

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**O PODER COMO VOCAÇÃO: O PFL NA POLÍTICA BRASILEIRA
(1984-2002)**

Juliano Corbellini

Porto Alegre

Outubro de 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O PODER COMO VOCAÇÃO: O PFL NA POLÍTICA BRASILEIRA

(1984-2002)

Tese de Doutorado

Autor: Juliano Corbellini

Orientadora: Professora Dra. Céli Regina Jardim Pinto

Porto Alegre

Outubro de 2005

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1 Partidos e governo: o Estado como locus de reprodução partidária	22
Capítulo 2 Afinal, os partidos políticos são importantes no Brasil?	44
Capítulo 3 O poder como vocação: o desempenho institucional do PFL	74
Capítulo 4 Com Tancredo, e depois com Collor	131
Capítulo 5 A grande aliança com Fernando Henrique Cardoso	188
Conclusão	240
Lista de Tabelas	252
Siglas Utilizadas	255
Referências bibliográficas	256

Agradecimentos

Ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e em especial a minha professora orientadora, Dra. Céli Regina Jardim Pinto, pelo seu trabalho, e pela sempre renovada paciência com esse orientando. Ao professor Francisco Ferraz, “kota” e mestre dos mestres, e ao colega Paulo Moura, co-responsáveis pela construção das hipóteses dessa tese. A Universidade Luterana do Brasil e ao Instituto Tancredo Neves, pelo apoio ao projeto, e a professora Argelina Figueiredo, pela gentil concessão de informações do banco de dados do Cebrap.

“Luis Eduardo Magalhães deve ter saudade do tempo da ditadura,
do tempo do preno e arrebento.”

Fernando Henrique Cardoso, atacando o PFL durante a “crise da pasta rosa”,
em Novembro de 1995.

“Isso é que é partido!”

Fernando Henrique Cardoso, agradecendo o apoio do PFL à
emenda da reeleição, em janeiro de 1997.

“Não sou monarquista. Mas uma oligarquia de vez em quando faz bem.”

Luis Eduardo Magalhães, após a aprovação da emenda da reeleição, em fevereiro 1997.

“Nada é tão traiçoeiro quanto o que é evidente.”

Joseph Schumpeter.

Resumo

Esta tese de doutorado analisa o papel desempenhado pelo Partido da Frente Liberal na política brasileira entre os anos de 1984 e 2002, enfocando a importância desse partido no processo de formação dos governos e na implementação de sua agenda legislativa, sua influência dentro da Câmara dos Deputados, a posição que ele ocupa no novo sistema partidário brasileiro e a sua influência sobre os grandes rumos da política nacional. Essa tese sustenta que o PFL irá desempenhar um papel de moderno partido de governo, tendo um papel estratégico e insubstituível para viabilizar a agenda legislativa dos governos que se sucedem nesse período. Ao mesmo tempo, o PFL irá ocupar espaços generosos e importantes na estrutura do próprio poder Executivo, através da indicação de ministérios. Além disso, esta tese afirma que, ao longo desse período, o PFL conquistou e ampliou sua importância como *player* dentro do Congresso, chegando, na legislatura de 1998-2002, ao ponto mais próximo de uma *pivotal position* na Câmara dos Deputados, resultante do peso representativo de sua bancada e da sua disciplina em plenário, maior do que a de todos os outros partidos que ocuparam posições de governo. Esses e outros indicadores que procuramos demonstrar nos levam a afirmar que o PFL ocupa uma posição central no novo sistema partidário brasileiro que se forma a partir da década de 1980, demonstrando um grau de institucionalização que está entre os maiores dentre os partidos políticos do Brasil contemporâneo. Por fim, afirmamos que o PFL representa um fenômeno político paradoxal, na medida em que articula características de arcaísmo e modernidade, agindo com eficiência tanto na ponta moderna do sistema político brasileiro, na qual se formam governos partidários e se afirmam modernos partidos de governo, quanto na sua ponta tradicional, na qual sobrevivem relações políticas tipicamente clientelísticas, decorrentes da lógica patrimonialista presente na formação do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Brasil – Governo – Partidos Políticos – PFL

Abstract

This doctoral thesis analyzes the role played by the Partido da Frente Liberal [Liberal Front Party] between 1984 and 2002, focusing in the party's importance in the government's formation and its legislative agenda, its influence within the Chamber of Deputies, the position it occupies in the new Brazilian parties system and its influence over the national politics' major course. This thesis sustains that PFL will play the part of a modern government party, having a strategic and irreplaceable role to make feasible the followed government's legislative agenda during this period of time. At the same time, PFL will occupy generous and important spaces within the Executive power itself by indicating ministries. Furthermore, this thesis affirms that, throughout this period of time, PFL has conquered and enlarged its importance as a player inside the Congress, so much that it got – in the 1998-2002's legislature – to the nearest point to a pivotal position in the Chamber of Deputies, as a result of all the other parties with government participation. This and other indicators which we attempt to demonstrate allow us to affirm that PFL occupies a central position in the new Brazilian parties system formed from the 1980's on, establishing a degree of institutionalization that is one of the greatest among contemporary Brazil's political parties. At last, we sustain that PFL represents a paradoxical political phenomena, since it articulates archaism and modernity characteristics, acting with as much efficiency in the modern end of Brazil's political system – in which parties governments are formed and modern government parties affirm themselves – as in its traditional end, in which typically parishioner political relations still survive, resulting from the patrimonial logic that lies within the formation of the Brazilian State.

Keywords: Brasil – Governo – Partidos Políticos – PFL

Introdução

Esta tese de doutorado se propõe a analisar o papel que o Partido da Frente Liberal (PFL) desempenha na política brasileira entre os anos de 1984 e 2002. Nossa hipótese é que, nesse período, o Partido da Frente Liberal irá desempenhar um papel de destacada importância no sistema partidário brasileiro, na ocupação de espaços governamentais e no processo de definições que ocorre na arena legislativa, onde será um leal e decisivo parceiro para os governos que se sucederam no Brasil. Tentaremos demonstrar que, nesse período, o PFL se constitui como um típico “partido de governo”, tal qual o modelo que encontramos nas democracias pluripartidárias européias. A eficiência política destacada do PFL, nesse período, decorre exatamente da sua capacidade de desempenhar esse papel de um moderno partido de governo, num período em que, no Brasil, verifica-se, segundo a perspectiva teórica desenvolvida por um conjunto de autores, e adotada por nós, um momento de amadurecimento institucional que leva à conformação de governos de partido, em meio a um sistema multipartidário e um ambiente de competição política pluralista.

Assim, a trajetória do PFL é expressão e parte de um processo de modernização e fortalecimento do sistema partidário brasileiro. Um processo que, na nossa perspectiva, ainda é desigual entre as diversas organizações partidárias do

país. Tentamos demonstrar, em passagens desse trabalho, que convivem no sistema partidário brasileiro organizações mais maduras sob o ponto de sua solidificação institucional. São partidos mais expressivos sob ponto de seu peso no sistema representativo, mais coesos e disciplinados, e mais definidos sob o ponto de vista programático. Esses partidos desempenham um papel central no funcionamento do presidencialismo de coalizão, convivendo num sistema no qual partidos periféricos ainda ocupam posições residuais significativas. O PFL, o PT e o PSDB são os partidos que ocupam essa posição central nesse sistema partidário contemporâneo no Brasil. Não é nossa intenção aqui tratar do papel desempenhado por esses outros dois partidos. Sendo assim, nesse caso, partiremos da premissa de que PT e PSDB se caracterizam por serem partidos fortes e modernos, nos termos aqui definidos. Nossa intenção é demonstrar que o PFL também compõe essa elite do nosso sistema partidário, por sua capacidade e eficiência política e, como já afirmamos, por conseguir se constituir como moderno partido de governo. É sobre esse partido que se debruçam as nossas hipóteses.

O PFL, entre 1985 e 2002, demonstra grande eficiência na sua estratégia de ocupação do poder ao longo de dezessete anos, só saindo dele após a eleição de Lula (PT) à Presidência da República. O Partido da Frente Liberal foi fundado em 1984 como dissidência do PDS, partido esse que sucedeu à Aliança Reformadora Nacional (Arena) na reforma partidária de 1979. O surgimento do PFL, denominado então somente como “Frente Liberal”, foi decisivo para a derrota do

candidato do PDS, Paulo Maluf, no Colégio Eleitoral de 1984 e para assegurar a vitória de Tancredo Neves, do PMDB.

Desde então, o PFL participou de todos os governos civis que se sucederam até 2002. Participou do Ministério de José Sarney e foi a principal força articuladora do chamado “Centrão”, bloco que garantia a sustentação desse governo no Congresso. O PFL foi também o principal partido da base *minimal winner* do governo Collor. Conseguiu sobreviver ao episódio do impeachment de Collor e permaneceu no Ministério do novo presidente da República, Itamar Franco, empossado em 1992. O Partido da Frente Liberal compôs com o PSDB a chapa presidencial que venceu as eleições de 1994 e foi o principal partido aliado ao presidente Fernando Henrique Cardoso em seus dois governos. A importância do PFL nos dois mandatos de Fernando Henrique pode ser avaliada pela sua presença em ministérios de grande importância e pelo seu papel decisivo na viabilização do núcleo central da agenda do governo no Congresso: os projetos de reforma constitucional e a emenda que permitiu ao presidente da República se candidatar à reeleição em 1998. Entre 1985 e 2002, portanto, o PFL foi, com exceção talvez do governo Itamar, o principal parceiro e aliado estratégico para os presidentes eleitos estruturarem sua base parlamentar e viabilizar sua agenda no Legislativo.

Nesse período, a representação do PFL nos ministérios esteve quase sempre equilibrada com sua força no Congresso, ocupando postos de grande importância pelo seu volume orçamentário e/ou pelo seu potencial para a alimentação de redes de clientela política. Além disso, o PFL foi, entre as legendas que compuseram

governos nesse período (PFL, PSDB, PMDB, PTB e PPB), o partido com o maior índice de disciplina no plenário da Câmara dos Deputados e o segundo mais disciplinado entre todos os partidos, ficando atrás somente do Partido dos Trabalhadores.

Nesse mesmo período, o PFL conseguiu manter uma presença significativa na Câmara dos Deputados. Em 1998, ano da reeleição de Fernando Henrique Cardoso, chegou à condição de maior partido da casa, fazendo 20,4% dos votos. Nas eleições de 2002, quando Lula se elegeu Presidente, o PFL não conseguiu unificar uma posição diante do pleito presidencial após o rompimento da aliança com o PSDB, mas mesmo assim conseguiu eleger a segunda maior bancada da casa, ficando à frente de todos os outros partidos que compunham a aliança de Fernando Henrique com 13,6% dos votos (nessa eleição, o PT fez a maior bancada, com 17,2% dos votos). Assim, o peso significativo do partido num contexto multipartidário, somado a um índice de disciplina superior à média do sistema, deixa o PFL sempre muito perto do espaço da *pivotal position* no Congresso Nacional, ou seja, numa posição estratégica para a articulação de maiorias em plenário.

A capacidade de articulação do PFL no Legislativo pode ser medida também pelo seu desempenho na aprovação de emendas parlamentares ao Orçamento da União e pela sua capacidade de levar o Executivo a efetivamente executar essas emendas, também superior aos outros partidos. Podemos afirmar, assim, que o PFL, no período que compõe nossa tese, foi um ator protagonista nas decisões do

Congresso, um interlocutor obrigatório para todos os presidentes da República, demonstrando inclusive uma grande capacidade em arcar com os riscos político eleitorais de ser governo, quando essa condição implica grandes custos. O PFL assumiu a linha de frente na defesa dos cinco anos de mandato para o presidente Sarney, tentou salvar o governo de Fernando Collor quase que até o último momento, foi o partido mais disciplinado da base do presidente Fernando Henrique Cardoso na tentativa, mal sucedida, de aprovação do Projeto de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência, a reforma mais antipática à opinião pública proposta por esse presidente. Além dessa capacidade de arcar com custos, o PFL irá procurar interferir nas coalizões da qual participa com uma visão própria sobre a agenda política dos governos. Assim, o seu comportamento, ao longo desses dezessete anos, acabará demonstrando uma eficiência política típica de um moderno *partido de governo*.

Temos, dessa maneira, um conjunto de indicadores que nos permitem sustentar que o Partido da Frente Liberal atinge um grau bastante significativo de força institucional, que evidentemente deve ser contextualizada nos marcos do sistema partidário brasileiro. Entre esses indicadores de força institucional, destacamos o tempo de permanência de uma elite política no poder (Raniolo, 2000); a sua adaptabilidade e capacidade de sobreviver às variações no ambiente externo (Huntington, 1994); o domínio de uma clientela e o desempenho de um papel de importância em uma arena específica (Souza, 1986); o comportamento de partido de governo e a ocupação de uma *pivotal position* no parlamento (Budge e

Keman, 1990); e, finalmente, a capacidade de retirar do Estado recursos para a sua reprodução política (Mair, 1994).

O paradoxal, entretanto, é que esse moderno partido de governo possui uma gênese que vamos tratar aqui como “arcaica”. Essa gênese pode ser percebida de diversas maneiras. Primeiro, pela forma e pela elite que dirige o seu próprio nascimento. O PFL surge, como partido político, através de um rompimento “por cima” do sistema partidário, com o deslocamento de um grupo expressivo de governadores oriundos preponderantemente do Nordeste e de um grupo parlamentar ligados anteriormente ao PDS e à base de sustentação do regime militar. Ou seja, o partido nasce por dentro do Estado, recolhendo fragmentos da base política do antigo sistema autoritário, um processo, aliás, que guarda analogia com o surgimento do PSD (Hipólito,1985).

Essa gênese “arcaica” também é perceptível na natureza de sua relação com sua clientela política. O PFL é um partido que se alimenta das estruturas típicas de reprodução política nos marcos do neopatrimonialismo. Nesse sentido, consideramos importante resgatar rapidamente esse conceito, descrito em Schwartzman (1988). Segundo o autor, o sistema político brasileiro não se forma como representante de interesses de grupos sociais específicos e funciona segundo uma lógica própria, agindo preponderantemente como agentes na cadeia de distribuição de benesses do Estado. Assim, o caminho da cooptação dos partidos pelo Estado (expresso no apoio ao governo) significa o acesso a benesses próprias

para alimentar clientelas políticas e, numa hipótese inversa, a recusa em emprestar esse apoio significa o risco da exclusão dessa cadeia de benesses.

Ora, o PFL como vimos nasce “por cima”, ou seja, não carrega traços de um partido societário que acompanham, por exemplo, o PT na sua relação com o sindicalismo, ou o PSDB na sua relação com o empresariado paulista. O PFL é um partido do Estado, que alimenta grande parte de suas clientelas eleitorais, cerca de metade dela concentrada na Região Nordeste, com a distribuição de benesses estatais oriundas de sua presença no governo, ou seja, mantendo relações de cunho clientelístico. Vemos então que a gênese arcaica do PFL a que nos referimos trata-se fundamentalmente de uma gênese patrimonialista, representada tanto pela elite política que forma o partido quanto pela lógica de reprodução de suas bases políticas e eleitorais.

Nessa perspectiva, o PFL representaria um paradoxal exemplo de um partido político que *articula características de arcaísmo e modernidade*. Um suspiro do velho sistema político brasileiro, na vanguarda do processo de articulação do novo sistema político brasileiro.

A percepção desse paradoxo nos conduz a um ponto significativo: o êxito político do PFL pode derivar justamente dessa sua condição ambígua. Ou seja, da capacidade de explorar os recursos políticos tradicionais à lógica patrimonialista no Brasil, que se expressa principalmente na dinâmica de relação com suas clientelas eleitorais, e da qualidade de sua ocupação do aparelho do Estado, combinada com um comportamento de moderno partido de governo, expresso por diversos

indicadores na sua relação com as coalizões que se formam nesse período. O conjunto de indicadores que iremos explorar, ao longo da tese, mostra que há uma diferença significativa nos comportamentos do PFL em relação ao PMDB, ao PTB e ao PPB no que diz respeito tanto a sua disciplina no apoio ao governo quanto na sua influência programática na política brasileira nesse período. Mostra também que essa diferença se traduz em ganhos, tanto no legislativo (através da liberação de emendas) quanto em presença no Executivo. Ou seja, parece haver efetivamente uma eficiência maior do PFL como partido de governo.

Embora a afirmação a seguir não se constitua como uma das hipóteses dessa tese, poderíamos ainda levantar que essa ambigüidade entre arcaico e moderno, expressa no PFL, guarda consistência com a ambigüidade do próprio processo de modernização do sistema político brasileiro. A transição democrática no Brasil não foi feita através de rupturas políticas ou institucionais profundas; as novas elites políticas que se afirmaram durante a luta contra ditadura (os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva são suas expressões genuínas) chegaram ao poder, mas governaram em coabitação com os restos das antigas elites tradicionais; e os diferentes projetos de mudança de sentido antipatrimonialista dos governos Collor, Fernando Henrique e Lula tiveram em suas estratégias de implementação as práticas políticas típicas do patrimonialismo. Essa coerência, assim, também pode ajudar a explicar o êxito político do PFL, capaz de operar com eficiência na ponta moderna, e na ponta arcaica da política brasileira.

No capítulo primeiro deste trabalho (“Partidos e Governo: o Estado como Locus de Reprodução Partidária”) procuramos realizar uma rápida retrospectiva do debate, na teoria política moderna, sobre a hipótese de declínio dos partidos políticos nas democracias ocidentais com o advento dos *catch all parties* (Kirchheimer, 1971). Nesse capítulo, adotamos como perspectiva teórica a interpretação de que o surgimento dos modernos partidos de governo (Budge e Keman, 1990), capazes de fazer do Estado o seu locus de reprodução (Mair, 1994) indicaria, ao contrário do que afirma Kirchheimer, que tal declínio de fato não existiria. Embora as transformações na democracia europeia na segunda metade do século XX tenham tido como efeito a diluição das raízes sociais dos antigos partidos societários, essas organizações continuavam operando uma função de “responsividade”, ou seja, de tradução de preferências populares em políticas de governo, essencial para o funcionamento da democracia. Além disso, o acesso dos partidos à condição de governo e ao aparato do Estado lhes abriria uma nova fonte de recursos de reprodução política, que compensa a perda de raízes com bases sociais originárias. Ou seja, ao invés de uma crise ou declínio dos partidos, estaríamos assistindo ao declínio de certos paradigmas sobre o que são os partidos (Raniolo, 2000), notadamente da ideia liberal que concebe os partidos como grupos de homens que lutam pelo poder para realizar ideias que possuem em comum, e da ideia marxista, que concebe os partidos como representação política de interesses econômicos de diferentes classes sociais. Nesse capítulo, os conceitos de governo partidário e partido de governo (Budge e Keman, 1990), Estado como locus de

sustentação dos partidos (Mair, 1994), e da natureza dual dos partidos (Raniolo, 2000) serão particularmente importantes para analisar, ao longo do trabalho, a trajetória do PFL e o seu papel na política brasileira.

No capítulo segundo (“Afiml, os Partidos Políticos são Importantes no Brasil?”) procuramos fazer uma revisão do debate contemporâneo sobre a questão partidária no Brasil, contrapondo a uma tradição que poderíamos chamar “cética” ou “pessimista” sobre as condições do sistema partidário brasileiro (Lima Jr., 1993; Boschi e Diniz, 1989; Lamounier e Meneguelo, 1986; Mainwaring, 1997 e 2003) as interpretações que vêm no presidencialismo de coalizão brasileiro um arranjo institucional capaz de garantir governabilidade (Figueiredo e Limongi, 1999) e, no processo de consolidação do nosso sistema partidário, a evolução no sentido do surgimento de governos partidários e partidos de governo (Meneguello, 1998). Ambas as perspectivas sustentam a existência de um cenário de modernização institucional e de fortalecimento do papel dos partidos políticos no Brasil contemporâneo. O papel do PFL dentro do sistema partidário brasileiro será analisado por nós dentro desta última perspectiva.

No capítulo terceiro (“O Poder como Vocação: o Desempenho Institucional do PFL”), procuramos analisar um conjunto de indicadores sobre o desempenho institucional do PFL para ilustrar as hipóteses centrais dessa tese: o êxito político do PFL e a sua institucionalização como um dos partidos políticos fortes no sistema partidário brasileiro contemporâneo se deve a sua capacidade de operar dentro dos novos marcos institucionais do país, ao mesmo tempo em que

manobra, com competência, os recursos de reprodução política típicos da lógica patrimonialista brasileira, basicamente a ocupação de posições na máquina do Estado e a apropriação de recursos públicos para o favorecimento de bases eleitorais. Ou seja, o PFL acaba adquirindo uma importância ímpar e distintiva exatamente por sua capacidade de se movimentar com competência em dois mundos: o Brasil político arcaico da cooptação patrimonialista e o Brasil político moderno no qual se formam partidos de governo.

Nesse capítulo, além dos conceitos trabalhados nos capítulos primeiro e segundo, principalmente ao que se referem à formação dos governos partidários, a lógica de reprodução partidária por dentro do Estado e a dinâmica das coalizões no presidencialismo brasileiro, destacamos alguns parâmetros para analisar o grau de institucionalização dos partidos políticos: capacidade de preservar sua clientela eleitoral e de ter importância singular numa arena específica (Souza, 1986) adaptabilidade às variações externas (Huntington, 1994) e capacidade de manter um interesse mútuo, de todas as suas facções, na sobrevivência institucional da organização partidária (Raniollo, 2000). O PFL, segundo nossa interpretação, obtém sucesso em preservar sua clientela eleitoral, apesar de experimentar conjunturas políticas adversas (principalmente entre 1990 e 1994), tem uma importância estratégica na arena legislativa brasileira e, apesar de suas diferenças internas, possui na disciplina partidária um diferencial que o coloca em vantagem, em relação aos demais partidos, como parceiro em um sistema de coalizões.

No capítulo terceiro procuramos então demonstrar, para sustentar a nossa hipótese, que o PFL apresenta taxas superiores à média dos partidos que compõe governos entre 1985 e 2002 de ocupação de espaços no Executivo no que diz respeito a tempo, tamanho da representação e importância dos postos ocupados. Também demonstramos que, nesse período, o PFL manteve sempre uma bancada com peso relevante no conjunto da representação do Congresso, o que, aliado a índices de disciplina em plenário superiores a todos os outros partidos de governo nesse período, levaram-no a uma condição de principal *pivotal position* na Câmara após as eleições de 1998. Outro indicador importante quanto à força do PFL no Congresso será o seu desempenho em relação à aprovação e liberação de emendas parlamentares ao Orçamento, também superior aos demais partidos governistas.

Nos capítulos 4 (“Com Tancredo, e Depois com Collor”) e 5 (“A Grande Aliança com Fernando Henrique Cardoso”) procuramos, por fim, fazer uma retrospectiva histórica sobre a importância política do Partido da Frente Liberal para os governos dos quais fez parte entre 1985 e 2002. Nossa intenção com essa retrospectiva é demonstrar que a presença do PFL nesses governos transcendeu, em muito, a condição de um mero “partido no governo”, ou seja, de uma sigla cuja presença no Executivo se limita ao jogo de troca de apoios, de cargos por votos no Congresso. O PFL, na nossa visão, constituiu-se efetivamente como um partido de governo, isto é, como um partido cuja intervenção alterou os destinos políticos do país. A decisão e a articulação das elites pefelistas foram decisivas para a vitória de Tancredo Neves. O PFL, apesar de ter perdido espaços com a morte de Tancredo

Neves e a posse de José Sarney (ao contrário do que muitas vezes se supõe), acabou sendo o partido com maior coesão em torno do governo da Aliança Democrática e da articulação de seus interesses na Constituinte. Quando Fernando Collor optou por tentar um governo partidário, entregou seu governo ao PFL, que, aliás, foi quem primeiro sugeriu a esse presidente a hipótese da sua renúncia diante da evolução da crise do impeachment. E, por último, o PFL travou, dentro do governo Fernando Henrique, uma disputa de agenda em torno das Reformas Constitucionais, sendo o responsável pela estratégia que ajudou o governo primeiro a transformar profundamente o capítulo da ordem econômica da Constituição e depois a aprovar a emenda da reeleição.

Aliás, ainda sobre as emendas constitucionais apresentadas pelo presidente Fernando Henrique ao Congresso, duas observações são importantes. A primeira, sobre a alta coesão que o PFL apresentou em torno delas, maior do que do próprio PSDB, o partido do Presidente da República. A segunda é que, para os pefelistas, a defesa desses projetos guardou uma absoluta coerência com seus posicionamentos durante o processo constituinte, quando o partido foi derrotado pelo PT, o PMDB e o PSDB ao defender uma postura de corte mais liberal em torno dos temas dos monopólios estatais e na definição do capítulo referente à ordem econômica na Constituição Federal.

Por fim, é necessário um comentário a respeito do título dessa tese. Concluímos a redação de “O Poder Como Vocação” justamente num momento no qual o PFL não está no poder e faz oposição dura ao governo de Luiz Inácio Lula

da Silva (PT). Não nos parece que haja uma incongruência nesse fato. Em um contexto democrático, estar no poder é uma condição circunstancial. O que importa é distinguir, como tentamos fazer ao longo desse trabalho, a capacidade de exercício do poder enquanto nele se está. Ou seja, a capacidade de assumir a identidade de governo, de operar a agenda do governo, de influir nas suas definições, de se tirar os proveitos advindos da condição de governo para estratégias de reprodução partidária. Essas são as capacidades que procuramos analisar, no caso do PFL. Aliás, essa conquista da condição de governo depende, inclusive, de um partido saber qual é o momento em que deve ser oposição, exercendo com efetividade esse papel. Assim, não nos parece errado afirmar que, mesmo na oposição, o PFL demonstra preservar sua vocação para o poder.

Capítulo 1

Partidos e governo: o Estado como *locus* de reprodução partidária

Nas últimas duas décadas, observamos o surgimento na literatura internacional especializada no campo da Ciência Política de um conjunto de estudos sobre o problema dos partidos políticos e de sua relação com os governos e do seu papel nas democracias contemporâneas que nos oferece uma abordagem teórica nova, discordante da hipótese do progressivo declínio do poder e da importância dessas organizações nas democracias da Europa ocidental. A hipótese da crise dos partidos políticos nas democracias ocidentais foi bastante difundida, entre as décadas de 1970 e 1980.

O declínio da importância dos partidos políticos nas democracias contemporâneas é analisado, entre outros, nos trabalhos de Otto Kirchheimer (1971) e de Ângelo Panebianco (1982). Kirchheimer sustentava que a transformação dos partidos políticos europeus de “partidos de representação de classes” ou “partidos societários”, em “*catch all parties*”, trazia sérios riscos para a democracia, na medida em que

O “*catch all parties*” não pode ser mais racional que o seu “patrão”, o eleitor individual. Não mais sujeitos a disciplina do partido de integração –ou, como no caso norte-

americano, nunca sujeito a tal disciplina- os eleitores podem, com seus temores variáveis e sua apatia, transformar esse sensível instrumento que é o “catch all partie” em qualquer coisa por demais vaga, podendo esse, assim coligar-se com os detentores do poder na sociedade. (KIRCHHEIMER, 1971, p. 276)

Como vimos, Kirchheimer sustenta que a descaracterização dos partidos políticos como “partidos de integração” (ou seja, partidos de representação de interesses de classes ou grupos sociais definidos) transformava-os em organizações excessivamente vagas e indefinidas sob o ponto de vista dos seus propósitos. A dinâmica da competição eleitoral prenderia os partidos a racionalidade do eleitoral individual, o que tendencialmente torna os partidos *muitos parecidos entre si* naquilo que defendem, esvaziando assim suas capacidades tanto de representação de interesses quanto de constituir clivagens capazes de organizar a vontade dos eleitores.

Partidos com definições “por demais vagas” podem, sem muita dificuldade, coligarem-se entre si. Assim, ao invés de um processo de disciplinamento e de organização política da vontade dos eleitores por parte de partidos societários com fronteiras doutrinárias definidas, teríamos um processo inverso, de dissolução dessas fronteiras doutrinárias, como resultado do imperativo da competição eleitoral. Essa é a essência do processo que, segundo Kirchheimer, levava à crise dos partidos políticos europeus, no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial.

Panbianco, ao analisar o trabalho de Kirchheimer, e o processo de transformação dos “partidos societários” em “*catch all parties*”, afirmará que as

conseqüências mais importantes desse fenômeno seriam a desideologização do partido e a concentração de sua propaganda em temas gerais aceitáveis a setores muito amplos do eleitorado; uma maior abertura dos partidos à influência de grupos de interesse (e o conseqüente esvaziamento da influência de organizações como os sindicatos sobre os partidos); a diminuição do poder dos filiados e da militância de base dos partidos; o reforço dos poderes dos líderes e dos parlamentares sobre os partidos; e o debilitamento dos laços de fidelidade entre eleitores e partidos (PANEBIANCO, 1982, p. 479).

Como podemos perceber, a análise que aponta para o declínio dos partidos políticos na Europa Ocidental tem no seu epicentro a relação entre os partidos e suas bases sociais. A crise dessas organizações derivaria, nessa perspectiva, do distanciamento dos partidos em relação a suas raízes sociais e da perda de sua identidade originária. Uma transformação que, conforme a análise de Kirchheimer e Panebianco aqui exposta, afetaria tanto a dinâmica organizativa dos partidos políticos – acarretando a sua debilitação institucional – quanto a sua função de representação de interesses no jogo político democrático. Também aparece de maneira clara no trabalho desses autores o pressuposto de que a função preponderante dos partidos é constituir-se em referências organizadoras da vontade política do eleitor. Como decorrência, na medida em que os partidos se afastam do ideal de serem “associação de homens que professam ideais em comum”, conforme a definição clássica de Benjamim Constant, eles acabariam entrando em declínio e

vendo sua importância política diminuir cada vez mais nas democracias contemporâneas.

No entanto, nos parece mais razoável afirmar que ao invés de uma crise dos partidos políticos tenhamos assistido nas últimas décadas do século XX ao declínio de alguns *modelos* de partido político. O modelo “liberal” de partido expresso na definição de Peter Burke¹; o modelo “marxista” que concebe o partido como expressão dos interesses de uma classe definida de modo econômico e objetivo; ou mesmo a sociologia dos partidos construída por Duverger (1970), que se ergue a partir de uma distinção básica entre partidos de “natureza parlamentar” e de “natureza externa” (societários) e que afirmava uma tendência de crescimento e de êxito desse segundo tipo de organização.

Em um sentido contraditório à idéia de que os partidos políticos experimentam um ciclo de declínio, Gianfranco Pasquino chama a atenção para o fato de que

apesar de criticados e certamente imperfeitos, os partidos continuam a ser não somente o mais relevante (embora não exclusivo) ator político dos regimes democráticos, como também a mais difundida das organizações políticas. (PASQUINO, 1977, p.14)

Pasquino parece ser taxativo em afirmar que os partidos continuam sendo atores políticos que fazem diferença em uma democracia e agentes ativos no *policy*

¹ Para Burke, “Um partido é um conjunto de indivíduos unidos para promover, através do seu esforço comum, o interesse nacional tendo por base alguns princípios particulares em torno dos quais estão de acordo” in RANIOLLO, 2000, p.40.

making. Ora, a hipótese de um declínio ou crise dos partidos políticos coerentemente deveria ser acompanhada justamente da diminuição dessa importância e da substituição dessas organizações por outros instrumentos políticos. Portanto, ao invés de aceitar a tese de um declínio dos partidos, parece-nos mais apropriado trabalhar com a idéia de uma mudança de paradigma sobre a natureza dos partidos políticos, assim como tentar estabelecer uma relação entre a transformação do perfil dos partidos contemporâneos com mudanças no ambiente político e institucional em que eles operam.

Francesco Raniolo sustentará que “os partidos políticos, como toda a instituição, possuem uma natureza dual”, na qual convivem motivações orientadas por “normas” (como os seus princípios doutrinários), e motivações orientadas por “objetivos estratégicos racionalmente estabelecidos” (como chegar ao poder). O autor se refere à primeira motivação como a “lógica da identidade” e à segunda como a “lógica da competição” (2000, p.16). E a tensão entre essas duas lógicas provoca, ou não, mudanças no perfil e no comportamento dos partidos políticos. Os partidos, dessa forma, não podem ser distinguidos de uma maneira inequívoca entre “partidos de princípios” ou “partidos de interesse”. Ambos os elementos necessariamente coabitam nos partidos, pelo menos naqueles que conseguem institucionalizar-se e desempenhar um papel relevante em seu ambiente político. É certo que podemos encontrar um exemplo ou outro de partidos em que há uma hierarquia absoluta dos princípios sobre os interesses, ou, inversamente, partidos imersos no puro pragmatismo. É muito improvável, no entanto, que organizações

assim possam desempenhar um papel político relevante ou conquistar um grau razoável de institucionalização.

A institucionalização de um partido pressupõe, segundo Panebianco, o fim da sua fluidez organizativa, um grau estável de lealdade, e um sólido interesse de sobrevivência mutuamente estabelecido entre indivíduos e partido (1982, p.53). É essa condição que garante que o partido não seja totalmente vulnerável às mudanças de seu ambiente externo e que, portanto, possa sobreviver, preservar sua força e adaptar-se às mudanças de contexto. Panebianco afirma que a adaptação de um partido a uma mudança de ambiente externo será mais *ativa* quanto maior for o seu grau de institucionalização. Partidos que fazem política agindo exclusivamente sob o primado da ideologia dificilmente conseguem sustentar esses interesses de sobrevivência mútuos (em prejuízo do indivíduo). Partidos exclusivamente pragmáticos dificilmente desenvolvem um grau estável de lealdade, nem tampouco preservam por muito tempo esse interesse mútuo de sobrevivência (nesse caso, em prejuízo da organização partidária).

Como interagem ambas as lógicas, de “identidade” e de “competição”? Sobre isso, Ian Budge e Hanz Keman afirmam que

Em diferentes partidos, é provável que encontremos diferentes interesses, ou diferentes hierarquias de interesses, como resultado de tradições ideológicas e históricas distintas. (BUDGE e KEMAN, 1990, p.90).

Ou seja, a combinação entre interesse e princípios e a importância hierárquica das motivações de competição e de identidade variam conforme a

tradição social e histórica de formação dos partidos e do sistema partidário em questão, e as mudanças do ambiente político em que operam. Dessa maneira, ao invés de um declínio dos partidos políticos nas democracias ocidentais, poderíamos estar assistindo a uma mudança de ambiente que, por sua vez, acaba provocando uma metamorfose no perfil dessas organizações.

Que mudanças acontecem, no ambiente político europeu, que marcam o contexto pós-Segunda Guerra Mundial e pós-Guerra Fria? Poderíamos enumerar (1) a quebra do monopólio dos partidos políticos sobre a participação política (SANTOS, 1988, p.114), (2) o aumento da inclusão eleitoral e do nível de competitividade partidária, (3) a desradicalização e a tendência de “convergência” que se estabelece na política europeia (COLOMER, 1995, p.15), e (4) um processo de entrada dos partidos políticos para “dentro” das estruturas do Estado (MAIR, 1994).

A constatação da quebra do monopólio dos partidos sobre a participação política nos parece importante, no sentido de dimensionar corretamente o problema da perda das “raízes sociais” dos partidos políticos. O afrouxamento desses laços é resultado não só do imperativo da competição eleitoral (a dinâmica “*catch all parties*”), como também do amadurecimento e da autonomização política da própria sociedade civil. Ou seja, surgem novos tipos de grupos e movimentos sociais que não querem ter nos partidos o seu canal único ou privilegiado de representação. Não nos parece que essa mudança, necessariamente, signifique um risco para a democracia.

O aumento da inclusão eleitoral e da competitividade partidária é, em si mesmo, sintoma de uma crescente institucionalização da representação política eleitoral. Esses fenômenos, entretanto, têm como consequência o aumento do peso da *lógica da competição* nos partidos políticos. As estratégias baseadas nessa lógica e orientadas portanto pela premissa de obtenção de resultados eleitorais e postos parlamentares e governamentais passam a ser importantes para a solidez do *interesse mútuo* de sobrevivência e para a lealdade entre indivíduo e partido. Ou seja, a sobrevivência de uma organização partidária depende das respostas que ela é capaz de dar, no sentido de garantir recursos políticos para suas lideranças e seus parlamentares enfrentarem, com chances de sucesso, um ambiente político competitivo.

Esse aumento do peso da lógica da competição e da solidariedade de interesse dentro dos partidos é facilitado, no final do século, pela desradicalização da política européia e pela substituição de antigas por novas clivagens políticas. Raniolo (2000, p.68) constatará, dentro desse novo ambiente, um processo de aproximação programática entre os partidos genuinamente social-democratas e liberais e o surgimento de uma “direita moderada”, ou seja, uma direita com grande capacidade de negociação e de formação de coalizões, no sistema partidário europeu.

Como resultado decorrente da estabilização das democracias ocidentais no processo pós-guerra e do experimento do pluralismo político e da alternância no poder observa-se também um generalizado processo de entrada dos partidos para

dentro das estruturas do Estado. Há pelo menos duas interpretações divergentes quanto ao impacto dessa entrada sobre a institucionalização dos partidos políticos. Panebianco, analisando especificamente o processo de institucionalização do Partido Conservador na Inglaterra, da União Democrática Cristã (CDU) na Alemanha, e da Democrazia Cristã (DC) na Itália, afirmará que

o controle sobre o governo nacional durante a fase da consolidação organizativa poderá, a depender das condições em que se dá, favorecer a uma frágil institucionalização dos partidos. Dispor dos recursos públicos que o controle do Estado coloca nas mãos dos governantes é um potente fator que inibe um desenvolvimento organizativo ‘forte’. (PANEBIANCO, 1982, p.211)

Panebianco afirma que o controle do governo na fase da consolidação organizativa não empurra, fatalmente, o partido na direção de uma institucionalização débil (assim como o fato de um partido se consolidar como “partido de oposição” não garante, em hipótese inversa, uma institucionalização mais sólida). Na verdade, suas chances de institucionalização dependem de uma série de fatores, como a existência de princípios de legitimação interna ao partido, de uma elite dirigente central constituída em um momento anterior à ascensão do partido à condição de governo e de um ambiente político externo altamente competitivo. São essas condições que fazem, segundo esse autor, que o Partido Conservador Inglês tenha atingido um grau de institucionalização mais sólida do que o CDU ou a DC.

Mas Panebianco é bastante claro em afirmar que “a ampla disponibilidade de recursos públicos desencoraja um forte desenvolvimento organizativo” (1982, p.213), inibe as possibilidades de institucionalização e, portanto, a capacidade de sobrevivência e de adaptação ativa as mudanças de ambiente externo. Essa seria, entre uma série de outros fatores, uma das razões da debilidade institucional da Democracia Cristã. O esfacelamento da DC italiana, no início da década de 1990, parecia comprovar a tese de Panebianco.

Parece-nos que é discutível, entretanto, a premissa de que há uma relação inversamente direta entre o controle de recursos públicos e as chances de institucionalização de um partido. O modelo analítico de Panebianco parece estabelecer uma fronteira por demais rígida entre o *partido como organização* e o *partido no Estado*. O autor parece fixar o terreno da institucionalização de um partido como sendo exterior à estrutura do Estado, não admitindo a hipótese de que os partidos possam *retirar do Estado* recursos para sua institucionalização. Em um sentido diverso a essa análise, outros autores irão afirmar que o Estado passou a ser um *locus privilegiado* de reprodução partidária, e que a condição de “partido de governo” ao invés de um risco, será um passo essencial para a institucionalização dos partidos políticos.

Ian Budge e Hanz Keman afirmam que a literatura especializada tem se dedicado, nos últimos trinta anos, a investigar o *comportamento dos partidos em eleições*, dedicando menores atenções ao *comportamento dos partidos no governo*. Para os autores,

essa ênfase acaba relegando a um segundo plano uma das dimensões mais relevantes da questão partidária nas democracias contemporâneas:

Os partidos não só operam em eleições como também nos governos. Eles estão conseqüentemente em uma privilegiada única posição para transformar preferências populares em ações específicas, provendo assim o principal canal que podem fazer dos Estados democráticos responsivos (e responsáveis) com os seus cidadãos. (1990, p.1)

Ao enfatizarem a importância do estudo sobre a ação dos partidos no governo, apontando a sua posição única como agentes que participam tanto do processo de representação eleitoral e de “formação de vontades”, como de implementação de políticas de governo, Budge e Keman estabelecem um caminho alternativo de análise sobre a questão partidária nas democracias contemporâneas. Para os autores, a análise do comportamento eleitoral dos partidos não pode ser dissociada da análise de seu comportamento nos governos, e as possibilidades de fortalecimento e de legitimação dos partidos políticos nas democracias contemporâneas dependeriam não só dos seus laços com grupos sociais como também de sua presença nos governos. Em sentido análogo, Rachel Meneguello irá afirmar que

as relações entre os partidos e o Estado estabelecem um importante locus de sustentação e de legitimação dessas organizações, e vêm promovendo uma significativa alteração no seu perfil em direção à redefinição de suas funções.(MENEGUELLO, 1998, p.27)

Ou seja, nessa perspectiva, os partidos possuem, no exercício da sua função governativa uma possibilidade de legitimação e na utilização das estruturas do Estado uma fonte importante de recursos para o seu fortalecimento como organização política. Segundo Peter Mair (1994, p.11), isso explica a perda da ênfase na relação entre partidos políticos e sociedade civil, e a ênfase de suas relações com o Estado. Como já havíamos afirmado anteriormente, o surgimento de canais alternativos de representação política (notadamente os movimentos sociais) também contribuiu para essa mudança. Ou seja, observamos nas democracias contemporâneas movimentos sociais cada vez menos “partidarizados” e partidos políticos cada vez mais “estatais”. Francesco Raniollo (2000, p.313), afirma ainda que essa dinâmica acaba favorecendo particularmente os partidos conservadores na Europa contemporânea, exatamente pela capacidade maior que possuem, ou pelos menores obstáculos que precisam vencer, para adaptarem-se a essa mudança de ambiente externo.

A proeminência do Estado como *locus* privilegiado de reprodução partidária, em um contexto de democracia competitiva e multipartidária, gera duas dinâmicas que serão muito importantes: primeiro, os partidos políticos, nas democracias contemporâneas, irão pensar suas estratégias de construção partidária orientados pela premissa de ocupar postos governamentais, porque dessa possibilidade dependem suas chances de fortalecimento e de sobrevivência como organização política. Assim, utilizam o capital político conquistado nas urnas para negociar postos ministeriais e sua presença nos ministérios para incrementar seu capital

político-eleitoral. Evidentemente, esse processo só é possível na medida em que há uma contrapartida a esse espaço, que é o apoio a agenda do Executivo no parlamento. Exatamente por isso frisamos o caráter *partidário* dessa presença no governo.

Como consequência dessa primeira dinâmica de *partido de governo*, os governos que se constituem em democracias pluripartidárias tendem a se conformar como *governos de partidos*. Isso porque governos precisam de maiorias parlamentares para implementar suas agendas, e a obtenção dessas maiorias, quando os partidos agem de maneira organizada tendo em vista ocupar partidariamente posições de governo, depende de acordos partidários. Assim, *partidos de governo* são organizações que ocupam, de maneira *partidária* posições de governo, e *governos partidários* são aqueles que se estruturam a partir de um processo de negociação entre partidos para a formação de sua equipe ministerial, cujo apoio parlamentar se organiza sob bases partidárias e, em consequência, governos nos quais os partidos políticos desempenham um papel importante nas definições de políticas a serem adotadas.

Peter Mair desdobra, assim, a análise do problema partidário em três dimensões distintas e inter-relacionadas: Essas dimensões são o *party in public office* (a organização partidária no governo e no parlamento), o *party on the ground* (a organização de base e a potencialidade de eleitores leais) e o *party in central office*, organizacionalmente distinto do *party in public office* e que corresponderia à estrutura organizacional interna e centralizada do partido.

Em sua tese de doutorado, Gabriela Taroucco sintetiza o principal argumento de Mair

apenas o party on the ground está em declínio, enquanto os recursos do party in central office e especialmente os do party in public office têm sido de fato fortalecidos. Neste sentido, a ênfase no declínio partidário em geral deveria ser descartada. Cada vez mais partidos estão ganhando acesso ao public office e também a mais recursos e meios alternativos de legitimação. Governar tem sido uma experiência padrão para muitos partidos, e os recursos que isso traz constituem um importante meio de sustentação. Pelo menos nestes termos, os partidos têm muito maiores recursos à sua disposição do que há duas décadas atrás, fora os incontáveis recursos pessoais adicionais que são disponibilizados através dos mandatos e nomeações governamentais e através da contratação de consultores e especialistas. Os recursos financeiros do party central offices têm também crescido em quase todo o mundo nos últimos 15 anos.

O acesso ao public office aumentou a habilidade dos partidos para acumular recursos organizacionais, como funcionários, e recursos financeiros. Neste sentido o Estado, que é muitas vezes a origem destes recursos, torna-se um meio pelo qual os partidos ajudam a garantir sua própria sobrevivência. (TAROUCCO, 1999, p. 17)

Essa análise possui um sentido, assim, bastante diverso daquela que aponta para o declínio dos partidos políticos nas democracias ocidentais contemporâneas, aqui representada por Kirchheimer e Panebianco. As relações entre os partidos e suas bases sociais se constituem em uma importante dimensão do problema partidário, mas não a única. Há, efetivamente, uma importante mudança em curso

no que diz respeito a essa dimensão, que tem como resultado a perda de identidades sociais originárias constitutivas dos partidos políticos. Mas a questão é que os partidos podem ser analisados não só na dimensão de sua relação com suas bases sociais, como também na sua relação com o Estado. Ou seja, os partidos se institucionalizam não só no ambiente externo ao Estado (como sustenta o modelo já analisado aqui de Panebianco). Eles possuem, também dentro do Estado, recursos importantes para a sua institucionalização.

Peter Mair (1994) argumenta que mesmo o declínio dos partidos como “organização de base” é um fenômeno cuja análise deve ser relativizada. Primeiro, porque a queda no número de filiados aos partidos políticos só é percebida se ponderarmos o seu peso em relação ao número total de eleitores. Não haveria, de uma maneira geral na Europa, um declínio do número absoluto de filiados aos partidos políticos. Em segundo lugar, porque se observa em diversos partidos políticos europeus a adoção de medidas organizativas que visam aumentar o poder de decisão de seus filiados, principalmente sob forma de consultas diretas.

Mais importante, entretanto, parece-nos ser a demonstração de Mair a respeito do enorme crescimento do número de profissionais e especialistas trabalhando de maneira remunerada para os partidos, direta ou indiretamente, através da ocupação de postos de governo. Entre o início da década de 1970 e o final dos anos 1980, o número de profissionais remunerados cresce, por exemplo, na proporção de 330% na Irlanda, 268% na Alemanha, e 112% na Dinamarca. Esse processo de ocupação de postos também eleva a quantidade de recursos financeiros

manipulados pelos partidos políticos, nesse caso, na proporção de 123%, 350% e 50%, respectivamente. Ou seja, se o *link* entre sociedade e partidos se enfraquece, o *link* entre partidos e Estado se fortalece. O desenvolvimento dos partidos políticos, segundo Mair, estaria chegando a um novo estágio, em que eles se movem no sentido de ser “parte do Estado”.

