individualistas que seus pares filiados a siglas com maiores bancadas”(Figueiredo & Limongi, 1995: 510)

Seria pertinente uma verificação do padrão de comportamento partidário na legislativa posterior a essa investigada por Figueiredo & Limongi, composta pelos deputados que tomam posse em 1994, e cujo grande parte dos trabalhos parlamentares serão consumidos em torno da votação das emendas de reforma Constitucional, encaminhadas pelo governo Fernando Henrique ao Congresso. Nossa hipótese é que o grau de polarização em que o sistema político ingressará nesse novo período, e a nova qualidade da agenda política, tendem a acentuar esse padrão de comportamento “disciplinado” , aumentar o grau de coesão dos blocos e diminuir as distâncias particularmente entre o “centro” e a “direita”. O aumento da relevância das próprias questões em pauta no Congresso, e sobre as quais os parlamentares deverão decidir, tendem a aumentar as exigências dos próprios partidos políticos, no sentido de coerência e de um comportamento disciplinado. Ou seja, assim como o advento da democracia eleitoral acaba exigindo a conformação de um sistema partidário mais sólido, estruturado e competitivo; a transferência do poder de decisão sobre as questões mais prementes da agenda política, do poder central para o Congresso, tende também a exigir uma maior qualificação dos partidos políticos.

Esses números, tomados em seu conjunto, irão se agregar em nosso argumento sobre a consolidação de nosso sistema partidário. Além de ocuparem um espaço autônomo, próprio e relevante na arena eleitoral,

¹⁸Essa constatação é importante exatamente porque nos remete para o problema da fragmentação partidária. O argumento de Figueiredo e Limongi, com o qual nós concordamos, é que a alta

os partidos irão, também, crescer em importância na arena parlamentar, na medida em que a indicação de voto dos seus líderes irá influenciar decisivamente o comportamento de suas bancadas, e dessa forma o resultado das votações em pauta no Congresso Nacional.

CONCLUSÕES

1. Os argumentos da crise

O objetivo principal dessa dissertação foi construir uma crítica à crítica dos partidos políticos brasileiros, particularmente no período posterior a reforma partidária de 1979, que marca a transição do nosso sistema partidário de uma situação de bi-partidarismo oficial, imposto pelo regime militar, para o estabelecimento de um novo multipartidarismo. Caberá a esse novo sistema multipartidário a responsabilidade de consolidar a nova democracia no país. Consolidar tanto no seu aspecto legal, ou seja, no estabelecimento e no cumprimento de um calendário eleitoral efetivamente democrático, quanto “exercer” essa nova democracia, oferecendo para a sociedade brasileira um conjunto plural de alternativas competitivas, em todos os níveis em que passarão a ser disputadas eleições.

A Ciência Política no Brasil, através de diversos autores, construiu um diagnóstico sólido que apontava para a fragilidade do nosso sistema partidário, assim como uma predição segundo a qual os nossos partidos políticos seriam o principal entrave para a consolidação da nova democracia.

Nos elementos estruturadores deste diagnóstico, a primeira referência que impõe-se diz respeito ao fantasma do casuísmo, na gênese do novo sistema partidário. Acusou-se, aliás com razão, que a engenharia política da reforma partidária de 1979 correspondia a uma lógica casuísta, arquitetada pelos estrategistas do governo militar, cujo objetivo principal era a fragmentação dos partidos da oposição, visando impedir que as eleições gerais de 1982 acabassem adquirindo um caráter plebiscitário em que o regime fosse colocado a prova, e favorecendo, dessa maneira, o desempenho eleitoral do partido da

situação, o PDS.

A constatação desse caráter casuísta não estava equivocada. O grande problema é que essa construção teórica não foi capaz de identificar que, na reforma de 1979, estavam em curso na verdade dois processos: um, casuísta, que correspondia a lógica do próprio regime; e outro, de sentido bastante diverso, que apontava para a organização sob forma de instituições político-partidárias, da expressão política de um novo Brasil e de uma nova elite política, nova por ser nova, ou nova em seu papel em um país redemocratizado. Os partidos que surgem com a reforma de 1979 nascem de um contexto casuísta, mas não por isso perdem sua autenticidade. Tanto que serão eles, ou suas dissidências e sucedâneos, que irão organizar essa nova democracia pluralista e competitiva a partir da década de 80.

Além de não enxergar esse conteúdo de autenticidade, a crítica ao casuísmo pareceu presa a referência da recomposição do sistema partidário de 1946/1964. Essa referência, obviamente, acabou frustrada. Há, nessa construção teórica, uma expectativa nitidamente restauracionista, quando na verdade cabia ao novo sistema partidário organizar a expressão política de uma nova sociedade brasileira, que após o final do regime militar era substancialmente diferente do que o era antes de 1964.

Ao argumento do casuísmo, se agregou o argumento de que o Brasil representava um caso notório de “subdesenvolvimento partidário”. Esse subdesenvolvimento, fruto de uma ausência de continuidade, quer institucional, quer simbólica, entre sistemas partidários que marcam os diferentes momentos de nossa vida política, acabaria caracterizando os novos partidos como organizações frágeis, indisciplinadas, amorfas sob

o ponto de vista ideológico e programático, e incapazes de oferecerem referências organizadoras da preferência do eleitor.

Serão imputados diversos defeitos ao sistema partidário que surge a partir de 1979, que, segundo esse diagnóstico, irá reproduzir os vícios que caracterizam a história do desenvolvimento do nosso sistema político. A ausência de definições programáticas e de um perfil político claro, capaz de diferenciar os partidos políticos entre si, acabaria tornando as alianças políticas erráticas e flutuantes ao sabor de cada conjuntura e, principalmente, dos interesses pessoais dos chefes políticos.

A fragilidade dos partidos se expressaria, da mesma forma, na sua incapacidade de controle sobre a ação de seus parlamentares. Desta maneira, incapazes de organizar a referência dos eleitores, e incapazes de uma ação coesa no plano legislativo, onde a lógica partidária seria suplantada por uma lógica individualista no comportamento dos parlamentares, os partidos acabariam destituídos tanto de uma função governativa, quanto de uma importância eleitoral relevante. Seriam incapazes, portanto, de organizar a nova democracia.

Estariamos, desta forma, diante de alguns riscos bastante sérios, sob o ponto de vista do futuro da democracia: primeiro, a ininteligibilidade do processo eleitoral, fruto das indefinições e do amorfismo do nosso sistema partidário, assim como da excessiva fragmentação dos partidos políticos brasileiros, acabaria se impondo como um bloqueio para o estabelecimento de canais de representação entre sociedade e governo.

Em segundo lugar, a incapacidade de comando dos partidos sobre os

seus parlamentares, o imperativo de uma lógica individualista dentro do Congresso, somados ainda à indisciplina e a migração parlamentar inter-partidos, acabaria determinando uma situação de virtual ingovernabilidade, pelo menos para um governo que quisesse se apoiar em partidos políticos para estabelecer uma base parlamentar que lhe conferisse estabilidade. Esse imperativo do individualismo nos parlamentares levaria o Executivo, durante o governo do presidente José Sarney, a recorrer ao expediente histórico da cooptação como *modus operandi* de governo, o que, evidentemente, agrava o problema da excessiva centralização do poder político.

Este quadro acaba determinando uma reincidência, também, no personalismo e no clientelismo como características dominantes da política brasileira, contribuindo para acentuar ainda mais a cultura anti-partido em nosso eleitorado e, por conseqüência, a sua desilusão com a própria participação política e democrática.

Esse conjunto de circunstâncias faz com que os partidos enfrentem, no Brasil, uma ameaça que configura uma “situação alarmante”(Lima jr., 1993: 26), e que implicaria em uma crise na representação política, cujo desenlace seria inteiramente imprevisível. Se, por um lado, o calendário eleitoral estava sendo devidamente cumprido, por outro, as instituições políticas responsáveis por garantirem a continuidade da democracia, particularmente os partidos políticos, estariam *sub judice*. Portanto, se a natureza democrática do novo regime não poderia ser questionada, sobravam razões para se acreditar na sua consolidação e continuidade.