A análise de Mair permite a uma consideração sobre a própria natureza dos partidos políticos. Somos tentados a tratar os partidos de uma maneira quase ontológica, como se essa categoria tivesse, em si mesma, uma essência em relação a qual os “partidos realmente existentes” deveriam se aproximar. Ao contrário, podemos abordar os partidos políticos como organizações essencialmente históricas, ou seja, cuja natureza muda ao longo da história. Esse também é o sentido da análise de Raniolo, já referido por nós, quando ele afirma que não observamos o declínio dos partidos, mas sim de paradigmas teóricos sobre o que são, ou deveriam ser, os partidos políticos.

O conceito de *party in public office*, em sentido análogo ao conceito de *party in government* que encontramos na obra de Ian Budge e Hanz Keman (1990, p.28), aponta no exercício da função governativa o principal instrumento de legitimação e de fortalecimento dos partidos políticos nas democracias ocidentais contemporâneas. O fato de os partidos conquistarem o espaço de protagonistas como agentes dos processos governamentais – ou seja, os partidos formam governos, ocupam cargos, produzem políticas públicas e sustentam essas políticas no parlamento – faz com que a performance governamental se afirme como um

poderoso instrumento de legitimação política dos partidos e a ocupação de estruturas do Estado seja uma fonte vital de recursos para sua estruturação como organização.

Portanto, nessa perspectiva, o problema da legitimidade e da capacidade autônoma de os partidos se sustentarem enquanto organização política deixa de depender da preservação de suas identidades societárias originárias. A avaliação da eficiência e da força política de um partido, nas democracias contemporâneas, dependerá assim de seu desempenho nas arenas parlamentar e governamental, podendo ser analisada conforme a sua capacidade de formar governos (o que implica capacidade de fazer alianças), de dar sustentação à agenda do governo no Legislativo (o que depende de sua capacidade de compor maiorias no parlamento), e de apropriar-se dos recursos e do capital político que pode acessar dentro do Estado, para ampliar o seu capital eleitoral.

Essa apropriação de recursos e de capital político possui, segundo Budge e Keman, duas lógicas básicas, classificadas por esses autores como “*office-seeking*” e “*police-pursuit*” (1990, p.13-16). A lógica “*office-seeking*” é o que podemos chamar de busca de ministérios ou agências de governo. Ou seja, os partidos procuram integrar governos para ter acessos a recursos governamentais que lhe possibilitem movimentar sua máquina política; e para implementar políticas específicas que atendam à demanda de sua clientela e lhe rendam dividendos eleitorais. A lógica do “*police-pursuit*” é a da busca de influência e de legitimidade pela produção de políticas governamentais. A eficiência política de um partido, entendida aqui como

a sua capacidade de obter votos em eleições e permanecer nos governos, depende de sua capacidade em operar nessas duas lógicas.

Nessa perspectiva, segundo Budge e Keman, o problema da “desideologização” dos sistemas partidários deixa de ser visto como sintoma ou como causa da decadência dos partidos políticos, como sustenta Kirchheimer em sua crítica ao “*catch all partie*”. A clivagem ideológica, além de ser superada por outras clivagens novas no jogo político europeu, mostra-se na realidade inadequada como critério exclusivo ou preponderante para o estabelecimento de alianças, diante de uma nova dinâmica em que a capacidade de compor governos passa a ser um imperativo de sobrevivência para os partidos políticos. Diante desse imperativo, uma demasiada rigidez de princípios ideológicos pode atrapalhar bastante as possibilidades de êxito de um partido político.

Como já afirmamos, os partidos precisam lidar tanto com uma “lógica de identidade” quanto com uma “lógica da competição”. A possibilidade de institucionalização e de êxito de um partido continua a depender dessas duas lógicas. O que se afirma, no entanto, é que o objetivo de composição dos governos (“lógica da competição”) passa a ser altamente preponderante em relação ao objetivo da preservação de identidades doutrinárias, que se tornam cada vez mais genéricas e flexíveis. A desradicalização da política europeia no contexto pós-Segunda Guerra, e a mudança das clivagens políticas no contexto pós-Guerra Fria, criam também um ambiente propício para esse processo.

O critério de composição de alianças entre os partidos políticos, nesse contexto, não é regido pela lógica estrita do *continuum* direita/esquerda, mas por uma combinação de um conjunto de fatores. Partindo da premissa de que compor governos é um objetivo vital e imperativo para um partido político, o seu critério de composição de alianças passaria (1) pela busca de parceiros que viabilizassem a composição de uma maioria e, assim, sua condição de “partido de governo” (lógica “*office-seeking*”); e (2) pela busca de parceiros cuja coabitação em um mesmo governo não prejudicasse a execução das políticas públicas que podem lhe render legitimidade e capital político (lógica “*police-pursuit*”).

Budge e Keman (1990, p.21) classificam como “*core space*” a posição ocupada, no sistema partidário, pelos partidos com maior *importância estratégica* para a composição de alianças majoritárias e cujas posições programáticas possuem maior adaptabilidade e/ou menor incompatibilidade com as de outras forças do sistema partidário. Um partido será mais eficiente como *partido de governo* na medida em que estiver mais próximo dessa zona de intersecção.

Sobre a viabilidade e a durabilidade das coalizões a alianças partidárias, Panebianco sustenta que é mais difícil a manutenção de uma coalizão de partidos com grandes proximidades doutrinárias ou com bases sociais similares. De maneira inversa

A consequência paradoxal [...] é que as alianças mais estáveis (se e quando se estabelecem) são as alianças entre opositores (ideologicamente distantes) e aqueles mais instáveis

são entre competidores (ideologicamente vizinhos). (PANEBIANCO, 1982, p.407)

A premissa de Panebianco é de que partidos “vizinhos” disputam o mesmo “*território de caccia*” (1982, p.408), ou seja, as mesmas bases eleitorais, e que esse fator faz com que uma coalizão entre competidores se torne instável pelo perigo que ela representa para um desses parceiros (exatamente o perigo de perder suas bases eleitorais). De modo inverso, uma aliança entre partidos distantes sob o ponto de vista doutrinário (opositores), e com bases eleitorais sociológica e territorialmente diversas, não constituem essa ameaça ².

Existe um conjunto de condições básicas que podem conferir a um partido uma importância política relevante o suficiente, em uma coalizão, que lhe permita ocupar postos e desempenhar papéis políticos relevantes para o acúmulo de capital político e eleitoral. A primeira é a posição de *partido dominante*, ou seja, do partido que conquista força o suficiente para ser o líder de uma coalizão. Nos sistemas parlamentaristas europeus, essa condição é resultante da eleição da maior bancada parlamentar, entre os partidos da coalizão. Essa foi, por exemplo, a posição exercida pela Democracia Cristã Italiana ao longo de quarenta e oito anos, como mostra o trabalho de Gianfranco Pasquino (1995, p.139).

Além da condição de partido dominante, existem outros dois critérios possíveis de distribuição de postos dentro de uma aliança, que pode ser feita, conforme Budge e Keman “em estrita proporção à contribuição (para a coalizão)

² Essa tese nos parece ser apropriada para explicar, por exemplo, a instabilidade da aliança entre o PDS (ex-PCI) e a Refundação Comunista, na Itália; ou entre o PT e o PDT, no Brasil.

do partido em termos de cadeiras no parlamento, ou em proporção ao ‘poder’ do partido na coalizão, medido em termos de sua *pivotal position*”. (BUDGE e KEMAN, 1990, p.27)

A *pivotal position* de um partido pode ser mensurada por sua capacidade de alianças e pela sua importância estratégica para a conformação de bases de apoio majoritárias para os governos no parlamento. Por exemplo, o Partido Liberal Alemão (FDP), segundo os dados levantados por Manfred Smith (1995, p.63), pode ser considerado um partido que ocupa essa *pivotal position*. Entre os anos de 1949 e 1994, o FDP nunca ultrapassou a barreira dos 12% dos votos e, mesmo assim, esteve presente em praticamente todos os governos que se formaram na República Federal da Alemanha. Nesse período de 45 anos, o FDP esteve fora do governo por pouco mais de três anos, sendo que os governos que não contaram com sua participação nunca duraram mais do que um ano e, em alguns casos, não sobreviveram sequer dois meses. Em um sistema cindido entre dois grandes partidos (o social-democrata SPD e o conservador cristão CDU-CSU), o partido liberal acabava desempenhando uma *pivotal position* não só pela importância estratégica de seu 1/10 do parlamento, como também pela particularidade de posições programáticas. Capaz de compor alianças com o CDU-CSU em torno de questões de natureza econômica e de compor alianças com o SPD em torno da agenda das liberdades públicas e dos direitos civis, o Partido Liberal ocupava exatamente o que se definiu aqui como *core space*, desempenhando uma *pivotal position*.

Grande parte da crítica quanto às fragilidades do sistema partidário brasileiro é centrada justamente no paradigma dos “partidos societários”, seja no seu corte liberal ou marxista. Um dos seus axiomas fundamentais é que os partidos políticos brasileiros carecem de *identidade* e de *raízes sociais sólidas*, e que esse fator contribuiria de maneira decisiva para a sua irrelevância. A identificação do Estado como um novo *locus* de reprodução partidária e da formação de governos como o novo papel preponderante dos sistemas partidários, assim como a hipótese levantada no debate internacional de que não assistimos a uma crise dos partidos, mas sim uma crise de um modelo analítico sobre a questão partidária – a idéia de partidos societários – irá nos oferecer um importante contraponto a essa abordagem de corte mais crítico sobre os partidos políticos brasileiros. A capacidade dos partidos políticos brasileiros de desempenhar um papel relevante no processo de formação dos governos e de viabilização de sua agenda dentro do legislativo e a possibilidade de seu fortalecimento como organização, a partir do acesso aos recursos do Estado, possibilita-nos uma outra interpretação, que aponta para a consolidação do sistema partidário no Brasil. Esse é o tema a que vamos nos referir no próximo capítulo.

Capítulo 2

Afinal, os partidos políticos são importantes no Brasil?

A premissa desse trabalho é que o sistema partidário no Brasil contemporâneo amadureceu no sentido de sua institucionalização, superando algumas de suas fragilidades históricas, tendo os partidos políticos se afirmado como atores protagonistas no processo de viabilização da democracia brasileira e de formação e de decisão governamental. Não se trata, na nossa perspectiva, de um amadurecimento linear. Convivem, no sistema partidário brasileiro, partidos maduros sob o ponto de vista da sua institucionalização e que desempenham uma posição central como protagonistas na formação de governos, com partidos mais frágeis e que ocupam uma posição periférica. Mesmo assim, consideramos que existe hoje uma espinha dorsal no sistema partidário brasileiro suficientemente definida, a ponto de o definir como um sistema cujo grau de institucionalização, ou solidificação estrutural, é bastante avançado.

O parâmetro utilizado por nós para definir a idéia de “institucionalização” é que

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-se de outro modo, são “momentos” do conceito de institucionalização. (SOUZA, 1983, p.47)

Essa definição de Campello nos parece convenientemente abrangente para demarcarmos esse nosso ponto de partida. Sinteticamente, a autora nos apresenta os conceitos de autonomia, que encontramos também em Panebianco (1982); representatividade, que encontramos também em Sartori (1982) quando este apresenta seus critérios de “partidos relevantes”; e, principalmente, o acesso regular a uma arena específica que lhe assegura importância singular, como os parâmetros para a análise sobre o grau de institucionalização do sistema partidário ou de um partido como organização. A história da fragilidade dos partidos políticos no país foi justamente marcada pela ausência de autonomia diante do Estado e por sua incapacidade de controle sobre as agendas de governo ou legislativa. Dessa maneira, os partidos não ocupavam uma posição de protagonismo na operação da responsividade dos regimes democráticos (no caso do Brasil, nos períodos em que os tivemos) e não atuavam, tal qual definem Budge e Keman (1990, p.1), como os

atores privilegiados na transformação de preferências populares em políticas de governo.

O êxito do PFL insere-se justamente nesse novo contexto da política brasileira. Um contexto marcado pela emergência de governos sustentados em coalizões partidárias, e em que o sistema partidário brasileiro dá sinais de superação de algumas de suas fragilidades históricas. Assim, em um ambiente no qual os partidos passam a ser atores relevantes do jogo político, demonstram autonomia e capacidade de sobrevivências às variações externas e, através da conquista de uma importância singular na arena legislativa, ocupam a posição privilegiada na operação de responsividade dos governos democráticos, o PFL implementará com sucesso uma estratégia de *partido de governo*.

Essa interpretação diverge de uma forte tradição analítica presente na Ciência Política brasileira que sustenta que o novo sistema partidário brasileiro, surgido na década de 1980, reincidia nos traços de fragilidade característicos de sua história. São representativos dessa tradição, por exemplo, os trabalhos de Olavo Brasil de Lima Jr. (1993), Bolívar Lamounier e Rachel Meneguello (1986), e de Renato Boschi e Eli Diniz (1986). De uma maneira geral, esses autores irão afirmar que os novos partidos políticos brasileiros, que surgem com a reforma de 1979, confirmam uma tradição de “notório caso de subdesenvolvimento partidário” (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986, p.9) do país, não conseguindo se afirmar como atores relevantes nem na arena eleitoral, nem na arena parlamentar (LIMA JR., 1993, p.26); de forma que estaríamos assistindo a um agravamento da

“fragilidade congênita” característica da história dos partidos políticos brasileiros, fato esse que fazia dessas organizações o “mais sério empecilho para a consolidação da democracia no país” (BOSCHI e DINIZ, 1989, p.11; 46).

Em um mesmo sentido, Scott Mainwaring (1997) sustenta que o presidencialismo brasileiro tem características que contribuem para a ingovernabilidade ou, pelo menos, para a dificuldade do presidente da República realizar grandes mudanças. A fragmentação partidária, a “baixa taxa de lealdade” dos parlamentares e a proeminência dos interesses regionais sobre os interesses partidários nacionais acabaram, segundo essa análise, empurrando o presidente da República para o imperativo de mergulhar em um labirinto de negociações, trocas e cooptações de “varejo”, cada vez que precisasse aprovar algum projeto relevante no Congresso. Essa posição do presidente da República, de refém da “lógica de patronagem”, deve-se, entre outras razões, a sua dificuldade em governar apoiado em um partido ou uma aliança partidária coesa majoritários no Congresso.

Carlos Ranulfo (2003) conduz sua análise em um sentido que também conclui pela persistência desse padrão de fragilidade. Em sua pesquisa, o autor sustenta, entre outras hipóteses, que o alto índice de trocas de legenda no Congresso se constitui em uma tentativa dos parlamentares de “driblar” o alto grau de incerteza reeleitoral presente nas eleições legislativas brasileiras. Ou seja, as migrações são motivadas por motivos de sobrevivência política e orientadas ou pela busca de acesso a maiores recursos políticos (ocupação ou indicação a cargos no Legislativo e no Executivo, aprovações de projetos, obtenção de verbas etc.) ou

pela associação/dissociação a governos com popularidade ascendente ou descendente. As altas taxas de migração partidária são tomadas como um indicador de fragilidade dos partidos, na medida em que a fidelidade partidária não constitui, sob o ponto de vista de um contingente muito expressivo de parlamentares, a opção mais segura de sobrevivência política.

Já se constitui, entretanto, uma outra tradição analítica na Ciência Política brasileira, que interpreta o desenvolvimento do nosso sistema partidário em uma outra perspectiva, que poderíamos chamar de “otimista”. Esses argumentos se sustentam, basicamente, a partir de três premissas: uma recusa dos parâmetros teóricos e analíticos que sustentam o que chamamos de “diagnóstico da anemia” do nosso sistema partidário, a percepção de que as transformações de sentido modernizador, democratizador e pluralista da sociedade brasileira impactaram o nosso sistema partidário, e a interpretação de que o novo arranjo institucional brasileiro favoreceu o surgimento dos “governos de partido” e o fortalecimento do papel dos partidos políticos brasileiros.

A retomada do trabalho de Campello de Souza nos parece bastante importante, como ponto de partida para essa análise. A autora afirma que as razões da fragilidade do sistema partidário de 1946-1964 devem ser buscadas na sua condição de um “produto” do Estado (1983, p.29). Nessa perspectiva, a fragilidade dos partidos era vista não como causa e sim como um sintoma da não-institucionalização da representação política do país, como reflexo da forte atuação da máquina burocrática do Estado sobre a sociedade e da pequena importância das

organizações partidárias sobre as arenas legislativa e governamental. Com o fim do regime militar, e em certa medida com a diminuição da força da tradicional lógica política neopatrimonialista diante do processo de redemocratização e modernização da sociedade brasileira, essas condições começam a ser removidas, os partidos tornam-se importantes no Congresso e ascendem a posições protagonistas na formação dos governos.

O próprio experimento democrático favorece, tendencialmente, a estruturação de um sistema partidário e ao surgimento dos “governos de partido”. Giovanni Sartori chama a atenção para o fato de que a consolidação estrutural de um sistema partidário e a possibilidade de surgimento de “governos de partidos” são fenômenos resultantes e não anteriores ao próprio experimento democrático e o advento das eleições:

[...] não há razão premente para um governo de partidos, até que os partidos tenham de ‘produzir’ resultados eleitorais [...] 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 surgem quando o direito de voto outras condições atingem uma massa crítica e envolvem uma ordem não reversível para três fatores principais: (1) governo responsável; (2) à ‘realidade’ das eleições; (3) o estabelecimento dos partidos como um subsistema. (SARTORI, 1982, p.43).

Segundo a análise de Sartori, somente em um ambiente de normalidade democrática, em que os governantes são eleitos pelo voto popular, há espaço para o fortalecimento dos partidos como subsistema e o surgimento dos “governos partidários”, porque é nessas condições que os partidos se tornam necessários e imprescindíveis. Parece-nos razoável trabalhar com a idéia de que, entre a década de 1980 até hoje, o ambiente de normalidade democrática e de pluralismo político do país tenha favorecido um processo de superação de algumas fragilidades históricas em nosso sistema partidário. Essa é a hipótese central que tentamos demonstrar em nossa dissertação de mestrado (CORBELLINI, 1998).

A análise de Wanderley Guilherme dos Santos obedecerá a uma lógica similar ao modelo proposto por Sartori. Ao fazer retrospectiva dos acontecimentos políticos brasileiros desde o final do regime militar, até a primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso, Wanderley Guilherme dos Santos irá chamar a atenção para dois indicadores importantes. Primeiro, que o Brasil sofreu um grande processo de transformação política mesmo durante a vigência do regime militar:

[...] o Brasil se transformara em silêncio. Entre 1960 e 1988, se criaram quase 50% de quase todos os sindicatos urbanos existentes no país, desde o início da República; a escala correspondente para os sindicatos rurais é de 96%. A recuperação democrática revelava novos agentes, o sindicalismo e os movimentos rurais, ora reverenciados, ora estigmatizados pelos governos e pelos órgãos de comunicação. Além disso, também surgiram as associações profissionais, as

associações de interesses empresariais e intensificou-se o alargamento da participação político-eleitoral [...] Paradoxalmente, mas próprio das democracias, se foi o Congresso que se fez intérprete de um público agigantado, tem sido ele o indiciado como responsável pelas misérias da cultura cívica do país. (SANTOS, 1998, p.116)

Wanderley Guilherme dos Santos afirma, assim, que o Brasil que encerra o ciclo autoritário é bastante diferente, sob o ponto de vista da estruturação de sua sociedade civil e da riqueza de sua vida política. Constitui assim, na nossa interpretação, um óbice a interpretação de que a ausência de laços de continuidade entre o sistema partidário contemporâneo, e o sistema de 1946-1964, deve ser tomada como um sinal de fragilidade dos novos partidos políticos brasileiros. Essa expectativa de continuidade refletiria o que, nas palavras de Santos, seria uma “concepção parentética da história” (1988), ou seja, a interpretação de que o período autoritário teria sido uma espécie de “parênteses histórico”, cujo final nos reconduziria a retomada do período democrático interrompido.

No prosseguimento de sua análise, Santos irá afirmar que o Congresso irá refletir essa diversidade, e a crescente competitividade do (novo) sistema político brasileiro

É no Congresso que se reflete a crescente competitividade do sistema político brasileiro, e manifesta-se a agonia do controle oligárquico. O que os doutrinários modernos interpretam como desordem parlamentar e proliferação de minorias desgarradas são, ao contrário, indicadores de que, extinto o Ato 5, não existia bridão capaz de substituí-lo. Governar com o Congresso é o mesmo que

dizer ‘governar com coalizões’, cuja solda obtém-se pela mistura parcial de parcial identidade de interesses e interminável esforço de persuasão. Características dos governos de democracias estáveis europeias, a saudável prática das administrações compartilhadas, garantia de moderação na volúpia inerente aos poderosos, é exposta à execração como usina de ingovernabilidade. (SANTOS, 1998, p.117)

As conclusões de Santos apontam para duas assertivas. A primeira, que o novo sistema político brasileiro é o resultado dessa nova diversidade e do aprofundamento do processo de inclusão eleitoral no país. A segunda, que ele é capaz de dar conta satisfatoriamente tanto da representação dessa diversidade quanto do estabelecimento de governos formados a partir da lógica da coalizão. Ambos os fatores – incorporação de diversidade e dinâmica de negociação – levariam, tendencialmente, ao que Santos chama de “agonia do controle oligárquico”. Assim, se os rumos da democracia brasileira dependeram e dependem, até hoje, em parte do que acontece no sistema partidário, e se o país experimenta um processo de mudança política de sentido poliárquico (ou seja, com o aumento da inclusão eleitoral e das oportunidades de contestação dentro do sistema político), parece-nos parece razoável creditar parte desse processo ao amadurecimento e à estruturação dos nossos partidos políticos. Os partidos políticos foram atores ativos nos momentos mais críticos dessa transição: a derrota de Maluf e a viabilização da vitória de Tancredo em 1984 e a condução, sem fraturas constitucionais, do impeachment de Fernando Collor em 1992.

O “tradicional lamento quanto à fragilidade do sistema partidário brasileiro”, que, segundo Santos, em análise radicais substituíria o qualificativo de sistema transicional por “expressões tais como não-representativo, inautêntico, clientelístico, fisiológico e todas as demais locuções de maldizer compatíveis com o decoro da linguagem acadêmica”, peca também pela sua excessiva “expectativa idiossincrática e excessivamente singularizante do sistema partidário brasileiro”, sendo incapaz de buscar “identificar os traços que o tornam muitíssimo parecido com o que ocorre em outros países” (SANTOS, 1990, p.4). Além do advento dos governos de coalizão, a quebra do oligopólio da representação dos partidos e a emergência de grupos de interesse como canais de participação tão legítimos como esses, alterando significativamente o sentido de representação, a volatilidade eleitoral e o crescimento do eleitorado “independente”, ou seja, não-partidário, são fenômenos comuns aos países ditos de democracia consolidada, nesse processo que Manin (1995) classifica como uma “metamorfose em direção à democracia do público”. Assim, a crítica aos partidos políticos brasileiros cobraria deles, indevidamente, características que esses não teriam em nenhum outro lugar do mundo atual, além de não perceber o papel importante desempenhado por ele no processo de transição, assim como sua importância na arena legislativa e na formação dos governos no Brasil contemporâneo.

Mas mesmo dentro de uma perspectiva excessivamente idiossincrática poderíamos proceder nossa análise de uma maneira mais condescendente em relação aos partidos políticos brasileiros. A tradição autoritária presente na nossa

formação política e a conseqüente descontinuidade dos sistemas partidários, o forte componente regionalista de nossa política, a tradição populista plebiscitária dos embates eleitorais, enfim, as características que historicamente obstaculizaram o fortalecimento do nosso sistema partidário valorizam alguns avanços importantes. Como afirma Campello de Souza

A estrutura do Estado é por si mesma um fator crucial na especificação da natureza da política em 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 que essa condição prévia facilita a articulação de interesses e clivagens, e a própria institucionalização dos conflitos, em termos partidários. (SOUZA, 1983, p.31)

Queremos aqui chamar a atenção para o fato de que os partidos políticos no Brasil contemporâneo conseguem institucionalizarem-se e tornarem-se relevantes, no sentido do processo de formação e decisão de governo, apesar da herança histórica que carregam principalmente do fato de terem nascido, na definição de Campello de Souza, como um “produto do Estado atuando sobre a sociedade”. O sistema partidário que surgiu com a reforma de 1979 foi um agente de conquistas vitais para a democracia no Brasil. Desde a eleição de Tancredo Neves e a pactuação do processo de transição, passando pela crise do impeachment, até a normalização do calendário eleitoral e da competição política democrática, incluindo-se a saudável alternância no poder, os partidos que podemos chamar de

relevantes, ou seja, com constância e peso efetivo nas decisões políticas do país, têm sido atores imprescindíveis ou, utilizando uma categoria da citação de Campello de Souza, com “alto peso funcional”. Apesar do seu insatisfatório grau de coesão extraparlamentar, de suas indefinições programáticas e/ou ideológicas e da promiscuidade sugerida pela excessiva migração parlamentar, o sistema partidário brasileiro vem produzindo de maneira muito clara, desde a primeira eleição presidencial disputada após o fim do regime militar, a clivagem governo X oposição, essencial para organizar tanto o processo de escolhas eleitorais quanto a dinâmica de luta política dentro do Congresso. De Sarney a Lula, parece ficar claro o imperativo da organização dos governos sob bases de negociações partidárias, e a necessidade de o Executivo contar com o apoio dos partidos para viabilizar sua agenda no Legislativo.

Esse é o ponto a que irão nos conduzir os trabalhos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999, p.19; 30) e de Rachel Meneguello (1998). Figueiredo e Limongi irão retomar o conceito de “presidencialismo de coalizão”, originalmente encontrado na obra de Sérgio Abranches (1988), para sustentar que as características institucionais do presidencialismo brasileiro acabam favorecendo a uma dinâmica de composições partidárias e de estímulo à disciplina das bancadas no Congresso. O grau de fragmentação do nosso sistema partidário imporia ao presidente da República a necessidade de governar sustentado por uma coalizão que, para ser majoritária, precisaria contar com vários partidos. Sob o ponto de vista dos partidos, portanto, uma bancada parlamentar numerosa e disciplinada

significa um cacife valiosíssimo para negociar sua presença nos governos, presença essa que pode ser potencializada, por sua vez, para ampliação do seu capital eleitoral.

Não há, segundo os autores, “uma lógica inexorável que impeça os presidentes da República de procurarem formar uma coalizão partidária” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.36) ou que determine a impossibilidade de um presidente da República viabilizar o seu governo sustentado por uma coalizão de vários partidos. Figueiredo e Limongi irão sustentar sua tese com a verificação empírica do comportamento das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. Os autores mostram que, no Brasil, enquanto o Executivo detém o controle da agenda legislativa, são os partidos políticos, e precisamente as lideranças partidárias, que detêm o controle das decisões em plenário. Os indicadores do estudo de Figueiredo e Limongi mostram que existe um alto grau de fidelidade dos deputados em relação às indicações dos líderes de seus partidos e de disciplina das bancadas na Câmara Federal³. Além de constatar esse alto grau de disciplina e o poder de controle dos líderes sobre as bancadas, os autores mostram também que há uma coerência no padrão de alianças estabelecido dentro do Congresso (ou seja, os partidos votam com maior frequência junto aos aliados que lhe são mais próximos doutrinariamente) e que os índices mais altos de disciplina estão exatamente nos partidos que ocupam os dois pólos do “*continuum*” esquerda/direita: o PFL e o PT, respectivamente com 0,90 e 0,97 de índice médio de coesão.

³ Segundo os dados levantados por Figueiredo e Limongi (1999, p.111) , a coesão dos partidos brasileiros é maior do que a dos partidos políticos nos Estados Unidos, na França, na Alemanha e na Finlândia no pós-guerra.

Como já afirmamos, a análise de Figueiredo e Limongi conclui, em um sentido oposto a Mainwaring (1997), que o presidencialismo de coalizão conforma uma configuração político institucional viável no país, no sentido principalmente da formação de governos com maioria estável no Congresso e, portanto, em condições de viabilizar sua agenda no Legislativo. Os autores afirmam que

O sistema político brasileiro opera, hoje, sob bases radicalmente diversas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946. Resultados apresentados nesse livro questionam as conclusões e inferências encontradas na literatura comparada e nacional acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso que agisse como um veto player institucional. Os dados mostram, isto sim, forte preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.20)

Os autores concluem que os partidos são atores relevantes e têm alto poder de comando sobre as decisões no plenário do Congresso e que essa proeminência dos líderes partidários sobre o Congresso acaba configurando um padrão estável de alianças conduzindo a previsibilidade de decisões legislativas e fazendo com que a via da negociação com os legítimos líderes de sua base partidária seja vital para o presidente da República. Os partidos brasileiros contemporâneos consolidaram, assim, um poder de influência e uma importância singular sobre a arena legislativa que não podem ser desprezadas e que autorizam uma revisão da interpretação

segundo a qual o Congresso seria, em síntese, um grande “balcão de negociações”, no sentido pejorativo que a imagem sugere.

As novas bases de operação do sistema político brasileiro, como definem os autores, seria assim o resultado de três grandes elementos: as novas características institucionais da relação entre Executivo e Legislativo e do funcionamento do Congresso (que combinariam o controle do Executivo sobre a agenda legislativa, com o poder dos líderes partidários sobre as votações em plenário); a disciplina dos partidos e a coerência ideológica das suas alianças em plenário. A tabela a seguir mostra a taxa de disciplina média dos partidos em plenário.

Tabela 2.1

PROPORÇÃO DE DISCIPLINA PARTIDÁRIA EM PLENÁRIO, NO PERÍODO 1989-1999

PT	97,1
PFL	93,4
PDT	91,8
PSDB	91,3
PTB	88,0
PPB	85,8
PMDB	84,1

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999, p.112).

Os autores afirmam que a literatura internacional especializada no tema não oferece dados suficientes para uma comparação segura para afirmarmos se essa taxa de disciplina é significativa ou não. Mas o mais importante é que

É inegável, no entanto, que a disciplina partidária observada é maior do que aquela prevista e afirmada nos textos em que ela é deduzida das regras eleitorais. E, sem dúvida, muito mais alta do que a normalmente difundida pela mídia política.

O importante é saber se a disciplina existente é suficiente para tornar o plenário previsível [...] Os dados apresentados permitem concluir que os partidos políticos são os jogadores decisivos no legislativo. O processo decisório está longe de ser caótico. Ao contrário, é previsível, e a informação relevante para antecipar os resultados é a posição anunciada publicamente pelos partidos. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.113)

Independentemente, entretanto, do “quanto” os partidos brasileiros são disciplinados em perspectiva comparada, a importância em si do fator “disciplina” como indicador de fortalecimento do sistema partidário é polêmica no meio acadêmico. Bowler, Farrel e Katz (1999) fazem de maneira muito clara a distinção entre coesão partidária e disciplina partidária: partidos disciplinados não são necessariamente coesos e, muitas vezes, o exercício da força da liderança para manter a disciplina partidária precisará ser tanto maior, na exata proporção em que a coesão partidária for menor. Os autores afirmam que a expectativa de coesão será menor na medida em que o sistema eleitoral não se estruturar a partir do voto partidário, que observarmos nele fortes componentes clientelistas e localistas, que as identidades partidárias forem mais frágeis, e que existir uma baixa taxa de nacionalização do sistema eleitoral. Características essas todas presentes no sistema partidário e eleitoral brasileiro. Segundo esses

autores, disciplina é um conceito que se constitui no Parlamento, enquanto que coesão se constitui no terreno extraparlamentar.

Figueiredo e Limongi não desconhecem a diferença entre as categorias de disciplina partidária e de coesão partidária. São explícitos, aliás, em afirmar que “analiticamente, a coesão partidária deve ser distinguida da disciplina partidária. A coesão depende da distribuição de preferências, a disciplina de alterações de comportamento” (1999 p.32). Sustentam, entretanto, que é justamente a dinâmica de funcionamento do Congresso e o seu regimento interno e as novas bases institucionais de relação entre o Executivo e o Legislativo que criam uma dinâmica que constrange o desenvolvimento das estratégias individualistas e antipartidárias alimentadas pela legislação eleitoral. Essa combinação, entre mecanismos regimentais e disciplina do líder, corrigiria essa dinâmica de competição, criando dentro do Congresso uma dinâmica na qual os parlamentares possuem maiores incentivos para agir de maneira disciplinada, o que aumenta o poder dos partidos como *players* legislativos. Disciplina em plenário aparece assim como um recurso contra a baixa coesão, derivada da própria gênese não-societária dos partidos no Brasil. As altas taxas de disciplina servem, também, para rever os argumentos de que não é possível falar em partidos fortes quando assistimos, no Congresso, a altas taxas de migração partidária. Trata-se aqui de eleger uma hierarquia de fatores em nossa análise. Ao invés de nos perguntarmos como é possível falar em um sistema partidário sólido

quando se verifica uma alta taxa de infidelidade partidária, podemos inverter nossa questão e indagarmos por que, apesar das altas taxas de migração parlamentar, os partidos conseguem manter, numa série histórica que vai de 1985 a 1998, taxas altas e constantes de disciplina em plenário, garantindo assim sua importância como *players* legislativos e como agentes na formação e viabilização de governos.

Se continuarmos a considerar a conformação de identidades doutrinárias nítidas e de um sistema de alianças baseado nessas identidades como uma característica fundamental para o fortalecimento do quadro partidário, não conseguiremos compreender esse paradoxo e ficaremos presos a uma lógica que, em virtude de não poder mudar no nosso passado, – é nele que residem as causas da baixa coesão dos partidos brasileiros – condena inexoravelmente o futuro dos nossos partidos. Nossa dúvida é justamente quanto à relevância desse critério. Em primeiro lugar, porque a história de formação do sistema político brasileiro, por todo um conjunto de razões por demais debatidas (como o regionalismo, o clientelismo ou a proeminência do Estado sobre a sociedade) sempre constrangeu o desenvolvimento desse patamar de coesão e de identificação doutrinária. Em segundo lugar, porque a análise comparativa nos mostra, no plano internacional, justamente um processo de fragilização de padrões rigidamente doutrinários e ideológicos de identidade partidária.

Dessa maneira, alinhamo-nos à argumentação de Figueiredo e Limongi quanto à relevância da disciplina partidária como um indicador de fortalecimento dos partidos políticos no Brasil. Parece-nos discutível, entretanto, a conclusão desses autores segundo a qual os partidos políticos brasileiros, além de disciplinados, reproduziriam “um padrão de alianças partidárias em plenário que obedece aos princípios de contigüidade ideológica”, e que a probabilidade de posicionamentos similares dos líderes partidários no Congresso aumentaria ou diminuiria conforme sua proximidade ou afastamento dentro do *continuum* esquerda/direita. Os dados apresentados pelos autores que sustentam essa hipótese estão na tabela a seguir.

Tabela 2.2

PROPORÇÃO DE ENCAMINHAMENTOS SIMILARES PELOS LÍDERES DE CADA PARTIDO NO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADO (1989 – FEV/1999)

<i>Partidos</i>	<i>PFL</i>	<i>PTB</i>	<i>PMDB</i>	<i>PSDB</i>	<i>PDT</i>	<i>PT</i>
PDS	82,3	78,8	76,1	72,0	14,0	08,5
PFL		84,3	82,2	78,1	11,9	07,6
PTB			78,5	75,9	14,3	10,2
PMDB				82,2	20,4	16,0
PSDB					23,5	22,7
PDT						81,3

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999, p.81).

Nossa observação, ao contrário da interpretação de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, é que

[...] esse desempenho na série temporal 1989-1999, que sugere um padrão estável de alianças em plenário com alguma coerência ideológica, varia significativamente governo a governo [...] o comportamento dos partidos em plenário parece seguir muito mais um eixo governo X oposição, do que um sentido de contigüidade ideológica, como afirmam Figueiredo e Limongi (CORBELLINI, 2003, p.259)

A decomposição governo a governo dos dados agrupados por Figueiredo e Limongi não confirma a hipótese da consistência ideológica das alianças em plenário, sugerida pela análise global dos dados agrupados na série temporal 1989-1999. PFL e PSDB, por exemplo, registram 48% de encaminhamentos similares de suas lideranças em plenário durante o governo Sarney e 42,5% durante o governo Collor (quanto o primeiro era governo, e o segundo, oposição), e 92,1% de encaminhamentos similares durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Ambos valores muito discrepantes da média de encaminhamentos similares dos dois partidos no conjunto da série temporal, de 78,1%. Se quisermos focar um dos extremos do *continuum*, veremos que os líderes do PFL e do PPB irão dar encaminhamentos similares em 56% das votações durante o governo Sarney (quando PFL é governo e PPB oposição), número que irá subir para 78,8% no governo Collor (quando ambos são governo, com Collor), caindo para 62,2% no governo Itamar, voltando a crescer e chegando a 82% durante o governo FHC (quando ambos voltam a coabitar no poder). Se desviarmos o nosso foco para o

outro extremo, PSDB e PT dão encaminhamentos similares às votações em plenário em 44% das votações durante o governo Sarney, 53,1% durante o governo Collor e 44,3% durante o governo Itamar. Com a eleição de Fernando Henrique, essa proporção irá cair vertiginosamente para 11,2%.

A tabela a seguir reproduz especificamente as oscilações das alianças entre o PFL e os partidos que, em períodos intercalados, foram seus parceiros de governo:

Tabela 2.3

PROPORÇÃO DE INDICAÇÕES DE LIDERANÇA SIMILARES ENTRE O PFL E OUTROS PARTIDOS DA ALIANÇA DE GOVERNO, POR GOVERNO (VOTAÇÕES NOMINAIS, 1989-98)⁴

Governo	Sarney	Collor	Itamar	FHC
Partido	PFL	PFL	PFL	PFL
PPB	56,0	78,8	62,3	81,3
PTB	44,0	75,2	49,2	93,4
PMDB	92,0	68,1	49,5	89,5
PSDB	48,0	42,5	50,8	92,1

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999, p.114).

A inconstância dos valores na tabela acima mostra que o princípio da contigüidade ideológica não é o fator estruturador de maior peso decisivo na distribuição das preferências dos partidos em plenário. Se o fossem, supondo que afinidades ideológicas sejam relativamente perenes, deveríamos esperar resultados mais harmônicos. PPB e PFL, por exemplo, são classificados em uma série de

⁴ Coalizões: Sarney (PMDB, PFL); Collor (PFL, PPB, PTB, PFL); Itamar (PMDB, PSDB, PTB, PFL) e FHC (PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB).

estudos como partidos “próximos” sob o ponto de vista doutrinário (KINZO, 1993; MAINWARING, 2000; RODRIGUES, 2002), e ocupam no modelo de Figueiredo e Limongi a “ponta direita” do *continuum*, tendo um alto grau de encaminhamentos similares no conjunto da série. Se essa identidade fosse um componente decisivo de alianças em plenário, teríamos de estar diante de uma distribuição muito mais equilibrada de frequências, e não estamos. Assim como não encontraremos esse equilíbrio nas alianças do PMDB e do PSDB (os partidos situados ao “centro” do *continuum* em plenário segundo o modelo de Figueiredo e Limongi), cujas lideranças darão encaminhamento similar às votações em plenário em 44% das votações durante o governo Sarney, 77% durante o governo Collor, 57,4% durante o governo Itamar e 86,9% durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p.114). Ou seja, o alto índice de encaminhamentos similares em plenário pelas lideranças desses partidos, que observamos no conjunto da série (82,2) é, na verdade, uma média entre índices muito altos e muito baixos que, assim como no caso do PFL e PPB, aumentam quando ambos são parceiros de aliança de governo, e diminuem não o são.

A verdadeira constante que revela o padrão de alianças dos partidos em plenário, assim, não estaria sendo dada pelo valor médio de encaminhamentos similares em plenário que, de maneira enganadora, sugere uma coerência dentro de um *continuum* direita e esquerda. Essa constante, na realidade, é o alinhamento em torno do Executivo. Esse é o fator que, junto ao poder de disciplina dos líderes, confere previsibilidade aos acontecimentos em plenário: a alta probabilidade de os

partidos integrantes de coalizões governistas votarem juntos e não de os partidos de direita votarem com a direita, o centro com centro e a esquerda com a esquerda.

Essa constatação não tem como objetivo contestar as hipóteses de Figueiredo e Limongi. O eventual realinhamento de forças no Congresso, quebrando a suposta coerência do *continuum* esquerda/direita, não significa nenhuma novidade e, principalmente, não implica a refutação da hipótese central desses autores, de que a combinação entre os traços institucionais do presidencialismo de coalizão e a capacidade dos líderes de manter a disciplina partidária no plenário da Câmara confere previsibilidade aos acontecimentos no Congresso e torna os partidos políticos atores imprescindíveis para a viabilização da agenda do Executivo. Essa é a condição que irá redundar no imperativo da organização dos governos sob bases partidárias, e na importância dos partidos políticos no Brasil contemporâneo. Trata-se, isso sim, de colocar a dimensão ideológica dos partidos políticos no Brasil no seu devido lugar de importância. Como afirma Sartori (1982, p.276), “a ideologia não deita raízes em qualquer tipo de solo”. Parece-nos que, efetivamente, é possível identificar padrões de coerência doutrinária em uma parcela relevante do sistema partidário brasileiro, e em alguns casos, notadamente o PSDB, o PFL e o PT, em sintonia com o debate contemporâneo em escala internacional. Daí, entretanto, a identificar “partidos ideológicos” e alianças estruturadas em torno de proximidades doutrinárias seria um passo excessivo.

A viabilização do presidencialismo de coalizão nos marcos de um sistema multipartidário deve ser tomada, no nosso entender, como um sintoma em si mesmo dessa nova condição de relevância dos partidos políticos no Brasil. Os partidos e as suas lideranças reconhecidas se tornam um ponto de referência a partir do qual o governo negocia com o Congresso e viabiliza a aprovação de suas políticas. Não é por outro motivo que, desde 1985 até o presente momento, o presidente da República que teve maiores dificuldades com o Congresso foi o que contou com menor base de sustentação partidária (Fernando Collor); e que o presidente que gozou de maior estabilidade no Legislativo foi aquele que contou com a maior base de sustentação partidária (Fernando Henrique Cardoso). Segundo os dados de Figueiredo e Limongi (1999, p.120-123), o governo Collor foi derrotado em 26,1% das votações não constitucionais, enquanto o governo Fernando Henrique foi derrotado em 5,3%. Mesmo no encaminhamento de matérias constitucionais, que exigem 3/5 de aprovação do Congresso, o governo Fernando Henrique obtém um grande sucesso legislativo, tendo sofrido somente 15 derrotas em um universo de 166 votações.

A dinâmica do presidencialismo de coalizão acaba configurando no Brasil governos partidários, tal qual nas democracias européias tidas como as mais avançadas. Essa hipótese – o advento de governos partidários no Brasil – é a principal tese sustentada pelo trabalho de Rachel Meneguello. Essa sua nova análise se torna particularmente importante na medida em que, doze anos antes, essa mesma autora ainda identificava no sistema partidário brasileiro sinais de

“fragilidade congênita” (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986). Meneguello irá afirmar agora que

[...] os partidos brasileiros figuram como agentes centrais no processo democrático, são elementos necessários a organização e ao funcionamento dos governos e retiram da dinâmica governamental os recursos necessários para o seu desenvolvimento. [...] (MENEGUELLO, 1998, p.20)

Rachel Meneguello irá defender a idéia de um “ciclo virtuoso” na política brasileira, segundo o qual os partidos obtêm ministérios e agências governamentais em troca do seu apoio à agenda do governo. Exatamente em razão disso, a extensão de sua presença no Executivo terá como um de seus critérios – embora não o único – o peso de sua bancada no Congresso e, segue-se uma assertiva nossa, a sua capacidade em manter a lealdade dessa bancada ao governo. Os partidos, assim representados no governo, retiram do Estado recursos para a sua sobrevivência política, recursos esses que advêm ou do controle de aparelhos e benesses, ou da implementação de políticas públicas. Na medida, então, em que as relações entre governo e Congresso se estabelecem sob bases partidárias, a negociação do presidente com as lideranças partidárias se torna fundamental para a preservação de suas condições de governabilidade.

É através dessa dinâmica que os governos adquirem maior capacidade decisória e estabilidade no Congresso, que partidos asseguram importância na arena governamental e que os governos tendem a se configurar como “governos de

partidos”. Os partidos, assim, agregam sua função representativa, expressiva e de articulação de interesses à função governativa. Ou seja, eles

[...] sobressaem-se como os principais agentes dos processos governamentais: partidos formam governos, ocupam cargos e produzem políticas públicas, pelas quais operam a responsividade das instâncias decisórias a sociedade. (MENEGUELLO, 1998, p.27)

A autora mostra como esse padrão é inaugurado após a vitória da aliança PMDB/PFL no Colégio Eleitoral de 1984. O Ministério de Sarney incorporará os partidos responsáveis por sua eleição e guardará correspondência com sua base de sustentação no Congresso. No Ministério de Fernando Collor (no qual o PFL foi o principal partido de uma exígua base de sustentação parlamentar), a presença de um grande número de “ministros técnicos”, sem vinculação partidária, é uma contraprova que também serve a hipótese de Meneguello. Ou seja, nesse caso, a não incorporação dos partidos políticos no governo redundou em dificuldades no Congresso. Por último, o governo Fernando Henrique também ilustra essa dinâmica de composição de governos partidários no Brasil contemporâneo. Na montagem de seus ministérios, Fernando Henrique não só contemplou os partidos da aliança que o elegeram – PSDB, PFL e PTB – como negociou a ampliação de sua base parlamentar no Congresso (necessária para viabilizar sua agenda de reformas constitucionais) incorporando o PMDB e o PPB em sua equipe ministerial.

Dessa maneira, o momento eleitoral não resolve em si o problema da formação das maiorias no Congresso, ao contrário do que ocorre em regra nos sistemas bipartidários e, tendencialmente, naqueles em que prevalece a lógica majoritária das eleições por distrito. Há um momento posterior ao processo eleitoral que é aquele no qual as maiorias precisam ser negociadas e pactuadas. Esse é inevitavelmente um momento de concessões de espaços, e de concessões políticas por parte dos vencedores. É nesse fato que se sustentam, em grande parte, as argumentações favoráveis a uma reforma política minimalista no Brasil, cujos pilares básicos são as cláusulas de barreira para as pequenas siglas, o voto em lista, a fidelidade partidária e o sistema distrital.