Os partidos políticos brasileiros, dessa forma, condenados a uma “infância permanente” eram apontados como um dos “mais sérios impedimentos para a consolidação democrática”. Uma profecia que

parecia se confirmar com a eleição presidencial de 1989, que consagrou o *outsider* Fernando Collor, e na qual as urnas reservaram uma posição marginal para os grandes partidos, que haviam protagonizado a transição do regime militar para o governo civil de José Sarney e da Aliança Democrática.

2. A fatalidade da democracia : a realidade contra a teoria

A grande questão é que essa crise anunciada não se confirmou. Pelo contrário, o calendário democrático, e as instituições responsáveis pelo seu funcionamento, sobreviveram junto com o experimento democrático. Como ficou claro, ao longo desse trabalho, a nossa conclusão é que o desempenho dos partidos nessa transição para a democracia, desde o processo de negociação que levou ao governo da “Aliança Democrática”, até o restabelecimento das eleições diretas e periódicas para a Presidência da República, foi satisfatório.

O Brasil vive, hoje, uma democracia razoavelmente consolidada. A idéia de “consolidação da democracia” é, em si, bastante complicada, ainda mais se tratando de um país com uma larga tradição autoritária, e cuja história política é marcada pelo intervencionismo do poder central. Por isso, abrindo mão do que Maffesoli (1988) chama da “dureza do conceito”, e recorrendo ao que esse mesmo autor advoga como “a moleza da idéia”, preferimos afirmar que o Brasil “vive” uma democracia “razoavelmente consolidada”.

É imponderável prognosticar se a democracia brasileira está, definitivamente, salva da hipótese de novos retrocessos autoritários. Com o recolhimento dos militares da cena política, é imprognosticável inclusive saber de onde viria essa ameaça. A democracia é, intrinsecamente, um regime de incertezas e admite conviver com aqueles que a ameaçam. Me parece que a idéia de “democracias consolidadas” se aplica tão somente a países onde há uma secularização desse regime, e principalmente onde há uma cultura democrática enraizada tanto na sociedade, quanto, principalmente, no sistema político. Para os países que tem o desafio de consolidar um

sistema democrático em plena década de 80, creio que é necessário buscarmos novos parâmetros, menos rigorosos, e que busquem fundamentalmente a identificação de tendências e de comportamento dos atores políticos.

Esse é o nosso ponto de referência para o caso brasileiro. O sentido da transição política brasileira (se é que podemos falar ainda em transição) é claramente o da afirmação da democracia. Isso se deduz tanto de uma leitura dos principais acontecimentos que marcam a história do país a partir de 1979, quando do comportamento dos atores políticos. O Brasil experimenta hoje uma democracia política pluralista, com eleições diretas e periódicas em todos os níveis, cujo calendário vem sendo religiosamente respeitado, sendo que suas alterações e variâncias mais significativas, como a mudança no tempo do mandato do Presidente da República, e a introdução do dispositivo da reeleição, foram realizadas por dentro do Congresso e em respeito aos dispositivos constitucionais.

Junto a essa democracia pluralista, afirmou-se também no Brasil a liberdade de organização partidária; a liberdade de imprensa e a liberdade de manifestação. Da mesma forma, surgiram novas formas de organização da sociedade e de movimentos sociais, o que pode ser aferido não só no crescimento do sindicalismo e na articulação de pelo menos duas grandes centrais sindicais (CUT e Força Sindical), como no aparecimento de ONG's, associações voluntárias, conselhos profissionais, associações de bairro, movimentos autônomos como os movimentos de mulheres, o Movimento dos Sem-Terra, entre inúmeros outros.

Dois outros argumentos são importantes para essa identificação, de

que o Brasil vive uma democracia razoavelmente consolidada. O primeiro deles, é que o pluralismo político brasileiro é, hoje, efetivamente competitivo. O nosso sistema partidário apresenta um *continuum* direita-esquerda bem estabelecido, com organizações relevantes sob o ponto de vista político tanto nos extremos como no centro desse *continuum*. Como organizações relevantes nos referimos aqui a partidos com expressão eleitoral, que ocupam postos governamentais importantes em nível federal, estadual ou nos municípios, e como capacidade de influenciar decisivamente as decisões no Congresso, seja em razão de sua bancada parlamentar; de sua capacidade de articulação ou do seu potencial de chantagem (oposição). No capítulo terceiro nominamos PT, PSB, PDT, PMDB, PSDB, PTB, PFL e PPB como os oito partidos que compõe esse grupo de partidos relevantes, que correspondia a 93% da composição do Congresso Nacional em Novembro de 1997. Essa condição de competitividade do pluralismo político brasileiro refletiu-se nas três eleições presidenciais realizadas entre 1989 e 1998, onde observamos em cada uma delas pelos menos uma candidatura de esquerda/centro-esquerda; e de direita/centro desempenhando papéis relevantes.