A tese minimalista acaba, em nome de uma engenharia institucional supostamente mais eficiente, ferindo a essência do processo democrático, a “competição livre pelo voto livre” (SCHUMPETER, 1961, p.328). Ou seja, propõe um conjunto de medidas que na sua essência diminuem a competitividade do sistema, restringendo a liberdade de competição e a latitude das escolhas eleitorais facultadas para o eleitor para facilitar o processo de formação de maiorias. Esse raciocínio desconsidera algumas virtudes ímpares do sistema eleitoral brasileiro, como o voto nominal, que liberta os eleitores do filtro das burocracias partidárias, ou o acesso gratuito dos partidos à televisão, que compensa em grande parte o desequilíbrio de suas condições competitivas. E não percebe que as regras de competição política no Brasil contemporâneo, em grande parte, foram

facilitadoras da transição democrática e da superação de um padrão político histórico de instabilidade e autoritarismo.

Uma das grandes virtudes dos sistemas poliárquicos, segundo Robert Dahl (1997) reside no fato de que eles produzem elites políticas plurais e mais próximas de refletir a composição da sociedade. Parece-nos bastante evidente o fato de que o Brasil assiste a um processo de “pluralização” de suas elites políticas. Isso fica claro olhando para a origem social de prefeitos, governadores, deputados federais, senadores, para não falar da Presidência da República. O voto nominal, o acesso livre à televisão, e a extrema liberalização do processo de organização partidária e de acesso à arena competitiva eleitoral contribuíram decisivamente para isso. Recorrendo às duas dimensões fundamentais da poliarquia, observamos que a democracia brasileira demonstrou capacidade de estabilizar-se, promovendo um aumento sem precedentes na sua história do seu grau de inclusão eleitoral e de suas oportunidades de contestação e competição política.

A necessidade de formação de maiorias posteriores ao momento eleitoral, como já afirmamos, gera uma dinâmica de concessões e de negociação. Ou seja, é um elemento moderador e estabilizador das decisões de governo, tanto mais importante na medida em que os processos eleitorais brasileiros ainda são marcados por uma grande dose de plebiscitarismo e de populismo. O mais importante, no nosso entender, é que mesmo o advento de governos partidários, independentemente das negociações *ad hoc*, permite que se constitua uma diferenciação entre governo e oposição nítida o suficiente para organizar a

preferência dos eleitores e para que os partidos possam, de uma maneira geral, ou capitalizar o bônus, ou pagar o ônus político do seu alinhamento com o governo ou a oposição.

Alinhamo-nos, assim, com uma perspectiva otimista em relação à democracia brasileira e à capacidade de os partidos políticos a operarem. Há um conjunto de razões que levam a essa mudança em nosso padrão histórico de instabilidade que poderiam, em si mesmas, ensejar uma tese: as novas bases institucionais do país e suas regras de competição eleitoral, a modernização da sociedade brasileira e de sua elite política, as mudanças no ambiente externo, e um inusitado processo no qual as bases do patrimonialismo se enfraquecem, ao mesmo tempo em que os partidos aumentam suas possibilidades de acesso aos recursos políticos gerados pelo patrimonialismo, sob forma, entre outros, de mandatos parlamentares, cargos executivos, postos de assessoria, taxaço de salários de militantes alçados à condição de servidores públicos, além da utilização política dos programas e investimentos de governo em si mesmo. O acesso a esse imenso manancial de recursos, tal qual na Europa, facilita a institucionalização do quadro partidário no país.

Podemos sustentar que o sistema partidário brasileiro se institucionalizou na medida em que foi capaz de preservar, para si, o cumprimento de um conjunto de funções vitais para a democracia: o processo de formação de governos. Para isso, foi vital o controle de uma arena específica onde se tomam as decisões cruciais, a arena legislativa, onde está em jogo a viabilização das agendas governamentais. Tal

institucionalização é reflexo tanto de mudanças societárias mais amplas e de um novo arranjo institucional do país desenhado pelos próprios partidos no processo constituinte, como da capacidade política de uma parte das elites partidárias (aquelas que ocupam uma posição central no novo sistema partidário) no sentido de organizar partidos, mantê-los como organizações disciplinadas, organizar maiorias, enfim, influenciar a agenda de governo no país.

Nossa hipótese é que o êxito político do PFL deriva dessas condições e de sua capacidade de compreender e operar nessa dinâmica, combinando comportamentos característicos de um partido de governo moderno, com a exploração dos recursos políticos tradicionais do patrimonialismo brasileiro. O PFL se torna um partido político com importância destacada entre os demais em um contexto no qual os partidos políticos brasileiros passam a ser atores relevantes. Tentaremos demonstrar essa hipótese no capítulo a seguir.

Capítulo 3

O poder como vocação: o desempenho institucional do PFL

No capítulo anterior, procuramos fazer uma revisão do debate acadêmico sobre o problema partidário no Brasil contemporâneo, adotando como premissa teórica a idéia, construída a partir da obra de vários autores aqui referidos, de que os partidos políticos no Brasil, além de serem atores de decisiva importância no processo de democratização, evoluíram no sentido da sua constituição como agente central no processo de formação de governos. Em outras palavras, temos hoje no Brasil um sistema partidário mais sólido (principalmente se fizermos essa análise em perspectiva comparada com o histórico partidário brasileiro), cuja dinâmica e importância no processo de formação de governos se aproxima daquela verificada em democracias consolidadas.

Nossa hipótese central nesta tese, entretanto, não se refere ao sistema partidário brasileiro, mas, especificamente, ao papel que o PFL desempenha no mosaico de partidos que o compõe: um partido que, apesar de sua gênese oligárquica, comporta-se como *moderno partido de governo*, possuindo uma importância política estratégica e singular como um dos *players* desse sistema. Ou seja, nos marcos desse novo sistema partidário, o PFL se distingue por integrar um

grupo especial de partidos que atingiram um grau mais alto de consolidação institucional.

O êxito político do PFL, e a sua institucionalização como um dos partidos políticos fortes no sistema partidário brasileiro contemporâneo, se deve a sua capacidade de operar dentro dos novos marcos institucionais do país, ao mesmo tempo em que manobra, com competência, os recursos de reprodução política típicos da lógica patrimonialista brasileira, basicamente a ocupação de posições na máquina do Estado e a apropriação de recursos públicos para o favorecimento de bases eleitorais. Ou seja, o PFL acaba adquirindo uma importância ímpar e distintiva exatamente por sua capacidade de se movimentar com competência em dois mundos: o Brasil político arcaico da cooptação patrimonialista e o Brasil político moderno no qual se formam partidos de governo. O que vamos procurar nesse capítulo é demonstrar alguns indicadores que sustentam a importância e a saliência institucional do PFL nesse sistema e o êxito de sua estratégia de institucionalização.

Antes da análise desses indicadores, julgamos relevante apresentar os parâmetros que justificam sua escolha. Afinal, a relevância do PFL como partido político no quadro brasileiro só pode ser sustentada se as evidências escolhidas forem, em si, relevantes, e se essas evidências, em perspectiva comparada, colocarem-no em condição de saliência em relação à média do sistema partidário brasileiro, ou pelo menos em relação a outros atores que, no mesmo período,

poderiam ter ocupado espaços e desempenhado um papel institucional com eficácia relevante.

A importância institucional de uma organização partidária depende de seu acesso e do seu controle regular sobre arenas decisórias relevantes. Conforme Souza (1983), em passagem já referida por nós, só assim essas organizações poderão controlar recursos, adquirir representatividade diante de uma clientela específica e preservar alguma autonomia.

Conforme observamos no capítulo anterior, a hipótese de Sartori (1992) é de que a solidificação de um sistema de partidos e o surgimento do “partido moderno” são resultados contêrminos à ampliação do sufrágio, à ocorrência sistemática de eleições e ao surgimento do que ele chama de “governos sensíveis”. Os partidos se institucionalizam, assim, se e na medida em que se tornam “necessários”, seja para produzir resultados eleitorais, seja para operarem a comunicação das preferências populares aos governos. Evidentemente, a capacidade de um partido político sobreviver e preservar capital eleitoral, nesse processo em que a ocorrência de eleições se torna cada vez mais freqüente, é um indicador de sua saliência institucional diante do conjunto do sistema partidário. Segundo Huntington (1994), quanto maior for a “adaptabilidade” do partido político a esse processo, maiores serão as suas chances de sobreviver às variações do jogo político e maior será o seu grau de institucionalização. Assim, o capital eleitoral de um partido e a sua capacidade de indicar candidatos competitivos na

arena eleitoral são necessariamente indicadores muito importantes para a nossa análise.

Há, entretanto, um outro conjunto de aspectos relacionados ao desempenho institucional de um partido que configuram uma situação na qual o seu *peso eleitoral* não é, necessariamente, o fator exclusivo para avaliar sua importância dentro de um sistema de partidos de governo. Aliás, uma das características das democracias não majoritárias é justamente o fato de que o momento eleitoral não possui decisividade absoluta para a formação dos governos. Há um necessário momento posterior de negociação, em que se observa a montagem da coalizão de partidos que integrarão o governo, que é aquele em que partidos derrotados no processo eleitoral podem aumentar o seu capital político.

No caso brasileiro, as peculiaridades próprias do nosso presidencialismo e do nosso sistema partidário conformam um quadro em que o momento eleitoral não se constitui no único fator determinante da força institucional dos partidos ou da sua influência sobre a formação dos governos. Ou seja, a força demonstrada pelos partidos políticos nas urnas, embora, como já citamos, seja um fator de crucial importância para a sua institucionalização, não se traduz necessariamente em influência proporcional e equivalente desse partido no processo de formação dos governos. Por um lado, observa-se que o partido do presidente da República sempre acaba tendo uma representação sobrevalorizada nos ministérios em comparação com o seu peso no Congresso. Esse claramente é o caso do PSDB nas eleições de 1994 e 1998, e do PT nas eleições de 2002.

Observamos também que diferenças de representatividade eleitoral podem ser compensadas também por outros atributos partidários. Por exemplo, um partido com grande representatividade eleitoral e baixa disciplina parlamentar pode, hipoteticamente, apresentar menor capacidade de influir seja na definição de políticas públicas, seja na nomeação de postos de governo, em comparação com um partido de menor representatividade eleitoral, mas de maior disciplina parlamentar. Ou seja, hipoteticamente, o “potencial de chantagem” (entendido aqui como poder de barganha diante do “partido-chefe” de uma coalizão) de um partido com menor capital eleitoral pode ser igual ou até mais forte do que o de um partido com maior capital eleitoral. Da mesma maneira, o índice de lealdade de um partido ao governo pode lhe render espaços e dividendos políticos na montagem e funcionamento de uma coalizão de governo proporcionalmente maiores do que as obtidas por outro integrante da coalizão, que demonstra menor lealdade, ou mesmo em relação ao qual a expectativa de fidelidade é menor.

As características institucionais do presidencialismo de coalizão no Brasil, conforme discutimos anteriormente, combinam o controle da agenda legislativa pelo presidente da República com uma dinâmica de decisão congressional dominada pelas lideranças partidárias. Ou seja, o presidente da República e as elites dirigentes dos partidos são *players* de primeira grandeza no jogo político brasileiro, que desenvolvem uma espécie de relação de mútua dependência.

Por um lado, o cenário que maximiza as condições de governabilidade do presidente da República é aquele no qual seu governo se forma sob as bases de uma

coalizão partidária articulada institucionalmente (ou seja, com a incorporação institucional dos partidos, e não com a cooptação dispersa de setores de diferentes partidos). As condições de implementação de sua agenda de governo dependem da eficiência dessa coalizão e, portanto, da capacidade de os líderes partidários “entregarem” aquilo que venderam: o apoio de sua bancada parlamentar ao Executivo.

Por outro, os líderes partidários precisam ter eficiência no sentido da obtenção das contrapartidas do Executivo ao apoio prestado pelos seus deputados a sua agenda no Congresso. Essa contrapartida se dá basicamente sob três formas: ocupação de ministérios e postos de segundo e terceiro escalão no governo; controle sobre parcela do orçamento e dos programas de trabalho do governo; e liberação de recursos para emendas parlamentares ao Orçamento da União. Esses fatores maximizam as possibilidades de reeleição para os seus deputados, reforçam os laços de “solidariedade de interesse” entre os membros do partido, fortalecem a posição do líder e induzem a estratégias de cooperação, ou seja, de disciplina partidária.

Assim, nos marcos do presidencialismo de coalizão brasileiro, são na realidade pelo menos três as arenas que possuem grande importância para fazermos uma análise sobre o protagonismo maior ou menor de um partido político: a arena eleitoral, a arena legislativa e a ocupação de postos no poder Executivo. Em cada uma dessas arenas exige-se dos partidos o exercício de funções diferenciadas. Trata-se, assim, de analisar a capacidade dos partidos de desempenhar, de maneira

articulada, as funções nessas três arenas, para que ele adquira autonomia e representatividade (os “dois momentos” do conceito de institucionalização a que se refere Souza). Assim poderemos prosseguir nossa avaliação, na qual

A verdadeira interrogação não deve ser se os partidos são importantes – eles o são – mas além disso: de que modo e em que medida são importantes, e em que circunstância o impacto dos partidos políticos é particularmente forte ou, inversamente, particularmente fraco. (Schmidt, 1992, p.181)

Na literatura referente à questão dos partidos de governo, encontramos os conceitos de *potere di indirizzo* e a *potere di nomina* (Raniolo, 2000, p.267; Vassalo, 1994, p.48) como duas dimensões essenciais que indicam a capacidade de um partido de dominar o espaço público. O primeiro conceito refere-se à influência de um partido sobre a definição de políticas públicas e o segundo, sobre o seu poder posicional.

A capacidade de um partido fazer do Estado um *locus* no qual retira recursos para sua reprodução partidária (Mair, 1994; Meneguello, 1998) está diretamente relacionada com o que Raniolo e Vassalo referem como *potere de indirizzo*. Como abordamos no capítulo primeiro, particularmente ao discutir a obra de Peter Mair, embora as raízes sociais dos partidos políticos possam parecer cada vez mais frágeis nas democracias contemporâneas, a ascensão dessas organizações a posições de governo abriu uma nova fonte de recursos políticos, sob forma da nomeação de cargos, controle de verbas e programas ou mesmo de produção de políticas públicas que possibilitam aumento de simpatia popular e capital eleitoral. No caso

brasileiro, a ocupação de posições do governo que detenham fatias expressivas de cargos e/ou do Orçamento Público ou ainda o controle sobre empresas estatais expressivas são um indicador importante dessa capacidade de utilização do Estado como *locus* de reprodução. Além delas, na arena legislativa, o domínio sobre a aprovação e a liberação de emendas parlamentares também será de grande importância para medirmos a força e a influência de cada partido dentro do sistema partidário. Especialmente no Brasil, o processo de redemocratização e de normalização de um multipartidarismo com amplo acesso e alternância dos partidos no governo em todos os seus níveis, significou um amplo acesso ao controle de recursos e benesses políticas dos quais, anteriormente, o sistema político era apenas um “agente distribuidor” (Schwartzmann, 1988). Ou seja, os partidos políticos brasileiros, ao terem uma ingerência política maior na manipulação e destinação desses recursos, apoderaram-se de uma fonte riquíssima de meios para a reprodução e ampliação de seu capital político.

Já a idéia de poder posicional pode ser entendida aqui como a capacidade de um partido de traduzir a sua presença seja na arena eleitoral, seja na arena parlamentar, numa “mais valia” política que o leve a ocupar posições importantes na constituição e no funcionamento dos governos.

O conceito que referimos aqui como poder posicional (encontrado originalmente em Sola, 1996), portanto, não se refere exclusivamente à capacidade de um partido indicar cargos de governo ou de permanecer por um longo tempo no governo. Essas dimensões, sem dúvida, são bastante importantes, e serão

analisadas nesse capítulo. Mas o conceito de poder posicional necessariamente incorpora outras variáveis. Uma delas, evidentemente, será o seu peso no parlamento, resultante do seu desempenho eleitoral. Outra dimensão essencial é o potencial de coalizão, ou *pivotal position* (Budge e Keman, 1990; Bartolini, 1998), que define o seu grau de importância para o sucesso da coalizão de governo. E, por último, a qualidade dos dividendos políticos que ele será capaz de colher como resultante desse seu desempenho. Essas são o que podemos chamar de vantagens relacionais de um partido perante o conjunto do sistema partidário, que se combinam com as vantagens dimensionais, aquelas referentes ao seu peso na arena eleitoral e na composição do Congresso Nacional.

Entre essas vantagens dimensionais, a capacidade de um partido de arcar com custos políticos próprios da condição de governo também pode ser incorporada como um indicador importante de sua força institucional. Ou seja, sua capacidade de alinhar-se ao governo na defesa de medidas impopulares e que representem, potencialmente, perdas eleitorais. Emendas constitucionais que contrariam fortes interesses corporativos; definição do valor do salário mínimo; ou operações “abafa CPI” são exemplos recorrentes de situações como essas, na história política recente do Brasil. Quando um partido é dominante numa coalizão de governo (no nosso caso, partido que elege o presidente da República), essa equação de custos é relativamente simples: a sobrevivência do governo é sempre um bem maior a todos os outros, e o afrouxamento dos laços de fidelidade só tende a ser observado em momentos de crise muito aguda, na qual o

comportamento do governo ameaça de modo muito frontal a sobrevivência eleitoral da organização partidária.

Mas a capacidade de arcar com custos adquire uma importância realmente maior, como indicador, no caso dos partidos que não ocupam uma posição dominante ou hegemônica na coalizão. Se assumirmos a premissa de que partidos integram governos a partir de um cálculo racional, que visa acessar recursos que facilitam a manutenção ou o aumento do seu capital político, podemos deduzir que um partido decide arcar com o custo de posições impopulares de um governo no qual não ocupa uma posição dominante quando avalia que o benefício da lealdade ao governo será maior do que o benefício decorrente da sua Infidelidade pontual.

Por um lado, a capacidade de arcar com custos políticos típicos da condição de governo indica uma maior “imunidade eleitoral” a esses eventos, ou seja, uma fidelidade maior de suas bases eleitorais, que pode ser obtida tanto através da defesa de valores e idéias, como através de expedientes clientelistas, como é a relação do PFL com uma parcela muito expressiva do seu eleitorado no Nordeste do país (como já referimos anteriormente, essa movimentação competente do PFL na parte arcaica e patrimonialista da política brasileira está, paradoxalmente, relacionada como o seu sucesso como moderno partido de governo). Não é relevante, para efeito de nossa análise, a diferença qualitativa entre uma e outra relação. Em qualquer um desses casos, ela pode ser tomada como um indicador de força institucional de um partido, na medida em que reforça sua autonomia e sua capacidade de sobreviver às variações do ambiente político. Por outro lado, essa

capacidade de um partido “aliado” arcar com custos de ser governo aumenta o seu “valor” na coalizão perante o partido dominante. Por isso, esse indicador efetivamente nos parece significar uma vantagem relacional de primeira grandeza.

A relação entre as diversas facções internas de um partido também é um indicador relevante sobre o grau de institucionalização de um partido. Em relação a isso, Panebianco (1982, p.122) sustenta que há uma relação inversa entre a institucionalização de um partido e a existência de facções. Num partido forte e institucionalizado, as facções são fracas, não passando, na realidade, de “tendências”, entendido aqui como tendências de opinião, e não como organizações com dinâmica e interesse próprio dentro do partido. Inversamente, segundo o autor, partidos frágeis são marcados por uma dinâmica fragmentada e facciosa.

Não nos parece, entretanto, que a existência ou não de facções seja o ponto crucial de análise. O desenvolvimento de agrupamentos internos de interesse faz parte da lógica do desenvolvimento dos partidos políticos, e tende a ser, inclusive, maior na medida em que o partido ascende a posições de poder e, conseqüentemente, a possibilidades de manipular recursos do Estado. No Brasil, aliás, o PT, que segundo a literatura especializada em Ciência Política é o mais próximo do “tipo ideal” de um partido societário e moderno, é justamente a organização na qual a existência de facções internas atinge o grau mais alto de oficialização, contando inclusive com uma regulamentação específica. Propomo-nos aqui a incorporar a questão das tendências ou facções sob um outro viés, qual

seja, verificar se a existência de alas internas em disputa afeta a sobrevivência ou a coesão política do partido na ação política e se existe, entre todas as facções internas, um interesse mútuo na sobrevivência e no fortalecimento da legenda partidária.

Por último, não poderíamos deixar de incorporar como indicador de nossa análise a capacidade do partido de intervir na agenda política do país. Ou seja, avaliar se ele apresenta posições com alguma consistência e se a sua interferência no processo político e na formação de governos *faz diferença* no rumo das decisões do Congresso e do Executivo. Esse parâmetro nos oferece um diferencial entre os partidos que ocupam uma posição central e protagonista no sistema partidário, e os partidos que ocupam uma posição periférica. Diferencia também, nos marcos do presidencialismo de coalizão brasileiro, os partidos que estão próximos da tipologia de modernos “partidos de governo”, daqueles que estão mais próximos de um modelo tradicional de “partidos no governo”, ou seja, cujo papel na coalizão se restringe exclusivamente às operações de troca de posições no Executivo por votos no Congresso. Essa análise sobre a influência do PFL na agenda política dos governos e nas decisões do Congresso será feita nos capítulos posteriores.

A presença do PFL nos governos

Um primeiro indicador que julgamos importante em nossa análise diz respeito ao tempo de permanência dos partidos políticos no governo. Uma análise

comparativa do tempo de permanência dos partidos brasileiros ocupando postos em ministérios, entre os anos de 1985 e 2002 (um período de 18 anos, que compreende os governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique I e II) irá nos mostrar os seguintes números:

Tabela 3.1

OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA DE MINISTÉRIOS EM ANOS

Partido	Tempo no Governo	%	Governos
PFL	17,5 anos	97	S, C, I, FHC I e II
PMDB	15 anos	83	S, I, FHC I e II
PSDB	11 anos	61	I, FHC I e II
PPB	10 anos	55	C, I, FHC I e II
PTB	07 anos	38	C, I, FHC I e II

Fonte: Meneguello, 1998; Página oficial da Presidência da República na Internet.

A capacidade de um partido político em permanecer no governo por um longo tempo pode ser tomada como um indicador de sua importância institucional no conjunto do sistema partidário brasileiro. O peso da presença de um partido numa equipe ministerial indica um poder de nomeação que decorre de sua capacidade de influenciar as decisões na arena legislativa e viabilizar a agenda do Executivo. Note-se que não estamos incorporando a presença no segundo escalão como um fator de análise. Ele produziria resultados diferentes, mas estaria criando, de maneira artificial, uma igualdade entre partidos de “valor” desigual no sistema partidário. A presença constante de um partido em postos de segundo escalão,

quando não evolui no sentido de fazer crescer o seu capital político, alçando-o a postos ministeriais importantes, pode inclusive ser tomada como um sintoma de debilidade, e não de força política.

Além disso, há outro fator importante de análise. O tempo de permanência de uma determinada elite política no poder, durante um longo período no qual existem sucessivas trocas de “gabinetes ministeriais” ou, no caso brasileiro, de governos eleitos, constitui-se ao mesmo tempo num indicador da solidificação institucional desse partido e de estabilização política do sistema, tomada aqui num sentido claramente conservador. A estabilidade de uma classe política que não muda, de um partido que acompanha constantes mutações de governo, faz parecer imóvel um sistema, mesmo quando se observam contínuas alternâncias de governo (Raniolo, 2000, p.281; Bayme, 1987, p.270). No caso brasileiro, a permanência de uma elite no poder por longo tempo pode indicar, além da preservação de sua importância perante o sistema, a permanência de um padrão de relacionamento político entre governo e Congresso, e mesmo de orientações programáticas, que são capazes de perdurar no tempo *através dos governos*.

Como vimos na tabela 3.1, o PFL permanece no poder durante 17,5 anos nesse período, que se inicia com a posse de José Sarney e se encerra com o segundo mandato de Fernando Henrique, um desempenho ímpar entre os partidos políticos brasileiros. A comparação entre o tempo de permanência dos pefelistas e dos outros partidos, no nosso entender, torna esse indicador relevante. Como podemos observar, existem diferenças muito grandes de tempo de permanência no poder,

entre os partidos que alternadamente orbitam em torno do Executivo nesse período. Essa comparação, a nosso juízo, desautoriza a idéia de que no Brasil observa-se simplesmente uma “vocação adesista” dos partidos que configuraria um quadro de “partidos no governo”, ao invés de “governos de partido”.

Não estamos aqui negando a existência dessa vocação adesista, motivada quase que exclusivamente por razões fisiológicas, em uma parcela bastante expressiva do sistema político brasileiro. Estamos, isso sim, tentando produzir uma diferenciação no seio do sistema político. Existirão, por certo, partidos que ocupam posições não mais do que marginais em quase todos os governos, como é, notoriamente, o caso do PTB e do PPB, que fizeram parte do “Centrão” de Sarney, da base de Fernando Collor, do governo Fernando Henrique e, mais recentemente, do governo Lula. Evidentemente, tal comportamento evidencia a ausência de uma mínima espinha dorsal sob o ponto de vista programático. Não será por acaso, também, que iremos verificar entre esses partidos um grau de disciplina mais baixo no Congresso, incapacidade de galgar postos de primeiro escalão de grande importância, de intervir de maneira ativa na definição da agenda política do Executivo nem de converter essa presença no Executivo em bônus eleitorais mais expressivos. São partidos que se adaptam à lógica do presidencialismo de coalizão, mas que ocupam uma posição periférica no sistema partidário e, principalmente, não se constituem como parceiros confiáveis de governo, porque não asseguram condições estáveis de governabilidade.

Se há diferenças significativas no tempo de permanência dos partidos em equipes ministeriais, no quadro de alternância de governos, podemos concluir que os partidos que permanecem mais tempo no poder conquistam essa posição em função de sua força e importância diferenciada dentro do sistema partidário. Uma posição diferenciada que é resultado não só do seu peso no parlamento, como da sua capacidade de contribuir para viabilizar a agenda do Executivo no Congresso. Para isso, não basta ser “grande”. É preciso ter demonstrar disciplina parlamentar, e um grau de lealdade ao governo mesmo quando isso implica em arcar com custos políticos eleitorais. Isso define um parceiro confiável, definição que o presidente Fernando Henrique Cardoso, não por acaso, fará do PFL, e só do PFL, entre os partidos aliados ao PSDB (CANTANHÊDE, 2000, p.92).

Como veremos ao longo desta tese, o PFL foi o grande parceiro confiável do PMDB de Sarney, acompanhou Fernando Collor quase até a ponta do desfiladeiro, e foi o grande aliado do PSDB de Fernando Henrique Cardoso. Não é à toa, aliás, que a crise na aliança PSDB/PFL antecipou, virtualmente falando, o “fim” do governo Fernando Henrique, entendido aqui como o fim de sua capacidade de continuar implementando uma agenda de mudanças significativas no Congresso.

Como vemos na tabela 3.1, essas diferenças significativas no tempo de permanência dos partidos em equipes ministeriais existe, no caso brasileiro. O PFL é o partido com maior taxa de permanência, seguido de perto pelo PMDB (que não participou somente da equipe de Fernando Collor de Mello), e depois pelo PSDB, o PPB e o PTB. Importante também notar que essa permanência do PFL no poder

perpassa governos que tiveram estratégias parlamentares absolutamente distintas: O governo Sarney procurou articular sua maioria através do “Centrão”, um bloco de apoio ao governo que juntava frações de deputados de diversos partidos: PMDB, PFL, PPB (na época, PDS), PDT, e o bloco PTB/PL/PDC/PSC. O governo Collor optou, no seu primeiro momento, por montar maiorias pontuais a partir de negociações “de varejo” e caso a caso no Congresso, recusando-se a montar o governo sob bases partidárias e, no seu segundo, momento por tentar construir uma base *minimal winner*. O governo Fernando Henrique optou por uma maioria *surplus*, ou seja, maior do que a maioria simples e expressiva o suficiente para aprovar mudanças constitucionais, institucionalizada através de negociações partidárias⁵.

À análise do tempo de permanência dos partidos no Congresso, entretanto, devem ser agregados outros indicadores: o “tamanho” dessa participação – ou seja, a proporção ocupada pelos partidos, em cada período, nas equipes ministeriais – e a sua “qualidade”, ou seja, o quanto essa participação representa em termos de acesso a recursos orçamentários e políticos disponíveis a partir do controle dos ministérios. O controle de um ministério do tamanho do Ministério da Educação vale, evidentemente, muito mais do que dois, três ou quatro ministérios do tamanho do Ministério da Cultura.

Na tabela a seguir, demonstramos a proporção da participação dos partidos nos ministérios dos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique, junto

⁵ Não incorporaremos em nossa análise a estratégia parlamentar do governo Itamar Franco, pelo seu curto tempo de duração e principalmente pelo seu caráter de “governo de transição” entre um governo deposto por *impeachment*, e um novo governo eleito democraticamente.

com o peso relativo de cada partido dentro da base do governo na Câmara. Ou seja, não estamos demonstrando o peso de cada partido dentro do Congresso, mas sim o peso proporcional representado pela bancada de cada partido na composição total da bancada do governo. Produzimos também um índice de correlação, resultado da divisão da proporção de participação dos partidos no ministério, pelo seu peso relativo na base do governo. Assim, quando obtemos um índice de correlação 1, temos um equilíbrio perfeito entre representação na base, e representação no ministério. Um índice superior a 1 representa uma participação maior do que o seu peso na base, e inferior a 1, uma participação no Ministério aquém, numericamente, de sua participação na base. Portanto, quanto maior é a correlação, maior é a expressão dos partidos no Ministério, em comparação com o seu peso no Congresso:

Tabela 3.2

PROPORÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS NOS MINISTÉRIOS X PARTICIPAÇÃO NA BASE PARLAMENTAR ⁶

Ministérios	Participação no Ministério	Participação na base do Governo	Correlação
Tancredo (1985)			
PMDB	59%	74%	0.79
PFL	32%	26%	1.28
Sarney (1987)			
PMDB	68%	72%	0.94
PFL	26%	27%	0.96

⁶ Excluímos desta tabela o primeiro Ministério de Collor, assim como os dois últimos ministérios de Itamar Franco que, por razões distintas, não podem ser caracterizados com propriedade como ministérios partidários. No caso de Collor, por opção política, e no caso de Itamar, em razão das circunstâncias do governo e do processo eleitoral.

Sarney (1989)	Participação no Ministério	Participação na base do Governo	Correlação
PMDB	40%	66%	0,60
PFL	27%	34%	0,79
Collor (1992)			
PFL	41%	37%	1,1
PPB	08%	16%	0,5
PTB	08%	16%	0,5
Bloco ⁷	16%	30%	0,5
Itamar (1992)			
PMDB	22%	36%	0,6
PFL	16%	32%	0,5
PSDB	16%	14%	1,2
PTB	5%	14%	0,4
PSB	5%	04%	1,4
FHC (1995)			
PSDB	28%	20%	1,3
PFL	16%	31%	0,6
PMDB	11%	37%	0,3
PTB ⁸	5%	10%	0,5
FHC (1998)			
PSDB	25,7%	30%	1,1
PFL	28%	25%	0,9
PMDB	21%	10%	0,4
PTB	8,1%	5%	0,6
PPB	15,8%	5%	0,3

Fontes: Meneguello, 1998; Nicolau, 1996; TSE e Página Oficial da Presidência da República na Internet.

A análise dos números nos indica que a participação do PFL não só é constante, como é representativa. Durante três dos cinco anos do governo Sarney,

⁷ PRN, PL, PSC e PDC.

⁸ Em 1996, o PTB deixa de fazer parte do Ministério do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e o PPB passa a fazer parte da equipe ministerial com a indicação de um ministério.

os pefelistas obtêm espaços proporcionalmente maiores do que o PMDB, partido que aparece como força hegemônica quando do nascimento da Aliança Democrática. Aliás, é importante notar que o melhor resultado de toda a série histórica do PFL acontece justamente no Ministério montado por Tancredo Neves, mantido pelo presidente José Sarney nos dois primeiros anos do seu mandato. O PFL será a grande força política no segundo Ministério de Fernando Collor, quando o presidente opta por mudar a sua estratégia de governo e tenta viabilizar sua base parlamentar. No governo de Itamar Franco, o PFL terá o seu pior desempenho, tendo o menor espaço proporcional entre os três grandes partidos de sustentação do governo (PSDB, PMDB e PFL). No primeiro governo de Fernando Henrique, o PSDB, partido do presidente da República, será o partido hegemônico na equipe ministerial, cabendo ao PFL ocupar o papel de seu principal parceiro. No segundo governo, como resultado tanto do crescimento de seu desempenho eleitoral quanto da importância do seu apoio ao presidente da República durante a Legislatura 1995-1998, o PFL colherá como bônus o aumento de sua representação dentro do Congresso.

Mas a constatação sobre o peso dos partidos no Ministério é um indicador que precisa ser agregado à análise qualitativa dos ministérios ocupados. Existem diferenças de grandeza significativa entre os ministérios, no que diz respeito aos recursos aos quais eles podem franquear o acesso aos partidos políticos. O volume de orçamento, a natureza da função e a possibilidade de nomeação de cargos e de gerência de empresas estatais são fatores que farão variar significativa o “valor” dos

ministérios para os partidos como fonte de recursos para reprodução política (ou, como refere-se Peter Mair, como “*locus*” potencial de reprodução partidária).

Sobre essa questão, Meneguello identifica a presença de “territórios partidários” na composição dos Ministérios, ou seja, o controle regular, particularmente do PFL e do PMDB (os partidos que permanecem mais tempo em postos ministeriais, nesse período), sobre ministérios específicos:

Estabelecendo como frequência mínima 50% do total das ocupações no período (partidárias e não partidárias) sobre algumas pastas, o PMDB e o PFL se destacam predominantemente pelo controle de alguns ministérios nas áreas social e econômica (...). O controle regular de ministérios preferenciais –ministérios de gastos e de clientela- confere aos partidos valiosos recursos da organização, que abrangem o acesso a recursos estatais, a formação e composição das burocracias públicas por quadros partidários e a definição de redes estruturadas em nível local e regional onde se atingem as clientelas das políticas implementadas. (Meneguello, 1999, p.157-158)

Procuramos então fazer uma análise comparativa, primeiro identificando o universo de ministérios de “primeira linha”, sob o ponto de vista dos recursos a que franqueia acesso. Encontramos, com dotações orçamentárias nitidamente de destaques no poder Executivo, pela ordem, os ministérios da Previdência, da Saúde, do Trabalho e da Educação. O Ministério da Fazenda, embora possua dotações orçamentárias altas, não se caracteriza como um ministério que permita a articulação de redes de clientela, sendo, além de tudo, uma posição de confiança direta do presidente da República. Por isso, vamos excluí-lo de nossa análise. Além

desses ministérios com grandes dotações, destacam-se como ministérios de primeira ordem, sob ponto de vista do seu valor político, os ministérios dos Transportes, da Comunicação e de Minas e Energia. O primeiro pelo volume de investimento e por lidar com um produto de alto “valor de troca” para as clientelas políticas, o segundo de grande importância pela possibilidade de distribuição de concessões de rádio e TV, e o último em razão da grande estrutura de empresas estatais abrigadas em seu organograma. Também existe um conjunto de ministérios extintos durante esse período, mas que se caracterizavam exatamente pela rede de clientelas que se estruturavam a partir deles, como o Ministério da Ação Social (governo Collor e Itamar); e Integração Regional (governo Itamar Franco) e Recursos Hídricos (governo Fernando Henrique) e Integração Nacional (criado na metade do segundo governo Fernando Henrique para ampliar os espaços do PMDB). Focamos nossa análise, dessa maneira, na ocupação desses ministérios pelos três principais partidos que ocuparam posições de governo nesse período, no caso, PFL, PMDB e PSDB:

Tabela 3.3

OCUPAÇÃO DE MINISTÉRIOS SELECIONADOS POR PARTIDOS, EM ANOS:

	PFL	PMDB	PSDB
Previdência	7,5	6	
Saúde	2,5	3	6
Trabalho	1	5	
Educação	8	1	8
Transporte		10	
Comunicação	6		8
Minas e Energia	11		1,5
Ação Social	1		1
Int. Regional	1,5	3,5	
Rec. Hídricos	4		

Fonte: Meneguello, 1998 e Página Oficial da Presidência da República na Internet.

Como podemos observar, existem longos tempos de permanência do PFL em alguns ministérios de grande importância estratégica. O partido esteve durante 11 anos, num período de dezessete, com o controle do Ministério de Minas e Energia, durante sete anos e meio no controle do Ministério da Previdência (o maior orçamento da União), oito anos no controle do ministério da Educação (o quarto maior orçamento), e seis anos à frente do Ministério das Comunicações. Ou seja, um grande tempo sob o controle de ministérios fortes, que possibilitam o estabelecimento de grandes redes de clientela, significa o acesso a recursos de grande valia para a reprodução partidária. Assim, vemos que, em dezoito anos, a presença do PFL nos governos é constante, representativa e em postos de grande valor político.

O desempenho na arena legislativa

Em que medida e por que o PFL foi, efetivamente, importante para os governos em todos esses anos? Parte dessa importância se deve, como já afirmamos, ao peso do partido no Congresso Nacional. Afinal, o peso de um partido no Congresso é um fator decisivo para sua influência sobre as decisões na Casa e, conseqüentemente, para a sua importância dentro da aliança de governo. A tabela a seguir mostra a representação dos partidos que orbitaram em torno do Executivo, em momentos alternados, nos quais ocorrem a formação ou alteração de gabinetes presidenciais, desde o início do governo Sarney até a formação do segundo Ministério de Fernando Henrique Cardoso:

Tabela 3.4

REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DOS PARTIDOS QUE SERVIRAM DE BASE PARA FORMAÇÃO DE GOVERNOS NO BRASIL – 1985-1998 (%)

Partido	1985	1986*	1989	1990*	1991	1993	1994*	1996	1997	1998*
PFL	14,6	24,2	18	18,2	17,3	15,9	17,3	19,3	20,5	20,5
PMDB	42	52,9	35,4	26,5	21,5	20,1	20,9	18,9	18,3	16
PSDB	–	–	10,3	12,1	7,4	8,7	12,1	16,6	18,9	19,3
PPB	28,2	6,8	6,5	6,5	8,5	13,3	10,1	16,8	15,4	11
PTB	2,1	3,5	4,2	5,7	7	6,2	6,1	5,7	6,3	6

Fonte: Meneguello, 1998, p.67; Nicolau, 1996, p.78; e Tribunal Superior Eleitoral.

* Resultado das eleições para a Câmara dos Deputados

Há, efetivamente, uma correspondência entre o peso do PFL no Congresso e a sua importância para os governos. Com exceção do ano de 1985, quando o partido ainda está se estruturando no rastro da dissidência do PDS, o PFL sempre ocupará a condição de segundo ou mesmo de maior partido do Congresso, como se observa nessa tabela, nos anos de 1996, 1997 e 1998.

Assistimos a variações em sentidos diferentes no peso da bancada do PFL ao longo desse período. Entre 1986 e 1989, o PFL perde peso no Congresso, caindo de 24,2% para 18,2% dos postos na Câmara. Uma queda que se dá na mesma medida em que o governo de José Sarney perde popularidade. Nesse caso, deve-se levar em conta, no entanto, que os resultados do PMDB e do PFL nas eleições de 1986 foram demasiadamente inflados em razão do Plano Cruzado. No ano de 1993, já sob o mandato do novo presidente Itamar Franco, o partido possui uma representação no Congresso também inferior à que conquistou nas urnas, caindo de 18,2% para 15,9%, num provável reflexo de seu apoio a Fernando Collor. É difícil ponderar, entretanto, se essa perda não foi inclusive pequena, diante do final do governo Collor, ao qual o PFL estava associado quase até o último minuto. O resultado dessas duas eleições, assim, favorece a nossa hipótese quanto à capacidade diferenciada de o PFL suportar, em situações de desgaste, o ônus do apoio ao governo.

O PFL só conhecerá o bônus de ser o beneficiário das migrações parlamentares que procuram as benesses da base aliada do governo no primeiro mandato de Fernando Henrique, saltando sua bancada de 17,3% para 20,5% dos

deputados na Câmara, entre 1994 e 1997. De uma maneira geral, essas movimentações são coerentes com a lógica descrita no trabalho de Carlos Ranulfo (2003), que identifica ciclos de adesão ao Executivo em início de mandato e ciclos de afastamento dos parlamentares da base do governo em momentos de desgaste do Executivo e proximidade com as eleições.

O que mais chama a nossa atenção, entretanto, é a capacidade do PFL de sustentar sua representação política no Congresso nos momentos eleitorais. A queda do PFL entre os anos de 1986 e 1990 (24,2% para 18,2%) é de 24% em relação ao resultado obtido nas “eleições do cruzado”. A queda do seu parceiro de governo, o PMDB (52,9% para 26,5%) será de 44% em relação ao resultado obtido em 1986. Será possível argumentar que essa queda se deve à cisão que originou o PSDB. A essa argumentação, nossa resposta é que a cisão, em si mesma, antecipa a queda. Ou seja, a capacidade de “resistência” do PFL à crise do governo Sarney é maior do que a do seu parceiro de aliança. A variação dos 18,2% obtidos nas eleições de 1990, para os 17,3% obtidos nas eleições de 1994, que deve ser considerada pequena diante dos custos potenciais do apoio a Collor, pode ser creditada em parte ao fato de que o PFL integrará, nesse ano, a aliança vencedora das eleições, indicando o candidato a vice-presidente na chapa de Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, o desempenho superior do PFL em relação ao seu parceiro de chapa, o PSDB, que conquistou em 1994 o equivalente a 12,1% das cadeiras na Câmara, indica que os pefelistas eram parceiros necessários, com capital eleitoral significativo e próprio, e não meros “caroneiros” da aliança. Com exceção

das eleições de 2002, quando todos os partidos que integraram a aliança de Fernando Henrique sofrerão baixas significativas e o PT irá se alçar à condição de maior partido do Congresso, observaremos que, em todos os pleitos, o PFL conseguirá manter ou aumentar a representação que tinha no Congresso no ano imediatamente anterior a eleição. Portanto, pode-se deduzir que o peso do partido na arena parlamentar, ao longo desse período, guarda uma relação consistente com sua capacidade na arena eleitoral.

Ao avaliarmos a capacidade do PFL na arena eleitoral, percebemos, de uma maneira muito clara, que o Nordeste aparece como seu *território de caccia* preferencial. Ou seja, o território em que o partido demonstra grande capacidade de controle sobre bases eleitorais. A adesão dos governadores nordestinos egressos do PDS mostrou-se fundamental, primeiro, para garantir os votos que acabaram dando a vitória a Tancredo Neves e depois para transferir para o novo partido o espólio eleitoral do PDS nordestino, herança, de maneira análoga ao PSD na década de 1940, da exploração de grandes máquinas clientelistas organizadas nos Estados. A importância dessa herança é inquestionável. Em 1986, 50% da bancada federal eleita do partido é oriunda dos Estados do Nordeste. Em 1990, essa porcentagem sobe para 60%, caindo em 1994 para 57%. O PFL sai das urnas, em 1998, obtendo a maior votação em legenda e a maior bancada federal entre todos os partidos do país, mas tendo ainda 45% de sua bancada na Câmara eleita pela região Nordeste, como podemos ver na tabela a seguir:

Tabela 3.5

COMPOSIÇÃO REGIONAL DA BANCADA DO PFL NA CÂMARA FEDERAL:

Ano	1986	1990	1994	1998
Norte	11,9	9,6	9,0	16,0
Nordeste	50	60,2	57,3	45,3
Centro-Oeste	8,5	7,2	3,4	4,7
Sudeste	21,2	13,2	19,1	24,5
Sul	8,5	9,6	11,2	9,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total no Congresso	24,2	18,2	17,3	20,5

Fonte: Taroucco, 1999; e Mainwaring, Meneguello e Power, 2000.

Existem alguns aspectos nesses números para os quais gostaríamos de chamar a atenção. Em 1986, o PFL elege 59 deputados federais no Nordeste. Esse número cai para 50 deputados nas eleições de 1990, mantém-se em 50 no pleito de 1994 e tem uma pequena oscilação para 48 deputados federais nas eleições de 1998. Parece haver, dessa forma, um capital eleitoral relativamente sólido do partido nessa região, que se constitui em uma reserva fundamental para preservar o peso de sua bancada no Congresso e, conseqüentemente, a influência do partido no jogo político nacional. Um capital eleitoral tirado do PDS a partir da cisão do ano de 1984 e que se sustenta em grande parte pela movimentação da máquina e dos recursos do Estado. O PFL, como analisamos anteriormente, destaca-se, no período que vai de 1987 ao ano 2000, por ocupar ministérios como Ação Social, Educação, Irrigação (ou o seu sucessor Meio Ambiente e Recursos Hídricos), Comunicações, Minas e Energia e Previdência Social, que se notabilizam

exatamente ou por seus grandes recursos orçamentários, ou pelas possibilidades que abrem para o estabelecimento de redes de clientela.

A força eleitoral do PFL no Nordeste é um fato que pode estar relacionado com sua capacidade da absorção dos custos que, em momentos de crise ou do encaminhamento de defesa de projetos impopulares, decorre da condição de ser um partido identificado com o governo. Grande parte da base eleitoral do partido, situada nas regiões mais pobres do país, nas quais imperam relações de caráter clientelista, é mais blindada em relação às grandes questões que mobilizam a chamada “opinião pública” nas regiões Sudeste e Sul. Ao mesmo tempo, em momentos de crise, a relação custo-benefício implícita à condição de partido de governo tende a ser mais favorável ao PFL. Nesses momentos, o apoio ao governo vale muito mais do que em condições normais e, se gera desgastes de imagem, pode gerar também acréscimos significativos em termos de benefícios governamentais. Esses benefícios valem muito para o PFL, enquanto que os “custos de imagem”, decorrentes de estar colado a Sarney ou Collor no auge da crise de seus governos, são significativamente menores para a clientela do PFL do que o são diante da clientela de outros partidos políticos. Esse, como afirmamos anteriormente, é o elo a partir do qual o PFL retira forças do “velho Brasil”, arcaico e clientelista.

Vemos, ao mesmo tempo, que entre as eleições de 1990 (quando o PFL registra o pior desempenho nacional de sua legenda federal) e as eleições de 1998 (quando o partido consegue ser o mais votado na legenda federal entre todos os partidos brasileiros) verifica-se um aumento do peso proporcional da bancada

oriunda da região Sudeste – 24,5% contra 45,3% da “bancada nordestina” do PFL – ultrapassando, inclusive, o patamar de 1986, quando chegou a 21,2%, contra 50% do Nordeste. Assim, o desempenho eleitoral do partido sugere a existência de uma “base cativa” na região Nordeste, onde ainda imperam relações políticas de caráter mais arcaico (ou seja, onde o acesso a benefícios governamentais diretos é trocado por apoio político) combinadas com uma estratégia de expansão gradativa em direção ao pólo mais dinâmico e influente da política brasileira, localizado na região Sudeste. Essa estratégia ficou clara durante os anos do governo Fernando Henrique. O êxito do PFL, como sustentamos em nossa hipótese, é resultado exatamente dessa combinação entre uma grande capacidade em lidar com os recursos típicos do Brasil arcaico e patrimonialista para manter seu capital político e eleitoral com um comportamento moderno e eficiente de partido de governo, que o torna um parceiro confiável e preferencial.