Em 1989, coube a Lula (PT/PSB/PC do B) e a Leonel Brizola (PDT) desempenhar o primeiro papel, e a Fernando Collor (PRN) desempenhar o segundo. Em 1994 e 1998, Lula (PT/PSB/PC do B, aliança à qual em 1998 somou-se o PDT) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB/PFL/PTB, aliança a qual em 1998 somou-se o PPB) ocuparam, respectivamente, essas posições

O segundo argumento a favor do nosso diagnóstico é que há uma adesão do conjunto das elites políticas brasileiras, da sua esquerda à sua direita, à democracia como método de competição política, adesão

essa que se expressa na renúncia explícita da violência como método de conquista do poder; na crença de que é possível chegar ao governo através do voto; na participação em processos eleitorais e no exercício de mandatos executivos que resultam desse processo de competição política.

Alguns acontecimentos colocaram a prova, nos últimos dezoito anos, essa adesão dos atores políticos a democracia. O mais significativo sem dúvida foi o *impeachment* do Presidente Fernando Collor. A “era Collor” foi emblemática, primeiro, porque colocou à prova a capacidade dos partidos em sobreviver a um governo de um presidente *outsider*. Os partidos continuam aí, e Collor não. Segundo, porque colocou esse mesmo conjunto de partidos, alguns como o PMDB e o PFL, de grande representatividade no Congresso mas de desempenho pífio nas eleições de 1989, diante do desafio de remover o primeiro presidente civil eleito de forma direta, após vinte e um anos de governo militar, sem arranhar o calendário democrático e abalar as suas instituições. Esse desafio foi vencido com êxito, em uma mostra tanto de adesão a democracia, como de maturidade política dos nossos principais partidos políticos.

Em um outro sentido, a capacidade que as forças políticas conservadoras e de direita demonstraram em conviver com partidos de esquerda com força eleitoral expressiva, que por duas ocasiões (1989 e 1994) estiveram bastante próximos de chegar à Presidência da República, e que governam, ou já governaram, municípios e estados importantes, também ilustra o grau de adesão a democracia que afirma-se como consenso em nosso sistema político.

Por último, ressaltamos nesse trabalho que nem mesmo a agenda de

reformas econômicas de caráter liberalizante, que começaram a a ser implementadas no país a partir da década de 90, representaram, como ocorreu em outros países, um risco de retrocesso autoritário.

Esse conjunto de evidências é que tornou imperiosa uma atualização sobre a leitura que a Ciência Política brasileira produziu após a reforma partidária de 1979, através de muitos autores importantes referenciados ao longo dessa dissertação, sobre o papel e as imperfeições do nosso sistema partidário, diagnosticando em regra para a sua inaptidão diante das tarefas colocadas pela agenda de redemocractização do país. A democracia se impôs como uma fatalidade, contraditória com a teoria da crise.

3. Assistimos a consolidação de um novo sistema partidário?

A nossa conclusão é que o grande problema teórico, que origina essa incongruência entre o diagnóstico da fragilidade congênita dos nossos partidos e da sua incapacidade em lidar com as demandas da agenda da transição democrática, e o fato de que o Brasil, passados quase vinte anos da reforma partidária de 1979, vive uma democracia aparentemente estável, nasce exatamente da descontextualização da crítica ao nosso sistema partidário.