A força política e eleitoral do PFL e o seu peso no Congresso, entretanto, não são indicadores suficientes para sustentar nossa hipótese, de que o partido opera no Congresso como um moderno partido de governo, desempenhando uma *pivotal position* de importância estratégica para a viabilização da agenda do Executivo. Como já referimos nesse trabalho, segundo Budge e Keman, (1990, p.27), na formação de uma coalizão governamental, os postos ministeriais podem ser distribuídos ou na estrita proporção ao número de cadeiras ocupadas pelos partidos no parlamento, ou na proporção do “poder” no partido dentro da coalizão, medido em termos de sua *pivotal position*, ou seja, sua capacidade de articular

maiorias e produzir vitórias no plenário. Assim, a representatividade da bancada do PFL no Congresso “valerá mais” na medida em que a liderança do partido for fiel ao governo e a bancada do partido for disciplinada e fiel a sua liderança, pois essas condições são indispensáveis para que o peso do partido na Câmara se traduza, efetivamente, na ocupação de uma *pivotal position*.

Como já observamos no capítulo 2 deste trabalho (Tabela 2.2), o PFL é o segundo partido mais disciplinado no plenário do Congresso Nacional – perdendo somente para o PT – e o mais disciplinado entre os partidos que orbitam em torno dos governos formados no Brasil entre os anos de 1989 e de 1999. Nesse universo, o PFL possui uma taxa de disciplina de 93,4%, enquanto o PSDB registra 91,3%, o PTB aparece com 88%; PDS/PPR/PPB aparece com 85,8% e, como partido menos disciplinado aparece o PMDB, com 84,1% de taxa de disciplina média em plenário. Nesse período, a taxa de disciplina do conjunto do plenário foi de 91,8. Ou seja, o único partido que desse universo sustenta uma taxa média de disciplina em plenário superior à média do conjunto dos partidos políticos brasileiros é o PFL, um dado que consideramos importante para avaliarmos tanto a sua força institucional quanto o seu “valor” no mercado político do presidencialismo de coalizão. Parece-nos razoável que, com esse desempenho, tenha se criado ao longo desse período no sistema político uma expectativa mais alta em torno dos índices de coesão do PFL em relação aos demais partidos desse universo.

Ao analisarmos a evolução dessas taxas de disciplina no período de 1989 a 1999, deparamo-nos com a seguinte evolução para cada um dos partidos que, em

diferentes momentos desse período, ocuparam posições de governo. Os valores em cada coluna indicam a taxa de disciplina em plenário durante cada governo. Colocamos ao lado dessas taxas, entre parênteses, (s) quando o partido compõe a equipe ministerial do governo, e (n) quando não compõe, para avaliarmos justamente o impacto que a presença ou não do partido na coalizão de governo opera sobre as taxas de disciplina de sua bancada no plenário. O quadro decomposto, dessa maneira, é o seguinte:

Tabela 3.6

DISCIPLINA PARTIDÁRIA E DO PLENÁRIO POR GOVERNO, 1989-1999 (%)

	Sarney	Collor	Itamar	FHC	Total
PFL	88,2 (s)	90,3 (s)	87,4 (s)	95,1 (s)	93,4
PSDB	86,8 (n)	88,3 (n)	87,0 (s)	92,9 (s)	91,3
PTB	79,5 (n)	84,6 (s)	83,9 (s)	89,7 (s)	88,0
PPB	85,2 (n)	90,9 (s)	87,4 (s)	84,3 (s)	85,8
PMDB	83,7 (s)	87,5 (n)	91,2 (s)	82,3 (s)	84,1
Plenário	84,1	89,9	89,6	90,3	91,8

Fonte: Figueiredo e Limongi, 1999, p.112.

O quadro possibilita várias observações pertinentes ao nosso estudo. A primeira é a de que as taxas de disciplina partidária de PSDB e PTB são maiores nos anos em que os partidos estão no governo e menores nos anos em que são oposição. No caso do PFL, que integrou todas as equipes ministeriais, as taxas de disciplina mais altas ocorrem exatamente nos governos em que possui uma proeminência política maior, assim como espaços ministeriais mais generosos em

termos não só de postos, como de recursos políticos: os governos Collor e Fernando Henrique. Como analisaremos nos capítulos seguintes, a participação pefelista nos governos Sarney e Itamar foi, no primeiro caso, tumultuada politicamente e, no segundo caso, mais marginal na ocupação de postos ministeriais. O governo Itamar, aliás, é o único período em que o PFL apresenta uma taxa de disciplina inferior à média geral do plenário. Sobre o governo Sarney, entretanto, deve-se atentar para o fato de que o PFL mostra-se, nesse período, mais disciplinado que o partido majoritário da coalizão, no caso o PMDB. De maneira análoga, os pefelistas, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, apresentam uma taxa de disciplina em plenário maior do que a do partido do presidente da República, o PSDB.

No caso do PPB, da mesma maneira, o maior índice de disciplina é o que se verifica no governo Collor, no qual o partido possuía uma importância muito maior do que nos governos Itamar e Fernando Henrique. Esse comportamento corrobora a hipótese que já comentamos no capítulo anterior, segundo a qual o real fator de alinhamento e de alianças entre os partidos no Congresso é a sua presença, ou não, no governo. Ou seja, os partidos não se alinhariam entre si por identidades ideológicas, como aparece na tese de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, mas sim por pertencerem à mesma base de sustentação do governo. Podemos dizer que, nesse universo de partidos, nesse período, a probabilidade de disciplina das

bancadas é maior quando o partido está no governo, e menor quando o partido está na oposição⁹.

O único partido que apresenta uma evolução errática é justamente o que apresenta as menores taxas de disciplina no conjunto do período, o PMDB. As menores taxas de coesão do partido se verificam justamente nos governos Sarney (83,7) e Fernando Henrique Cardoso (82,3). Aliás, em toda essa série histórica, o PMDB obtém sua taxa de disciplina mais baixa justamente no ano em que a média do sistema apresenta o seu melhor desempenho (90,3), durante o primeiro mandato de FHC.

Como afirmamos anteriormente, a capacidade de um partido desempenhar uma posição *pivot* é uma função que depende tanto do seu peso em plenário, quanto de sua disciplina. A liderança de um partido que hipoteticamente possua 20% do plenário da Câmara, mas que tenha uma disciplina média de bancada de 50%, influencia na verdade 10% do plenário da casa. E o desempenho eficiente dessa função, nos marcos do presidencialismo de coalizão, torna um partido atraente como parceiro de governo, otimizando suas possibilidades de obter acesso aos recursos da arena governamental. Para ilustrar essa relação e a evolução da capacidade de posicionamento dos partidos como “*pivot*” no Congresso,

⁹ Essa assertiva não vale para as circunstâncias do governo Lula, no qual o grau de disciplina do PT irá cair em relação à média de sua disciplina em plenário durante os mais de 20 anos em que foi oposição. Isso reflete, no nosso entender, um certo choque entre a dinâmica do presidencialismo de coalizão e a história e a cultura política do PT, mas não constitui um indicador que desautorize o conjunto da interpretação a respeito do presidencialismo de coalizão. Parece-nos também que o início do governo Lula corrobora nossa hipótese, segundo a qual o alinhamento partidário em plenário corresponde ao alinhamento ao Executivo, e não ao *continuum* ideológico esquerda-direita. Nesse período, tornam-se freqüentes no Congresso alinhamentos do PDT com o PFL e do PT com o PTB, alianças que apareciam como pouco prováveis no quadro proposto anteriormente por Figueiredo e Limongi.

produzimos uma equação na qual aplicamos o índice de disciplina médio dos partidos em cada governo, sobre a representação de sua bancada no Congresso, nos anos selecionados na tabela 4.2 (quando houve formação de novas equipes ministeriais). Nossa intenção, aqui, não é produzir um modelo matemático e exato, mas tão somente um valor mais próximo sobre a influência das lideranças de cada partido sobre as decisões no Congresso, o que, por sua vez, influenciam diretamente o seu “valor” no processo de formação de governos. Aplicamos, em cada ano, o índice médio de disciplina verificado durante todo o governo. Ao aplicar essa equação, chegamos ao seguinte quadro, que denominamos aqui, para efeitos indicativos, de “coeficiente de influência sobre o plenário”. Chegamos, assim, a uma expectativa mais exata de o quanto o apoio do líder de cada partido a um determinado projeto representa, efetivamente, em quantidade de votos no plenário da Câmara dos Deputados:

Tabela 3.7

COEFICIENTE DE INFLUÊNCIA SOBRE O PLENÁRIO (REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA X ÍNDICE DE DISCIPLINA EM PLENÁRIO)

Partido	Sarney (1985)	Sarney (1989)	Collor (1990)	Collor (1991)	Itamar (1993)	FHC (1994)	FHC (1996)	FHC (1997)	FHC (1998)
PFL	12,8	21,3	16,4	15,6	13,8	16,4	18,3	19,4	19,4
PMDB	35,1	44,2	23,1	18,5	18,3	17,2	15,5	15,2	13,1
PSDB	–	–	10,6	06,5	07,5	11,2	15,4	17,5	17,9
PPB	24,0	5,7	5,9	07,7	11,6	08,5	14,1	12,9	09,2
PTB	1,6	2,7	4,8	05,9	05,2	05,4	05,1	05,6	05,3

Fonte: Adaptado de Meneguello, 1998, p.67; e Figueiredo e Limongi, 1999, p.112.

Se tomarmos a série histórica a partir de 1985, até o ano de 1998, veremos com muita clareza que as curvas do PFL e do PSDB, por um lado, e do PMDB e do PPB, por outro, obedecem a uma lógica oposta. O PFL parte de um coeficiente de influência de 12,8 e chega ao final da série com 19,4. O PSDB parte de 10,6 e chega a 1998 com 17,9. Ao mesmo tempo, o PMDB parte de 35,1 em 1985, caindo até 13,1 no ano de 1998, enquanto que o PPB, no mesmo período, cai de 24,0 para 09,2, apesar de ter se beneficiado, nesse período, de dois processos que envolveram a fusão com outras agremiações: o que deu origem ao PPR, em 1993, e o que criou o PPB, em 1995. Vamos nos abster de incorporar em nossa análise o PTB, pelo seu peso evidentemente pequeno no Congresso Nacional.

Após o governo Sarney, o PFL experimenta uma grande queda no seu coeficiente de influência, retomando o seu crescimento, ininterruptamente, até o ano de 1998. Na nossa série, em 1996 o PFL ultrapassa o PMDB, firmando-se como o partido que possui maior bancada e maior disciplina no Congresso. O PSDB irá ultrapassar o PMDB no ano de 1997, e sua curva de crescimento é totalmente congruente com o governo FHC: é com o início do governo que ela experimenta um forte ritmo de crescimento. Ou seja, PFL e PSDB passam por processos contínuos em que o seu poder no Congresso aumenta, o que significa que os pefelistas souberam tirar as vantagens posicionais de estar no governo, da mesma maneira que o partido do presidente da República. Essa, precisamente, é a diferença entre pefelistas e peemedebistas: os primeiros constituem um “exército” mais leal ao governo, e que sabe retirar melhor as vantagens de ocupar postos no

Executivo. Os segundos, um exército menos leal e com mais dificuldades para retirar partidariamente as vantagens de estar no Executivo, tanto que, apesar de voltar ao poder com Itamar Franco, o PMDB não consegue estancar a sangria em seu poder e influência no Congresso Nacional. A análise dos acontecimentos durante o governo Fernando Henrique corrobora o que os números ilustram: um PFL que se comporta como um partido de governo durante todo o primeiro mandato e grande parte do segundo e o PMDB como um partido cindido do início ao fim entre uma ala “governista” e uma ala que fará “oposição” ao governo FHC.

O PFL demonstra, assim, capacidade em converter representatividade em influência sobre as decisões do plenário, o que aumenta o seu “valor” e o leva a conquistas de postos no governo e, por sua vez, incrementa ainda mais sua influência sobre o Congresso. Os níveis diferenciados de disciplina do partido são um dos fatores que, segundo nossa hipótese, aparecem como um diferencial fundamental do partido. O outro, a que já fizemos referência, é sua capacidade de arcar com custos de ser governo. São diversos os momentos em que lideranças do partido irão articular, no Congresso, a defesa de posições polêmicas, como a aprovação do mandato de cinco anos para o presidente Sarney, ou mesmo a defesa contra o impeachment do presidente Collor, encaminhada em plenário pelo então líder do seu governo, o deputado Luis Eduardo Magalhães. Mas o melhor exemplo dessa sua capacidade de coesão em torno do governo provavelmente é a votação dos Projetos de Emenda Constitucional (PECs) apresentadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 3.8

NÍVEL DE FRAGMENTAÇÃO DA BASE DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (ÍNDICE DE RICE) – VOTAÇÃO DE PROJETOS DE EMENDA CONSTITUCIONAL

	Gás Natural	Navegação/ Cabotagem	Definição Empresa Nacional	Fim do Monopólio das Telecomunicações	Fim do Monopólio do Petróleo	Fundo Social de Emergência	Reforma Previdência
PSDB	0.96	0.89	0.99	0.79	0.79	1.00	0.73
PFL	0.97	0.85	0.93	0.97	0.97	0.78	0.75
PTB	0.86	0.93	0.79	0.86	0.86	0.83	0.34
PMDB	0.81	0.70	0.60	0.46	0.46	0.72	0.16
PPB	0.93	0.86	0.92	0.84	0.84	0.86	0.31

Fonte: Pereira (2000, p.557).

Na tabela reproduzida acima, os autores utilizaram o índice de Rice para medir o nível de fragmentação da base parlamentar do governo Fernando Henrique Cardoso durante a votação de sete PECs no Congresso Nacional, entre os anos de 1995 e 1996, quando a emenda da Reforma da Previdência foi derrotada no plenário da Câmara. O índice de Rice é obtido a através da subtração das porcentagens dos votos minoritários e majoritários, variando de zero a um. Hipoteticamente, quando metade de uma bancada vota “sim”, e outra metade vota “não”, o índice de Rice é zero ($0.50 - 0.50=0$), indicando o nível máximo de fragmentação. No outro extremo, quando toda a bancada vota “sim”, o índice é um ($1.00-0.00=1.00$), indicando o nível máximo de coesão. Assim, nessa tabela, valores baixos indicam alta fragmentação e baixa coesão, e inversamente, valores altos significam baixa fragmentação e alta coesão.

A tabela é muito clara sobre a diferença que observamos no comportamento do PFL na sustentação das emendas constitucionais durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Em quatro das sete votações, o PFL registrou índices de coesão inclusive mais altos que o do partido do presidente da República: quebra do monopólio do gás natural, quebra do monopólio sobre as telecomunicações, quebra do monopólio do petróleo e a Reforma da Previdência. Em nenhuma votação o PFL apresenta um nível de coesão menor do que o PMDB, outro grande partido que rivalizava com ele a condição de “parceiro principal” do PSDB. O índice Rice médio do PFL no conjunto das votações dessas sete emendas de reforma constitucional foi de 0,87, enquanto que o índice Rice médio do PMDB, nesses mesmos projetos, foi de 0,57. Na votação da Reforma da Previdência, aquela em que o PMDB obtém o seu pior desempenho, 40 deputados do partido votaram contra o projeto do governo, contra uma dissidência do PFL restrita a 10 deputados.

A votação dessas PECs, e particularmente do projeto da Reforma da Previdência, ilustra a diferença entre os partidos da aliança no que diz respeito a sua capacidade de arcar com os custos de ser governo. Esse era sem dúvida o projeto mais controverso e impopular do governo Fernando Henrique. O PFL demonstra, nesse caso, uma fidelidade de bancada ao governo maior do que a do próprio partido do Presidente da República, enquanto que o PMDB praticamente se divide ao meio diante dessa votação. Já as PECs referentes à ordem econômica representaram, para os pefelistas não só uma demonstração de coesão como uma

vitória política. Como analisaremos em capítulo seguinte, o PFL agiu de maneira concertada e consciente no sentido de mudar a agenda política do governo FHC, propondo justamente que o processo de votação das PECs se iniciasse pelo capítulo da Ordem Econômica da Constituição. Ou seja, nesse episódio, aparecerá claramente a sua influência partidária sobre o processo de formulação de políticas do governo, outro indicador importante para sustentar nossa hipótese, de que o PFL se assemelha efetivamente, de maneira distintiva em relação a outros partidos em nosso sistema partidário, a um “moderno partido de governo”.

A votação das PECs do governo Fernando Henrique também ilustra o quanto a unidade dos partidos no Congresso pode mudar o seu peso real sobre as decisões na casa e a sua importância para os governos, principalmente diante de questões cruciais da agenda política. Se, a título de exercício, tomarmos como parâmetro a bancada federal eleita em 1994 e aplicarmos sobre essa representação esse índice de Rice médio aferido durante as emendas de Reforma Constitucional, veremos que os 17,3% do Congresso representados pelo PFL “valeriam” efetivamente 15,0% dos votos no plenário, enquanto os 20,9% das cadeiras conquistadas pelo PMDB se reduzem a 11,9% de contribuição efetiva para o governo na aprovação das PECs que, afinal, expressavam no Legislativo, junto com a emenda da reeleição, a essência do projeto do governo Fernando Henrique Cardoso. Esse exercício que fizemos não é exato, na medida em que a bancada do PFL cresceu, enquanto a bancada do PMDB diminuiu durante o exercício da legislatura, e também porque em cada votação registra-se níveis de fragmentação

diferentes. Ele serve tão somente para ilustrar que a disciplina da bancada parlamentar dos partidos é um fator de extrema importância enquanto definidor do seu valor num sistema de alianças e, portanto, de sua capacidade de barganha e de obter o “bônus” da coalizão. Índices de disciplina altos combinados com uma representação expressiva fazem do PFL um parceiro estratégico e confiável. Já o PMDB, apesar de sua representação expressiva no Congresso, apresenta índices de disciplina muito baixos, os mais baixos do sistema político, como aparece tanto no trabalho de Figueiredo quanto na análise feita por Mello e depois por Pereira sobre a aprovação das emendas constitucionais durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Se cotejarmos os números dos dois trabalhos, veremos que eles ilustram uma realidade coerente, indicando o PFL como o partido o nível mais alto de disciplina, e o PMDB, como o mais baixo:

Tabela 3.9

DISCIPLINA MÉDIA EM PLENÁRIO (1989-1999) X NÍVEL DE FRAGMENTAÇÃO BASE ALIADA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO NA VOTAÇÃO DE SETE PECs (1995-1996)

<i>Partido</i>	<i>Disciplina em Plenário (1989-1999)</i>	<i>Nível de Fragmentação PECs (1995-1996)</i>
PFL	93,4	0,87
PSDB	91,3	0,87
PTB	88,0	0,77
PPB	85,8	0,79
PMDB	84,1	0,57
Total	91,8	0,77

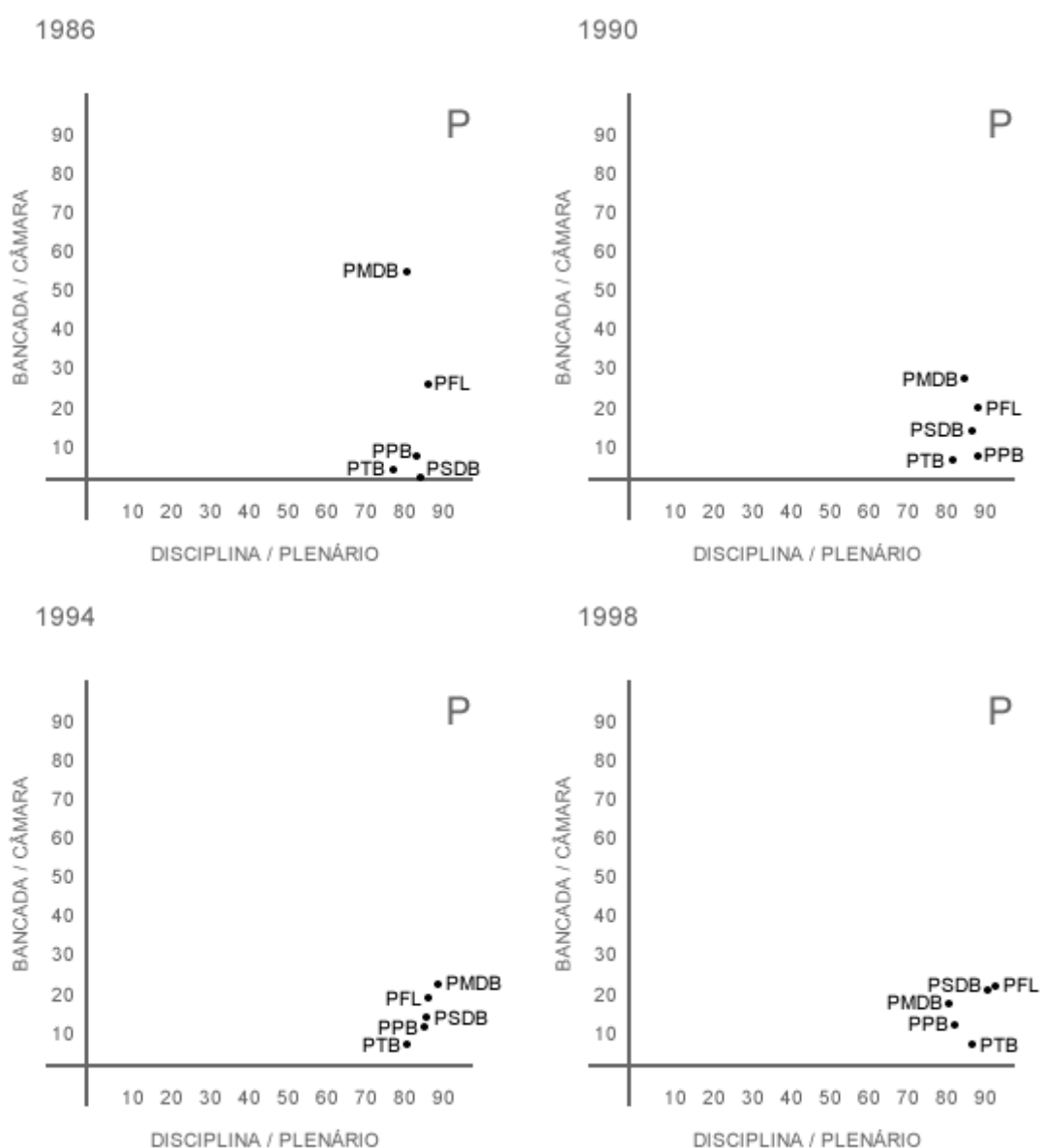
Fontes: Figueiredo e Limongi (1999) e Pereira (2000).

Quando analisamos os dois conjuntos de dados, vemos que existe uma coerência no ranking de disciplina em plenário e o nível de coesão apresentado pelos partidos durante a votação das emendas de Reforma Constitucional. A única pequena diferença se dá na relação do PTB e do PPB. O PTB é mais disciplinado em todo o período, enquanto o PPB apresenta uma coesão um pouco maior na votação das PECs constantes da tabela 3.8. Essa comparação nos parece importante, na medida em que aponta para uma constante que se mostra verdadeira em períodos distintos da política brasileira. Ou seja, a disciplina partidária não é, simplesmente, uma “disciplina da caneta”, ou seja, resultado do “poder de compra” do Executivo sobre o Congresso. Se assim fosse, não existiriam tantas diferenças de desempenho entre partidos com peso semelhante, ambos parte da bancada do governo, como é o caso do PMDB e do PFL. Em outras palavras, a disciplina dos partidos em plenário é também uma questão de competência dos partidos e particularmente de sua elite dirigente. Há fatores endógenos aos próprios partidos que farão com que eles sejam mais ou menos coesos e, portanto, tenham mais valor no mercado das alianças políticas. Na medida em que um partido mantém índices altos de coesão, e efetivamente “entrega” o que promete no processo de formação dos governos, a sua credibilidade para conquistar postos importantes será sempre maior, porque as dúvidas sobre o seu comportamento serão menores.

Esse conjunto de dados, na medida em que elenca os partidos tanto em peso no Congresso quanto em disciplina, permite-nos propor um modelo espacial no qual podemos ilustrar a evolução dos partidos que orbitaram em torno do

Executivo entre os anos de 1986 e 1998, em relação à proximidade de uma *pivotal position* no plenário da Câmara dos Deputados:

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PARTIDOS NA CÂMARA EM RELAÇÃO À *PIVOTAL POSITION* (1986, 1990, 1994, 1998):



Nos gráficos acima, temos dois vetores: o vetor I representa o percentual da bancada de cada partido na Câmara, e o vetor II indica o índice de sua disciplina de

sua bancada. A posição P indica a *pivotal position*, ou seja, a importância de um partido para a construção de maiorias no Congresso. Como já referimos, essa capacidade depende tanto do número de deputados que esse partido possui quanto de sua capacidade em fazer com que esses deputados votem unidos em torno da indicação de sua liderança. Para efeito de determinação do tamanho das bancadas, optamos por trabalhar com o resultado das eleições legislativas em cada um desses anos, porque esse nos pareceu o indicador mais sólido de força institucional de cada partido. Adotamos como valor de disciplina partidária a média de disciplina por governo, segundo os dados de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, já citados neste texto.

Situamos, assim, os partidos em relação a P nos anos de 1986, 1990, 1994 e 1998. Como podemos observar, a série histórica mostra uma queda paulatina do PMDB, da posição mais próxima a P em 1986 (quando elege 52,8% do Congresso) para a condição de terceiro partido mais próximo a P em 1998. Nesse período, o PMDB manteve baixos índices de disciplina, combinados com uma queda acentuada de sua representação na Câmara dos Deputados. Note-se que, por esse modelo, em 1994 o PFL já aparece tão próximo a P como o PMDB, apesar de ter uma bancada menor do que esse partido. Nesse ano, os pefelistas atingirão 17,3% da Câmara dos Deputados, mas apresentarão uma disciplina em plenário de 95,1%. Já o PMDB, apesar de possuir a maior bancada (20,9% da Câmara) apresentará os seus índices de disciplina mais baixos de toda a série, 82,3%.

Ao mesmo tempo em que o PMDB se afasta de P, o PFL cresce paulatinamente sua importância na Câmara, chegando em 1998 à condição de partido mais próximo a P. O partido mantém, em toda a série histórica, altos índices de disciplina de bancada e, após sofrer com o declínio de sua representação entre os anos de 1990 e 1994, aumenta novamente sua bancada na Câmara até chegar à condição de maior partido na Casa nas eleições de 1998. Embora o percentual da Câmara conquistado pelo partido em 1998 (20%) seja menor do que o registrado em 1986 (24%), devemos levar em consideração o fato de que, em 1998, o número de partidos relevantes no Congresso é maior. O PSDB, que não existia em 1986, aparecia como um grande partido nacional em 1998, e o PT, que em 1986 havia feito somente 03,3% da Câmara, chegava em 1998 a uma bancada de 11,3%. Assim, apesar de ter uma bancada menor do que em 1994, será em 1998 que o PFL conquistará a posição de partido mais próximo a P (na verdade, essa condição já havia sido conquistada em 1996, com o crescimento de sua bancada durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso).

O PFL preserva seus altos índices de disciplina, e preserva sua força política no Congresso em meio a um contexto de afirmação de um quadro multipartidário no país e, o que nos parece importante, sem ter ocupado a Presidência da República. Como observamos, no mesmo período há um declínio da importância do PMDB no Congresso, a partir do fim do governo Sarney e da dissidência que dá origem ao PSDB. Este partido, por sua vez, irá crescer de maneira significativa em

importância no Congresso tão somente no ano de 1998, após o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ficando muito próximo do PFL em relação a P.

O desempenho nas emendas ao Orçamento

Um último indicador relevante de análise da força institucional dos partidos no Congresso é o seu desempenho na aprovação e liberação das emendas parlamentares ao Orçamento da União. A análise da liberação de emendas parlamentares ao Orçamento pelo Executivo, por partido, revelará uma correlação congruente com o conjunto de dados que apontamos nesse capítulo: o crescimento do PFL no Congresso e a sua importância no desempenho da *pivotal position* têm como consequência um aproveitamento superior aos outros partidos na liberação de emendas parlamentares por parte do Executivo.

As emendas individuais ao Orçamento da União são um instrumento de valiosíssima importância para os parlamentares atenderem às demandas de suas clientelas e maximizarem suas chances reeleitorais. Os trabalhos de Pereira (2004) e Figueiredo e Limongi (2002) sustentam, entre outras hipóteses, que (a) a liberação de emendas parlamentares constitui um recurso de “baixo custo” para o Executivo assegurar suas condições de governabilidade; e (b) que o processo de aprovação das emendas na Comissão Mista de Orçamento e Finanças e de liberação dessas emendas no processo de execução orçamentária do Executivo obedece a uma lógica de negociação partidária. Ou seja, ao contrário do que poderia se supor, a

liberação de emendas não é um mero instrumento “compra no varejo” dos deputados por parte do poder Executivo.

O desenho institucional da Comissão Mista de Orçamento e Finanças e o processo de aprovação das emendas parlamentares ao Orçamento garantiriam essa lógica partidária no processo de aprovação das emendas. Cabe à comissão aprovar o relatório preliminar de emendas parlamentares que seriam incluídas no Orçamento da União. Rocha (1997) mostra que o plenário da Câmara dos Deputados não tem como prática emendar esse relatório, o que transfere, na prática, todo o processo de negociação e de inclusão das emendas para dentro dos trabalhos da comissão. E, dentro da comissão, que possui uma composição partidária proporcional ao número de assentos de cada partido no Congresso, a decisão sobre o acolhimento ou não de emendas parlamentares individuais ao Orçamento cabe ao relator e aos sub-relatores, que, por sua vez, são indicados pelos líderes de cada partido. Ou seja, a definição quanto à inclusão ou não de uma emenda parlamentar no relatório da comissão (que equivale, na prática, à decisão sobre sua inclusão no próprio Orçamento da União) ocorre através de um processo de negociação entre os líderes partidários.

Dessa maneira, o processo de aprovação das emendas acaba tendo um papel muito importante na estratégia dos partidos na arena legislativa. As emendas são um instrumento que pode ser usado para inibir ou estimular migrações parlamentares, e que podem ser usadas para incentivar estratégias coletivas de disciplina em plenário. Um comportamento disciplinado de um deputado maximiza

as chances de ele receber “prêmios” de sua liderança, sob forma de emendas acolhidas no relatório. Essa dinâmica, assim, faz com que, como afirmam Figueiredo e Limongi (1999), os incentivos a um comportamento individualista decorrente do sistema eleitoral sejam substituídos, no Congresso, por incentivos a comportamentos coletivos.

Mas, se por um lado a melhor estratégia para um parlamentar é cooperar, por outro, a capacidade de negociação e de articulação dos líderes partidários junto à Comissão Mista de Orçamento e Finanças é decisiva para obter os prêmios para serem distribuídos entre os deputados, aumentando os incentivos a um comportamento disciplinado, o que, por sua vez, aumenta a importância do partido no Congresso e o seu poder de barganha junto ao Executivo, para negociar a efetiva execução das emendas na programação orçamentária do governo. Estabelece-se, dessa maneira, uma lógica sinérgica: quanto maior for a competência das lideranças no processo de partilha das emendas, maiores serão os estímulos ao crescimento e à disciplina da bancada e melhores serão suas condições para obter novos recursos.

Importante observar, assim, que o mecanismo das emendas individuais ao Orçamento é um instrumento de patronagem que serve tanto ao Executivo quanto aos partidos. Sob o ponto de vista do Executivo, a liberação de emendas parlamentares é um instrumento de premiação ou punição para as bancadas de apoio mais ou menos disciplinadas e, se for necessário, um instrumento negociação com as bancadas da própria oposição. No caso dos líderes partidários, um

instrumento que estimula a disciplina da bancada, o que por sua vez aumenta o seu poder de barganha. Essa relação sinérgica fica muito clara quando analisamos a evolução da execução das emendas ao Orçamento por partido durante os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, comparado com a evolução do seu índice de influência em plenário criado por nós nesse capítulo, ou seja, pelo produto do tamanho da bancada de cada partido multiplicado pelo seu percentual de disciplina no plenário da Câmara dos Deputados:

Tabela 3.10

PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES POR PARTIDO X COEFICIENTE DE INFLUÊNCIA EM PLENÁRIO

Partido	% Emendas Apropriadas 1995-1998	Coeficiente de Influência 1995	% Emendas Apropriadas 1999-2002	Coeficiente de Influência 1999
PFL	15,1	16,4	27,9	19,4
PMDB	21,8	17,2	15,6	13,1
PSDB	13,5	11,2	18,0	17,9
PPB	15,7	08,5	14,1	09,2
PTB	06,1	05,4	07,4	05,3
Total	72,4	58,7	83,1	64,9

Fonte: Adaptado de Pereira (2000) e Comissão Mista de Orçamento e Finanças do Congresso Nacional.

Para a montagem da execução das emendas parlamentares por partido, não conseguimos obter, junto à Comissão Mista de Orçamento e Finanças do Congresso, os dados relativos aos governos Sarney, Itamar e Collor. De qualquer modo, os oito anos que compreendem os dois mandatos de Fernando Henrique

Cardoso constituem um bom parâmetro comparativo sobre a capacidade de apropriação de emendas ao Orçamento de cada um dos partidos que orbitam em torno dos governos no período que compreende esse estudo, porque esse é o único período em que o conjunto desses partidos políticos pertence, ao mesmo tempo, à base do governo e possui representações no Ministério (embora o PPB tenha ficado fora do Ministério nos dois primeiros anos, e o PTB, nos últimos dois anos dessa série). A inclusão de emendas parlamentares é claramente, como afirmamos anteriormente, um instrumento que beneficia o Executivo e os partidos governistas, que nessa condição apresentam um desempenho sempre superior aos partidos que orbitam fora do governo. Se olharmos para o quadro de execução de emendas parlamentares no ano de 2004 (ano de execução do primeiro Orçamento do governo Lula, aprovado em 2003) veremos que o PT será o maior beneficiário das emendas liberadas (17,3%), seguido pelo PMDB (15,2%) e pelo PFL (13,8%).

Como podemos observar na tabela, o PFL, entre o primeiro e o segundo governos de Fernando Henrique Cardoso, consegue obter um salto no seu aproveitamento de emendas parlamentares ao Orçamento da União (no caso, medida pela sua efetiva execução) de 15,1% para 27,9% do total de emendas aprovadas pela Casa. Um crescimento, note-se, bem maior que do que o seu coeficiente de influência sobre as decisões em plenário, que sobe no mesmo período de 16,4 para 19,4. Note-se também que o aproveitamento do PFL durante o segundo mandato de Fernando Henrique é significativamente maior do que a sua força em plenário. Ou seja, não estamos simplesmente diante de um

aproveitamento que é proporcional ao seu peso na Câmara dos Deputados. Quando comparamos com o PSDB, que também incrementa sua participação no aproveitamento de emendas nesse período, as diferenças são claras. No segundo mandato de Fernando Henrique, o percentual de emendas executadas apropriadas pela bancada tucana é praticamente igual ao seu coeficiente de influência sobre as decisões de plenário. Já o PMDB registra uma queda no aproveitamento de sua bancada sobre as emendas executadas proporcional à perda de sua força sobre as decisões do plenário. PPB e PTB apresentam valores estáveis nos dois mandatos, embora se deva registrar que o aproveitamento do PPB, assim como o PFL, nos dois períodos é significativamente superior ao seu coeficiente de influência sobre o plenário da Câmara dos Deputados.

Analisando esses dados, podemos associar três fatores a esse crescimento diferenciado do PFL em relação aos demais partidos governistas do mesmo período. O primeiro fator, obviamente, é o crescimento da força do partido na Câmara dos Deputados, que já no ano de 1996 conseguia, através da migração parlamentar, chegar à condição de maior partido da Casa, condição essa confirmada logo depois nas urnas, nas eleições de 1998. O segundo fator está relacionado aos seus índices de disciplina, que, como mostramos ao longo deste capítulo, é superior a todos os demais partidos de governo nesse período, inclusive nos momentos mais críticos, como a votação das PECs apresentadas pelo governo Fernando Henrique. Parece-nos bastante razoável supor que a maior generosidade do Executivo na liberação de emendas a bancada do PFL em parte seja um “prêmio” a sua

disciplina. E, por último, cremos que esse aproveitamento, que como demonstramos é bastante superior ao coeficiente de influência do partido sobre as decisões do plenário da Câmara, também pode estar associado à capacidade institucional do partido no processo de negociação dentro da Comissão Mista de Orçamento e Finanças onde, como afirmamos, a decisão de inclusão ou não das emendas parlamentares no Orçamento passa por um acordo entre relatores, sub-re relatores e lideranças partidárias.

Importante notar que esse desempenho do PFL resistiu à crise de relacionamento entre o partido e o PSDB. Em 1999, os parlamentares da bancada do partido conseguem incluir R\$ 3,9 bilhões no programa de execução orçamentária do governo. Em 2000, esse número saltará para R\$ 6 bilhões, em 2001, para 7,2 bilhões, voltando em 2002 ao patamar de R\$ 6,2 bilhões em emendas liberadas.

O poder como vocação

Tentamos demonstrar, neste capítulo, que, no contexto de evolução de um quadro multipartidário no Brasil, o Partido da Frente Liberal conseguiu evoluir no sentido de consolidar sua força institucional como partido político, tornando-se um dos protagonistas do sistema partidário brasileiro. Esse protagonismo se revela na constância de sua presença nos governos, na relevância dos espaços que ocupa no

poder Executivo e na sua eficiência em desempenhar uma *pivotal position* no Congresso Nacional.

O PFL nasce por dentro das estruturas do Estado, com o deslocamento de parte da base parlamentar do antigo PDS no Congresso, assim como de um grupo importante de governadores, preponderantemente do Nordeste, ligados ao partidos que dava sustentação ao regime militar. Uma ruptura “por cima”, um nascimento, portanto, que carrega as marcas tradicionais da formação do sistema político brasileiro, que não nasce, segundo Schwartzman, como “representante” de grupos sociais, mas como parte do próprio Estado, organizando-se a partir de suas estruturas de cooptação e exclusão. A principal clientela eleitoral desse novo partido se localizava justamente nas regiões mais pobres do Brasil, nas quais vicejam as relações políticas mais atrasadas, em todos os sentidos: desde a intolerância e os coeficientes baixos de pluralismo até a preponderância das relações políticas de troca, de tipo diádicas, sobre as relações de representação.

A construção do protagonismo do PFL na cena política brasileira, entretanto, é conquistada a partir de um comportamento de moderno partido político de governo e de uma eficiência de desempenho institucional na arena legislativa superior à média do sistema partidário brasileiro. Como vimos ao longo deste capítulo, na série histórica que vai de 1985 a 2002, todos os indicadores do PFL são superiores aos demais partidos que orbitam em torno dos governos nesse período: O PFL será, entre esse universo de partidos (PFL, PMDB, PSDB, PPB e PTB), aquele que ficará mais tempo no poder, estando representado nos

ministérios em todos os dezessete anos compreendidos nessa pesquisa. O peso de sua representação nos ministérios, durante esse período, via de regra será congruente ou até mesmo maior do que a sua representação na Câmara Federal, e o partido manterá, por longo tempo, o controle de ministérios importantes, que lhe facultarão acesso a amplos recursos de reprodução política.

Mostramos também que contar com o PFL foi um bom negócio para os governos. Ao longo desse período, a bancada do PFL na Câmara foi a mais disciplinada dentro desse conjunto de partidos governistas, perdendo, em comparação com o conjunto do sistema partidário, somente para o PT em disciplina em plenário. Ao longo desses anos, essa bancada disciplinada demonstrou disposição em arcar com os custos de ser governo, quando isso era necessário. O PFL foi, como veremos no próximo capítulo, a principal força do “Centrão”, que deu sustentação ao desgastado governo de José Sarney. E, como demonstramos nesse capítulo, o partido mais coeso na defesa dos projetos de emenda constitucional do presidente Fernando Henrique Cardoso, incluindo-se a altamente impopular emenda de Reforma da Previdência. Na emenda da reeleição, por exemplo, 98% da bancada do partido perfilou-se ao governo, enquanto que no PMDB ocorria uma defecção de 10% da bancada federal¹⁰, que votou contra o projeto. Ou seja, o PFL foi para os governos do qual fez parte (sem jamais ter o Presidente da República) o parceiro confiável, de estratégica importância na lógica do presidencialismo de coalizão brasileiro.

¹⁰ Fonte: Ferreira, 2002, p. 152.

O PFL ocupou espaços generosos no governo, cedeu apoio generoso ao governo, e soube buscar nessa relação as contrapartidas necessárias para alimentar seus deputados e suas clientelas políticas. Como observamos ao analisar o fluxo de liberação de emendas parlamentares ao Orçamento da União, o aproveitamento do PFL é crescente e, ao final do período estudado, ele é a força que consegue obter melhor desempenho na conquista desses recursos, que se dá, efetivamente, na inclusão das emendas na programação orçamentária do governo e em sua execução. As evidências apontam para uma correlação clara entre essa capacidade de ser governo do PFL e o seu sucesso no parlamento.

A representação política do PFL nesse período também experimentou, após a queda registrada entre os anos de 1990 e 1994, um ciclo ascendente. Ou seja, o partido conseguiu preservar e recuperar sua base política em meio a um contexto de afirmação do multipartidarismo no Brasil, no qual o PMDB, por exemplo, que era a grande força da transição logo após a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, perdeu muita força na arena legislativa, assim como espaços de governo. O resultado é que, ao longo dessa série, o PMDB perde a sua condição de partido mais próximo da *pivotal position* no Congresso em 1986 para o PFL já no transcorrer da legislatura 1994-1998. Essa recuperação de capital eleitoral do PFL é um indicador de seu fortalecimento institucional, na medida em que indica justamente essa sua adaptabilidade e capacidade de sobrevivência a esse contexto de desenvolvimento de um multipartidarismo competitivo no país.

A trajetória de institucionalização do PFL se adapta, assim, aos pressupostos de Campello de Souza (1983, p.47) referidos no início desse capítulo, quando ela afirma que o grau de institucionalização de um partido depende da conquista, por um lado, de uma clientela específica, e de outro de sua importância dentro de uma arena específica. O PFL preserva uma clientela cativa e adquire grande importância na arena legislativa. Torna-se, assim, um partido forte, no momento, segundo Sartori (1982, p.43), que é propício à solidificação de partidos fortes: quando a ocorrência de eleições se torna uma realidade constante, e surgem os chamados “governos sensíveis”, que são os governos de partido.

O partido nesse período consegue converter sua representação no Congresso em efetivo poder posicional, tornando-se aliado estratégico para todos os governos que, em grande medida, precisaram do PFL no Congresso. Além disso, o PFL soube aproveitar essa importância para o Executivo e conquistou fatias importantes das equipes ministeriais e do próprio Orçamento da União, acessando assim a recursos de grande valor para responder as demandas de sua clientela e reprodução sua máquina política. Nesse sentido, o histórico do PFL contraria a assertiva de Panebianco (1982, p.211), segundo a qual uma ampla disponibilidade de recursos públicos desencorajaria um forte desenvolvimento organizativo, inibindo a institucionalização de um partido e a sua adaptabilidade às mudanças de ambiente externo.

Nos próximos dois capítulos, vamos deter nossa análise sobre outro aspecto relacionado à importância do PFL na política brasileira: a sua influência sobre o

conteúdo da agenda política dos governos nesse período. Tentaremos demonstrar que a vocação do PFL para o poder não se resume a sua eficiência na operação de “troca de apoio por apoio”. O partido tentará influenciar o rumo programático da agenda do país e terá, particularmente durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, uma importância bastante significativa na definição da agenda do governo. Veremos também que, no processo de ocupação de postos no governo, haverá uma constante preocupação de inclusão das diferentes facções pefelistas, um fator que será muito importante para, apesar dos fortes embates que ciclicamente irão acontecer entre Jorge Bornhausen e Antônio Carlos Magalhães, preservar a disciplina do exército pefelista e, principalmente, o interesse mútuo de todas as facções na preservação do PFL como uma organização política forte.

Capítulo 4

Com Tancredo, e depois com Collor

O surgimento do PFL sugere, à primeira vista, um suspiro do “velho Brasil”. A longa tradição autoritária da política brasileira e a presença constante e marcante em sua história de partidos políticos de perfil conservador pode, à primeira vista, induzir a uma interpretação segundo a qual o PFL representaria a reincidência desse padrão. Mainwaring, Meneguello e Power sustentam a tese de que “os partidos de direita têm um notável sucesso na manutenção do poder político” (2000, p.12) e recorrem à trajetória do PFL como uma evidência favorável a essa sua tese. Além disso, em um país no qual os partidos surgem como expressão do Estado atuando sobre a sociedade (SOUZA, 1983), o PFL é um típico exemplo de um partido que nasce entranhado nas estruturas do Estado e é fortemente dependente de suas lideranças políticas regionais (os governadores de Estado e senadores do antigo PDS, afinal, tiveram um peso decisivo na constituição do partido). O PFL nasce como uma dissidência do bloco político que apoiou o regime militar, recusando-se a apoiar a candidatura de Paulo Maluf à Presidência da República e encontrando no apoio a Tancredo Neves, no Colégio Eleitoral de 1984, uma alternativa para que não houvesse solução de continuidade para a sua permanência no poder. Condição,

aliás, da qual o partido foi alijado tão somente com a eleição de Lula para a Presidência da República, nas eleições de 2002.

O rompimento do PFL com Maluf, o seu apoio a Tancredo e a continuidade de políticos anteriormente ligados à Arena no governo após o fim do regime militar são fatos que conduzem a conclusões como a de que “o resultado da transição de 1985 dificilmente poderia ser mais favorável à direita” (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000, p.29). Ou, ainda, a um indicador de ausência de ruptura entre o regime militar e a Nova República e de perpetuação no poder das elites políticas conservadoras. A manobra política feita pelo grupo dissidente do PDS, que consegue se dissociar do regime militar e continuar no governo mesmo com a vitória da oposição, e a trajetória de longa permanência do PFL no poder renderá ao partido a acusação, corrente no jornalismo político, de máxima expressão do vício fisiologista da política brasileira. Power (2000, p.81), em um de seus estudos sobre a direita no Brasil, irá afirmar que “os brasileiros brincam que o mote do PFL é: Há governo? Sou a favor!” O comportamento do PFL diante do governo Lula, enfim, mostraria que não se trata exatamente disso.

Em seu depoimento à jornalista Eliane Cantanhêde, Marco Maciel, vice-presidente da República entre os anos de 1995 e 2002, enfrenta abertamente essa marca imputada ao seu partido. Maciel afirmará que

Nos chamam de fisiológicos, mas nós viabilizamos a vitória de Tancredo, a vitória da oposição, a vitória da redemocratização. E porque acreditávamos nesse processo. Se fosse para manter cargos e força política, ficaríamos com

Maluf. Ele nos prometeu mundos e fundos. Escolhemos outro caminho porque ele era melhor para o país. Quando decidimos apoiar Tancredo, fomos importantes inclusive para conter um movimento de sentido inverso (dissidências dentro do PMDB que ameaçavam apoiar Maluf). (CANTANHÊDE, 2001, p.26).