Há, no trabalho de alguns autores analisados nessa dissertação, uma clara referência idealizada nos partidos societários de estilo europeu. Renato Boshi e Ely Diniz são explícitos, aliás, em reivindicar esse modelo, como citamos no capítulo primeiro. Fundamentalmente, partidos construídos de ‘baixo para cima”, ou seja, como representação de setores sociais organizados, unificados em torno de programas globais e identidades ideológicas, a partir do qual estabelecem alianças e políticas com o objetivo de chegar a condição de governo, para assim realizar as reivindicações e proposições contidas nesses programas. A ação de parlamentares e governantes, logicamente, corresponderia a um concerto coletivo visando maximizar as oportunidades de êxito na realização desse programa. Esse modelo idealizado também facilitaria, para o eleitor, o desafio de identificar-se em um dos partidos componentes do sistema político, garantido-se, assim, uma certa “inteligibilidade” para o processo de representação.

Essa referência está descontextualizada da história política brasileira, onde, de um modo diferente, a formação do Estado e de seus estamentos burocráticos precedeu a conformação da sociedade política

e a organização da própria sociedade. A historiografia da representação política em nosso país é marcada por uma dinâmica de cooptação e exclusão, por parte do Estado, dos setores sociais que irão lhe prestar apoio, ou não. Um processo, portanto, exatamente inverso, onde não há manifestações de demandas como exigência da sociedade perante o Estado, mas sim uma dinâmica de competição intra-social pelas benesses estatais, vistas, dessa forma, como uma espécie de favor.

Os nossos partidos políticos, dessa forma, sempre foram, nos diferentes momentos em que tivemos formações partidárias distintas, condicionados por essa realidade, e antes de se construírem como um produto da sociedade atuando sobre o Estado, surgiram como obra, criação e instrumento do Estado; desempenhando não uma função de representação organizada de setores da sociedade, mas sim de instrumento de cooptação a serviço do próprio Estado.

Dessa maneira, a análise sobre o quadro partidário brasileiro não pode ser estruturada, a priori, sobre um “vir a ser”, mas, ao contrário, partir desses condicionantes que contextualizam a sua estruturação para diagnosticar se, neste quadro, essas organizações foram capazes de desempenhar um papel satisfatório sob o ponto de vista da consolidação da democracia e, mais do que isso, se a sua intervenção no cenário político brasileiro pós-transição tem como sentido superar ou não essa relação de tutela.

Além dessa descontextualização em relação a historiografia da formação do Estado e do sistema político de representação no Brasil, também é necessário que se coloque em outros termos a relação entre consolidação do sistema partidário e consolidação da democracia. Lamounier, em uma das passagens citadas por nós no capítulo

primeiro, chega a referenciar que “partidos fortes e bem enraizados são um pressuposto indispensável para a consolidação da democracia”. É justamente essa ordem de fatores que nos propomos a rever. No modelo teórico pelo qual optamos nesse trabalho, de uma maneira inversa, a consolidação de um sistema partidário forte será um resultado da consolidação da própria democracia, e não o contrário.

Os partidos políticos, e o sistema de partidos, tendem a fortalecer-se na medida em que são exigidos, e que o sistema político lhes reserva uma função dentro de uma arena específica. Essa função será fundamentalmente a expressão de interesses, opiniões e estados de sentimento da sociedade, a organização de um sistema de competição eleitoral pluralista para angariar votos, e o exercício da atividade parlamentar dentro do poder Legislativo. Os partidos existem, em primeiro lugar, em função de interesses e de eleições. É difícil imaginar que seja possível, portanto, sua consolidação, antes que esses dois elementos estejam presentes: a realização de eleições periódicas, e um contexto democrático onde a sociedade possa desenvolver e expressar demandas diante dos seus governantes.

Essa concepção sobre a verdadeira ordem dos fatores nos levam a considerar a hipótese de que vivemos, no Brasil, um momento de transição para um sistema partidário consolidado. O estabelecimento de um sistema partidário pluralista competitivo, a manutenção do calendário democrático, a adaptabilidade e capacidade de sobrevivência desses novos partidos ao novo contexto democrático, a autonomização dos projetos partidários em relação aos interesses do poder central, e a atuação dos partidos dentro do parlamento são alguns dos indicadores dessa fase de transição.

Fundamentalmente, podemos dizer que os partidos políticos brasileiros conquistaram no Brasil arenas específicas, nas quais essas organizações possuem um papel decisório central. Essas arenas são a arena eleitoral e a arena parlamentar.

Cabem aos partidos, e somente a eles, apresentarem candidatos a cargos eletivos. A configuração, portanto, de governos e de oposições dependem de uma competição nas urnas, protagonizadas por partidos e por frentes partidárias que são formadas a partir de um processo de negociação intra-elites políticas. Da mesma forma, os dados mostrados por nós no capítulo terceiro, mostram que os partidos também são atores relevantes dentro do Congresso, no sentido de que a sua orientação e posicionamento influi decisivamente nos votos do plenário.

Pode-se dizer, portanto, apesar da cultura anti-partido que a população brasileira aparentemente ainda cultiva, ou de um padrão de voto flutuante e referenciado em líderes políticos, que os partidos são atores de extrema relevância no contexto político brasileiro. Relevância, aliás, que já havia sido demonstrada no processo de “transição pactuada” que levou a vitória de Tancredo Neves no colégio eleitoral de 1984. É procedente, portanto, que os nossos estudos acadêmicos em Ciência Política lancem as suas luzes, daqui em diante, não para reiterar um corolário de mazelas que supostamente afligiriam os nossos partidos políticos, mas sim para hipóteses de consolidação desse novo sistema partidário no Brasil.

Siglas utilizadas neste trabalho:

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Popular
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Socialdemocracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional

Referências Bibliográficas:

BOBBIO, Norberto. (1989) O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BOSCHI, Renato & DINIZ, Eli. (1989), A Consolidação Democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In *Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: dilemas da Nova República.* Rio de Janeiro, Vértice.

DINIZ, Ely. (1990), Transições, Partidos e Regimes: algumas considerações. In *Continuidade e Mudança no Brasil da nova República.* Rio de Janeiro, Vértice.

DEUTSCH, Emiric et alli. (1966), Les Families Politiques. Paris, Minuit

DUVERGER, Maurice. (1970), Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro, Zahar.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1995), Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. In *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, n3.

GAXIE, Daniel. (1989), Le vote comme disposition et come transaction. Paris, FNSP.

HERMET, Guy. (1993), Culture et Democracie. Paris, Albin Michel

HUNTINGTON, Samuel P. (1994) A Terceira Onda: a redemocratização no final do século XX. São Paulo, Ática

LAMOUNIER, Bolívar. (1990), Partidos e Utopias. São Paulo, Edições Loyola.

LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. (1986) Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro. São Paulo, Brasiliense.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1993), Partidos Políticos e Instituições Democráticas no Brasil dos anos 80. São Paulo, Edições Loyola.

MAFFESOLI, Michel. (1988), O Conhecimento Comum. São Paulo, Brasiliense

MICHELS, Robert. (1982), Sociologia dos Partidos Políticos. Brasília, UNB.

PINTO, Celi. (1996), Uma Ordem no Caos: o Discurso nas Eleições Presidenciais de 1994. in Pinto, Celi (org) *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre, Editora da Universidade.

PRZEWORSKI, Adam. (1994), Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

ROUQUIÉ, ALAIN. (1985), O mistério democrático – das condições da democracia às democracias sem condições. In Rouquié, Alain (org) *Como Renascem as Democracias*. São Paulo, Brasiliense

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1988) Paradoxos do liberalismo. Rio de Janeiro, IUPERJ.

SANTOS, Wanderley Guilher dos. (1990) Partidos Políticos não são "Geni". In *Cadernos de Conjuntura IUPERJ*, n26. Rio de Janeiro (mimeo)

SARTORI, Giovanni. (1982), Partidos e Sistemas Partidários. Brasília, UNB.

SARTORI, Giovanni. (1994), A Teoria da Democracia Revisitada. São Paulo, Ática.

SCHUMPETER, Joseph. (1961), Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

SILVA, Golbery do Couto e. (1981), Conjuntura Política Nacional. O Poder Executivo e a Geopolítica no Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1983), Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1946). São Paulo, Alfa-Omega

SOUZA, Maria do Carmo de. (1988), Sob a Espada de Dâmocles.

SCHWARTZMAN, Simon. (1988), As Bases do Autoritarismo Brasileiro. Rio de Janeiro, Campus.

WEBER, Max. (1987), Economia Y Sociedad. México, Fondo de Cultura Econômica.