Cantanhêde relata também que Saulo Queiroz, um dos expoentes do PFL paulista, ao rever em depoimento a lista dos primeiros ex-pedessistas que apoiaram a Tancredo teria externado um “sentimento comum” no partido: eles teriam posto o “pescoço a prêmio para romper com regime militar, e tudo o que receberam depois foi o carimbo de fisiológicos” (CANTANHÊDE, 2001, p.25).

Se por um lado os analistas políticos têm suas razões ao afirmar que, ao final das contas, a vitória da Aliança Democrática e a derrota de Paulo Maluf no Colégio Eleitoral foi marcada pela continuidade no poder de um grupo expressivo de políticos que apoiaram o movimento de 1964 e, depois, integraram os governos militares, por outro, as afirmações do vice-presidente Marco Maciel dificilmente podem ser refutadas. A história política registra que os votos do PFL foram decisivos no Colégio Eleitoral para a vitória de Tancredo Neves. Mais do que isso, não há nada que autorize a interpretação de que uma eventual vitória de Paulo Maluf fosse, de antemão, uma impossibilidade histórica. Basta lembrar que, um ano antes da reunião do Colégio Eleitoral que elegeu a chapa Tancredo/Sarney, a Câmara dos Deputados não conseguiu aprovar a emenda Dante de Oliveira, que restabelecia eleições diretas para a Presidência da República, apesar do excepcional

movimento pró-diretas, talvez sem paralelo na história política do país por sua amplitude suprapartidária e pelo seu envolvimento cívico.

As lideranças que depois viriam vir a ser cardeais do PFL, como o vice-presidente Aureliano Chaves e os senadores Jorge Bornhausen e Guilherme Palmeira, fizeram questão de formalizar o seu apoio à emenda Dante de Oliveira e participaram ativamente do movimento pró-diretas. A dissidência do PDS que resultou no surgimento do PFL foi ao mesmo tempo reflexo e parte desse processo de erosão do regime militar. O rompimento com o PDS e com Paulo Maluf concretizou uma cisão no sistema político, no centro do bloco de apoio ao regime, que foi indispensável para dar conseqüência, no processo de sucessão presidencial, ao movimento de mudanças que se observou nas ruas. Ou seja, com o surgimento da Frente Liberal, as forças de oposição ao regime adquiriram no Congresso a força que havia faltado para a aprovação da emenda Dante de Oliveira e que assegurou com relativa tranqüilidade numérica a vitória do candidato do peemedebista Tancredo Neves em um Colégio Eleitoral que havia sido arquitetado pelo regime para eleger o seu candidato.

Afinal, o PFL rompeu com o PDS porque a derrota de Maluf era inevitável, ou a vitória de Maluf foi abortada pela decisão de rompimento dos liberais com o PDS? Parece-nos que essa é uma questão que nos deixará num debate circular e sem conclusão. Mais do que isso, julgamos que esse é o ponto menos importante para remeter a nossa análise do processo sucessório em 1984. Sob o ponto de vista histórico e analítico, parece-nos mais relevante debater em que medida a

permanência do PFL no poder significou a “resistência” de uma parte da velha Arena, conquistando assim a sua permanência mesmo em um governo de mudanças ou indica um processo no qual parte das próprias elites políticas dominantes assume um papel ativo, como parte da vanguarda promotora das mudanças. Ou, ainda, perceber que o PFL, apesar na sua gênese ter se estruturado a partir da força de lideranças regionais e parlamentares – repetindo, assim, a trajetória dos partidos brasileiros que se formam “a partir do Estado” – acabou se configurando como uma organização partidária de novo tipo, diante da tradição brasileira. O papel desempenhado pelo partido nessa nova etapa da política brasileira e o seu papel como força articulada a um processo de mudanças em curso na sociedade e na política brasileira só ficará mais claro com o tempo, com os governos que se sucedem após a transição, e com a agenda que dominará o debate político brasileiro.

Um dos argumentos mais importantes utilizado para explicar a origem das fragilidades dos partidos políticos brasileiros centra-se na ausência de continuidade dos nossos sistemas partidários ao longo da história (LAMOUNIER, 1990 e MAINWARING, 2001). Desde o Império, temos nada menos do que sete sistemas partidários se sucedendo ao longo do tempo (MOTTA, 1999), sem deixar traços de continuidade. O sistema partidário que acabou por ser formado na década de 1980, após a reforma partidária e eleitoral de 1979, a eleição de Tancredo Neves e a Constituição de 1988, igualmente não restabeleceram laços com o sistema partidário que funcionou durante o período de 1946 a 1964.

Particularmente, o PFL foi formado por lideranças cuja árvore genealógica conduzia à UDN: Aureliano Chaves, José Sarney, Jorge Bornhausen, Guilherme Palmeira, Antônio Carlos Magalhães. A única estrela que se constituía em exceção nessa constelação de ex-udenistas era o pernambucano Marco Maciel, antes vinculado ao PSD. Entretanto, em muito pouco a trajetória do novo partido lembrava a antiga UDN, e parece-nos que em nenhum sentido esse novo partido representaria a retomada de uma tradição política conservadora de oposição desestabilizadora, que, entre as décadas de 1940 e 1960, teve sua expressão mais autêntica no udenismo.

A UDN nasceu como uma frente de oposição ao getulismo (incluindo, no seu início, até socialistas históricos como João Mangabeira), defendendo um ideário francamente liberal tanto no terreno político quanto no terreno econômico. Rapidamente, entretanto, a trajetória do partido acabará sendo marcada por iniciativas conspiratórias e golpistas como caminho para chegar ao poder. A ação política udenista também será marcada por uma forte ambigüidade na sua relação com os governos, no período que vai de 1945 a 1964. Apesar de perder as três das quatro eleições realizadas no período¹¹, a UDN vai se autodefinir em uma posição de “nem oposição sistemática, nem apoio incondicional” ao governo Dutra (BENEVIDES, 1981, p.51), irá se dividir entre o oposicionismo combativo dos deputados da chamada “Banda de Música” e o adesismo dos deputados “chapa branca” durante o governo Vargas, e mesmo durante o governo de Jânio Quadros

¹¹ Em 1962, a UDN apoiará a candidatura vitoriosa de Jânio Quadros à Presidência da República.

(a quem apoiará nas eleições presidenciais de 1962), no qual terá quatro ministérios, não conseguirá se definir de modo consistente e disciplinado nem como governo, nem como oposição.

A natureza da UDN como organização política também é uma questão interessante, sob o ponto de vista de uma análise comparativa. Segundo Maria Victória Benevides, a UDN nasce como um partido nacional e, segundo a tipologia de Duverger, poderia ser classificada como um “partido externo”, ou seja, uma reunião de grupos civis desvinculados do aparelho do Estado. Ao mesmo tempo, existiriam “várias UDN’s regionais”, que gozavam de grande autonomia e que praticavam políticas de aliança bastante diversas entre si (BENEVIDES, 1981, p.161).

Apesar de sua herança genética udenista, o PFL, de modo diverso, não terá dúvidas sobre a sua identidade. Os números que analisamos ao longo desta tese mostram que o partido exercitará um governismo disciplinado no Congresso, como contrapartida aos espaços que obterá nos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso. As posições importantes de poder ocupadas pelo partido, nesse período, foram conquistadas à custa de um trabalho constante pela estabilidade dos governos que se sucedem entre os anos de 1985 e 2002. Marco Maciel definirá o PFL como “o partido da governabilidade”, e o ex-ministro Francisco Dornelles, que chegou a integrar rapidamente o partido para depois filiar-se ao PPB, irá afirmar em depoimento a Eliane Cantanhêde que “a direção do PFL

representa hoje o que foram os mineiros na década de 1950. São os políticos mais competentes do país” (CANTANHÊDE, 2000, p.62).

Nem tampouco o PFL será um partido de origem “externa”, como Benevides classifica a UDN. O rompimento “por cima” com o regime que dá origem ao PFL sugere que possamos classificá-lo como um típico “partido de natureza parlamentar”, segundo tipologia de Duverger (1970, p.28). Não nos parece, entretanto, que esse conceito esgote a explicação a respeito da natureza desse partido. Para Duverger, a formação dos partidos de natureza “parlamentar” é um resultado da necessidade de círculos parlamentares se organizarem tendo em vista enfrentar o processo de extensão do sufrágio. Partidos dessa natureza tenderiam a ser, dessa maneira, menos coerentes, disciplinados e organizados do que os partidos de “natureza externa” ou societária, sempre segundo a tipologia de Duverger.

O contexto de surgimento do PFL e as características de sua atuação como partido político não se adaptam rigorosamente a essa tipologia. O PFL nasce organizando-se para a “competição política pelo poder central” (FERREIRA, 2002, p.49) e apostando em carregar, principalmente pela adesão dos governadores de estado, grande parte da herança eleitoral que o PDS e a antiga Arena já tinham acumulado. Tratava-se, dessa forma, não de se organizar em razão do aumento da inclusão eleitoral (mesmo durante o regime militar, o país teve eleições cíclicas e paulatinamente incorporou novos contingentes de eleitores), mas sim em razão da ampliação das oportunidades de contestação e de competição política que se

anunciavam com a redemocratização. Não será gratuito, portanto, que o PFL, mesmo tendo nascido “por cima”, acabará se mostrando um partido coerente e disciplinado em sua atuação na política brasileira, ao contrário da tipologia de Duverger.

Na verdade, o surgimento e o papel do PFL podem guardar alguma analogia com o surgimento do PSD na década de 1940. Segundo Lúcia Hippólito (1985), o Partido Social Democrático desempenhou um papel preponderantemente estabilizador no sistema partidário de 1946-1964, tendo sido um dos responsáveis pela superação de crises mais significativas do período¹². O PSD foi criado pela elite política do Estado Novo, particularmente pelas oligarquias que ocuparam as interventorias estaduais. O PSD por muitos anos manteve um sólido capital eleitoral (daí a sua fama de “partido bom de voto”) resultante da exploração das máquinas políticas clientelistas regionais, herdadas do Estado Novo. Segundo Hippólito, exatamente em razão dessa gênese o declínio eleitoral do partido acabará coincidindo com o processo de urbanização, modernização e organização da sociedade brasileira, diante do qual essa máquina clientelista se tornará pouco a pouco insuficiente para enfrentar os processos de competição eleitoral.

Tratam-se assim, PFL e PSD, não propriamente de partidos exclusivamente de formação “parlamentar”, mas sim partidos de gênese estatal. Enquanto a elite parlamentar do PFL na Câmara e no Senado foi decisiva para operar o rompimento com o PDS (uma parte antes e outra depois da convenção nacional do partido que

¹² A hipótese tanto de Lúcia Hippólito (1986) quanto de Wanderley Guilherme dos Santos (1986) é de que o enfraquecimento e a fragmentação do PSD foram decisivos para que houvesse a polarização do sistema político brasileiro no início dos anos 1960, e para a crise que levou ao golpe de 1964.

homologou Paulo Maluf como candidato do PDS para o Colégio Eleitoral), a adesão principalmente dos governadores nordestinos mostrou-se fundamental, primeiro para garantir os votos que acabaram dando a vitória a Tancredo Neves, e depois para transferir ao novo partido o espólio eleitoral do PDS nordestino, herança, de maneira análoga, ao PSD na década de 1940, da exploração de grandes máquinas clientelistas organizadas nos Estados. Na sua fundação, o PFL já tinha em suas fileiras sete governadores nordestinos: Divaldo Suruagy (AL), Roberto Magalhães (PE), Gonzaga Mota (CE), Luís Rocha (MA) Hugo Napoleão (PI), Agripino Maia (RN) e João Alves (SE).

A importância dessa herança é inquestionável. Em 1986, 50% da bancada federal eleita do partido é oriunda dos Estados do Nordeste. Em 1990, essa porcentagem sobe para 60%, caindo em 1994 para 57%. O PFL sai das urnas, em 1998, obtendo a maior votação em legenda e a maior bancada federal entre todos os partidos do país, mas tendo ainda 45% de sua bancada na Câmara eleita pela região Nordeste. A importância dos governadores nesse processo é relatada na retrospectiva de Eliane Cantanhêde, quando ela afirma que

Entre os principais erros de Maluf, ficou para a história a sua excessiva preocupação com o varejo pedessista, concentrando investidas nos deputados, senadores, convencionais. Tudo bem que desprezasse os militares. Mas cometeu o erro mortal ao subestimar os governadores. Além da opinião pública, os governadores e os políticos em geral não suportavam mais o regime militar, os seus meios, o seu estilo, sobretudo a sua longevidade no poder. (CANTANHÊDE, 2000, p.30)

Mas é importante destacar que o peso dos governadores na formação do PFL não faz do partido uma federação de oligarquias regionais. O partido é mais do que um estuário para caciques regionais, que afluem para o poder e mantêm suas relações com o Palácio do Planalto de maneira fragmentada. O partido se forma a partir de uma diretiva política clara, de um ato de rompimento com um regime militar em erosão, mas principalmente sintonizado com um novo momento que se anunciava no horizonte político brasileiro. Um momento no qual os partidos políticos figuravam como atores protagonistas no processo de transição, intérpretes do sentimento das ruas, e em que o país se preparava para entrar em um período de competição política aberta. O rompimento dos pefelistas com o PDS foi, a um só tempo, um ato de descolamento em relação a um regime em vias de extinção e um movimento de antigas oligarquias políticas sintonizado com o novo momento político do Brasil. E, sem dúvida, o papel das lideranças parlamentares do partido, particularmente no Senado Federal, foi decisivo para que o partido se inserisse de uma maneira organizada, acabando por exercer um papel estratégico no processo de transição.

A preocupação com os laços de continuidade dos novos partidos, em relação ao sistema partidário de 1946-1964, pode carregar a suposição de que o regime autoritário tenha sido um breve interregno e que, com o seu fim, os fios condutores dos partidos políticos ao período democrático imediatamente anterior seriam reatados. Isso é o que Wanderley Guilherme dos Santos (1988) critica como sendo uma “concepção parentética da história”. O sistema partidário brasileiro da década

de 1980 é, na verdade, reflexo de um “Brasil que se transformara em silêncio” (SANTOS, 1998) durante o regime militar. Um período de baixas oportunidades de contestação e competição política, mas, mesmo assim, de transformações muito significativas na economia, na sociedade, e nas condições estruturais do Estado brasileiro. Novamente, o PT é o exemplo mais evidente de que, mesmo em meio ao regime militar, a política brasileira passava por uma mudança profunda. Esperar “laços de continuidade” do novo sistema político com o período de 1946-1964 equivaleria a esperar que os partidos representassem um Brasil que não existe mais.

Um dos argumentos do nosso trabalho é que o PFL representa algo novo na política brasileira. Não por ser um partido conservador ou por representar uma articulação de oligarquias políticas regionais cujo capital eleitoral se sustenta, em grande parte, nas zonas mais pobres do país. O PFL representa um fenômeno novo na política brasileira na medida em que se mostra como uma resposta moderna dessas oligarquias, sintonizada com o novo momento da política brasileira. Nesse sentido, não nos parece correto o ponto de referência da análise de Mainwaring, Meneguello e Power, quando afirmam que

Os 21 anos de regime militar acabaram no dia 15 de março de 1985, mas a ocasião foi marcada pela doença e morte de Tancredo Neves. Ironicamente, o vice-presidente José Sarney, que nove meses antes era um líder do PDS, foi quem acabou prestando juramento como presidente. Nesse sentido, o antigo PDS foi quem de fato ganhou a presidência da república, e a oposição histórica ao regime autoritário não pôde saborear a vitória de Tancredo [...] A imprevista ascensão de Sarney ao poder foi, talvez, o indicador mais óbvio da

continuidade (conservadora). (MAINWARING, MENEGUELLO E POWER, 2000, p.28)

Não nos parece que seja correto afirmar que o antigo PDS tenha ganhado nem sequer “de fato” a Presidência da República. O antigo PDS foi aquele que acabou derrotado junto com Maluf, que depois se tornou refém da liderança do ex-governador de São Paulo e que acabou amargando posições de poder laterais, próprias dos partidos de identidade ambígua, nos governos de Sarney, Collor, Fernando Henrique e Lula. A ascensão de Sarney à Presidência da República foi fruto de uma circunstância, e não a expressão mais consistente daquilo que significou o surgimento do PFL na política brasileira (José Sarney, aliás, continuou filiado ao PMDB, e o PFL seguiu sua trajetória política num curso autônomo ao do ex-presidente). O surgimento do PFL foi, isso sim, condição para a derrota do PDS. Nesse sentido, o legítimo sucessor da antiga Arena foi efetivamente derrotado no processo de transição. A aposta em Maluf, entre outras coisas, refletia em si a ausência de compreensão do novo momento e da nova dinâmica em que a vida política do Brasil estava ingressando. Assim, se é certo que o PFL representou uma alternativa que não houvesse solução de continuidade na permanência de uma parte significativa da elite política conservadora do país no poder, após o fim do regime militar, também é certo que o seu surgimento marca um novo papel que será desempenhado por essa parcela da elite política conservadora. Primeiro sendo agente do processo de mudanças, e depois, como demonstramos no capítulo anterior, ajudando a garantir estabilidade ao jogo político, num contexto de

democratização do país e de afirmação institucional de um modelo de presidencialismo de coalizão.

Que novo papel é esse, e qual a nova forma de inserção dessa parcela da oligarquia política conservadora que organiza o PFL? Em primeiro lugar, a presença do PFL na aliança democrática consagra o caráter “conservador” da transição democrática. Há, entretanto, duas leituras possíveis sobre o essa característica “conservadora” da transição democrática. A primeira, corrente na literatura em Ciência Política, aborda o caráter conservador da transição como expressão de uma resistência das forças do passado por dentro do próprio processo de redemocratização. Nessa perspectiva, a idéia de transição conservadora adquire a conotação de um processo de democratização *limitado* pela presença conservadora. Uma outra leitura, sugerida como hipótese por Timothy Power (2000), é que seria justamente o caráter conservador da transição que conduziria a uma democracia estável. Esse é o paradoxo: as chances de sucesso da democracia, de certa maneira, dependeriam daqueles que num dado momento da história se opuseram ao seu nascimento. Assim, de maneira inversa, é possível dizer que o caráter conservador da transição não seria um elemento “limitador” da democracia, mas sim *favorável a sua viabilização e consolidação*. Juan Linz (1978) chama a atenção para o fato de que a incorporação das elites políticas conservadoras é um fator de legitimação do sistema democrático e para assegurar condições de governabilidade para os presidentes civis que se sucedem ao governo do general João Figueiredo.

Em segundo lugar, o PFL passa a se comportar como um “moderno partido de governo”, tal qual a tipologia delimitada por Budge e Keman, que explicitamos nos capítulos anteriores. Ou seja, uma organização que ocupa de maneira partidária posições de governo e que mantém um apoio disciplinado de sua bancada no Congresso à agenda do governo do qual faz parte. No caso brasileiro, tanto as constituições de governo sob bases partidárias – isto é, nos quais a negociação do processo de incorporação ao Executivo e da organização da agenda legislativa do governo é feito tendo as lideranças institucionais dos partidos como interlocutores privilegiados – quanto a disciplina partidária no Congresso serão em certa medida novidades, se comparadas ao período democrático anterior (1946-1964).

Em terceiro lugar, notamos, por parte das elites que compõem o PFL, uma preocupação constante com a sobrevivência institucional do partido. Francesco Raniollo (2000), como já afirmamos, define os partidos como organizações que possuem uma natureza dual, mantendo laços de solidariedade de “interesse” (expectativas de distribuição de prêmios sob forma de poder para os dirigentes, ou “vantagens” para os membros) e de “identidade”, ou seja, de alguns princípios, valores ou idéias em comum, expressos no que genericamente podemos chamar de “doutrina partidária”. No caso do PFL, o reconhecimento recíproco de legitimidade de suas facções e seus diferentes chefes e a preocupação com a incorporação de *todas essas facções* à cadeia de distribuição de prêmios proporcionada pelo acesso ao poder são importantes para a *sobrevivência da legenda e da organização partidária em si mesmas*, na medida em que cria um incentivo à coesão entre esses

diferentes grupos na ação política. Além disso, o esforço do partido no sentido de conformar bases mínimas para o seu programa político e de estimular procedimentos políticos concatenados com uma estratégia partidária de caráter mais geral visam construir, por sobre seus diferentes centros de poder interno, uma identidade razoavelmente unificada. Como resultado desse esforço, o PFL desde o seu nascimento até a eleição de Lula, irá se assumir de maneira convicta como um partido governista, assim como terá opiniões bastante definidas sobre os grandes temas da agenda do país nesse período.

O PFL será, junto com o PSDB, o partido que irá incorporar e representar na cena política brasileira, entre as décadas de 1980 e 1990, o projeto de desenvolvimento econômico de sentido liberalizante, hegemônico no país. O seu surgimento, dessa maneira, transcende em muito a dimensão da “manobra continuísta” de uma elite política conservadora diante da iminência da perda do poder. Ao contrário, a dissidência com o PDS e o surgimento do PFL acabarão se conformando em uma resposta estratégica exitosa a um momento completamente novo no Brasil, de aumento da competitividade eleitoral intrapartidária, no qual os partidos conseguem ocupar um papel protagonista como atores de governo e no qual o sistema político é chamado a decidir sobre uma agenda de mudanças econômicas de larga repercussão para a história do país.

Como afirmamos no capítulo 2, compartilhamos da perspectiva de que o sistema partidário brasileiro passou por mudanças de sentido modernizador, desenvolvendo-se no sentido de sua consolidação e de um exercício satisfatório de

pelo menos duas de suas funções fundamentais: preservar a estabilidade das instituições e das regras democráticas e ser uma instituição organizadora de governo, isto é, de sua composição, da definição e viabilização de sua agenda política, e da sua oposição.

O PFL é parte desse processo. Ao longo da história brasileira, as elites políticas conservadoras se relacionaram com o jogo político de diferentes maneiras. A política de negociação direta entre oligarquias regionais e o poder central, ou a aliança com os militares, foram algumas dessas formas. O êxito do PFL no processo de transição, e o seu papel destacado na política brasileira no período que vai do governo Sarney até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, também pode ser relacionado ao fato de que ele representa uma nova forma de relação de parte das elites conservadoras com a política brasileira. No PFL, elas se organizam como um *partido político* no sentido em que, com algum risco, podemos chamar de estrito desse termo. Ou seja, uma organização voluntária, institucionalmente autônoma, com identidade minimamente definida, preocupada em cultivar sua disciplina e sua coesão e capaz de distribuir prêmios entre os seus pares de maneira a preservar sua unidade e a sua existência enquanto organização política.

Para expressar melhor o que há de novo no PFL, talvez seja útil perceber o que o PFL *não é*. Ele não é um partido de um único chefe, ou uma federação de oligarquias regionais sem unidade nacional, ou um partido sem mínima identidade, ou uma organização de comportamento político errático no que diz respeito a sua

relação com os governos que apóia ou as teses que defende. Nesse sentido, como demonstramos no capítulo terceiro, o PFL se alinha ao PT e ao PSDB como organizações que representam um salto de qualidade no sistema partidário brasileiro, no sentido de construir partidos disciplinados, com influência decisiva sobre o Congresso e com capacidade de exercer função governativa.

As lideranças políticas que fundam o PFL mantêm-se no poder após o processo de transição não só em razão de uma manobra política inteligente, oportuna e bem sucedida, que foi a formação da Aliança Democrática. O seu êxito político corresponde a sua compreensão de que os marcos da política brasileira começavam a mudar e a sua aposta na construção de um partido com competência para operar como partido de governo. Uma expressão organizacional moderna, de uma elite política conservadora herdeira da tradição neopatrimonialista do sistema político brasileiro.

A ruptura com o PDS e o surgimento da Frente Liberal

Tancredo Neves, o candidato dos partidos de oposição ao regime militar no Colégio Eleitoral de 1984, mostrou-se paradoxalmente como a solução menos traumática para o desfecho do processo de transição que devolveria ao país um governo civil. A forte pressão popular pelas eleições diretas para a Presidência da República, de um lado, e o crescimento da candidatura de Paulo Maluf dentro do PDS, de outro, acabaram conformando um cenário no qual evidenciou-se a

completa perda de comando do governo Figueiredo, e do regime militar que chegava perto do seu final, sobre os rumos de sua sucessão. As diretas fatalmente se transformariam em uma eleição plebiscitária, na qual o governo militar seria julgado e derrotado. Jorge Bornhausen, em depoimento a Arsênio Corrêa, define bem o estado de espírito da dissidência pedessita sobre a sucessão, quando afirma que eles “não confiavam mais no presidente da República” e que temiam que “a solução Maluf instalaria no país um clima de convulsão social”. A candidatura de Maluf, um político com carreira *outsider* por dentro das forças do regime, efetivamente poderia empurrar o país para uma nova crise institucional.

Em 4 de fevereiro de 1983, na cidade de Porto Alegre, o presidente João Figueiredo e o ex-presidente Ernesto Geisel se reuniram para discutir a sucessão presidencial e descartaram dois nomes como candidatos oficiais do governo: Mário Andreazza e Paulo Maluf. Pouco mais de um ano depois, em 6 de julho de 1984, os dois voltaram a se reunir em Brasília. Mário Andreazza e Maluf eram justamente os dois candidatos que disputavam a convenção do PDS. No encontro, Figueiredo teria mostrado a Geisel que desistira de coordenar a sua própria sucessão e que “o problema agora era de exclusiva competência do PDS” (CORRÊA, 2001, p.33). Poucos dias depois, em 10 de julho, seria o vice-presidente Aureliano Chaves quem se encontraria com Geisel. Na saída, Aureliano admitiria pela primeira vez a possibilidade de apoiar Tancredo Neves. A Aliança Democrática foi selada em 14 de julho, no Palácio Jaburu, em um encontro no qual estavam representando a Frente Liberal o vice-presidente Aureliano Chaves e os senadores José Sarney, João

Calmon, Jorge Bornhausen, Marco Maciel e Guilherme Palmeira. Somava-se a eles o ainda pedessista dissidente Wellington Moreira Franco.

A Convenção do PMDB, no dia 12 de agosto de 1984, oficializou a chapa composta por Tancredo Neves e José Sarney. Dois dias depois, Paulo Maluf venceu Mario Andreazza na convenção do PDS, provocando o imediato rompimento de Antônio Carlos Magalhães que, ainda no PDS, declara o seu apoio a Tancredo Neves. Os militares não controlavam mais a transição para um governo civil, e a oposição caminhava para a vitória no Colégio Eleitoral.

O apoio dos dissidentes da Frente Liberal acabou fazendo com que a candidatura de Tancredo Neves adquirisse um perfil mais conservador, fato que, conforme analisamos anteriormente, pode ter sido um fator facilitador para o processo de transição. A eleição de Tancredo Neves, ao final das contas, seria um processo muito menos traumático para a transição do que a eleição do candidato do regime. Além disso, uma aliança organizada sob bases partidárias entre o PMDB e os dissidentes do PDS permitia a um expressivo contingente de lideranças políticas egressas do regime militar uma alternativa segura para descolar-se de Maluf e da herança pedessista, para reposicionar sua imagem política diante de um novo contexto nacional de competição eleitoral e para preservar espaços importantes no governo central, na condição de parceiro indispensável e privilegiado do PMDB.

A decisão de patrocinar o racha no PDS veio junto com a decisão de organizar a frente como um novo partido. Em depoimento no livro de Arsênio Corrêa, Maciel relata as circunstâncias dessa decisão, afirmando que

Até meados de 1984, eu achava que não era necessário formar um novo partido. Depois, chegamos a conclusão de que, pelo caminho que havíamos tomado, havíamos chegado a um ponto sem retorno. Sem esse passo complementar, nosso ato iria ficar sem com seqüência. Tivemos de fazer a primeira convenção em dezembro, uma data péssima porque o Congresso estava todo em recesso. Tínhamos pressa. Depois da eleição, Tancredo poderia fisgar todo mundo para o PMDB. Para mim, era algo impensável, porque não podia admitir que, em Pernambuco, Marcos Freire levasse todo mundo para o PMDB. (CORRÊA, 2001, p.57-59)

O problema enfrentado por Marco Maciel em Pernambuco era o mesmo enfrentado, por exemplo, por Aureliano Chaves em Minas Gerais. Efetivamente, o êxito da aliança dos dissidentes do PDS com o PMDB passava por enfrentar um conjunto de rivalidades regionais históricas, a começar por um dos Estados mais importantes do país, Minas Gerais, no qual a consumação da aliança implicava a união de grupos adversários desde o período anterior ao regime militar. Nesse sentido, parece importante enfatizar novamente a equação de custos e a hierarquia dos objetivos políticos que estiveram envolvidos na decisão de romper com o PDS, e aderir à candidatura de Tancredo. Para a elite política que vanguardou a formação do PFL, os imperativos estratégicos da competição pelo poder central

subordinaram as rivalidades políticas de natureza regional, que aliás não eram pequenas.

Organizar o partido parecia ser um imperativo de sobrevivência política tanto para as oligarquias regionais quanto para a elite dirigente do PFL. Para evitar a cooptação ou a aniquilação dos grupos regionais do partido por parte do novo aliado, que no novo governo teria o comando da infinidade de recursos de cooptação clientelísticos do Estado brasileiro, e para preservar a importância a importância da dissidência no contexto do novo governo. Marco Maciel afirma que

Avançamos com a idéia de organizar um partido para que a dissidência dispusesse de personalidade jurídica, daí porque eu não aceitei renunciar ao mandato de Senador para compor a chapa em nome da Frente Liberal. Tancredo queria que eu deixasse a formação do partido para depois, mas eu achava que tinha de ser antes da eleição no colégio eleitoral [...] Tínhamos de dar seqüência, criar um espaço para que essas pessoas comesçassem a ter presença na política, pois a vitória de um lado poderia esmagar o outro. Então nós pontuamos o processo. Naquela altura, a nova agremiação ainda não era visível, estava no subsolo, apenas ia aflorando [...] tínhamos de formar um partido para sustentar politicamente o governo. (CORRÊA, 2001, p. 55).

A equação estratégica envolvida na montagem da aliança nos remete para o axioma clássico de Robert Dahl, analisado de maneira muito apropriada por Fernando Limongi (1997). Alianças não ocorrem por altruísmo político. Em condições normais, as forças políticas preferem reprimir o seu adversário a tolerá-lo. As chances da tolerância dependem de uma equação de custos, no qual essa

alternativa se apresenta como “mais barata” do que a repressão. Quanto maior for o equilíbrio na distribuição de recursos entre os atores, maiores serão as chances de que a equação mostre o caminho da tolerância (e, portanto, das alianças) como o mais vantajoso. No cenário do Colégio Eleitoral, o resultado dessa equação tanto para o PMDB quanto para o PFL parecia como óbvio. A questão em aberto, entretanto, é como seria o comportamento do novo parceiro – o PMDB – após o Colégio Eleitoral. A organização de um partido era a forma de a dissidência manter um capital político que preservasse a sua importância na Nova República e para que ela estivesse preparada para sobreviver diante do novo momento político brasileiro.

O PFL no governo Sarney

É usual a análise de que, com a morte de Tancredo Neves e a posse de José Sarney como presidente da República, o saldo final da transição acabou registrando a continuidade da velha Arena no poder. Um dos trabalhos de Maria D’alva Kinzo sobre o quadro partidário brasileiro é bastante representativo dessa interpretação:

O PFL, cujos integrantes ver-se-iam obrigados a ir para a oposição se tivesse permanecido no PDS, saiu como o grande vencedor do processo sucessório. Permaneceu no poder, e talvez em melhor situação a que havia desfrutado anteriormente, com a roupagem do PDS [...] Com a reforma ministerial levada a cabo por Sarney, em 1986, o PFL passou a deter os Ministérios das Minas e Energia, da Educação, das Relações Exteriores, das Comunicações, do Transporte e da Casa Civil. (KINZO,1993, p.47)

O primeiro Ministério de Sarney foi, na verdade, o Ministério de Tancredo Neves. Nele, o PFL indicou titulares de cinco pastas. Entre os cardeais do PFL, farão parte do Ministério Marco Maciel (PE), na pasta de Educação, e Aureliano Chaves (MG), na de Minas e Energia, duas figuras de importância central no processo de rompimento com o PDS e formação do partido. Antônio Carlos Magalhães (BA) foi o indicado para o Ministério das Comunicações, o que coroou o sucesso da decisão do baiano de correr “em faixa própria” no processo de transição. ACM não rompeu junto com a primeira leva de dissidentes do PDS e entrou no PFL somente no ano de 1986, evitando assim diluir o seu capital político particular e preservando cacife para garantir, por forças próprias, numa negociação direta com Tancredo e sem necessitar do aval do restante da elite pefelista (CANTANHÊDE, 2001, p.35), sua indicação para um ministério que, na época, era de primeira grandeza. Completaram a constelação de pefelistas no Ministério Vicente Fialho (CE), para o Ministério da Irrigação (que seria extinto em 1989), e os paulistas Roberto Gusmão, para Ciência e Tecnologia, e Olavo Setúbal para Relações Exteriores. Uma ocupação ministerial de peso, tanto sob o ponto de sua representatividade política quanto da vultosa soma de recursos estatais aos quais possibilitava o controle. Essa posição por certo foi importante para que o partido crescesse no Congresso, sendo o estuário privilegiado de ex-pedessistas e evitando assim que o novo parceiro, o PMDB, abocanhasse a maior fatia do espólio político do regime e avançasse para uma posição plenamente hegemônica sobre o Congresso e o governo. No dia 15 de março de 1985, data de posse do novo

governo, o PFL, comparado com a data de leitura do manifesto de fundação do partido (dezembro de 1984), já havia saltado em sua representação na Câmara de 61 para 90 deputados federais, e no Senado de nove para 17 senadores. Sem passar pelas urnas, e colhendo os frutos de uma bem sucedida estratégia empreendida durante o processo de transição, o jovem partido, liderado por uma geração de experientes e hábeis líderes políticos, já era a terceira força no Congresso Nacional. Os pefelistas, após vencerem Maluf e o PDS na batalha sucessória, garantiam, a partir dos seus espaços no poder, as condições e os recursos para se consolidarem como partido político.

Entretanto, a leitura de que com a posse de Sarney nós tivemos na prática o início de um “governo do PFL” pode ser um tanto enganadora. Nesse sentido, o relato de Eliane Cantanhêde sobre as conseqüências políticas da inesperada posse de José Sarney como presidente da República parece ser bastante procedente:

O PFL se contentara com a vice e chegou pelo destino a presidência. Teve, assim, que enfrentar o vigilante deputado Ulysses Guimarães, presidente do PMDB, que botou o pé na porta e garantiu do princípio ao fim a hegemonia peemedebista no governo que seria de Tancredo e acabou sendo de Sarney. Nunca se poderá saber, mas é bastante razoável supor que Ulysses acabou tendo mais peso e influência no governo Sarney do que teria no próprio partido [...] Ulysses e Sarney eram adversários históricos mesmo. Ninguém precisava fingir nada. E Ulysses agia com desenvoltura sob o sólido e legítimo argumento de “preservar o governo do PMDB”. (CANTANHÊDE, 2001, p.34)

José Sarney fez a opção por permanecer no PMDB, por manter integralmente os compromissos assumidos pela Aliança Democrática na carta à Nação, como o restabelecimento de eleições diretas para presidente da República, prefeitos das capitais e áreas de segurança, convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, a reprogramação da dívida externa e uma reforma eleitoral que tinha como sentido aumentar a liberdade de organização partidária. Mais do que isso, manteve o Ministério idealizado pelo próprio Tancredo e, no ano de 1986, lançou o Plano Cruzado, que consagrava a hegemonia peemedebista sobre a política econômica do governo. Foi embalado pelo sucesso do cruzado que o PMDB obteve, nas eleições gerais de 1986, uma vitória eleitoral que lhe conferiu uma maioria sem precedente em períodos democráticos.

Em depoimento a Arsênio Corrêa, o ex-presidente Sarney afirma

Fiquei no PMDB e fui leal ao PMDB. Alguns companheiros da Frente Liberal não compreendiam bem a minha posição, mas eu achava, por dever moral, que a Presidência da República era do PMDB e que tinha de, como membro do PMDB, fazer tudo o que Tancredo faria se fosse presidente da República. O Tancredo podia deixar de atender aos pedidos do PMDB que achasse errados, mas eu não. (CORRÊA, 2001, p.64)

A posse de Sarney não parece, de fato, ter significado uma condição política mais privilegiada para o PFL. Efetivamente, o partido conseguiu obter êxito na manutenção dos seus principais postos no Ministério – Educação, Minas e Energia e Comunicações – ao longo de todo o governo Sarney. Masa parte da elite pefelista

que, na primeira hora, rompeu com o PDS e se expôs na aliança com Tancredo, acabou progressivamente tendo os seus espaços reduzidos no governo e amargando derrotas importantes nas eleições de 1986, como Guilherme Palmeira, que perdeu a eleição ao governo alagoano para Fernando Collor, e Roberto Magalhães, que foi derrotado por dois peemedebistas na disputa por duas vagas ao Senado em Pernambuco. O PMDB foi efetivamente o grande beneficiário político do Plano Cruzado, implementado pelo governo Sarney. Elegeu nas eleições de 1986 52,9% da Câmara dos Deputados (uma marca comparável somente à do PSD que, na Legislatura de 1946, chegou a deter 52,8% da Câmara dos Deputados), 77% das cadeiras em disputa no Senado e 22 dos 23 governadores de Estado¹³.

Marco Maciel, no início do ano de 1986, foi designado como chefe da Casa Civil, mas ficou somente pouco mais de um ano nesse cargo. Jorge Bornhausen sucedeu a Maciel no Ministério da Educação, em fevereiro de 1986, desligando-se desse ministério em outubro de 1987. Dos cardeais do PFL, sobraram efetivamente Aureliano Chaves, que se desligou do Ministério das Minas e Energia somente em janeiro de 1989 para se candidatar à Presidência da República. O ministro dos Transportes nomeado por Sarney em 1986, José Reinaldo Tavares, na realidade não tinha filiação partidária e era, efetivamente, parte da “cota pessoal” do presidente no seu Ministério.

O momento em que o PFL debate a “tese do rompimento” com o governo foi o mais tenso na relação entre o partido e Sarney:

¹³ Fonte: Nicolau, 1996, p.40 e 78.

Essa cisão foi explicitada e se tornou especialmente grave – como tantas vezes depois – quando Maciel e Bornhausen saíram do governo Sarney, agastados não diretamente com o PMDB, mas especialmente com o próprio Sarney e a dupla mais atuante do Planalto: Roseana Sarney e seu marido Jorge Murad, secretário particular do sogro. Maciel e Bornhausen saíram decididos a propor o rompimento formal do partido com o governo. Eles até propuseram. ACM não deixou. (CANTANHÊDE, 2001, p. 43)

Mais do que um compromisso moral com o Tancredo Neves e com o seu partido, Sarney fez uma aposta na preservação de um espaço próprio na política brasileira, o que fez com muita habilidade, afastando-se do PFL ao mesmo tempo em que manteve seus filhos Roseana e Zeca Sarney filiados ao partido e cultivando uma condição de membro *outsider* dentro do PMDB. Manteve a Aliança Democrática, mas evitou ficar refém de qualquer um dos dois partidos que a compunham, tendo liberdade para estabelecer as alianças necessárias para preservar suas condições de governabilidade e, principalmente, vencer aquela que foi a sua principal batalha: a garantia de cinco anos de mandato na Presidência da República. Esse estilo e essa habilidade, aliás, garantiram a José Sarney um espaço proeminente na política brasileira durante os governos Fernando Henrique e Lula.

A análise fria do equilíbrio de forças dentro do ministério mostrará, entretanto, que, ao longo do governo Sarney, o PFL sempre teve espaços superiores ao seu parceiro de aliança, quando comparamos a proporção de sua presença no Ministério, ao seu peso na base parlamentar no governo:

Tabela 4.1

GOVERNO SARNEY – PESO DOS PARTIDOS DA BASE GOVERNISTA X INDICAÇÃO PARA O MINISTÉRIO

	Peso Proporcional Base do Governo na Câmara	Percentual de Indicações no Ministério	Correlação
Ministério Tancredo (1985)			
PMDB	74%	59%	0,79
PFL	25%	32%	1,28
Ministério Sarney (1987)			
PMDB	72%	68%	0,94
PFL	27%	26%	0,96
Ministério Sarney (1989)			
PMDB	66,7%	40%	0,59
PFL	33%	27%	0,81

Fonte: Meneguello (1998) e Nicolau (1996). A correlação exposta na tabela representa a divisão da proporção de postos de cada partido no ministério, pela proporção de sua representação na base parlamentar do governo.

Como vemos, a melhor correlação obtida pelo PFL entre sua importância dentro do base do governo, e sua representação no ministério foi justamente na equipe formada por Tancredo Neves. Na primeira mudança ministerial, é clara a intenção do Presidente Sarney em reequilibrar o ministério, diminuindo o peso do PFL, e aumentando peso do PMDB. Já em 1989, após o processo constituinte, o PMDB volta a perder espaços, como provável reflexo tanto da proximidade das eleições presidenciais, quanto do papel que terá sido desempenhado pelo PFL no processo constituinte, na articulação do Centrão e dos projetos de interesse do governo Sarney.

Apesar disso, parte importante dos cardeais do PFL tentou afastar o partido do governo. Ao sair do Ministério da Educação (1987), Jorge Bornhausen reassume a presidência do partido (cargo, aliás, que ocupou por três vezes). Segundo Cantanhêde, ele, Maciel e o alagoano Guilherme Palmeira consensuaram uma posição favorável e uma “posição de independência” em relação ao governo. Bornhausen passou, então, a defender em campanha aberta dentro do partido a tese da independência, que acabou derrotada em reunião ampliada da Executiva Nacional junto com os presidentes de diretórios estaduais. O então ministro Antônio Carlos Magalhães foi o grande articulador da vitória governista dentro do Partido da Frente Liberal.

A divisão do PFL entre o grupo de “fundadores do PFL” e o grupo “carlista” é um dos argumentos utilizados para pôr em dúvida o mito da unidade do PFL. De fato, a história do partido é marcada por inúmeros momentos de confronto agudo entre a cúpula pefelista, particularmente Jorge Bornhausen e Antônio Carlos Magalhães. Em 1987, tivemos o choque em torno da tese da independência diante do governo Sarney. Durante o mandato de Fernando Henrique, foram muitos os momentos em que ACM agiu em faixa própria, criticando o governo. No início do governo, ACM patrocinou, por conta própria, constantes ataques contra a equipe do Banco Central, particularmente durante a crise envolvendo o Banco Nacional. Em maio de 2000 ocorre uma áspera discussão entre o baiano e a cúpula pefelista em torno da definição do novo salário mínimo (ACM insistia em manter uma posição crítica em relação ao governo Fernando

Henrique). Mais recentemente, no ano de 2003, ACM acusou Bornhausen de comandar o partido “cercado de corruptos”, o que levou o senador catarinense a solicitar a expulsão do baiano dos quadros do PFL. Esse histórico de contenciosos, entretanto, não impediu que ACM tivesse sempre respeitado, pelos governos Sarney, Collor e Fernando Henrique Cardoso, o direito a indicar a sua cota de ministros e a preservar seus espaços.

A divisão em facções, ao contrário de uma anomalia, é justamente uma característica dos partidos políticos modernos. Em Robert Michels (1982), as facções são vistas como decorrência da luta pelo poder entre os chefes. Portanto, são canais necessários para a conquista ou preservação do poder interno, para os chefes, ou para a obtenção de prêmios por parte dos seus seguidores. Budge e Keman (1990, p.32) chamam a atenção para o fato de que partidos não são unidos internamente de modo totalmente coeso e que neles convivem interesses particulares divergentes em torno da alocação de recursos. O momento em que os partidos ingressam no governo, segundo esses autores, faz com que a divisão dos partidos em facções emerja, refletindo ou cisões anteriores, ou mesmo novas divisões internas formadas no seio do próprio poder. O entendimento das razões para a elucidação das divergências internas justamente quando os partidos chegam ao poder são simples: a quantidade de recursos políticos em disputa torna-se muito maior em virtude do controle do aparato estatal. O acesso a esses recursos, portanto, torna-se vital, levando inclusive a agudização do confronto interfacções. Podemos levantar a hipótese, inclusive, de que a chegada ao governo estimula o

surgimento de novas facções, exatamente porque aumenta a quantidade de recursos à disposição do partido, estimulando o surgimento de novos “chefes” e seguidores imediatos. Se fizermos uma rápida análise entre a multiplicação de correntes no Partido dos Trabalhadores, que ocorre em paralelo à ocupação de posições de governo desse partido, poderemos ilustrar com alguma facilidade essa hipótese. A cisão seria, inclusive, mais visível nos governos unipartidários, quando os conflitos entre facções partidárias acabam substituindo o conflito entre partidos aliados.

A divisão de ministérios entre partidos da coalizão governista adquire assim uma extensão, que é a divisão entre as facções partidárias do território conquistado. Da mesma forma como, segundo o modelo aqui adotado e explicitado nos capítulos 1 e 2, a estabilidade de uma coalizão governista depende de uma correta equação na distribuição de espaços entre os seus partidos, a estabilidade dos partidos como instituição depende de uma equação equilibrada na distribuição dos espaços conquistados entre suas facções.

Assim, a divisão entre facções de partidos de governo não deve, necessariamente, ser tomada como um indicador de ausência de coesão ou de unidade partidária. Situação diferente é aquela em que temos uma facção fora, e outra, do mesmo partido, dentro do governo. Como a UDN, que, a partir do governo Dutra adota uma posição que se define oficialmente como “nem oposição sistemática, nem apoio incondicional” ao governo, mas que na prática redundará na divisão do partido. Durante o governo Getúlio, a UDN aprofundará sua cisão, fracionando-se em um grupo “chapa branca”, disposto a apoiar o governo em troca

de ministérios, e a “banda de música”, composta de deputados que foram a linha de frente de uma oposição ferrenha ao governo (Benevides, 1981, p.56). Ou, num período mais recente, como o PMDB, que se dividirá em um grupo “governista” e outro de “independentes críticos” diante dos governos de Fernando Henrique e de Lula. Nesses casos, o elo de unidade partidária entre as facções acaba sendo quase que essencialmente cartorial, estando ausentes, retomando os parâmetros de Raniolo já referidos por nós, a solidariedade tanto decorrente de identidade quanto de interesses.

O caso do PFL nos parece ser um tanto diferente tanto da UDN quanto do PMDB. Em primeiro lugar, pela clara cristalização do foco do dissenso interno. Desde o advento da Nova República, passando pela eleição de Collor e pelo governo Fernando Henrique, existe uma cisão estabelecida entre o senador Antônio Carlos Magalhães e as lideranças da “primeira hora” do PFL, particularmente Jorge Bornhausen. A natureza dessa divisão não parece ser doutrinária, mas exclusivamente de disputa de espaços de poder. A liderança política regional e a habilidade na mobilização de recursos políticos garantem a ACM uma “bancada própria” no Congresso, preservando assim sua força dentro do partido. Bornhausen e Maciel, por sua vez, são essencialmente líderes partidários, e preservam sua força política a partir da força institucional do PFL. Assim, o conflito no PFL não é nem errático nem disperso, como parece ser, por exemplo, o conflito no PMDB nacional, marcado por um constante realinhamento entre suas elites políticas internas.

Essa cisão nitidamente cristalizada no plano externo se traduz também no plano interno ao partido. Como nos debates, referidos aqui, em torno da independência diante do governo Sarney, ou da definição do salário mínimo durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Ou seja, a legitimação das posições de fração de uma maneira institucional, por dentro do partido, é um fator importante para as alas em conflito. Aliás, é importante recordar que o processo de cisão com o próprio PDS foi marcado por uma longa estratégia de institucionalização do dissenso por dentro do partido, patrocinado pela dissidência liberal. Há, assim, na trajetória dos pefelistas, um reconhecimento da instituição partidária como um *locus* importante de ação e de decisão política, o que corrobora nossa hipótese a respeito da relevância dos partidos políticos na dinâmica da política brasileira contemporânea. O seu rompimento e a sua adesão aos governos são atos partidários, tanto sob o ponto de vista institucional quanto comportamental.

A disputa entre as elites políticas internas no PFL nunca chegou ao ponto de gerar um processo fratricida, no qual uma das partes em conflito tenha jogado ostensivamente para eliminar os espaços externos da outra. Durante os governos Sarney, Collor e Fernando Henrique, tanto a ala “carlista” quanto os outros grupos do PFL tiveram os seus espaços de poder preservados. Provavelmente não por solidariedade ideológica, mas por um cálculo político. Particularmente para Bornhausen e ACM, os protagonistas dos piores conflitos internos ao PFL, tolerar e preservar o adversário interno no jogo rendeu mais ganhos nesse período do que

renderia a sua eliminação. Mas, afinal, não é essa a regra na maioria dos partidos políticos?

A convivência entre as diferentes elites políticas pefelistas sempre envolveu uma equilibrada distribuição de recursos de poder. Ou seja, uma ampla satisfação das “expectativas de prêmios” que, segundo Weber (1987, 1993), é um dos fatores que mantêm os partidos coesos. Esse acabou se tornando o caminho mais racional para preservar a influência do conjunto do partido sobre os acontecimentos políticos e, dessa maneira, suas oportunidades de acesso a posições de poder e recursos políticos. O momento mais dramático em que a unidade das elites pefelistas foi colocada à prova com certeza foi o último ano e meio do governo Fernando Henrique, primeiro na crise entre o governo e ACM e depois no enfrentamento do PSDB contra a candidatura de Roseana Sarney. O grupo de fundadores do PFL alinhou-se primeiro com ACM e depois com Roseana, mesmo ao custo dos seus espaços no governo.

Chegamos aqui a um último ponto, a respeito da questão da unidade do PFL. Mesmo em momentos de crise e de dificuldades, o partido manteve sua coesão na arena legislativa. Como já transcrevemos aqui, Figueiredo e Limongi (1999, p.112) mostram que, entre os governos Sarney e FHC I, o PFL será o segundo partido com maior índice de disciplina partidária no plenário do Congresso (93,4) atrás somente do PT (97,1) e bem à frente do PMDB (84,1), o único partido que rivaliza com os pefelistas em tempo de permanência no poder. Ou seja, as cisões internas ao partido, mesmo que expostas publicamente, não

comprometem o seu desempenho no Congresso nem a sua estratégia de “partido de governo”. Desde a Presidência de Sarney, o PFL foi um fiel aliado dos governos dos quais fez parte. Essa fidelidade e a sua importância no Congresso foram o que garantiu ao partido, nesse período, os generosos espaços de poder que desfrutou. Os governantes precisarão tanto do PFL, quanto o PFL precisava dos governos.

A tentativa de Bornhausen e Maciel de levar o partido a uma posição de independência em relação ao governo Sarney fracassou, e, ficando no governo, o PFL não mudará o comportamento de sua bancada no Congresso. O PFL será, entre os partidos do governo, o mais fiel aliado do presidente Sarney e exercerá um papel central na articulação do “Centrão”, o bloco conservador suprapartidário que chegou a 304 deputados no Congresso Constituinte:

Tabela 4.2

COMPOSIÇÃO DO CENTRÃO POR PARTIDO

Partido	Representação no Centrão	Representação no Congresso
PMDB	42,1% (128)	54,9% (307)
PFL	37,8% (115)	23,4% (131)
PDS	10,2% (31)	6,6% (37)
PDT	1,6% (05)	4,7% (26)
PTB/PL/PDC/PSC	8,2% (25)	5,7% (32)
PT	–	2,9% (16)
PCB/PC do B/PSB	–	1,8% (10)
Total	304	559

Fonte: Lamounier, 1989, p.74.

Como vemos, o grau de adesão do PFL ao Centrão é evidentemente mais consistente do que o seu parceiro do governo, o PMDB, cuja maioria dos integrantes estará fora do bloco. Importante ressaltar que esse é um momento ainda anterior à cisão que levou à criação do PSDB, o que ajuda a explicar o tamanho da divisão peemedebista. O PFL acabou ocupando, assim, um lugar privilegiado no Centrão, tendo um papel decisivo na aprovação do mandato de cinco anos para o presidente José Sarney.

O PFL foi fundamental para a vitória de Sarney na Constituinte, mas não se julgou, ele mesmo, vitorioso. Uma das poucas vitórias liberais na definição do novo texto constitucional se deu nos princípios gerais da atividade econômica, ao ser assegurado “o livre exercício de qualquer atividade econômica independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (Constituição Federal, artigo 170, parágrafo único). No mais, no novo texto constitucional, contra a vontade dos pefelistas, foi preservada a discriminação do capital estrangeiro, estabeleceram-se limites para as taxas de juros, e foram preservados os monopólios estatais sobre o petróleo e as telecomunicações.

Lamentavelmente, a Constituinte realizou-se antes da queda do Muro de Berlim e, por isso, nós, os liberais, éramos quase sempre derrotados. (Bornhausen, 2003, p.38)

Em sua análise sobre o comportamento dos partidos na Constituinte, Maria D’alva Kinzo irá classificar o PFL em primeiro lugar entre o conjunto de partidos no Congresso nas escalas de governismo e conservadorismo, em penúltimo lugar

na escala de nacionalismo, e em último na escala de democratismo e de oposição ao sistema financeiro. Uma posição aparentemente de corte liberal e anti-estatista, o que não deixa de ser surpreendente para um partido que nasceu e se alimentou da lógica política do Estado neopatrimonialista. Mas uma posição com a qual o partido guardará coerência nas grandes questões em debate na revisão constitucional de 2003 e durante a votação dos projetos de emenda constitucional apresentados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995.

Passada a Constituinte, e o momento mais duro da relação do partido com o presidente Sarney, o PFL continuará a ser um fiel e disciplinado aliado do presidente no Congresso Nacional. Os pefelistas apresentarão um índice médio de disciplina de 88,2% entre os anos de 1989 e 1990, contra 83,7% do PMDB (já após a dissidência que deu origem ao PSDB)¹⁴. Nesses dois anos, a liderança do PFL encaminhará votação no plenário da Câmara dos Deputados em sentido contrário à liderança do governo somente uma vez – e maioria da bancada pefelista seguiu a orientação do seu líder. Nesse mesmo período, a liderança do PMDB encaminhará contra a posição do governo em seis votações e liberará sua bancada e outras cinco, contra duas do PFL¹⁵. Diante das hesitações do PMDB, o PFL acabará sendo um parceiro estável e um aliado fundamental para o governo construir suas vitórias no Congresso.

Apesar da desvantagem no peso de sua bancada no Congresso, será o PFL e não o PMDB o partido que irá registrar o maior número de vitórias no plenário da

¹⁴ Fonte: Figueiredo e Limongi, 1999, p.112.

¹⁵ Fonte: Banco de Dados do Cebrap.

Câmara dos Deputados. Entre 1988 e 1989, o PFL foi vitorioso em 48 votações em que houve encaminhamento de posição de sua liderança, sendo derrotado somente três vezes. O PMDB venceu em 43 votações, e sofreu cinco derrotas nesse mesmo período.¹⁶ O desempenho do PFL na articulação do “Centrão”, e na articulação das vitórias de Sarney no Congresso não foi suficiente, como vimos, para garantir ao partido em uma posição sólida no coração do poder no governo da Aliança Democrática. Mas irá assegurar ao partido um espaço político de grande importância, que o fará o parceiro privilegiado dos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso.

Com Collor, quase até o fundo do poço

O Presidente José Sarney terminou o seu mandato com 68% de avaliação ruim e péssimo, segundo o instituto Datafolha¹⁷. Os partidos que outrora fizeram parte da Aliança Democrática, PMDB e PFL, fugiram durante toda a campanha de qualquer identificação com o governo, mas isso não impediu que as eleições presidenciais de 1989 acabassem impondo uma derrota às grandes estruturas partidárias do país. O grande PMDB, que nas eleições gerais de 1986 chegou a conquistar mais de metade da Câmara dos Deputados, conseguiu, no primeiro turno, somente 4,4% do total de votos para o seu candidato, Ulysses Guimarães. O

¹⁶ Fonte: Banco de Dados do Cebrap.

¹⁷ Fonte: Singer, 2000, p.51.

desempenho do pefelista Aureliano Chaves foi ainda mais vexatório: 0,8% do total de votos.

A estrutura da disputa em primeiro turno foi marcada, no seu início, pelo crescimento vertiginoso da candidatura de Fernando Collor, um candidato *outsider* e sem apoio partidário, que se construiu a partir de um discurso contra os políticos, acidamente crítico ao governo Sarney, e articulando uma ponte direta com os chamados “eleitores descamisados”. Em março de 1989, Collor tinha 9% de intenção de voto segundo o Ibope, contra 16% de Lula, do PT, e 19% de Brizola. Em junho, Collor batia na casa dos 43%, esvaziando a candidatura de Lula, que murchara para 8% das intenções de voto, e ultrapassando Brizola, com 15%. Ao final do primeiro turno, Collor voltou a cair, fazendo 28,5%, contra 16,1% de Lula e 15,5% de Brizola¹⁸.

A vitória de Fernando Collor parecia conferir razão aos argumentos que sustentavam o imperativo do “subdesenvolvimento” dos partidos no Brasil e, segundo Wanderley Guilherme dos Santos, “reestimulou o tradicional lamento quanto à fragilidade do sistema partidário brasileiro” (1990). Enquanto Lula buscou, no segundo turno, compor alianças ao centro para enfrentar seu adversário, obtendo um grau razoável de sucesso, Fernando Collor fez questão de reforçar a ausência de compromissos de sua candidatura com lideranças tradicionais do sistema político brasileiro:

¹⁸ Fonte: Singer, 2000: 62

Fundamentalmente, a minha aliança é com a população, é com o povo brasileiro e com a sociedade civil. E, dentro da sociedade civil, com a parcela mais necessitada, mais a margem do processo de desenvolvimento. Então, é com ela que eu continuarei no segundo turno [...] Não procurarei (alianças partidárias) até porque a parte que nos cabe está cumprida, ou seja, oferecemos a nação o nosso programa de governo.¹⁹

A opção de Collor parecia ser, claramente, aprofundar o traço *outsider* e populista do seu discurso, tentando ao longo da campanha, inclusive, identificar a candidatura de Lula com o próprio governo Sarney. Essa lógica, evidentemente, se aplicava à relação de Collor com o PFL e, particularmente Antônio Carlos Magalhães. Indagado pelo repórter sobre os seus compromissos com ACM, Collor irá afirmar que:

O ministro Antônio Carlos Magalhães ao que me consta não está incorporado em nossa campanha [...] (não tenho) nenhum compromisso, nem com Antônio Carlos Magalhães nem com ninguém. Não há porque ele continuar (no Ministério das Comunicações).²⁰

A lógica *outsider* no discurso de Collor se projetava para além das eleições. Ela antecipava também a estratégia com que o presidente tentaria para viabilizar sua agenda de governo junto ao Congresso Nacional:

Quando o povo estiver votando no Presidente da República, estará votando não somente na pessoa dele, mas também em seu programa de governo; ou seja, quando o Presidente da República tiver de remeter algo ao Congresso,

¹⁹ Entrevista de Fernando Collor de Mello à revista Istoé Senhor, em 18/11/1989, p.46.

²⁰ Ibidem, p.50.

os parlamentares já estarão recebendo as suas propostas com unção popular. Portanto, em nenhum instante poderão se contrapor a essas reformas, que já foram previamente aprovadas pelo eleitor brasileiro.²¹

André Singer, ao analisar a dinâmica da competição eleitoral de 1989, afirma que:

O rápido sucesso de Collor nessa fase (entre março e setembro de 1989) lhe propicia o apoio informal do PFL, principal partido de direita, cujas administrações municipais governavam 14% da população [...] Apesar de pertencer ao governo Sarney, o PFL passou a sustentar Collor na surdina. Embora o partido tenha lançado candidato próprio, o ex-ministro Aureliano Chaves, as bases rapidamente “cristianizaram” a sua postulação e bandearam-se para Collor. O apoio sub-reptício do PFL mostra que Collor passa a ocupar uma parte importante do espaço partidário à direita. Na prática, o PFL abriu mão de usar o primeiro turno para testar a própria força, preferindo, em certo sentido, antecipar o segundo turno e apoiar o candidato conservador com mais chances de vitória. (SINGER, 2000, p.57)

O relato de Cantanhêde sobre o comportamento do PFL parece ser um pouco mais prudente. A jornalista prefere se referir a uma dinâmica de “cada um por si” ao relatar o comportamento dos pefelistas:

Aureliano Chaves era, inquestionavelmente, o candidato do PFL. Mas soube-se, desde o primeiro instante, que ele já não teria a menor chance numa eleição direta [...] No partido, o apoio à sua candidatura ficou praticamente reduzido ao católico praticante Marco Maciel, que sempre prezou muito a

²¹ Ibidem, pp.51-52.

marca da fidelidade, especialmente a da fidelidade partidária. Ao não ter cumprido o acordo de renunciar a candidatura em abril caso não estivesse entre os quatro primeiro das pesquisas, Aureliano deu a senha para que os ansiosos pefelistas corresse atrás de candidatos com chances reais. (CANTANHÊDE, 2000, p.54)

O fato é que, na sua primeira eleição presidencial, o PFL não conseguia demonstrar a mesma disciplina que caracterizava a sua ação dentro do Congresso. Jorge Bornhausen e José Jorge aderiram rapidamente a Guilherme Afif Domingos. Inocêncio de Oliveira e Guilherme Palmeira apoiaram Mário Covas, sendo que o último, no segundo turno, apoiou o candidato do PT, contra Collor. Já em cima das eleições, alguns líderes do PFL tentaram uma última cartada, tentando viabilizar a candidatura de Sílvio Santos. No final do processo, cada um dos caciques pefelistas acabou agarrando-se a um candidato. E o primeiro deles a pular no barco de Fernando Collor foi Antônio Carlos Magalhães.

De fato, as eleições presidenciais de 1989 foram uma péssima estréia para o PFL, que mostrou falta de coesão e lançou um candidato de desempenho pífio. Se nas eleições de 1986 o partido não pôde compartilhar os bônus político do Plano Cruzado, nas eleições de 1989, os custos da frustração popular com o Plano Cruzado II, e com o final do governo Sarney foram implacáveis para o PFL, como de resto também para o PMDB. Dispersos, os pefelistas não conseguiram uma intervenção partidária relevante no processo eleitoral.

A estratégia de governo de Fernando Collor foi fiel às intenções declaradas pelo presidente em sua entrevista à IstoÉ Senhor. O seu primeiro Ministério não

caracterizou um governo de coalizão partidária. Os pefelistas Carlos Chiarelli e Alcení Guerra ocuparam, respectivamente, os ministérios da Educação e da Saúde²², mas esse fato não se constituía, de maneira alguma, em uma ocupação partidária. Nenhum dos dois representava as estrelas de primeira grandeza, ou pelo menos seções regionais de grande peso dentro do partido. Parece-nos assim bastante pertinente a análise de Ferraz (1991), quando afirma que Collor não estruturou uma base majoritária no Congresso porque, efetivamente, não desejava tê-la. Na lógica do presidente, firmar uma maioria parlamentar estável implicava o ônus de assumir compromissos políticos que ele não queria, seja porque isso poderia comprometer sua agenda de governo, seja porque implicava a divisão de recursos de patronagem que, até então, estavam sob o controle exclusivo do grupo presidencial. Investido pela legitimidade das urnas, a primeira aposta de Fernando Collor foi usar a popularidade do seu governo, e a força da caneta presidencial, para arrancar a aprovação dos seus projetos no Congresso. Collor não parecia disposto sequer a organizar uma base *minimal winner*.

O início dessa estratégia foi enganadoramente promissor. O governo, no seu primeiro dia, enviou ao Congresso 22 medidas provisórias que estruturavam o Plano Collor I, entre elas, a que estabelecia o empréstimo compulsório dos depósitos bancários excedentes a 50.000 cruzados, e não teve nenhuma delas rejeitada. O PFL, que no início da Legislatura de 1990 tinha 19% da Câmara dos Deputados, e o PDS, que tinha sua representação reduzida a 5,9%, emprestaram

²² Fonte: Meneguello, (1998, p.173).

um apoio sólido e praticamente unânime de suas bancadas aos projetos do governo. O restante dos votos vinha de uma maioria peemedebista e, eventualmente, do PSDB. Todas as 16 medidas provisórias do Plano Collor submetidas à votação nominal na Câmara foram apoiadas pela liderança do PDS e do PFL. Treze foram apoiadas pela liderança do PMDB, e somente cinco pela liderança do PSDB. Os partidos de esquerda – PT, PDT, PSB, PC do B e PCB – se opuseram a todas elas. O índice de disciplina médio do PDS na votação das 16 MPs do Plano Collor foi de 99,1%, seguido pelo PFL, com 96,6%, pelo PSDB, com 84,5%, e pelo PMDB, com 81,7%. Importante ressaltar que as ocasiões em que o PMDB se apresentou mais dividido em plenário foram aquelas em que sua liderança se opôs às MPs do governo. Inversamente, a bancada do PSDB registrou maior divisão quando sua liderança apoiou os projetos de Collor²³. A estratégia de governo de, a partir de um pequeno núcleo mobilizado dentro do Congresso, construir maiorias pontuais para os seus projetos foi bem sucedida nos primeiros meses de mandato de Collor.

O PFL, mesmo fora do governo, começa a exercer um papel importante na tentativa de viabilizar sua agenda política. Será o maior partido, dentre aqueles mais fiéis ao presidente, e serão dois dos seus quadros – Ricardo Fiúza e Marco Maciel – os líderes do governo respectivamente na Câmara e no Senado. Uma exposição, é importante registrar, que resultava em desgaste político externo. Além da defesa do empréstimo compulsório dos cruzados, coube a Ricardo Fiúza, um deputado de

²³ Fonte: Figueiredo e Limongi, 1999, p.176.

Pernambuco, defender, por exemplo, a MP 161, que, entre outras providências, extinguiu os incentivos fiscais para o Nordeste através do Finor.²⁴

O sucesso na votação das MPs do Plano Collor, como mais adiante, dos projetos do “emendão”, no entanto, não refletem as verdadeiras dificuldades enfrentadas pelo governo Collor. Figueiredo e Limongi chegam a classificar a aprovação do Plano Collor como um “empate técnico”:

O conflito entre o governo e as oposições, comandadas pelo PMDB, alonga a apreciação do Plano Collor. O “empate técnico” que se verifica é resolvido pela reedição de medidas provisórias que perdem sua eficácia. As modificações introduzidas, as novas arestas abertas e as correções de rumo impostas pelo desenrolar dos acontecimentos impedem que se faça um balanço conclusivo sobre a sorte das medidas relacionadas ao plano de estabilização no Congresso Nacional. [...] de fato, as medidas provisórias são armas poderosas nas mãos do Executivo. No entanto, por mais poderosas que sejam, elas não permitem que o Executivo governe contra a vontade da maioria. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.191)

A oposição não havia derrotado o governo, mas dificultado enormemente a sua vida no Congresso. Pouco a pouco, a tolerância com a estratégia de vitórias pontuais, construídas caso a caso, irá diminuir no Legislativo. Ao seu final, o governo de Fernando Collor será aquele que irá contabilizar o maior número de derrotas presidenciais em matérias não constitucionais submetidas à votação no Congresso: serão 16 derrotas, que representam 26,1% das votações de projetos de

²⁴ Fonte: Figueiredo e Limongi, 1999, p.180.

iniciativa do Executivo. O governo Sarney irá contabilizar 12,5% de derrotas, Itamar Franco, 6,8%, e Fernando Henrique, 5,6% de derrotas.

Os índices de disciplina partidária dos partidos da base de sustentação de Fernando Collor serão bastante significativos. A média de disciplina do PFL será de 90,3%, e a do PDS (cujas bancadas eram bem menos expressivas), 90,9%. O problema, de fato, era a insuficiência dessa base. As vitórias de Collor foram sempre dependentes de adesões dos partidos da oposição, fossem elas institucionais – através de suas lideranças – ou resultantes de deserções pontuais. A estratégia de Collor, dessa maneira, repousava justamente sobre o princípio da indisciplina e da fragilidade dos partidos e no recurso da “patronagem de varejo” para construir suas maiorias. E a análise da produção legislativa nos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique indica que essa estratégia é muito arriscada. As maiorias parlamentares estáveis, nesse período, foram aquelas que tinham correspondência com a formação das equipes ministeriais. Nem mesmo a base minoritária de Collor tinha essa representação.

Sessenta dias após a posse, o governo é obrigado a editar o Plano Collor II. Em agosto de 1990, pesquisas realizadas pelo instituto Datafolha revelavam que os índices de aprovação de Fernando Collor na cidade de São Paulo haviam despencado de 67% no início do governo para 16%, e o seu índice de desaprovação chegava a 40%. A economia do país enfrentava um quadro altamente recessivo, e o governo lutava contra o seu isolamento político.

As eleições de 1990, apesar desse contexto, não marcaram uma derrota retumbante do governo. A representação da base do governo no Congresso obteve, inclusive, um leve crescimento:

Tabela 4.3

EVOLUÇÃO DA BASE DE SUSTENTAÇÃO (EM % CADEIRAS NA CÂMARA) – GOVERNO COLLOR

<i>Ano</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
Bloco *	16%	18%
PFL	18%	16%
PDS	6%	9%
PTB	6%	7%
Total	46%	50%

*PRN, PL, PDC e PSC

Fonte: Figueiredo e Limongi, 1999, p.115.

O governo obteve, pelo menos sob o ponto de vista numérico, um bom resultado na disputa pelos governos estaduais. Entre os partidos de sua base, o PFL, que como vimos na última tabela não conseguiu recuperar sua base parlamentar ao patamar de 24% atingido em 1987, foi o partido que mais cresceu em número de governadores, saltando de um para nove eleitos, entre eles, Antônio Carlos Magalhães, na Bahia, e Joaquim Francisco, em Pernambuco. Assim, apesar do desempenho na eleição legislativa do partido não ter sido o esperado, foi importante a reconquista de alguns territórios eleitorais, que ajudarão a preservar o cacife do PFL para as negociações que virão mais adiante, em 1994.

O PTB, outro partido da base governista, elegeu dois governadores, e o PDS, um. Na esteira da desorganização do sistema partidário produzido pela eleição de 1989, partidos inexpressivos, que na prática não passavam de satélites cartoriais do presidente da República, como PSC, PRS e PTR, também elegeram governadores.

A oposição, entretanto, garantiu o controle de praticamente todos os Estados de maior importância política. O PMDB reduziu o número de governadores dos 22 conquistados na eleição de 1986 para sete, mas manteve o controle sobre os Estados de São Paulo e Minas Gerais. O PDT venceu três eleições, reconquistou o governo do Rio de Janeiro e elegeu Alceu Collares no Rio Grande do Sul. O PSDB venceu no Ceará, com Ciro Gomes.

A estratégia de Collor logo começaria a exibir seus sinais de esgotamento. Dentro do Congresso, o governo encontra dificuldades crescentes para implementar a sua agenda legislativa. Conforme analisa Ferraz, ao comentar a rejeição da MP 296:

A unânime rejeição do projeto de lei significou uma mensagem de absoluta clareza ao Presidente: O Congresso recusava-se a funcionar como um mercado político (...) inviabilizando a composição daquelas maiorias conjunturais, com as quais o governo vinha obtendo a aprovação de seus projetos mais importantes, a um preço razoável [...]

O espaço político do Presidente praticamente desapareceu depois da nota dos partidos (...) O governo provocou a mudança ministerial porque não teve outra alternativa para salvar o seu programa econômico e recuperar o seu espaço político. Realizada em momento de especial

dificuldade política, o preço foi alto (FERRAZ, 1992 a, pp.11-13)

Collor começara a mudar o perfil do seu Ministério já em 1991. Entre janeiro e agosto daquele ano, deixarão o Ministério Antônio Rogério Magri, Margarida Procópio, Zélia Cardoso de Mello e Carlos Chiarelli, aliados de primeira hora do presidente. Foram substituídos respectivamente por Reinold Stephanes e Ricardo Fiúza, ambos do PFL, e por Marcílio Marques Moreira e José Goldemberg. A mudança tinha dois sentidos. De um lado, sinalizar para a opinião pública uma mudança de qualidade no governo, com a substituição de figuras desgastadas como Zélia e Magri, por figuras tidas como “notáveis” como Marcílio e Goldemberg. Por outro, sinalizar para o Congresso, principalmente para a sua base, um novo patamar de relacionamento político. Os aliados prioritários de Collor deixavam de ser os representantes proeminentes da república de Alagoas (Renan Calheiros, aliás, rompeu com o presidente antes mesmo das eleições gerais de 1990).

A mudança definitiva no perfil do governo, entretanto, se daria na virada de 1991 para 1992. O governo começava a ser repartido, e coube ao PFL o maior número e os mais poderosos ministérios. Em fevereiro, Jorge Bornhausen assume o Gabinete Civil do governo, e o deputado Luis Eduardo Magalhães, a liderança do governo na Câmara dos Deputados. O seu pai, Antônio Carlos, ainda iria indicar o baiano Eraldo Tinoco para o Ministério da Educação, em agosto de 1992, quando o governo estava prestes a apagar suas luzes. A revista IstoÉ Senhor cunhará a expressão “Partido do Poder” para ilustrar a nova posição do PFL no governo em

fevereiro de 1992 e estampará na sua capa em agosto do mesmo ano a foto de ACM como “o dono do governo”.

Fernando Collor finalmente se rendia, tardiamente, ao sistema político e, especialmente, ao PFL. Ao final do seu governo, somente 27% do Ministério eram compostos por indicações não partidárias, enquanto 73% de sua equipe procuravam contemplar, dentro do governo, os partidos que davam sustentação a uma base ainda insuficiente no Congresso. Dentre esses parceiros, o PFL ocupava um espaço privilegiado:

Tabela 4.4

GOVERNO COLLOR – 1992 – PESO DOS PARTIDOS NA BASE GOVERNISTA X INDICAÇÕES PARA O MINISTÉRIO (EM %)

Partido	Proporção na Base do Governo na Câmara	Peso Proporcional no Ministério	Correlação
PFL	37,2	41,6	1,1
PDS	16,5	8,3	0,5
PTB	15,7	8,3	0,5
Bloco	30,4	16,6	0,5

Como podemos observar, o PFL passa a desfrutar, de uma maneira muito clara, de um generoso espaço político, tanto pela quantidade de ministérios que ocupa quanto pela importância política e pelos recursos das pastas ministeriais que passou a dirigir. Ao analisarmos a tabela acima, é importante ter em mente que quase um terço do Ministério de Collor continuou sendo ocupado, mesmo em 1992, por “notáveis” sem filiação partidária. No universo exclusivo das nomeações

partidárias, o PFL terá mais de 55% das indicações ministeriais distribuídas entre os partidos da base aliada de Fernando Collor. Um peso desproporcional inclusive à sua força no Congresso, o que pode ser tomado como um indicador da sua importância não somente numérica, mas política para tentar viabilizar o governo Collor.

A crise derradeira do governo Collor, entretanto, começa, logo, em maio de 1992. Pedro Collor traz a público um imenso rol de denúncias contra o irmão presidente da República, iniciando-se aí o processo que iria culminar com o impeachment de Fernando Collor. Em outubro daquele mesmo ano, teria início o governo de Itamar Franco. Ou seja, Collor havia se rendido ao PFL quando o seu governo estava à beira do abismo, o que nem ele nem o PFL podiam prever. O partido vai quase ao fundo do poço junto com Collor.

O estigma de partido fisiológico, do qual tanto reclamam lideranças pefelistas citadas nesse trabalho, provavelmente está muito associado a sua aliança com Fernando Collor. O editorial da revista IstoÉ Senhor de 12 de agosto de 1992, sob o título “Liberal, de liberar verbas”, faz uma crítica contundente ao partido, que ilustra o custo político que a aliança com Collor trouxe para o PFL:

Partidos dignos deste nome nascem e vivem amparados em sólidas plataformas de princípios e idéias e fortalecidos pela coerência de sua atuação – assim se costuma a crer. Mas o presidente Fernando Collor e as lideranças do PFL, o partido da Frente Liberal, têm outros entendimentos. Eles nascem, vivem e se fortalecem graças aos favores e benesses do poder. O acesso privilegiado a gordas fatias do orçamento federal

vale bem mais do que quaisquer princípios e idéias [...] Quanto ao liberalismo, origina-se, pelo jeito, do verbo liberar. Verbas.²⁵

É um exercício bastante oportuno poder reler esse trecho, mais de dez anos depois. Ele ilustra de uma maneira muito clara e precisa, ao mesmo tempo, duas opiniões correntes entre os analistas políticos da imprensa. A primeira, sobre o que deveriam ser o que são definidos como “partidos dignos”: organizações que nascem e vivem amparadas em plataformas e que se fortalecem pela coerência de sua atuação. Uma definição impecável para um bom estudioso de David Hume ou Benjamin Constant. A segunda opinião, na verdade um sentimento de frustração que os partidos brasileiros, e nesse caso o PFL, causam diante dessa definição. Três presidentes tomaram posse depois de Collor, apoiados em alianças partidárias distintas, e vemos que as praticas imputadas ao PFL nessa passagem se aplicam a praticamente todos os partidos relevantes do sistema partidário brasileiro. A incoerência, o loteamento de cargos nos governos e a sobrevivência às custas das benesses do poder emergem como um traço estrutural do nosso sistema partidário, não sendo, de maneira alguma, um privilegio exclusivo nem de Collor, nem do PFL.

É importante destacar que a presença do PFL no governo Collor não implica nenhuma contradição programática para o partido, como, aliás, sua presença no governo Fernando Henrique também não o será. O governo Collor possuiu, na verdade, três grandes marcas: o estilo *outsider* que elegeu o presidente; o mar de

²⁵ Revista Istoé Senhor, 12/08/1992, p.15.

lama no qual fez Brasília submergir e a sua agenda econômica de sentido claramente liberalizante. Foi o governo Collor que iniciou o ciclo de privatizações no Brasil, que tomou as primeiras medidas de desregulamentação da economia, que fez a primeira tentativa de aprovação da Reforma Tributária (que, afinal, foi realizada pelo governo Lula) e que abriu as fronteiras comerciais do país. Um conjunto de medidas que, em sua maioria, estavam no emendão constitucional apresentado pelo governo ao Congresso no segundo semestre de 1991. Sob o ponto de vista estritamente programático, assim, a aliança com Collor permitia ao PFL retomar a iniciativa em torno de temas nos quais foi derrotado, durante o processo constitucional de 1987-1988.

O editorial da IstoÉ tem razão quando afirma que o PFL entra no governo em troca de espaços generosos e do controle de fatias gordas do Orçamento. O problema é a conotação dada pelo editorial a esse procedimento. A contrapartida de espaços no governo, em troca do apoio à agenda do Executivo no Congresso, é o procedimento usual a partir do qual se constituem governos de partido no Brasil. Fernando Collor se rendeu ao PFL não por que se “convenceu”, no final do seu mandato, que seria necessário estabelecer canais de transação política com os parlamentares no Congresso. O que se sucedeu foi justamente a impossibilidade da sua estratégia de negociações políticas pontuais com os parlamentares, no varejo e por cima dos partidos. O governo rendeu-se ao fato de que a única maneira de organizar sua base parlamentar – inclusive o processo de “compras” no mercado político – era estruturar-se sob bases de uma coalizão *minimal winner*, que àquela

altura era a possível (Fernando Collor e o PFL tentaram, a todo custo, atrair também o PSDB e especialmente Fernando Henrique Cardoso para dentro do governo). E isso passava por reconhecer o espaço dos partidos dentro do próprio governo, que deixava assim de ser exclusivamente um governo “do” presidente.

O ingresso no governo Collor permitiu ao PFL retomar o curso iniciado com a transição, e o partido voltava a ser um partido de governo. Nesse caso, pela sua importância, “o” partido do governo. O partido, assim, voltava a ter acesso a posições de poder e o controle sobre recursos governamentais que poderiam ser vitais para a sua reprodução como organização política. A adesão ao governo Collor pode ser considerada uma adesão efetivamente partidária, não só por ser uma decisão institucionalmente reconhecida por suas instâncias, como principalmente por envolver tanto o grupo de “fundadores” do PFL (Bornhausen, Maciel, Guilherme Palmeira) quanto o grupo do Senador Antônio Carlos Magalhães. O partido, que já havia prestado no Congresso um disciplinado apoio ao governo, se coesionava ainda mais em torno do poder.

As elites pefelistas foram fiéis a Fernando Collor quase até o fim. Luis Eduardo Magalhães foi o líder do governo no processo de impeachment, e Jorge Bornhausen acabou deixando o governo em setembro, quando o destino de Collor já estava traçado, não sem antes procurar uma saída honrosa para o presidente da República. No final do mês de agosto, Bornhausen e Marco Maciel, que também acabou renunciando à liderança do governo no Congresso, trabalharam para tentar convencer o presidente a renunciar através de carta ao Congresso, ao mesmo

tempo em que exigia deste o compromisso de votar todos os seus projetos de modernização da economia²⁶. A “tropa de choque” de Collor – basicamente composta também por integrantes do PFL, como o deputado pernambucano Ricardo Fiúza e o senador de Rondônia Odacir Soares – convenceu o presidente a resistir até o fim e a tentar comprar “no varejo” os votos necessários para barrar o impeachment no Congresso. Diante da derrota inevitável do presidente, o PFL decidiu liberar sua bancada na votação do impeachment.

Se a eleição de Collor reacendeu os argumentos pessimistas quanto à relevância dos partidos políticos no Brasil, os acontecimentos que se desenrolaram no transcurso do seu governo, e particularmente o seu final, permitem uma outra interpretação:

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 governar sem o seu apoio. Ou seja, a marginalização conjuntural dos partidos nas eleições de 1989 não significou a sua remoção de cenário político. (CORBELLINI, 1998, p.85)

Fernando Collor fez a opção de governar sem os partidos e, especialmente, de governar sem o PMDB, que, apesar do desempenho de Ulysses Guimarães nas eleições de 1989 e da dissidência que levou à formação do PSDB, ainda era o maior partido brasileiro. O seu giro em direção ao PFL, e a tentativa mal-sucedida de

²⁶ Fonte: IstoÉ Senhor, 09/09/1992.

atrair o PSDB para o seu governo, acabaram mostrando que os partidos são atores fortes e insubstituíveis para as condições de governabilidade no país. A sucessão de fatos que levou ao impeachment revela uma fragilidade na capacidade de defesas do governo no Congresso. Crises que não foram abortadas na hora certa, subestimação do poder de fogo da oposição e da capacidade de mobilização da sociedade brasileira (também subestimada pelo governo) acabaram criando uma realidade sinérgica que tornou inevitável a derrubada do presidente. Os partidos demonstraram força no impeachment, e capacidade de assegurar a normalidade democrática na transição para o governo Itamar Franco.

Capítulo 5

A grande aliança com Fernando Henrique Cardoso

“Será que é preciso ser do PFL para ser inteligente?” No mês de julho de 1995, o PSDB comemorava os seus oito anos de existência após uma eleição na qual foi largamente vitorioso. No pleito geral de 1994, os tucanos elegeram o presidente da República, e os governadores de seis estados, entre eles São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O presidente Fernando Henrique Cardoso, entretanto, na data de aniversário da sigla, brindou seus correligionários com um insólito discurso, no qual se queixava da tibieza com que alguns setores do partido defendiam o seu programa de reformas constitucionais, chamava a esquerda de burra e apontava o PFL como exemplo de inteligência. Fernando Henrique Cardoso, um sociólogo internacionalmente reconhecido, que teve sua liderança política forjada no Estado que representa a ponta mais moderna do capitalismo no país, prestava assim uma grande deferência a um partido cuja força se apoiava majoritariamente no pobre Nordeste e que, como demonstramos no capítulo anterior, grande parte da crônica política acostumou-se a tratar, pejorativamente, como um partido de coronéis, ou como um mero agrupamento fisiológico.

A admiração que, em ato falho ou não, o presidente Fernando Henrique Cardoso confessava pelo Partido da Frente Liberal refletia a importância que esse partido iria desempenhar no seu governo, cujas maiores vitórias contaram com a participação decisiva do PFL. A estabilidade legislativa do governo foi resultado direto da estabilidade da aliança entre PSDB e PFL, enquanto ela durou.

As bases dessa aliança nasceram durante o governo Itamar Franco. Apesar dos reveses que a passagem pelo governo Collor trouxeram para a imagem do partido, o PFL consegue manter-se na coalizão de governo que deu sustentação ao novo presidente. O primeiro ministro da Fazenda de Itamar Franco foi um pefelista, Gustavo Krause, que mais tarde viria a ser ministro do Meio Ambiente no governo Fernando Henrique Cardoso. Além de Krause, o maranhense Alexandre Costa ocupará o Ministério da Integração Nacional, e o piauiense Hugo Napoleão retomará para a sigla o controle do Ministério das Comunicações, totalizando assim três indicações para o partido, num total de 18 ministérios, sendo que, desses, 12 correspondiam a indicações partidárias, divididas entre o PMDB, o PFL, o PSDB, o PTB e o PSB. A base de sustentação do governo Itamar Franco dentro da Câmara dos Deputados chegava, então, a 54,6% do seu total de deputados:

Tabela 5.1

GOVERNO ITAMAR FRANCO – PESO DOS PARTIDOS DA BASE GOVERNISTA X INDICAÇÃO PARA O MINISTÉRIO

Partido	Representação na Câmara	Peso na Base do Governo na Câmara	Representação no Ministério (N)	Correlação
PMDB	19,7%	36,0%	22,2% (4)	0,6
PFL	17,5%	32,0%	16,7% (3)	0,5
PSDB	7,6%	13,9%	16,7% (3)	1,2
PTB	7,6%	13,9%	05,6% (1)	0,4
PSB	2,2%	04,0%	05,6% (1)	1,4
Total	54,6%	100%	66,6%	

Fonte: Meneguello (1999, p.127) e Nicolau (1996, p.78).

O PFL continuará, no início do governo Itamar, mantendo o controle de três pastas de grande importância no Ministério. Evidentemente, o seu peso no governo de Itamar Franco será menor do que no governo Collor. Mais importante do que isso, nem a elite dos “fundadores” do PFL nem o grupo de Antônio Carlos Magalhães estarão representados no Executivo, o que por si só indica que a influência do partido no rumo dos acontecimentos políticos do governo será menor do que a exercida durante os governos Sarney e Collor. A presença do partido no Ministério irá diminuir gradualmente, até que, em dezembro de 1993, o partido estará na prática fora da equipe de governo de Itamar Franco.

O governo Itamar, entretanto, deve ser analisado com toda a cautela que se deve ter em relação a um governo de transição. Os dados de Rachel Meneguello (1998) mostram que, na realidade, o conjunto do Ministério de Itamar Franco foi, pouco a pouco, tendo reduzido o peso partidário da sua formação. Após a reforma

de dezembro de 1993, 72,2% dos ministérios serão ocupados por indicações não partidárias. Chama a atenção, também, a alta rotatividade da equipe ministerial de Itamar, que registrou um índice de instabilidade maior do que os encontrados no primeiro governo Fernando Henrique, no governo Sarney e até mesmo no governo Collor. Os ministros mais proeminentes de Itamar Franco, e que acabaram sendo cotados para disputar a sua sucessão, foram Fernando Henrique Cardoso, que assumiu a Fazenda em maio de 1993 e acabou elegendo-se presidente da República em 1994, e Antônio Britto, que assumiu o Ministério da Previdência no início do governo Itamar e lá ficou até 1994, quando disputou e venceu as eleições estaduais de 1994 no Rio Grande do Sul. Coube a Britto resolver um dos grandes problemas políticos herdados da era Collor: recompor a relação entre o governo e os aposentados. Fernando Henrique implementou o Plano Real, conseguindo, após inúmeros planos frustrados, frear o processo inflacionário e gerar um longo ciclo de estabilidade na economia do país.

O governo Itamar também oscilava sob o ponto de vista de sua agenda política. Não teve forças, e provavelmente nem interesse, de liderar o processo de revisão constitucional marcado para 1993, que acabou assim sendo abortado. Alternava posturas de sentido claramente populistas (como o incentivo à volta da fabricação do “fusca”, ou o aumento do salário mínimo ao final do seu governo) com medidas de continuidade da agenda de Collor, entre as quais se destaca a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional, e a própria ortodoxia na condução da política econômica, que marcou a implementação do real.

Assim, sob o ponto de vista do objeto do nosso trabalho, interessa observar o governo Itamar como um período de transição. Ele se inicia no momento em que o PFL chega ao fundo do poço, após ter assumido o controle do governo Collor na ante-sala da crise do impeachment, e termina, três anos depois, com o PFL voltando à condição de grande aliado do novo presidente da República.

Nas eleições de 1994, será o PFL quem irá indicar o candidato a vice-presidente na chapa de Fernando Henrique Cardoso. Lula, Leonel Brizola e Orestes Quécia tentarão chegar à Presidência a partir do capital político acumulado na era Collor (particularmente Lula e Quécia foram líderes destacados do processo de impeachment). Fernando Henrique será o candidato da continuidade do real e da política de estabilização econômica. O seu sucesso eleitoral estará associado justamente ao significado que a experiência da estabilidade monetária irá adquirir junto à população brasileira. Para Ferraz (1994), a experiência individualizada e concreta da convivência dos eleitores com uma moeda estável e equiparada ao dólar foi o grande fator que levou a uma imensa transferência de votos de Lula para Fernando Henrique durante as eleições de 1994, possibilitando que o candidato da aliança PSDB/PFL roubasse do petista a condição virtual de “candidato único”. Céli Pinto (1996) irá mostrar, ainda, que o sucesso de Fernando Henrique deveu-se ao impacto que o plano de estabilização teve no sentido de rearticular uma “inteligibilidade perdida e sucessivamente frustrada” do processo político brasileiro, na medida em que pode ser percebido como uma possibilidade de ordenamento social e de superação, portanto, da sensação de “caos” herdada do

fracasso dos planos de estabilização anteriores, que se confundem com o próprio fracasso dos governos Sarney e Collor. O Plano Real foi o maior personagem político das eleições de 1994.

A aliança entre PSDB e PFL naquele ano foi feita em meio a polêmicas, notadamente no meio tucano. As resistências mais significativas partiram da seção baiana do tucanato (parte dela chegou a romper com o partido em razão dessa aproximação) e da seção paulista, capitaneada por Mário Covas. O principal defensor da articulação com o PFL seria o próprio Fernando Henrique Cardoso. Em 11 de março de 1994, Fernando Henrique irá procurar Mário Covas pessoalmente para tentar dissuadi-lo de sua posição de repúdio à aliança. Seu principal argumento no encontro com Covas é que “não dá para governar sozinho”²⁷. Entretanto, além dessa avaliação, havia um outro fator decisivo. A aliança com o PFL representava tempo de TV e votos no Nordeste que não poderiam ser subestimados numa conjuntura em que Lula ainda liderava todas as pesquisas de opinião e em que se projetavam, inclusive, as chances de sua vitória em primeiro turno. Em 7 de abril de 1994, os presidentes do PSDB, Tasso Jereissati, e do PFL, Jorge Bornhausen, montam comissão para elaborar programa conjunto de governo. Em maio, o senador alagoano Guilherme Palmeira (que, no segundo turno das eleições de 1989 havia apoiado a candidatura de Lula) será indicado pelos pefelistas como candidato a vice na chapa de Fernando Henrique Cardoso.

²⁷ Fonte: O Estado de São Paulo, 12/03/1994, p. A6.

Ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, não foram poucos os momentos em que eclodiram críticas vindas do PSDB a seus parceiros de aliança. Ainda durante a campanha eleitoral, a esposa de Fernando Henrique, Dona Ruth Cardoso, iria afirmar que “existem dois PFLs: o de Antônio Carlos Magalhães e o de Gustavo Krause e Reinold Stephanes”, numa alusão à existência de uma ala “ética” do partido (e, naturalmente, a uma ala “não ética”). Na sua posse como novo Ministro das Telecomunicações, no dia 3 de janeiro de 1995, Sérgio Motta (PSDB) fará críticas abertas à gestão de Antônio Carlos Magalhães (PFL) à frente da pasta, defendendo o “controle social” como contraponto à utilização política dos meios de telecomunicação²⁸. Essas declarações revelavam, segundo Ferraz, Corbellini e Moura (1995b), um sentimento por parte do PSDB, de ter sido “traído no negócio” da aliança de 1994. Afinal, conhecido o resultado das eleições, teria ficado claro que, embalado no sucesso do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso poderia ter sido eleito sem que os tucanos precisassem “engolir” a companhia do PFL.

Os traços institucionais do presidencialismo brasileiro combinam uma série de características distintas, e as suas chances de governabilidade dependem de uma equação complexa. Coabitam, na política brasileira, um forte componente residual personalista nas escolhas eleitorais, uma considerável capacidade de liderança dos governadores sobre suas bancadas no parlamento em torno de questões regionais, um grande poder das lideranças partidárias no sentido de manter a disciplina de

²⁸ Fonte: Ferraz, Corbellini e Moura, 1995a.

suas bancadas no Congresso e um forte componente clientelista na relação entre o Executivo e sua base parlamentar. A força de um partido, na realidade, deve ser analisada a partir da sua capacidade de operar esse conjunto de variáveis e, assim, firmar-se agente central seja para viabilizar, seja para dificultar a implementação da agenda do governo. Alguns autores interpretam, inclusive, os partidos políticos brasileiros como organizações que, mesmo fracas no terreno eleitoral, são fortes na arena legislativa. Por certo, em alguma medida o PFL foi um parceiro importante para Fernando Henrique nas eleições, pelo menos ao aumentar seu tempo de TV, sinalizar a amplitude do seu apoio partidário e também ao ajudar a identificar o candidato tucano como o “anti-Lula”. Mais do que isso, o desempenho eleitoral do PFL nas eleições para a Câmara Federal, na série histórica aqui compreendida, mostra uma capacidade bastante razoável de preservação de suas principais clientelas eleitorais, conforme analisamos no capítulo 3.

Mas a importância real do PFL será a de parceiro de governo, como já procuramos aqui demonstrar através de indicadores de desempenho institucional, e como afirma o próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

Em comparação com outros partidos, até que o PFL é mais unido. Há choques de estilo e de temperamento, alguns choques de tendências, mas nada que se assemelhe à formação interna de tendências como, por exemplo, do PT [...] O PFL apoiou as reformas e, no geral, sustentou as principais propostas do governo [...] É preciso manter a humildade para entender que as mudanças que estamos promovendo no Brasil requerem alianças com parceiros confiáveis. (CANTANHÊDE, 2001, p.94)

O que possibilitou ao PFL, dessa maneira, voltar do “fundo do poço” do governo Collor a uma posição de parceiro principal do PSDB, pode ter sido justamente a sua “confiabilidade”, para usar o termo escolhido pelo ex-presidente Fernando Henrique, como parceiro de aliança. O contexto das eleições de 1994 pode autorizar a argumentação de que, naquele momento, o PFL era a “aliança possível” para Fernando Henrique. O decurso do governo autoriza a nossa hipótese de que o PFL não só era a única, como a melhor aliança para FHC.

A composição do primeiro Ministério de Fernando Henrique foi a seguinte:

Tabela 5.2

PESO DOS PARTIDOS DA BASE GOVERNISTA X INDICAÇÃO PARA O MINISTÉRIO

<i>Partido</i>	<i>Peso na Base do Governo na Câmara</i>	<i>Representação Partidária no Ministério (N)</i>	<i>Correlação</i>
PSDB	20,8%	28% (5)	1,3
PFL	31,3%	16,6% (3)	0,5
PMDB	37,4%	11,0% (2)	0,3
PTB	10,3%	05,6% (1)	0,5
Total	100%	61,2% (11)	

Fonte: Nicolau , 1996, p.78 e Meneguello, 1999, p.127.

A composição da equipe ministerial de Fernando Henrique Cardoso tem o PSDB – partido do presidente eleito – como sua força principal. O PFL, parceiro de chapa em 1994, será a segunda força do Ministério. Fizeram parte da primeira equipe de Fernando Henrique os pefelistas Gustavo Krause (Meio Ambiente), o baiano Raimundo Brito (indicação de Antônio Carlos Magalhães para o Ministério

das Minas e Energia) e o catarinense Reinold Stephanes (Previdência Social). Uma composição que aparentemente contemplava, de maneira equilibrada, as diferentes facções do PFL. O líder pefelista mais proeminente nesse primeiro ano de aliança, entretanto, não foi nenhum ministro, mas o presidente da Câmara Federal, Luis Eduardo Magalhães, que se elegeu para o posto em 1995. O Ministério irá incorporar ainda dois membros do PMDB gaúcho, que em 1994 recusou-se a apoiar a candidatura de Quércia e desembarcou na campanha de Fernando Henrique: Nelson Jobim e Odacir Klein, respectivamente para os ministérios da Justiça e dos Transportes. Um governo com hegemonia partidária do PSDB, que tinha no PFL o seu grande aliado. A incorporação do PMDB será gradual, e o apoio desse partido ao governo, em vários momentos, titubeante. Como vimos no capítulo 3, o PMDB será o partido com menor índice de coesão na votação das emendas constitucionais apresentadas pelo governo Fernando Henrique no Congresso. Somente em maio de 1997, com o ingresso dos peemedebistas Íris Resende no Ministério da Justiça e Eliseu Padilha no Ministério dos Transportes, o presidente Fernando Henrique irá firmar uma aliança mais sólida com a cúpula nacional que comandava o partido. O PPB de Paulo Maluf foi incorporado ao governo em junho de 1996, com a indicação de Francisco Dornelles para o Ministério da Indústria e Comércio no lugar da tucana Dorothea Werneck, numa operação de ampliação da base do governo que já visava à aprovação da emenda da reeleição.

O presidente Fernando Henrique Cardoso teve um grau de estabilidade política impressionante para o seu primeiro mandato como presidente da República. Suas condições de governabilidade foram favorecidas pelo sucesso do Plano Real e da estabilidade econômica, que colocou o presidente em uma “redoma” nas eleições de 1994 e lá o manteve até 1998, quando conquistou a reeleição. Mas isso não deve nos levar a minimizar a importância de sua aliança, cuja capacidade de operação política no Congresso foi crucial tanto para implementar com sucesso uma agenda polêmica quanto para evitar crises. Entre 1995 e 1999, o governo Fernando Henrique enfrentou 188 votações não constitucionais no Congresso (dessas, 39 exigiam o quórum de 3/5), e obteve vitórias em 178. A agenda de projetos de emenda constitucional proposta pelo governo alcançou 166 projetos, sendo que, dessas, o governo venceu 162 votações e foi derrotado em 15 ocasiões:

Tabela 5.3

DESEMPENHO DO EXECUTIVO EM MATÉRIAS NÃO CONSTITUCIONAIS E CONSTITUCIONAIS – (1989-1999)

<i>Governo</i>	<i>Votações não constitucionais</i>	<i>Vitórias</i>	<i>Derrotas</i>	<i>Votações constitucionais</i>	<i>Vitórias</i>	<i>Derrotas</i>
Sarney	8	7	1	–	–	–
Collor	72	56	16	2	2	–
Itamar	29	27	2	9	6	3
FHC	188	178	10	166	151	15
Total	297	48	29	177	159	18

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Limongi (1999, pp.121-122).

A comparação dessa produção legislativa do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso com os governos anteriores deve ser feita com muita cautela, tanto pela diferença de contexto político dos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique I quanto pela diferença de tempo de mandato. No caso do governo Sarney, os dados disponíveis a partir do trabalho de Figueiredo e Limongi limitam-se somente ao último ano de governo, uma circunstância totalmente atípica, na qual o governo viu sua importância esvaziar-se diante das eleições presidenciais ocorridas naquele ano. No caso de Fernando Collor, temos um período de cerca de dois anos e meio de governo, dos quais pelo menos seis meses mergulhados em uma enorme crise política. Itamar Franco ocupou a Presidência por pouco mais de dois anos de mandato. Fernando Collor, por razões já debatidas, é o presidente com menor sucesso legislativo entre 1989 e 1999. O desempenho do governo Itamar em matérias não constitucionais é praticamente igual ao dos primeiros cinco anos de mandato de Fernando Henrique, mas a diferença de aproveitamento no que diz respeito a matérias constitucionais é clara, limitando-se a 66% de vitórias, contra 90% do seu sucessor.

Feita esta ressalva quanto à cautela no exercício comparativo, parece-nos importante frisar alguns dados. Primeiro, e no nosso entender mais importante, salta aos olhos que o período que corresponde ao governo Fernando Henrique é aquele que apresenta o maior volume de produção legislativa: em quatro do total de nove anos de atividade legislativa que compõe a tabela acima (ela se encerra em fevereiro de 1999, final da legislatura que corresponde ao primeiro governo FHC),

63,2% dos projetos não constitucionais e 93% dos projetos de natureza constitucional foram votados durante o governo Fernando Henrique. O seu aproveitamento em plenário é alto: o governo Fernando Henrique obtém 95% de vitórias em matérias não constitucionais e 90% em matérias constitucionais, um dado que deve ser valorizado tanto pela necessidade de maioria absoluta nessas votações quanto pelo alto potencial de polêmica da agenda proposta por FHC ao Congresso, que continha, entre outros, projetos de emendas constitucionais que estabeleciam a quebra do monopólio sobre telecomunicações e sobre o petróleo e facultavam ao presidente da República o direito de disputar a reeleição. Nesse período, o PFL foi o parceiro mais disciplinado da base governista. Sua taxa de disciplina no plenário da Câmara dos Deputados foi de 95,1%, seguido, entre os partidos da base, pelo PSDB, com 92,9%, pelo PMDB, com 82,3%, pelo PTB, com 89,7%, e finalmente pelo PPB, com 84,3%²⁹. Da mesma maneira, como já citamos nesse trabalho, o PFL apresentará junto com o PSDB a média mais alta de coesão em torno das emendas constitucionais, com um índice Rice de 0,87. O PMDB, terceiro partido da aliança, apresentou um índice Rice médio de 0,57. Na votação em segundo turno da emenda da reeleição, o índice Rice do PFL será de 0,97, contra 0,77 do PMDB³⁰.

A análise sobre a fidelidade da base governista, nesse mesmo período, conduziu-nos a dois dados significativos. O primeiro deles é que a taxa média de disciplina da coalizão governamental em votações nominais entre 1989 e 1999 irá

²⁹ Fonte: Figueiredo e Limongi, 1999, p.112.

³⁰ Fonte: Ferreira, 2002, p.152.

variar muito pouco governo a governo: 79,8% no governo Sarney, 81,6% no governo Collor, 81,7% no governo Itamar e 81,9% no governo FHC³¹. Isso corrobora a hipótese sobre o imperativo da organização dos governos sobre bases partidárias no presidencialismo de coalizão. A grande diferença entre os governos Collor, Itamar e Fernando Henrique não foi o índice de disciplina de sua base partidária, mas o seu tamanho no Congresso em correspondência à composição do Ministério. O segundo dado é que o índice de coesão da base governista em plenário, nos casos tanto de Collor quanto de Itamar Franco e Fernando Henrique, aumentou na medida em que aumentou a sua representação em relação ao total da Câmara dos Deputados. Como mostra a tabela a seguir, quanto maior a base parlamentar de cada um dos três governos, maiores serão os índices de coesão verificados em plenário:

³¹ Adaptado de Figueiredo e Limongi, 1999, p.119. Para chegarmos a esse valor, ponderamos as taxas de disciplina das diferentes coalizões ministeriais em cada governo pelo seu peso no total de votações nominais ocorridas durante todo o mandato do respectivo presidente.

Tabela 5.4

BASE GOVERNISTA E ÍNDICE DE COESÃO POR GOVERNO E PERÍODO MINISTERIAL

Ministério (Data Início) Composição	Proporção média de cadeiras no Legislativo	% Disciplina média em votações nominais
Collor I (03/90) PDS-PFL-PTB-Bloco	47,9	79,9
Collor II (04/92) PDS-PFL-PTB-Bloco	52,6	92,7
Itamar I (10/92) PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB	52,8	79,9
Itamar II (08/93) PP-PFL-PTB-PMDB-PSDB	60,3	90,0
Fernando Henrique I (01/95) PFL-PTB-PMDB-PSDB	58,0	67,2
Fernando Henrique II (05/96) PPB-PFL-PTB-PMDB-PSDB	74,3	87,5

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Limongi (1999, p.118-119).

Os números contrariam a lógica segundo a qual seria mais difícil manter a coesão de uma base parlamentar maior. A tabela 5.4 indica o inverso. Tais diferenças período a período, em cada governo, provavelmente também se explicam por razões políticas conjunturais. Parece claro, por exemplo, que o comportamento da base de Collor muda na medida em que ocorre uma mudança no comportamento do próprio governo perante os partidos que lhe emprestavam apoio, abrindo-lhes maiores espaços dentro do Executivo. No caso de Fernando Henrique, o aumento dos índices de coesão de sua base parlamentar entre os anos de 1995 e 1996 provavelmente está ligado ao término da fase de votação das

emendas de reforma constitucional mais polêmicas. Mas, além dessas razões conjunturais, parece-nos razoável deduzir que uma base mais ampla diminui o potencial de chantagem que cada partido da aliança governista, em particular, possui sobre o Executivo, criando uma tendência inversa na qual a demonstração de lealdade torna-se um quesito importante na disputa por benesses governamentais.

A opção do presidente Fernando Henrique Cardoso de estabelecer no Congresso alianças majoritárias bastante amplas é um fenômeno que guarda correspondência com inúmeras democracias multipartidárias européias. Estudos feitos por Raniolo (2000), Ware (1996) e Budge e Keman (1990) mostram que, desde 1945, nas democracias nas quais se formam governos multipartidários majoritários, a incidência de coalizões *minimal winner*, ou seja, que contam com a maioria legislativa minimamente necessária, não se constitui num padrão dominante de coalizão. Pelo contrário, a incidência de coalizões *surplus*, ou seja, que excedem o critério de coalizão mínima, é um pouco maior do que as coalizões *minimal winner*. Esse fato aparentemente contradiz a lógica da “escolha racional”, na medida em que as coalizões *surplus* implicam, para os partidos hegemônicos, abrir mão de uma quantidade de recursos políticos maior do que aparentemente seria necessário, ao dividir com um número maior de parceiros a formação do governo. Da mesma maneira, enfrenta o mito de que as democracias européias produzem coalizões virtuosas, homogêneas e criteriosas sob o ponto de vista ideológico, em contraste com as coalizões “adesistas” e fisiológicas que ocorreriam no Brasil. Em muitas

democracias seculares, assim como no Brasil, partidos correm para o governo, e os governos se empenham em incorporar partidos em grandes alianças para preservarem suas condições de governabilidade.

Sérgio Abranches, ao analisar os dilemas do presidencialismo de coalizão no Brasil, define da seguinte maneira os aspectos críticos que envolvem a formação de alianças de governo:

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um compromisso mínimo de governo, ainda que bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda a força, o problema da agenda real de políticas, positiva e substantivamente, e das condições de sua implementação. É o transito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade. (ABRANCHES, 2003, p.63)

Abranches cita, de maneira muito clara, o momento pós-eleitoral como aquele em que se decide a viabilidade de uma aliança de governo. Ou seja, o momento em que se partilham espaços reais no governo e se estabelece uma agenda política concreta – substituindo o discurso evasivo e óbvio das campanhas eleitorais modernas – e em que essa agenda passa a operar no mundo político real.

Ou seja, em que os atores de governo trabalham para sua viabilização. Poderíamos acrescentar, ainda, que esse “trânsito entre o segundo e o terceiro momento” precisado por Abranches é aquele em que eclodem, simultaneamente, os conflitos intra e interpartidários dentro da aliança. Ou seja, os conflitos entre os partidos, entre alas de cada um dos partidos, e entre alas de partidos contra partidos adversários. Conflitos que envolvem tanto posições de natureza programática quanto padrões de comportamento político e ocupações de espaço. Nossa medida de análise quanto ao sucesso da coalizão não será a sua capacidade de evitar esses conflitos, mas sim de administrá-los sem prejudicar a estabilidade do governo e das posições dos seus parceiros.

A importância do PFL como parceiro de aliança de Fernando Henrique, reconhecida pelo próprio presidente, pode ser medida nesses dois momentos críticos situados por Abranches: o compartilhamento de espaços e a definição de uma agenda programática concreta, e a transformação da coalizão em “efetivamente governante” mediante a implementação dessa agenda. O PFL foi, sempre, um parceiro de aliança fundamental nas operações de “terreno” do Congresso. E, além disso, teve um papel ativo na definição substantiva sobre o conteúdo da agenda política do governo. Fernando Henrique, o PSDB e o PFL selaram, durante o seu primeiro mandato, uma aliança competente sob o ponto de vista pragmático e consistente no que diz respeito ao seu conteúdo programático.

Os dois primeiros anos do governo Fernando Henrique ilustram de forma emblemática um processo de vai do “estranhamento” à descoberta de identidades

entre PSDB e o PFL ou, pelo menos, entre o núcleo palaciano do PSDB e o PFL. Esse período inicia-se com o governo encaminhando os seus primeiros projetos de emenda constitucional ao Congresso e termina com a aprovação da emenda da reeleição.

Houve, entretanto, um longo caminho até o momento em que PSDB e PFL passaram a trocar juras de amor que sugeriam, como afirmava o próprio Sérgio Motta, uma grande aliança para 20 anos de poder. Dois debates travados logo no início do governo foram bastante importantes sobre a definição do seu rumo: o debate sobre a agenda das reformas e o debate sobre a sua estratégia de implementação. Neles, o PFL mostrou que estava no governo não só para ocupar cargos como também para influenciar na sua agenda política.

Em 15 de janeiro de 1995, o ministro da Justiça Nelson Jobim, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, anunciava que a proposta de quebra do monopólio estatal sobre o petróleo não faria parte do pacote de emendas constitucionais a ser apresentado pelo governo ao Congresso. As declarações do ministro Jobim, tímidas em relação às mudanças que seriam propostas pelo novo governo em sua agenda de reformas constitucionais, guardavam coerência com uma posição igualmente cautelosa, expressa pelo presidente Fernando Henrique Cardoso um mês antes, em seu discurso de despedida do Senado, quando recorreu insistentemente aos termos “parceria” e “flexibilização” para referir-se a questão dos monopólios. No mesmo dia 15 de janeiro, o PFL divulga o conjunto de suas propostas para a reforma da constituição, defendendo a inclusão da quebra dos monopólios na agenda a ser

proposta ao Congresso. Como analisam Ferraz, Corbellini e Moura, uma iniciativa que teve como objetivo demarcar um espaço próprio sob o ponto de vista das orientações do governo:

A divulgação pelo PFL de suas propostas para a reforma da Constituição, entre as quais consta a quebra de todos os monopólios estatais, feita no mesmo momento em que o governo anunciava sua desistência de alterar o monopólio estatal do petróleo na Constituição, trouxe a público uma clara divergência interna do governo FHC [...] Ao divulgar seu projeto de reforma para a Constituição, no exato momento em que o Ministro Nelson Jobim anunciava o recuo do governo na questão do monopólio estatal do petróleo, o PFL abriu o precedente, ao fixar sua própria latitude política no interior do governo do qual faz parte. (FERRAZ, CORBELLINI e MOURA, 1995 c)

Há um evidente nexo de continuidade entre as posições que o PFL assume durante o Congresso constituinte, no processo (abortado) de revisão constitucional de 1993, e as que irá defender durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O PFL – e os interesses que ele representava – sentiu-se derrotado no debate sobre o capítulo econômico da nova Constituição e, com a efetiva reabertura do debate sobre o ordenamento constitucional, em 1995, conseguiu fazer vitorioso o mesmo ponto de vista com o qual havia sido derrotado oito anos antes.

Essa posição sobre a agenda das reformas será acompanhada por um alinhamento a respeito da política econômica do governo. Entre os anos de 1995 e 1996, cristalizou-se no governo Fernando Henrique uma forte disputa entre o então ministro do Planejamento, José Serra, e o ministro da Fazenda, Pedro Malan,

quanto aos rumos da política econômica. Basicamente, Serra posicionou-se como um forte crítico da ortodoxia rigorosa do ministro Malan. O PFL alinhou-se, do começo ao fim, com o ministro da Fazenda. O jantar realizado pelo PFL no dia 4 de abril de 1995 em homenagem ao ministro Malan, em meio à crise aberta entre ele e Serra, sinalizava que os pefelistas ungiam do ministro da Fazenda a condição de seu protegido. Na realidade, o PFL já projetava em Serra um potencial adversário para a sucessão de Fernando Henrique Cardoso:

Se o PFL sentiu necessidade de “adotar” Malan, é, primeiro porque percebeu que o Ministro da Fazenda esta com sua retaguarda política desguarnecida, e, em segundo lugar, porque percebeu movimentações dentro do governo, no sentido de desestabilizá-lo ou mesmo, substituí-lo. [...] O que deve chamar a atenção do observador político, não é o já conhecido apetite de poder do Ministro José Serra, seus projetos e diferenças com o Ministro da Fazenda, como a imprensa vem noticiando, mas sim, outras duas questões: a) porque o PFL escolheu este momento para “adotar” o ministro Pedro Malan? b) O que o PFL tem a ganhar, “adotando” um ministro filiado ao PSDB, e de alta confiança do Presidente? [...] O PFL de barrar o avanço de Serra (e possíveis aliados) em direção à conquista do centro político do governo, este fato revela não apenas um gesto do PFL para dar sustentação a Pedro Malan, mas uma iniciativa estratégica de aproximação com o próprio Presidente. Se esta hipótese é correta, então o PFL estaria tentando oferecer ao Presidente, alternativas políticas que não o tornem refém de uma única opção. (FERRAZ, CORBELLINI e MOURA, 1995 d)

Paralelamente ao debate sobre o conteúdo da agenda das reformas e sobre a política econômica do governo Fernando Henrique havia outro em curso nos

primeiros meses de governo, sobre o seu ritmo e a sua estratégia de implementação. No início do mês de fevereiro, o presidente Fernando Henrique anunciou, em reunião realizada em Brasília com lideranças empresariais, que o Executivo não iria afogar a pauta do Congresso e que agenda das reformas deveria alongar-se ao longo dos seus quatro anos de mandato. A cautela do presidente parecia ser reflexo das incertezas do governo sobre por onde, e como, iniciar as reformas. A estratégia de “desconstitucionalizar” as reformas (para evitar a necessidade de maioria de 3/5) defendida pelo ministro Jobim e de negociar no atacado os projetos em uma reunião com os cerca de 400 dos deputados da base governista no Congresso, defendida pelo ministro das comunicações Pimenta da Veiga, já haviam sido abandonadas.

Poucos dias depois, em 21 de fevereiro de 1995, em entrevista ao jornal *Gazeta Mercantil*, o vice-presidente Marco Maciel iria defender uma estratégia diametralmente oposta. Maciel, que já havia em janeiro se insurgido contra a tese de Jobim defendendo que o governo deveria “respeitar o metabolismo do Congresso” e disputar palmo a palmo os 3/5 para aprovar cada uma de suas emendas, sustentava agora que o Executivo deveria aprovar tanto os projetos de emenda constitucional referentes à ordem econômica quanto a reforma administrativa do Estado ainda no primeiro semestre de 1995. O raciocínio de Maciel tinha uma lógica clara: a força da vitória de Fernando Henrique nas urnas estava fortemente presente no ano de 1995. Em 1996, o Congresso teria um ritmo de trabalho muito mais lento, e os parlamentares lutariam contra constrangimentos políticos muito

maiores em função das eleições municipais. Ao mesmo tempo em que Maciel defendia uma agenda mais acelerada para as reformas, o presidente da Câmara dos Deputados Luis Eduardo Magalhães (PFL), em aliança com o presidente do Senado José Sarney (PMDB), tratava de limpar a pauta legislativa e de ocupar postos estratégicos nas comissões para viabilizar a estratégia proposta por Maciel. O PFL, ao invés de aprisionar o governo em detrimento de compromissos políticos, demonstrava, no início do primeiro mandato de Fernando Henrique, maior segurança para defender uma estratégia mais agressiva no encaminhamento dos seus projetos.

Em parte, o PFL foi vencedor nesse debate. A agenda de reformas apresentada pelo governo começou justamente pelo capítulo da reforma econômica: primeiro, a quebra do monopólio do gás natural (aprovada por 468 votos a favor, quase que uma unanimidade), depois, a quebra do monopólio das telecomunicações (aprovada por 357 votos a 136) e, por fim, a quebra do monopólio do petróleo. A facilidade com que o governo conseguiu aprovar o capítulo da reforma econômica ainda no primeiro semestre de 1995 revelava, de um lado, a eficiência de sua base no Congresso. Já as irrisórias resistências externas mostravam que os maiores ícones do nacionalismo brasileiro não tinham, naquele momento, poder de sensibilizar e mobilizar a opinião pública em sua defesa. O mundo passava por um momento de ofensiva das forças políticas neoliberais, e o PFL, como já afirmamos, ocupava a posição de sua ponta mais explícita no sistema político brasileiro.

O ritmo acelerado de vitórias do governo, entretanto, encerrou-se nesse primeiro semestre. Decidindo dessa vez em contrário à estratégia proposta pelo PFL (que defendeu a convocação extraordinária do Congresso em julho de 1995 para completar a agenda das reformas), o presidente optou por manter o recesso legislativo, interrompendo, assim, um ciclo no qual o seu governo conquistava vitória sobre vitória, sem resistências, dentro do Congresso. Dali em diante, o governo não conseguiu reconstituir esse quadro.

Alguns anos mais tarde, o senador Jorge Bornhausen iria se referir a essa decisão como um erro crucial do presidente da República:

Houve um equívoco de visão que não foi de responsabilidade dele (Luis Eduardo Magalhães) nem de nossos líderes, quando, em julho daquele ano (1995) o Presidente da República não convocou o Congresso Nacional. E, então, a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária, que vinham caminhando para a aprovação, com o retorno dos parlamentares às suas bases eleitorais, sofreram real descompasso e vieram a se tornar pífias, não representando mais aquilo que pensávamos. (BORNHAUSEN, 2003, p.37)

Ferraz, Corbellini e Moura irão apontar, na decisão do presidente de não convocar o Congresso Nacional, a abertura de uma nova etapa do jogo político, na qual o governo Fernando Henrique deixaria de dar prioridade às reformas constitucionais, passando a concentrar suas forças na aprovação da emenda da reeleição, e em que o PSDB passaria a fazer movimentos mais ostensivos no sentido de enfraquecer o poder do PFL dentro do governo:

o governo priorizou a conquista de posições políticas, em consciente e nítido detrimento da continuidade das reformas econômicas. A absoluta primazia do político nas ações do governo, durante o segundo semestre (1995), manifestou-se fundamentalmente em duas linhas de ação: a tentativa de enfraquecer o PFL, reduzir sua importância no governo e a sua dependência a esse partido no Congresso, e a tentativa de, a todo custo, embalado e apoiado pelo sucesso do Real, e nas vitórias do primeiro semestre, obter a aprovação da emenda que autoriza a reeleição. (FERRAZ, CORBELLINI E MOURA, 1995 b)

Assim, durante o segundo semestre de 1995, eclodem as primeiras de uma série de crises entre PSDB e PFL. O ministro Sérgio Motta, auto-intitulado “trator” do presidente da República, foi escalado para trocar farpas públicas com o partido aliado, resgatando em sua retórica a “natureza social-democrata” do governo, atacando explicitamente o que chamou de “fervor liberal” do PFL. O episódio mais sério de todos foi a intervenção federal no Banco Nacional, da Bahia, que atingiu em cheio o governador Antônio Carlos Magalhães, sendo o primeiro de muitos episódios no qual ele entraria em uma forte rota de colisão com o Planalto. Além dele, o vazamento de informações no chamado “escândalo da pasta rosa” trouxe a público supostas irregularidades envolvendo financiamento político e eleitoral da família Magalhães. Esse episódio levou a um estremecimento extremo de relações, o ponto de o próprio presidente da República aproveitar a oportunidade de uma viagem oficial a China, em novembro daquele ano, para atacar o presidente do Congresso, Luis Eduardo Magalhães, lembrando o seu vínculo com o regime militar.

Ao mesmo tempo, o Planalto intensificava suas aproximações com o PMDB. Para o PSDB, parecia ser importante diminuir o seu grau de dependência em relação aos pefelistas no Congresso e, para isso, era fundamental aumentar o grau de latitude de suas alianças políticas. O estremecimento das relações entre PSDB e PFL no segundo semestre de 1995 é surpreendente, se levarmos em conta o excepcional sucesso legislativo da aliança no primeiro semestre. Somente no segundo mandato de Fernando Henrique as motivações que estavam por trás dos constantes atritos que aconteciam entre os tucanos e aqueles que ao final das contas se revelaram seus maiores parceiros se tornariam mais claras. Já estava em jogo, ali, a disputa pela sucessão de Fernando Henrique Cardoso.

As tentativas do PSDB no sentido de debilitar o seu parceiro de aliança, entretanto, tinham um limite: a agenda política do governo no Congresso. Faltava serem votadas no Congresso as emendas da Reforma da Previdência, da Reforma Administrativa e, principalmente, a emenda da reeleição. E, para isso, o PFL era fundamental e decisivo. Pouco mais de um ano após ter acusado Luis Eduardo Magalhães de ser “cria da ditadura”, o presidente novamente se rendia em loas: “isso é que é partido”, diria FHC, ao receber da direção nacional pefelista o comunicado da decisão oficial de apoiar a emenda da reeleição, em janeiro de 1997.

O PFL soube apropriar-se da agenda do governo no Congresso e preservar o seu espaço na aliança, principalmente no encaminhamento da emenda da reeleição. Foi o mesmo Antônio Carlos Magalhães, atacado duramente no episódio do Banco Nacional e pelo escândalo da pasta rosa, quem propôs pela primeira vez, de

maneira aberta e pública, a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. Enquanto o PFL se jogava institucionalmente na campanha pela reeleição, e habilmente viabilizava uma estratégia na qual a batalha pela aprovação da emenda era negociada em paralelo à sucessão das presidências do Senado e da Câmara (e o Senador Antônio Carlos Magalhães era o candidato do partido à presidência do Senado, para suceder a José Sarney), a convenção nacional do PMDB, realizada em 10 de janeiro de 1997, deliberava, por 343 votos contra 229, posição contrária à aprovação da emenda da reeleição. Mais do que isso, os peemedebistas estabeleceram uma posição de chantagem contra o governo, deliberando que a emenda só poderia ser votada após a eleição para a presidência da Câmara – Michel Temer era candidato do partido à sucessão de Luis Eduardo Magalhães e enfrentava a oposição do tucano. No mesmo dia, o jornal Folha de São Paulo divulgava uma pesquisa entre os Congressistas que revelava 205 votos favoráveis à emenda da reeleição, 129 contra, 61 deputados favoráveis somente para o próximo governante (o que excluía o presidente Fernando Henrique Cardoso) e 75 indefinidos.

O resultado da convenção marcava um forte revés para os planos do governo. A decisão do Planalto, tomada ainda no ano de 1995, de inverter sua agenda política, passando a priorizar a emenda da reeleição, acabou antecipando de maneira dramática uma batalha de vida ou morte. O governo estabeleceu a meta de aprovar a reeleição logo após as eleições municipais de 1996. Inviabilizado esse plano, o governo jogou todas as suas fichas na convocação extraordinária de

janeiro de 1997, para acelerar a tramitação da emenda nas comissões e votá-la em plenário. A derrota da emenda significaria, para Fernando Henrique, um esvaziamento precoce do seu poder político e deslocaria o foco das forças políticas para a sua sucessão dois anos antes do término do seu mandato.

Com a decisão da convenção do PMDB, a aprovação da emenda se tornava mais custosa politicamente, e o governo, ao contrário do que gostaria, se tornava ainda mais dependente da sua aliança com o PFL e do apoio da ala governista do sempre cindido PMDB. Queremos aqui chamar a atenção para um fato bastante significativo para as hipóteses que sustentamos sobre o comportamento do PFL: para vencer sua mais importante batalha, o presidente passou a apostar, ao mesmo tempo, na *disciplina e coesão* do PFL, e na *divisão e cisão* do PMDB. Imediatamente após a convenção do PMDB, o presidente acusou o PMDB de traição, enquanto as lideranças do PSDB condicionavam o apoio a Temer na sucessão da Câmara à conquista de “pelo menos” 60 votos entre os deputados do PMDB a favor da emenda da reeleição. Como analisam Ferraz, Corbellini e Moura

Com o PFL, o presidente é forçado a relacionar-se como partido, por que o PFL age como partido. É governo, chova ou faça sol. Possui unidade; disciplina, e foi competente na ocupação de espaços estratégicos dos quais o governo depende, como é o caso da presidência da Câmara.

O PFL soube administrar com extremo profissionalismo a relação “entre tapas e beijos” que o presidente mantém com ele. Entre o escândalo da pasta rosa e a interrogação de FHC, sobre “se é preciso ser do PFL para ser inteligente”; entre a intervenção no Banco Econômico e a recente declaração do presidente sobre o PFL, ao receber o

apoio formal à reeleição dizendo que “isto é que é partido”, o fato é que o PFL soube fazer-se necessário, e por mais que queira, o presidente não pode, especialmente agora, prescindir de seu apoio. [...]

A cobrança indignada do presidente FHC ao PMDB, a quem acusou de traição, e instou a decidir-se se está com o governo ou com a oposição, parece indicar a decisão de continuar apostando na divisão do partido, até porque, a menos que seus líderes estejam falando sério quando cogitam submeter à reeleição à plebiscito, parece não ter outra alternativa. (FERRAZ, CORBELLINI e MOURA, 1997 a).

O PFL, apesar da sua cisão em duas alas nitidamente distintas e demarcadas, preservou durante o primeiro governo Fernando Henrique um grau bastante alto de unidade de ação e de coesão institucional como partido de governo. Ingressou como partido na coligação com o PSDB, agiu como um sujeito político posicionado na definição da agenda do governo, disputando e mudando em parte os seus rumos, e preservou um comportamento disciplinado de partido de governo na sustentação dessa agenda no Congresso. Isso mesmo em meio a um conjunto de atritos originados do próprio PSDB, que tinham como objetivo enfraquecer e cindir o seu aliado. Apesar desses atritos, a manutenção desse comportamento mostrou-se o melhor caminho estratégico para a preservação dos seus espaços no poder. Julgamos também importante chamar a atenção para o fato de que, para as diferentes alas pefelistas, a preservação política *do partido* enquanto instituição perante o governo mostrou-se como um imperativo do jogo político.

Conforme Panebianco (1982), como já referimos anteriormente neste trabalho, a existência de um sentimento de solidariedade entre os líderes políticos

de diferentes facções partidárias, e entre cada uma delas e partido enquanto uma instituição, é um importante indicador de institucionalização da organização partidária, na medida em que indica que o reconhecimento da importância do partido enquanto tal, ou seja, enquanto organização de líderes que agem em concerto competitivo pelo poder. Por solidariedade entenda-se não um sentimento etéreo e altruísta, mas sim um interesse de sobrevivência. Por mais que Jorge Bornhausen tenha alimentado atritos com Antônio Carlos Magalhães durante os anos FHC, a sobrevivência de ambos, e principalmente do PFL como partido, sempre foi de interesse estratégico mútuo. Essa definição nos serve para traçar uma linha comparativa e demarcatória clara entre o comportamento do PFL e o do PMDB no episódio da reeleição e em tantos outros. Durante o primeiro governo Fernando Henrique, o PMDB demonstrou menor unidade em torno do governo. Dos partidos da aliança, foi aquele que encaminhou em plenário mais vezes em posição contrária a liderança do Executivo na Câmara nas votações em plenário (12 vezes, contra quatro do PFL) e, como já demonstramos, apresentou menos índice médio de disciplina nas votações nessa Casa.

Ao proceder a essa análise, não queremos nos prender tão somente à frieza dos números no plenário da Câmara. Sem desmerecer a sua importância como os indicadores mais consistentes a que se pode recorrer para avaliação do comportamento dos atores políticos, os números do plenário do Congresso muitas vezes são na verdade um ponto terminal, uma espécie de consagração de um arranjo político anterior. Assim, tão importante como os indicadores em plenário

são os fatos políticos com os quais podemos correlacioná-los. O PMDB não integrou a aliança com o PSDB nem em 1994, quando lançou a candidatura de Quéricia à Presidência, nem em 1998, quando sequer posição oficial tomou diante das eleições presidenciais. Cindiu-se nos momentos mais cruciais nos quais estavam em jogo a agenda política do governo – a votação da emenda da quebra dos monopólios e da emenda da reeleição. E, principalmente, cristalizou uma relação cartorial entre o seu grupo governista e as diferentes facções da sua ala dissidente. Ou seja, o que unia esses grupos era tão somente o registro da sigla em cartório, conveniências regionais e provavelmente o seu tempo de TV no horário eleitoral gratuito. Não houve nesse período a mínima conexão entre a estratégia de sobrevivência desses grupos no jogo político brasileiro, nem a preocupação com a preservação do status institucional do PMDB enquanto organização partidária nacional. Durante oito anos, as relações de Fernando Henrique e do PSDB com o PFL foram de negociação partidária, o que inclusive gerou diversos momentos de graves conflitos. Já em relação ao PMDB, o tucanato desenvolveu negociação com uma ala, a partir da qual o Planalto literalmente intervinha e disputava por dentro do partido, como ficou claro na convenção em que o PMDB decidiu-se em contrário à emenda da reeleição, em que negou a Itamar Franco a candidatura à Presidência da República no ano de 1998, fato que se repetiu em relação a Pedro Simon no ano de 2002.

O governo Fernando Henrique venceu uma batalha que era obrigado a ganhar e aprovou a emenda da reeleição com 336 votos no dia 29 de junho (28 à

mais do que o necessário). Poucos dias depois, Antônio Carlos Magalhães elegia-se com razoável facilidade para a presidência do Senado, vencendo Íris Resende, do PMDB, por 58 votos contra 28. Michel Temer, fragilizado pelo seu próprio partido, acabou elegendo-se presidente da Câmara pela escassa margem de oito votos, num escrutínio em que era candidato único. A vitória da emenda da reeleição foi comemorada em meio a juras de amor e entre o principal articulador do governo, o ministro das Comunicações Sérgio Motta, e as lideranças do PFL: “Ele é amigo, é correto e é carinhoso. (...) Não adianta ficar contra ele; ele desabafa, mas ninguém interpreta mal, ele é amigo”, afirmaria Luis Eduardo Magalhães sobre Sérgio Motta, sendo logo por ele retribuído: “Ele diz isso porque hoje somos como irmãos”³².

A vitória da reeleição parecia mostrar o imperativo e a inevitabilidade, para Fernando Henrique Cardoso, da sua aliança com o PFL no Congresso e no governo. Marcou também a conversão definitiva do tucanato ao *modus operandi* tradicional da política brasileira, no qual, como havia afirmado a revista IstoÉ alguns anos antes, o PFL era altamente escolado. A batalha pela reeleição, que rendeu denúncias de compra de votos de deputados alguns meses mais tarde, foi enfrentada pelo governo no plenário do Congresso com todos os recursos de força política que estavam ao seu alcance. A vitória do governo parecia embê-lo num sentimento de onipotência em relação ao jogo político brasileiro, expressas de maneira cristalina, mais uma vez, nas palavras de suas lideranças: “Eu e o Inocêncio formamos uma aliança do mal. Não fica nada na frente”, afirmaria Sérgio Motta

³² Declarações reproduzidas pelo jornal O Estado de São Paulo, em 30/01/1997.

alguns dias após a aprovação da emenda da reeleição, seguido pelo líder do PFL Inocêncio de Oliveria: “Ele passa o trator, e eu passo a patrola”. Nenhum deles, entretanto, conseguiu ser tão claro quanto o presidente da Câmara Luis Eduardo Magalhães: “Não sou monarquista. Mas uma oligarquia de vez em quando faz bem”.³³ Sérgio Motta e Luis Eduardo Magalhães morreriam alguns meses após a aprovação da emenda da reeleição.

Essa oligarquia era o próprio PFL. Uma oligarquia política modernizada, que articulava ao mesmo tempo características de arcaísmo e modernidade. Um partido que nasceu a partir de um rompimento “por cima” com a estrutura do PDS e que ganhou musculatura política e eleitoral disputando o seu espólio, fincando seu lastro eleitoral nas regiões mais pobres do país, onde se reproduzem as relações clientelísticas mais típicas, e se alimentando das estruturas do Estado nas quais, apesar de um conjunto de intempéries políticas, soube se manter. Em todo esse período, o PFL preservou uma disciplina típica de modernos partidos de governo. O PFL foi um dos partidos mais importantes nos momentos da política brasileira em que os partidos emergiam como instituições importantes. Apesar de ser tratado por parte da imprensa como principal símbolo do fisiologismo e da velha política, foi o principal aliado dos dois presidentes da República que reivindicaram aos seus governos o rótulo da modernização e do antipatrimonialismo. Na realidade, as ambigüidades e os paradoxos diante dos quais nos deparamos quando analisamos o

³³ Declarações reproduzidas pelo jornal Folha de São Paulo, em 05/02/1997, página A3

sucesso político do PFL refletem as ambigüidades e idiosincrasias do próprio processo de modernização da política e da economia brasileira.

Ao invés de inserir-se em um contexto de disputa de modelos, como notadamente ocorre no caso europeu, onde o neoliberalismo do final do século XX se insurge em uma contestação ou contra o socialismo do Leste, ou contra o Welfare State Keynesiano, a agenda liberal no Brasil adquiriu o caráter de um choque contra o paradigma estrutural do Estado patrimonialista. Essa constatação faz com que a luta política em torno dessa agenda acabe se desenvolvendo em dois planos distintos: um de contestação política, em que enfrentou uma oposição de caráter ideológico ou doutrinário; e outro de caráter estrutural, no qual essa agenda de reformas enfrentou a oposição dos interesses alojados dentro do aparelho estatal que por ela seriam contrariados.

Não por outro motivo, as maiores e mais eficazes resistências aos projetos de reforma constitucional de Fernando Henrique, durante o seu primeiro mandato, no qual se beneficiou de uma alta popularidade em razão do Plano Real, partiram de sua própria base de apoio e do Poder Judiciário. Essas circunstâncias também influenciaram a lógica utilizada pelo governo para implementar a sua agenda, bastante próxima à dos grupos classificados por Wanderley Guilherme dos Santos (1998) como “liberais doutrinários” no período pós 1945. Segundo esse autor, essa nova fase da política brasileira é marcada por uma mudança na postura das correntes políticas liberais no Brasil. No período anterior a 1930, os liberais exigiam reformas econômicas liberais executadas por meios liberais, ou seja, conquistadas

mediante a mobilização da opinião pública e a persuasão dos governantes. Já no período posterior a 1945, sob a égide do sistema político arquitetado por Vargas, os novos liberais parecem ser menos apegados a ilusões românticas, tentando subverter o sistema político objetivando sua ascensão ao poder e a implementação de seu programa (segundo Santos, a UDN se constituía no exemplo de um partido liberal em sua retórica, e subversivo em sua prática política).

Adam Przeworski (1994), ao analisar as dificuldades para a implementação da agenda econômica liberal nos países em transição na América Latina e no Leste Europeu, descreve, entre outras estratégias, a possibilidade do sacrifício da democracia liberal para a realização de reformas econômicas por uma via autoritária; e o que ele chama de “padrão *stop and go*”, que consistiria em uma espécie de aplicação homeopática das medidas de liberalização do mercado econômico e de reforma do setor público. Fernando Henrique lança mão, em parte, dessas duas estratégias. Parece bem clara, no seu governo, a opção de promover uma liberalização, se não podemos dizer autoritária, realizada “pelo alto” mediante a utilização de todos os instrumentos de força a disposição do Executivo. O estabelecimento da reeleição como objetivo supremo de seu governo significou na prática condicionar à continuidade do processo de reformas estruturais a prorrogação por mais quatro anos de seu mandato Presidência da República. Ou seja, Fernando Henrique e o seu governo apostaram não em criar um processo de convencimento e mobilização de atores políticos e sociais em torno das reformas, mas sim em preservá-las como um monopólio político do seu governo. Em

segundo lugar, a reedição da lógica clássica de cooptação da classe política, tendo em vista principalmente atingir o objetivo supremo da reeleição, simbolizou a mobilização dos recursos estruturais do próprio Estado patrimonialista em torno de um projeto que, teoricamente, apregoava o seu desmanche.

Posto isso, podemos voltar à questão do papel do PFL diante dessa agenda liberalizante. Por que o herdeiro mais genuíno do estamento que ao longo da história política do Brasil mais se beneficiou do patrimonialismo é quem assume de uma maneira mais aberta o discurso da modernização e se comporta efetivamente, dentro do Congresso, como uma força política vital para a implementação dessas mudanças? James Buchanan (1997) pode em parte nos ajudar a responder esse paradoxo. Segundo esse autor, o valor que atribuímos a uma determinada opção, que condiciona um curso de ação qualquer pelo qual nos decidimos, é justamente o custo que está envolvido nessa escolha. Parece-nos que o PFL é justamente a força política que paga o menor “custo eleitoral” pela figuração do discurso da modernização no jogo político brasileiro em razão da geopolítica do seu voto e de suas estruturas de reprodução política. Podemos afirmar, inclusive, que, ao contrário do PSDB e do PMDB, forças políticas para as quais administrar um discurso liberal é uma tarefa ambígua e conflituosa sob o ponto de vista eleitoral³⁴, para o PFL o discurso da modernização significou a possibilidade de mudança de seu perfil acentuando uma face moderna e liberal, auxiliando a ampliação de sua força política na região centro-sul do país. O ingresso de César Maia e de Jaime

³⁴ Para ilustrar essa dificuldade, convém novamente recordar que o ministro Sérgio Motta, num determinado momento, sentiu necessidade de afirmar que o país deveria entender “entre aspas” a quebra dos monopólios e as privatizações de estatais que estavam sendo feitas pelo governo.

Lerner no partido, com os fortalecimentos das seções do partido no Paraná e no Rio de Janeiro, ajuda a ilustrar esse processo.

É preciso compreender também que, se a liberalização precisava se feita pelo alto e por dentro das estruturas do Estado, as forças políticas mais afeitas à lógica política do patrimonialismo se tornam vitais para o sucesso desse projeto, ainda mais quando é necessária a aprovação de medidas impopulares dentro do Congresso com 3/5 dos seus votos, em dois turnos nas duas Casas. Daí a facilidade do PFL de se apropriar do projeto do governo (com exceção do patrimônio político fundador da “era FHC”, que é justamente o Plano Real) tanto na representação discursiva externa quanto no plano interno das forças políticas que apoiaram ao presidente Fernando Henrique Cardoso.

O papel do PFL no primeiro governo de Fernando Henrique, tanto na viabilização do que foi possível aprovar de sua agenda de reformas quanto na emenda da reeleição, foi plenamente recompensado nas eleições gerais de 1998. Marco Maciel foi mantido na posição de companheiro de chapa de Fernando Henrique, e o partido conquistou em números absolutos maior votação para a Câmara Federal, o que lhe rendeu a maior bancada individual nessa Casa:

Tabela 5.5

ELEIÇÕES GERAIS DE 1998 – VOTAÇÃO PROPORCIONAL PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS E PROPORÇÃO DE CADEIRAS NA CÂMARA

Partido	Cadeiras	Votação
PFL	20,7%	19,0%
PSDB	19,3%	16,4%
PMDB	16,0%	16,1%
PPB (PDS/PPR)	11,7%	12,0%
PT	11,3%	11,3%
PTB	6,0%	6,0%
PDT	4,9%	5,4%
PSB	3,7%	3,0%
PL	2,3%	2,6%
PC do B	1,4%	1,4%
PPS	0,6%	1,1%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

A legenda do PFL para a Câmara Federal foi a mais votada nos Estados do Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Maranhão, Piauí, Tocantins, Amapá, Amazonas e Acre. Em termos proporcionais, o PFL saltou de 12,9% dos votos conquistados em 1994 para 19% em 1998. Em termos absolutos, chegou a quase 11 milhões de votos, 5 milhões a mais do que os obtidos nas eleições de 1994. O partido elegeu os governadores do Paraná, da Bahia e do Maranhão. O PSDB, seu parceiro de aliança, embora tenha sido a legenda mais votada em Estados importantes como São Paulo e Minas Gerais, além de Ceará, Alagoas e Mato Grosso, recebeu cerca de 9 milhões de votos absolutos, 3 milhões a mais do que havia conquistado em 1994, passando assim de 13,9% para 16,4% do total de votos

do país para a Câmara Federal. O PMDB experimentou entre 1994 e 1998 uma queda de 20,3% para 16,1% do total de votos na legenda federal em todo o país. Ou seja, os pefelistas, sob o ponto de vista eleitoral, parecem ter tido um aproveitamento melhor dos bônus do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

O senador Antônio Carlos Magalhães irá aumentar a sua influência no segundo Ministério de Fernando Henrique Cardoso. Estrela do segundo programa de TV de Fernando Henrique na campanha reeleitoral de 1998, ACM iria, após a vitória, indicar os baianos Waldeck Ornélas como ministro da Previdência e Raphael Tourinho como ministro de Minas e Energia. Entre o primeiro e o segundo mandato, o PFL irá aumentar de três para cinco pastas a sua representação no Ministério, indicando além de Ornélas e Tourinho, Rafael Greca para o Ministério do Turismo, Élcio Alvarez para o Ministério da Defesa, e José Sarney Filho para o Meio Ambiente (embora essa última indicação deva ser creditada muito mais à força individual do senador e ex-presidente José Sarney do que ao próprio PFL).

A correlação de forças entre os partidos no novo Ministério e dentro da base do governo na Câmara Federal ficou sendo a seguinte:

Tabela 5.6

PESO DOS PARTIDOS DA BASE GOVERNISTA X INDICAÇÃO PARA O MINISTÉRIO – GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (1998)

Partido	Peso na Base do Governo na Câmara	Representação Partidária no Ministério (N)	Correlação
PSDB	25,7%	30% (6)	1,1
PFL	28,0%	25% (5)	0,9
PMDB	21%	10,0% (2)	0,4
PTB	08,1%	05,0% (1)	0,6
PPB	15,8%	05,0% (1)	0,3
Total	100%	75% (15)	

Fonte: TSE e Página Oficial da Presidência da República.

Como podemos observar, o PMDB irá manter os ministérios dos Transportes e da Justiça, não ampliando, dessa maneira, a sua representação em relação ao Ministério do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa ampliação só iria acontecer em agosto de 1999, com a recriação do Ministério de Integração Nacional, para o qual seria nomeado Fernando Bezerra. O crescimento do PMDB no segundo mandato de Fernando Henrique, durante o primeiro ano, refletia a crise que levaria ao fim a aliança PSDB e PFL.

Ao mesmo tempo, observamos um nítido crescimento da força do PFL, quando comparamos o primeiro Ministério de Fernando Henrique Cardoso com a equipe que inicia o seu segundo mandato. O PFL aumenta o número de pastas sob seu controle, e a correlação entre seu aproveitamento no Ministério e a sua representatividade na base do governo na Câmara dos Deputados. Um avanço,

dentro da equipe de governo, proporcionalmente maior do que o do próprio PSDB, e que é coerente com a importância do partido durante o primeiro mandato de Fernando Henrique. Esses indicadores, no nosso entender, ilustram o “ciclo virtuoso” percorrido pelo PFL no governo Fernando Henrique, tal qual definido no estudo de Rachel Meneguello:

Um dos principais aspectos encontrados nesse estudo é o funcionamento de uma dinâmica circular entre o impacto da participação dos partidos no governo sobre a arena eleitoral, e o impacto da arena eleitoral sobre a relevância dos partidos para os governos, observados através da sua força partidária no Congresso. Essa dinâmica, de um lado, desenha de forma indireta o processo de escolha dos governos em que a dimensão reativa do voto responde aos termos oferecidos pelas forças políticas governamentais para a gestão das questões públicas. De outro, mostra que a dinâmica governamental exerce influência na reorganização das forças do sistema partidário, estabelecendo condições para a obtenção de relevância partidária. Assim, este é um círculo virtuoso pelo qual os partidos se desenvolvem, fortalecem sua organização e definem sua presença regular nas coalizões. (MENEGUELLO, 1999, p.153)

O principal argumento de Meneguello é que os partidos, ao ocupar posições de governo, adquirem acesso a um conjunto de recursos políticos que representam a oportunidade de incrementar seu capital eleitoral, o que por sua vez aumenta o seu cacife para continuar ocupando posições de governo, ou mesmo aumentar esses espaços. No caso do PFL, adicionamos a esse raciocínio os índices de disciplina na Câmara superiores aos seus parceiros de coligação, assim como sua

participação decisiva na implementação da agenda do primeiro governo FHC. Como demonstramos no capítulo 3, o partido chega em 1998 na posição mais próxima a *pivotal position* do Congresso. O seu peso no segundo Ministério de Fernando Henrique reflete a conquista dessa posição.

O fim da aliança PSDB-PFL

Apesar da reafirmação da aliança PSDB-PFL nas eleições de 1998, e da importância da fidelidade demonstrada pelos pefelistas nos momentos mais críticos do governo Fernando Henrique, a crise no relacionamento entre os tucanos e os seus parceiros da grande aliança irá recrudescer até o ponto de cisão durante o segundo governo de FHC. Ao longo do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, acabou sendo implementada pelo PSDB uma estratégia que visava enfraquecer o PFL para a disputa presidencial de 2002 e à sua troca pelo PMDB na condição de parceiro preferencial de governo. Um movimento que, em parte, se alimentava ainda dos ressentimentos do PSDB em relação ao seu parceiro, mas que, de outro, refletia uma movimentação dentro do próprio PFL para avançar da condição de parceiro preferencial para a de principal partido da aliança governista. Dentro do PFL surgiam tentativas de rearticulação de um projeto presidencial próprio, projeto esse que havia sido abortado pela morte prematura de Luis Eduardo Magalhães. Primeiro, foi o senador Antônio Carlos Magalhães quem tentou ocupar esse espaço. Logo depois, no início do ano de 2002, a confirmação

da candidatura de Roseana Sarney levaria a aliança definitivamente ao fim, e os antigos aliados PSDB/PFL a uma disputa fratricida, cujo saldo final foi a derrota do PSDB nas eleições presidenciais de 2002.

O governo Fernando Henrique inicia o seu segundo mandato abalado por uma forte crise econômica internacional, no ano de 1999. A crise econômica ocorrida na Rússia abala o mercado e obriga o governo a alterar a âncora cambial, operando uma forte desvalorização no valor do real. Logo em seguida, o recém-eleito governador de Minas Gerais, o ex-presidente Itamar Franco, decreta uma moratória de noventa dias no pagamento da dívida do Estado, provocando um novo abalo na confiança do mercado internacional no país. Nos três primeiros meses de seu segundo mandato, Fernando Henrique é obrigado a trocar por duas vezes o presidente do Banco Central: Gustavo Franco é substituído por Francisco Lopez e este, em seguida, é sucedido por Armínio Fraga.

A crise econômica é acompanhada por uma mudança bastante significativa no ambiente político do governo. Os pilares que sustentavam o equilíbrio da grande aliança durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso estão todos abalados. A popularidade do governo rui rapidamente: em maio, segundo pesquisa divulgada pelo instituto Ibope, o índice de avaliação positiva do governo é de 18%, contra uma avaliação negativa que já chega à casa dos 44%. O governo não possuía uma agenda política clara como a que tinha em seu primeiro mandato, quando mobilizou e unificou sua base parlamentar para aprovar projetos de reformas e a emenda da reeleição. O líder do PFL na Câmara, Inocêncio de

Oliveira, em março de 1999, ocupa os jornais afirmando que o Brasil vive a mais grave crise econômica desde o início do real e chama a atenção para a necessidade de retomada da iniciativa política por parte do governo, defende a redução do valor do dólar ao patamar de R\$ 1,70 e a adoção de uma “agenda positiva” centrada na continuidade do processo de reformas constitucionais, com a colocação da Reforma Tributária e da Reforma Política no centro da agenda do Congresso.

Mais importante do que tudo isso, como já afirmamos, era o fato de que o segundo mandato de Fernando Henrique começava fortemente contaminado pela disputa de sua sucessão. As dificuldades do governo, a ausência de um candidato natural no PSDB e as dúvidas sobre a viabilidade eleitoral de Lula deixavam enormes espaços abertos tanto dentro da aliança governista quanto fora dela para os futuros pretendentes ao Planalto. Nos primeiros meses de 1999, o governo já lutava contra os efeitos do início precoce da batalha presidencial de 2002. A moratória decretada por Itamar já era um sinal desse processo. Eleito novamente presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães praticamente se lança, em seu discurso de posse, como um competidor para a batalha de 2002: critica o tratamento dispensado pelo governo federal à dívida dos governos estaduais, faz duros ataques ao Poder Judiciário e critica a ingerência do Fundo Monetário Internacional nos assuntos do país. Em abril, ACM iria mais longe, propondo a instalação de uma CPI para investigar o Judiciário e a criação de um imposto contra a fome. O mau início do governo iria precipitar ainda para 1999 as primeiras mudanças significativas em seu Ministério. Apesar das pressões dos líderes do

PSDB, principalmente do governador paulista Mário Covas, que cobrou publicamente do presidente da República a realização de uma reforma ministerial que “mostrasse quem manda no governo”, as mudanças realizadas não atingiram a cota ministerial de Antônio Carlos Magalhães. O PMDB ganhou o Ministério da Integração Nacional, que foi recriado e ocupado por Fernando Bezerra, e o ministro do turismo Rafael Greca deixou o governo, sendo a primeira de uma série de baixas do PFL.

O senador baiano iniciava um movimento para ocupar espaços, como presidenciável, no campo da oposição ao governo. Talvez o seu ato mais simbólico nesse sentido tenha sido o debate conjunto com o candidato do PT à Presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, no “Instituto da Cidadania”, em outubro de 1999. O encontro terminaria com declarações amistosas entre ambos. “Nem eu mordei o senhor, nem o senhor me mordeu”, afirmaria Lula. “O combate à pobreza é uma causa comum àqueles que tem espírito público”, responderia o presidente do Senado.

O movimento ofensivo de ACM para se colocar na linha de sucessão de Fernando Henrique, ocupando um espaço de oposição, era uma jogada sua, mas não do PFL. Os movimentos de Antônio Carlos poderiam jogar o partido precocemente num caminho de ruptura sem volta, num momento no qual era muito cedo para diagnosticar o poder de fogo que o governo realmente teria, ou não, para fazer o seu sucessor em 2002. Em agosto de 1999, quando a imprensa especulava sobre o prazo em que se encerraria a aliança PSDB/PFL, o senador

Jorge Bornhausen iria para a imprensa na tentativa de reequilibrar o jogo com Antônio Carlos Magalhães. Bornhausen reiterou que era bastante provável que o PFL se apresentasse, efetivamente, com uma candidatura própria nas eleições presidenciais de 2002. Fez questão, contudo, de ressaltar que a viabilidade de um candidato do PFL dependia do sucesso do governo FHC. Ou seja, para Jorge Bonhausen, que não por acaso lembrou do fraco desempenho de Aureliano Chaves nas eleições de 1989, o insucesso do governo poderia determinar um naufrágio do candidato pefelista em 2002. A crise entre PSDB e ACM iria levar à demissão dos seus indicados, Raphael Tourinho e Walneck Ornelas, dos ministérios das Minas e Energia e da Previdência em fevereiro de 2001. Ao analisar a movimentação dentro do PFL, Ferraz, Corbellini e Moura irão afirmar que

O próprio PFL fez questão, durante quatro anos, de reivindicar a importância do seu papel dentro do governo, e de disputar junto a opinião pública o patrimônio político tanto do plano Real quanto das reformas econômicas patrocinadas por Fernando Henrique Cardoso. Provavelmente, Bornhausen percebe que esse conjunto de circunstâncias torna muito mais difícil e delicada uma operação de rompimento com FHC. [...] Se for inevitável fazê-lo, o PFL precisará mostrar para a opinião pública, ao invés de manobras demagógicas, argumentos consistentes para justificar o seu afastamento do governo de Fernando Henrique Cardoso (FERRAZ, CORBELLINI e MOURA, 1999)

A movimentação de Antônio Carlos Magalhães, dessa maneira, reacendia a cisão histórica entre ele e a elite fundadora do partido e estabelecia dois planos bastante distintos em relação ao governo Fernando Henrique e a disputa de

sua sucessão. O PFL estava com “um pé em cada canoa” em relação à disputa de 2002:

O projeto do senador baiano parece estar claramente delineado: ser candidato a sucessão de FHC. Para que ACM tenha sucesso nessa empreitada, será necessário impor um desgaste contínuo na imagem de Fernando Henrique e constituir paulatinamente um discurso de “oposição de centro”, que acuse o atual governo por sua fragilidade política [...] o objetivo do conjunto do PFL é permanecer no poder. Se for possível com um dos seus quadros autênticos, como Antônio Carlos Magalhães, tanto melhor. Se, no entanto, esse caminho não for possível, os pefelistas já demonstraram que não tem nenhuma dificuldade em aproveitar-se de todas as benesses do poder mesmo em um governo cujo presidente pertence a outro partido. (FERRAZ, CORBELLINI e MOURA, 1999)

O ponto mais alto da crise entre o PFL, o governo e o PSDB, entretanto, ainda estava por vir. No ano de 2001, o senador Antônio Carlos Magalhães seria obrigado a renunciar ao seu mandato para evitar sua cassação pelo plenário do Senado Federal após denúncias de que ele teria tido acesso à lista fechada do voto dos senadores na seção que cassou o mandato de Luiz Estevão. O PSDB jogou para derrubar Antônio Carlos Magalhães, enquanto o PFL, apesar de sua cisão interna, jogou até o fim todas as fichas que teve, para preservar o mandato de ACM: “o PFL é um partido solidário e está com o senador Antônio Carlos”, afirmaria Inocêncio de Oliveira, uma semana antes da renúncia do senador baiano.

As turbulências na grande aliança, entretanto, não se resumiam à figura de Antônio Carlos Magalhães. O tucanato, e particularmente o núcleo mais próximo

ao mais forte pré-candidato do partido à Presidência, o então ministro da Saúde, José Serra, parecia decidido finalmente a executar o seu plano de “giro à esquerda”, desalojando o PFL da condição de segundo partido da aliança e formando uma chapa com o PMDB para as eleições de 2002. Na sucessão das mesas da Câmara e do Senado, no ano de 2001, isso estava claro no acordo entre o PSDB e o PMDB, que levou à eleição para a presidência das casas do deputado mineiro Aécio Neves e do senador Jäder Barbalho. O PFL, pela primeira vez em toda a era Fernando Henrique, era aliado do comando que sempre teve de pelo menos uma das casas do Poder Legislativo.

O problema é que, ao mesmo tempo em que a idéia do “giro à esquerda” crescia, a candidatura da governadora Roseana Sarney, do PFL, disparava nas pesquisas de opinião. Em novembro de 2001, Roseana alcançava 20% das intenções de voto segundo pesquisa do instituto Sensus, chegando a um empate técnico com Lula nas projeções de segundo turno. A candidatura de Roseana ameaçava muito mais do que ACM, não só pelo seu potencial, mas principalmente porque ela se constituía por dentro da aliança governista, num momento no qual Tasso Jereissati e José Serra não conseguiam fazer suas candidaturas decolarem. A candidatura de Roseana acabou sendo abortada pelo escândalo da empresa Lunus, de propriedade do seu marido, Jorge Murad. No início de 2002, a Polícia Federal invadiu a Lunus, encontrou mais de R\$ 1 milhão sem registro em um de seus cofres, espalhando para a imprensa de todo o país em tempo recorde o retrato do dinheiro apreendido. Roseana Sarney desabou rapidamente nas pesquisas e

terminou retirando sua candidatura. A direção do PFL acusou o PSDB pela manobra e retirou-se definitivamente do governo, no início de 2002. A maioria do partido acabou apoiando o candidato do PPS, Ciro Gomes, enquanto uma pequena parte de suas lideranças ficou com a candidatura de José Serra. Era definitivamente o fim da grande aliança. PFL e PSDB voltariam a se alinhar somente na condição de oposição ao governo Lula.

Embora a batalha pela sucessão de Fernando Henrique tenha tido um peso muito relevante na cisão dessa aliança, podemos especular com outros fatores que também contribuíram para esse desfecho. Como tentamos demonstrar ao longo desse capítulo, desde a campanha presidencial de 1994 uma forte tensão percorreu a relação entre os parceiros da grande aliança. Sérgio Motta, Mário Covas, Ruth Cardoso, entre outros expoentes do tucanato, em diversos momentos expressaram esse sentimento, presente na decisão do PSDB de privilegiar a aliança com o PMDB nas eleições de 2002.

Paradoxalmente, e isso talvez a elite peessedebista não tenha compreendido, a estabilidade e a eficiência da grande aliança se deveu justamente às diferenças entre ambos. Nesse sentido, é pertinente recuperar a idéia de Panebianco, já referida por nós nesta tese. Segundo o autor, as alianças entre partidos com grandes proximidades doutrinárias e bases sociais similares são aquelas de mais difícil manutenção, ao passo em que as alianças mais estáveis são aquelas que, quando isso é possível, se estabelecem entre partidos ideologicamente distantes. Partidos “próximos” sob o ponto de vista ideológico tendem a serem competidores

imediatos pelo mesmo voto, enquanto partidos “opositores” sob o ponto de vista ideológico não são, necessariamente, partidos competidores, porque o seu “*território de caccia*” é diferente (PANEBIANCO, 1982, p.407).

Nas democracias multipartidárias, essa hipótese levantada por Panebianco nos parece ganhar bastante relevância. Ela parece ser apropriada para entender, por exemplo, a clássica disputa entre partidos social-democratas e comunistas no início do século XX. Ou a instabilidade das alianças entre a Refundação Comunista e o PDS no campo à esquerda, e entre a Liga Norte e a Aliança Nacional no campo à direita da política italiana³⁵. Mais próximas a nós, as turbulências entre o PT e o PDT na década de 1990, principalmente no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, também oferecem procedência à assertiva de Panebianco.

A diferença entre os “*territorios de caccia*” pode ter sido um importante fator de estabilidade na aliança entre tucanos e pefelistas. O exercício do poder permitiu a ambos partidos crescerem, embora em proporções diferentes, de modo contínuo. A distribuição de recursos estatais necessária para manter a disciplina das bases partidárias de ambos não esbarrava, salvo casos pontuais, em problemas agudos de disputa regional. A aliança com o PFL não ameaçava institucionalmente o PSDB, ou vice-versa. Analisando isso e olhando para os indicadores de eficiência do apoio prestado pelo PFL ao governo é difícil perceber, a partir de uma lógica racional e pragmática, as razões que levaram o PSDB a optar, no percurso do

³⁵ A crise de relacionamento entre a “Lega Nord”, da direita separatista do norte, e a “Aliança Nazionale”, representando os neofascistas do Sul, levou o primeiro governo de Silvio Berlusconi ao seu final e à formação do primeiro governo de centro-esquerda da história italiana, com a eleição de Romano Prodi como premiê. Esse, por sua vez, caiu em função da disputa entre os ex-comunistas do PDS e os neocomunistas da “Refundazione Comunista”.

segundo mandato de Fernando Henrique, pelo PMDB em detrimento do PFL. A não ser, evidentemente, as razões relacionadas à disputa de 2002.

A surpreendente ofensiva do PSDB nos dois últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso contra três grandes líderes de “clãs” políticos regionais, no caso Antônio Carlos Magalhães, Jáder Barbalho (que também acabou renunciando ao seu mandato) e depois a família Sarney (no episódio Lunus) também pode ser analisado em paralelo a outras ações, particularmente a extinção da Sudan e da Sudene, que significaram o desmonte de estruturas clientelísticas clássicas. Nesse sentido, o rompimento com elites regionais tradicionais pode efetivamente ser lido como parte de um projeto de sentido modernizador, no que diz respeito à dinâmica política brasileira. O governo precisou muitas vezes tanto dos Magalhães quanto dos Sarney quanto do domínio de Jáder Barbalho sobre a máquina do PMDB. Esse apoio, entretanto, além de “caro” em contrapartidas políticas, muitas vezes tornava o presidente refém de suas próprias alianças, como ficou evidenciado nas dificuldades de Fernando Henrique para remover os ministros indicados por Antônio Carlos Magalhães.

Assim, pode-se cogitar a hipótese de que o rompimento com o PFL tenha sido parte de um projeto do PSDB, no sentido da modernização do jogo político brasileiro. Uma hipótese que, paradoxalmente, contraria a própria lógica a partir do qual o governo Fernando Henrique viabilizou a sua agenda política, ou seja, utilizando-se de recursos e de uma lógica política tradicional herdada do

patrimonialismo para tentar promover a reforma do próprio Estado patrimonialista.

Por último, deve-se registrar que o crescimento da candidatura de Roseana Sarney chegou a significar uma ameaça para a hegemonia do PSDB sobre o campo governista. A aproximação com o PMDB e a implosão da candidatura da governadora do Maranhão, dessa maneira, também serviram para preservar um ordenamento tradicional da grande aliança e evitar a chegada do PFL ao coração do poder. Mesmo que ao custo da derrota do próprio governo nas eleições presidenciais de 2002.

Conclusão

As hipóteses que procuramos demonstrar, ao longo desse trabalho, sustentam que o PFL é um partido de importância destacada no sistema partidário brasileiro. Tentamos demonstrar aqui fundamentalmente (i) que o PFL pode ser considerado, um “partido forte”, ou seja, que atingiu um grau de institucionalização superior ao quadro médio do nosso sistema partidário; (ii) que o PFL é o partido que melhor desempenha, entre 1985 e 2002, o papel de um “moderno partido de governo”, sendo o aliado mais fiel aos governos Sarney, Collor e Fernando Henrique Cardoso, ao mesmo tempo em que aquele que melhor potencializa o “bônus político” dessa condição; e (iii) que o desenvolvimento institucional do partido, desde o seu nascimento até o final do segundo governo Fernando Henrique, é marcado pela ocupação constante de fatias generosas e importantes na montagem das equipes ministeriais, por uma grande influência do partido nos rumos da agenda política do país e pelo crescimento constante de sua importância como *player* no Congresso, chegando, na Legislatura 1998-2002, à condição de partido mais próximo de uma *pivotal position* na Câmara dos Deputados. Esse conjunto de indicadores nos leva a considerar que, desde o seu nascimento, o PFL demonstra vocação para o poder.

Essa análise sobre o desempenho do PFL parte, em primeiro lugar, de uma consideração sobre o que significa falar em “partidos fortes”, justamente num momento em que existe, no campo da Ciência Política em escala internacional, uma grande preocupação com a crise dos partidos políticos nas democracias contemporâneas, ilustrada perda de suas identidades históricas e, principalmente, de sua capacidade de preservar raízes sociais e da sua capacidade de mediar o processo de representação política entre sociedade e Estado.

Na perspectiva teórica adotada por nós, preferimos falar em uma mudança de paradigma sobre a natureza dos partidos políticos e não na sua crise. Ou seja, não assistimos à crise dos partidos, mas a uma mudança na sua natureza. O que estaria em crise, de fato, seriam determinados modelos de partidos, cujos espaços para o sucesso político diminuiriam sensivelmente diante das mudanças na dinâmica da política nas sociedades democráticas contemporâneas. Nela, as organizações partidárias se transformam, deixando de ser exclusivamente aquilo que a literatura clássica define como “partidos societários”, ou seja, legítimos representantes de interesses políticos de grupos sociais claramente localizados, ou partidos estritamente ideológicos, entendidos aqui como uma união de homens que agem em concerto competitivo pelo poder, a partir de valores ou juízos políticos em comum.

O fim da Guerra Fria e a conseqüente desideologização do debate político, o advento da “democracia do público” e todas as suas conseqüências, como o desenvolvimento de canais de representação autônomos e independentes dos

partidos por parte da sociedade civil, são alguns dos fatores que retiram espaço para a sobrevivência dos partidos segundo esse antigo modelo. Esses fatores, e o aumento da competição política, também empurram os partidos a funcionarem em uma outra lógica, definida como de “partidos de governo”. A desideologização da política europeia possibilitou a incorporação de novas forças ao aparelho de Estado – notadamente, os antigos partidos comunistas e socialistas – e alargou as possibilidades de alianças, na medida em que encurta a distância de discurso e de programas entre os diferentes partidos políticos. Essa ocupação do Estado através da ascensão de novos partidos à condição de governo, por sua vez, possibilitou a exploração de um universo novo de recursos de reprodução política, presentes no aparelho do Estado através da ocupação de postos, da manipulação de recursos ou da produção de políticas públicas. Assim, os partidos políticos nas democracias contemporâneas, apesar de passarem por um processo de distanciamento em relação às suas bases sociais tradicionais, encontram no próprio Estado um novo “*locus* de reprodução”, e no exercício da função governativa uma forma de legitimação política. Assim, se os partidos perdem força em relação ao seu papel de representação de grupos sociais, eles ganham força como partidos de governo.

Essa dinâmica que leva à constituição de “modernos partidos de governo” que encontram no Estado um manancial importante de recursos de reprodução política também se desenvolve no Brasil, por uma via diversa. Ao contrário do caso europeu, não observamos, no Brasil, uma mudança na natureza dos partidos, que deixam de ser “partidos societários” para se tornarem partidos de Estado. Ao

contrário, o sistema partidário brasileiro, ou pelo menos a parcela dele cujas elites políticas são remanescentes do período autoritário ou pré-autoritário, nasce dentro do Estado. Os partidos políticos no Brasil são um produto da atuação do Estado sobre a sociedade, e não o contrário, como ocorrem nas democracias européias. E tal sistema não se estrutura sobre uma lógica de representação, mas de cooptação e/ou exclusão, na qual os partidos se posicionam como agentes distribuidores de benesses do Estado.

Dessa maneira, o surgimento dos modernos partidos de governo no Brasil se dá por uma outra via. Eles são produtos contérmios à redemocratização e à normalização do processo de competição política no país, ao enfraquecimento de um Estado de características neopatrimonialistas, e reflexo de mudanças na própria sociedade brasileira. O fim do regime militar e o novo arcabouço institucional brasileiro definido no processo de elaboração da nova Constituição são, assim, marcos que nos permitem identificar o amadurecimento e o fortalecimento do sistema partidário brasileiro. Nos episódios da eleição do presidente Tancredo Neves e do impeachment do presidente Fernando Collor, o novo sistema partidário brasileiro pôde dar provas sobre sua capacidade de realizar a transição e conservar o novo quadro democrático do país. E, desde o governo Sarney até o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, os partidos políticos brasileiros conseguem se afirmar como agentes centrais no processo de formação dos governos e de viabilização de sua agenda legislativa. Uma importância que é medida pelo sucesso legislativo de um governo sustentado em uma ampla coalizão

partidária, no caso o governo Fernando Henrique, e pelo fracasso de Fernando Collor, o único presidente da República nesse período que insistiu primeiro na estratégia de governar sem partidos e depois na aposta em uma base de sustentação mínima no Congresso. Essa mudança na importância dos partidos políticos brasileiros seria resultado de uma nova configuração institucional do país e, sem invalidar essa hipótese, mas indo um pouco mais longe, refletiria também o desenvolvimento de capacidades políticas em uma boa parcela da elite partidária brasileira, além de um processo mais profundo de desenvolvimento da própria sociedade civil que, em certa medida, impactou a própria configuração da nova elite política brasileira.

Ao longo deste trabalho adotamos, dessa maneira, uma preferência à perspectiva teórica que preferimos definir como “otimista” sobre o quadro partidário brasileiro que surgiu nos anos recentes, em contraposição a uma abordagem de sentido mais céptico quanto ao sistema partidário brasileiro. Essa última abordagem conclui que, mesmo no quadro pós-regime militar, os partidos políticos no Brasil continuam a apresentar os mesmos traços históricos de fragilidade congênita, constituindo-se como um dos grandes entraves para a normalização do quadro democrático no país.

Consideramos, entretanto, que esse processo de consolidação do novo sistema partidário brasileiro e da afirmação de “partidos de governo” no nosso novo quadro institucional não pode ser analisado como um fenômeno homogêneo. É possível, no mosaico partidário brasileiro, identificar uma parte do sistema que

desempenha uma posição central e protagonista no processo de formação de governos, de decisões legislativas, de definição da agenda política do país e de viabilização do “presidencialismo de coalizão”, e uma parte que ocupa uma posição mais periférica nesse processo. Os partidos que ocupam essa posição central serão aqueles que irão atingir um grau mais alto de institucionalização e de importância como *players* políticos e no processo de formação de governo. Partidos com representação significativa no Congresso, com posições definidas sobre os temas estratégicos da agenda política do país e capazes de preservar disciplina na sua intervenção na arena legislativa. Na posição periférica, encontraremos partidos ou com pequena representação, ou com baixas taxas de disciplina, ou sem posições definidas e unificadas em torno dos grandes temas da agenda política no período. Exatamente por isso, são partidos que ocupam posições periféricas no processo de formação dos governos, ou, no caso do PMDB, espaços aquém de sua força no Congresso. Analisando os dados sobre a disciplina em plenário dos partidos políticos brasileiros no período 1989-1999, e a evolução de suas bancadas entre 1986 e 2002, demonstrados no capítulo 2 e 3 deste trabalho, podemos chegar ao seguinte quadro, estabelecendo um corte entre os partidos políticos brasileiros no que diz respeito a sua importância como *players* dentro do sistema de coalizões:

	Representatividade Alta	Representatividade Baixa
Disciplina Alta	PFL, PSDB, PT (Posição Central)	PDT (Posição Periférica)
Disciplina Baixa	PMDB (Posição Intermediária)	PPB, PTB (Posição Periférica)

Nesse quadro, PFL, PSDB e PT ocupam posições centrais no sistema partidário brasileiro. O PMDB, em função de suas baixas taxas de disciplina e de coesão, ocupa uma posição intermediária, enquanto PDT, PPB e PTB ocupam uma posição periférica no sistema partidário, em função da combinação entre uma representatividade pequena e taxas de disciplina abaixo da média do sistema partidário brasileiro.

Existe uma tradição analítica para a qual o desenvolvimento de raízes sociais profundas é um fator crucial para a institucionalização de um partido político. Nessa perspectiva, provavelmente não poderíamos falar, com exceção do PT, em partidos políticos institucionalizados no país. Em nossa perspectiva, esse critério não é suficientemente abrangente para analisarmos o quadro brasileiro. Em primeiro lugar porque, como afirmamos, o sistema partidário brasileiro nasce a partir do Estado e se desenvolve a partir da exploração de seus recursos de clientela. Em segundo lugar porque, como tentamos demonstrar em várias passagens neste trabalho, nas democracias contemporâneas o Estado se afirma como um *locus* de reprodução partidária. Portanto, irá nos interessar analisar não só a capacidade de um partido de manter bases ou clientelas eleitorais relativamente leais e estáveis como também a sua capacidade de, pelo seu desempenho institucional nos marcos do presidencialismo de coalizão brasileiro, conquistar posições de poder e exercer de maneira ativa funções governativa.

O Partido da Frente Liberal, segundo nossa hipótese, demonstra vocação para o poder e é um dos partidos que conquistou, ao longo do período estudado,

uma posição central e destacada no sistema partidário brasileiro. Procuramos demonstrar, ao longo desta tese, vários indicadores que sustentam essa posição. O primeiro deles, o tempo de permanência no poder. A elite pefelista atravessa a transição do regime militar para o governo civil mantendo-se no poder e, entre 1985 e 2002, será o único partido do sistema político brasileiro que terá posições de poder em todos os governos, ao longo dos dezessete anos. O segundo, a qualidade dessa presença. O PFL, ao longo desse período, ocupará posições de destaque nos ministérios (e, por oito anos, a vice-presidência da República), controlando pastas detentoras de fatias expressivas do Orçamento da União e obtendo, de maneira geral, uma participação no Ministério bastante próxima ao seu peso na base parlamentar do governo.

A notável capacidade de sobrevivência no poder dessa elite política conservadora, durante o processo de transição democrática e nos anos que se seguem a ele, é percebida por alguns autores aqui referidos como um sintoma de debilidade da própria democracia. Não é vista, assim, como sintoma de sua competência política, o que por sua vez ocupa uma posição central em nossa perspectiva, na análise do PFL. Há, por parte da elite política do PFL, a demonstração de uma competência política diferenciada, no sentido de articular e implementar o seu projeto de poder. O comportamento disciplinado do PFL no Congresso – as mais altas taxas entre os partidos de governo nesse período –, sua condição de fiel aliado dos governos no qual ocupa espaços, sua disposição de arcar com o ônus eventual da impopularidade e sua capacidade de retirar o “bônus”

decorrente desse comportamento, seja sob forma de espaços no Executivo, seja sob forma de emendas ao Orçamento no Congresso, são indicadores dessa competência política diferenciada, que procuramos demonstrar ao longo deste trabalho. O PFL afirmou-se ao longo desse período como um parceiro confiável para os governos e, em razão disso, beneficiou-se de espaços de governo que lhe renderam a preservação e por vezes a ampliação de sua representatividade na Câmara dos Deputados, alimentando novamente o seu capital político e facilitando a preservação de sua clientela eleitoral. A conjugação desses indicadores – disciplina e representatividade no Congresso – leva-o a conquistar a posição mais próxima à *pivotal position* na Câmara já a partir do ano de 1996, quando os pefelistas terão a maior e a mais disciplinada bancada de deputados entre os partidos governistas.

Indicadores secos de desempenho institucional como esses, entretanto, carregam sempre consigo o risco de serem vazios em seu conteúdo. Altas taxas de disciplina e de fidelidade ao governo poderiam, num limite extremo, simplesmente ilustrar uma relação fisiológica “honesta”, em que cada um cumpre sua parte em acordos de troca. Muitas vezes, a necessidade do exercício da “disciplina do líder”, através de um sistema de prêmios e punições, reflete justamente uma ausência de coesão da organização partidária. Sem tais incentivos, assim, a unidade partidária não existiria. Cabe indagar, entretanto, por que o PFL executa essa função com alta eficiência, enquanto que outros partidos, que agem no mesmo ambiente institucional, nem tanto. Ou seja, queremos argüir que essa capacidade diferenciada de cumprir acordos, nitidamente superior em meio a um sistema partidário

altamente fisiológico e clientelista, já consiste em si mesmo num indicador de capacidade política maior que a média dos seus parceiros de Congresso e governo. Essa capacidade, entre outros fatores, depende de uma correta equação interna ao partido no que diz respeito ao seu sistema de repartição de prêmios, de forma a manter sólidos os laços de solidariedade de interesses entre bases eleitorais, parlamentares e lideranças. E, mais importante, é justamente ela que aumenta o “valor” do partido no sistema de coalizão.

Mas podemos ir um pouco mais longe nessa análise. Além da eficiência nas relações de troca, parece-nos que a elite dirigente do PFL soube intervir de maneira eficaz sobre a agenda política do país. Quando falamos de uma “intervenção eficaz”, referimo-nos a uma intervenção que produz diferença no curso dos acontecimentos políticos. Tentamos demonstrar isso nos capítulos 4 e 5 deste trabalho. Os dissidentes do PDS começaram, muito antes da convenção do PDS que definiu a indicação de Maluf, a operar os movimentos políticos que acabaram no surgimento da Frente Liberal, decisiva para a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral de 1984. Durante o processo constituinte, o PFL teve uma intervenção com nortes programáticos definidos e minimamente consistentes principalmente em torno das questões da ordem econômica, nas quais foi derrotado. Mesmo assim, foi o PFL a principal força articuladora do “Centrão”, que sustentou o principal projeto de caráter estritamente político do governo Sarney: a garantia de cinco anos de mandato presidencial.

Com o advento do governo Collor, foi o PFL que comandou a operação de cooptação política dentro do Congresso para tentar salvar o mandato do presidente da República no período que provavelmente provocou os maiores desgastes à imagem do partido. Os líderes do PFL foram os primeiros a sugerirem a Collor o caminho que se revelaria inevitável: a renúncia. No governo Fernando Henrique, os líderes do PFL, a começar pelo próprio vice-presidente da República, intervieram com sucesso sobre a agenda das reformas no sentido de mudar seu curso original, iniciando assim com as emendas ao capítulo da Ordem Econômica da Constituição. E, da mesma forma que no episódio dos cinco anos de mandato para Sarney, o PFL acabou tendo importância decisiva na aprovação da emenda que introduziu o dispositivo da reeleição no ano de 1997.

Quais as razões que explicam o fato de que o PFL, uma organização partidária herdeira das tradições patrimonialistas e formada por uma oligarquia tradicional, uma expressão do “velho Brasil”, some-se a partidos que expressam a ponta modernizada da sociedade brasileira, como o PT e o PSDB, no grupo de partidos com eficiência institucional, vocação para o poder e capacidade de desempenhar a condição de “partido de governo”? Ou seja, como essa antiga oligarquia política preserva uma posição de vanguarda num momento em que acontece um processo de modernização no sistema político brasileiro, entendido aqui como aumento do pluralismo, da competitividade eleitoral e do protagonismo dos partidos no processo de formação de governos? Embora essa análise não componha o escopo de hipóteses e de pesquisa deste trabalho, parece-nos que a

resposta para essa pergunta pode ser encontrada em parte na própria ambigüidade desse processo de modernização, que ocorre sem a eliminação da lógica tradicional de clientela e cooptação e, muito pelo contrário, de maneira ambígua, representa uma ampliação do acesso do sistema partidário a esses recursos. O êxito político do Partido da Frente Liberal, na nossa análise, deriva exatamente de sua capacidade de se movimentar com eficiência nesses “dois mundos”: o Brasil arcaico ou tradicional nas relações políticas patrimonialistas e o Brasil moderno, do pluralismo político, do presidencialismo de coalizão e dos governos partidários. Nesse ambiente, as elites políticas tradicionais do PFL construíram, entre 1985 e 2002, um partido ao mesmo tempo oligárquico e moderno, com vocação para o poder.

Lista de Tabelas

CAPÍTULO II

Tabela 2.1

PROPORÇÃO DE DISCIPLINA PARTIDÁRIA EM PLENÁRIO , NO PERÍODO 1989-1999 58

Tabela 2.2

PROPORÇÃO DE ENCAMINHAMENTOS SIMILARES PELOS LÍDERES
DE CADA PARTIDO NO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADO (1989 – FEV/1999) 62

Tabela 2.3

PROPORÇÃO DE INDICAÇÕES DE LIDERANÇA SIMILARES ENTRE O PFL E OUTROS
PARTIDOS DA ALIANÇA DE GOVERNO, POR GOVERNO (VOTAÇÕES NOMINAIS, 1989-98) 64

CAPÍTULO III

Tabela 3.1

OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA DE MINISTÉRIOS EM ANOS 86

Tabela 3.2

PROPORÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS NOS MINISTÉRIOS X PARTICIPAÇÃO
NA BASE PARLAMENTAR 91

Tabela 3.3

OCUPAÇÃO DE MINISTÉRIOS SELECIONADOS POR PARTIDOS, EM ANOS 96

Tabela 3.4

REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DOS PARTIDOS QUE SERVIRAM DE BASE PARA
FORMAÇÃO DE GOVERNOS NO BRASIL – 1985-1998 (%) 97

Tabela 3.5

COMPOSIÇÃO REGIONAL DA BANCADA DO PFL NA CÂMARA FEDERAL 101

Tabela 3.6

DISCIPLINA PARTIDÁRIA E DO PLENÁRIO POR GOVERNO, 1989-1999 (%) 105

Tabela 3.7

COEFICIENTE DE INFLUÊNCIA SOBRE O PLENÁRIO
(REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA X ÍNDICE DE DISCIPLINA EM PLENÁRIO) 108

Tabela 3.8

NÍVEL DE FRAGMENTAÇÃO DA BASE DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (ÍNDICE DE RICE) – VOTAÇÃO DE PROJETOS DE EMENDA CONSTITUCIONAL	111
---	-----

Tabela 3.9

DISCIPLINA MÉDIA EM PLENÁRIO (1989-1999) X NÍVEL DE FRAGMENTAÇÃO BASE ALIADA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO NA VOTAÇÃO DE SETE PECs (1995-1996)	114
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PARTIDOS NA CÂMARA EM RELAÇÃO À <i>PIVOTAL POSITION</i> (1986, 1990, 1994, 1998):	116

Tabela 3.10

PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES POR PARTIDO X COEFICIENTE DE INFLUÊNCIA EM PLENÁRIO	122
--	-----

CAPÍTULO IV**Tabela 4.1**

GOVERNO SARNEY – PESO DOS PARTIDOS DA BASE GOVERNISTA X INDICAÇÃO PARA O MINISTÉRIO	159
--	-----

Tabela 4.2

COMPOSIÇÃO DO CENTRÃO POR PARTIDO	166
-----------------------------------	-----

Tabela 4.3

EVOLUÇÃO DA BASE DE SUSTENTAÇÃO (EM % CADEIRAS NA CÂMARA) – GOVERNO COLLOR	178
--	-----

Tabela 4.4

GOVERNO COLLOR – 1992 – PESO DOS PARTIDOS NA BASE GOVERNISTA X INDICAÇÕES PARA O MINISTÉRIO (EM %)	181
---	-----

CAPÍTULO V**Tabela 5.1**

GOVERNO ITAMAR FRANCO – PESO DOS PARTIDOS DA BASE GOVERNISTA X INDICAÇÃO PARA O MINISTÉRIO	190
---	-----

Tabela 5.2

GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (1994)- PESO DOS PARTIDOS DA BASE GOVERNISTA X

INDICAÇÃO PARA O MINISTÉRIO 196

Tabela 5.3

DESEMPENHO DO EXECUTIVO EM MATÉRIAS NÃO CONSTITUCIONAIS E CONSTITUCIONAIS – (1989-1999) 198

Tabela 5.4

BASE GOVERNISTA E ÍNDICE DE COESÃO POR GOVERNO E PERÍODO MINISTERIAL 202

Tabela 5.5

ELEIÇÕES GERAIS DE 1998 – VOTAÇÃO PROPORCIONAL PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS

E PROPORÇÃO DE CADEIRAS NA CÂMARA 225

Tabela 5.6

GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (1998) - PESO DOS PARTIDOS DA BASE GOVERNISTA X

INDICAÇÃO PARA O MINISTÉRIO 227

Siglas Utilizadas/Partidos Políticos Brasileiros

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
MDB	Movimento Democrático Nacional
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrático Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPB	Partido Progressista Brasileiro ³⁶
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional

³⁶ A antiga ARENA originou o PDS, em 1979, que em 1990 através de um processo de fusão com siglas menores originou o Partido Progressista Renovador (PPR), e que em 1995 passou a designar-se PPB. A partir de 2003, o PPB passou a designar-se como Partido Progressista (PP). Para efeitos desse trabalho, optamos por nos referir ao PDS no capítulo que trata do governo Sarney, e por usar exclusivamente a sigla PPB em todas as tabelas, Portanto, as referencias ao PPB indicam o PDS no período 1984 a 1990; e PPR no período de 1990 a 1995.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique (1988), Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In *Dados: revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (1)
- _____. (2003), Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança. In J. G. Tavares (org.) *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela
- BARTOLINI, S. (1998) Coalition Potential and Government Power. In P. Pennings e J. Lane, *Comparing System Change*, London, Routledge
- BAYME, Klaus Von (1987) Competitive Party Systems. In V. Bogdnador (ed.) *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*. Oxford, Basil Blackwell.
- BENEVIDES, Maria Victória (1981), *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- BORNHAUSEN, Jorge (2003), Discurso por ocasião do V prêmio Luís Eduardo Magalhães. In *Prêmio Luis Eduardo Magalhães, V edição*, Brasília, ITV
- BOSCHI, Renato e 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.

BOWLER, Shaun; FARREL, David e KATZ, Richard (1999) (eds.), Party Discipline and Parliamentary Government. Columbus, Ohio State University Press.

BUCHANAN, James. (1993), Custo e Escolha: Uma Indagação em Teoria Econômica. São Paulo, Inconfidentes- Instituto Liberal.

BUDGE, Ian e KEMAN, Hans (1990) Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States. Oxford UP

CANTANHEDE, Eliane (2000) O PFL. Série “Folha Explica”, São Paulo, Edifolha

COLOMER, Josep (ed.) (1995) Political Institutions in Europe. London, Routledge

CORBELLINI, Juliano. (1998), Hipóteses Sobre a Consolidação do Sistema Partidário. Porto Alegre, Dissertação de Mestrado-Programa de Pós Graduação em Ciência Política/UFRGS.

_____. (2003) Disciplina e Coesão dos Partidos Políticos no Brasil. In J. G. Tavares (org.) O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Brasília, Instituto Teotônio Vilela

CORRÊA, Arsênio E. (2001) A Frente Liberal e a Democracia no Brasil. Brasília, Instituto Tancredo Neves

DAHL, Robert (1997). A Poliarquia. São Paulo, Edusp

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

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

FERRAZ, Francisco. (1991), Mudou o Governo Collor? Brasil Político/Relatório de Consultoria Política n 1. Porto Alegre, AD 2000 editorial

_____. (1992 a), A Dimensão Oculta da Política Brasileira. Brasil Político/Relatório de Consultoria Política n 9. Porto Alegre, AD2000 Editorial.

_____. (1994) A Eleição do Plano Real. Brasil Político/Relatório de Consultoria Política n 31. Porto Alegre, AD 2000 Editorial.

FERRAZ, Francisco. CORBELLINI, Juliano e MOURA, Paulo (1995) O que Acontece de Novo nos Partidos vem do PFL. in O Governo FHC e as Reformas Estruturais: Análise Diária (1995-2000). Porto Alegre, AD2000 Editorial.

_____. (1995 a) O Circulo de Ibiúna. . In O Governo FHC e as Reformas Estruturais: Análise Diária (1995-2000). Porto Alegre, AD2000 Editorial.

_____. (1995 b) O Primeiro ano do Governo FHC: um Paradoxo em Dois Tempos. In O Governo FHC e as Reformas Estruturais: Análise Diária (1995-2000). Porto Alegre, AD2000 Editorial.

_____. (1995 c) Qual a Estratégia?. In O Governo FHC e as Reformas Estruturais: Análise Diária (1995-2000). Porto Alegre, AD2000 Editorial.

_____. (1995 d) O “Jantar” do PFL. In O Governo FHC e as Reformas Estruturais: Análise Diária (1995-2000). Porto Alegre, AD2000 Editorial.

_____. (1997) Por Que o PMDB Agiria Diferente?.
In O Governo FHC e as Reformas Estruturais: Análise Diária (1995-2000). Porto Alegre, AD2000 Editorial.

_____. (1999) O Que é Bom para ACM, é Bom para o PFL?. In O Governo FHC e as Reformas Estruturais: Análise Diária (1995-2000). Porto Alegre, AD2000 Editorial.

FERREIRA, Denise. (2002), PFL X PMDB: Marchas e Contramarchas. Goiânia, Ed. Alternativa.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando(1999). Executivo e Legislativo na Nova ordem Constitucional. Rio de Janeiro, Editora FGV

HIPÓLITO, Lúcia (1985), PSD: de Raposas e Reformistas. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994) A Terceira Onda: A Redemocratização no Final do Século XX. São Paulo, Ática.

KINZO, Maria D'alva (1993), Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung

KIRCHHEIMER, Otto (1971). La Transformazione dei Sistemi Partitici dell'Europa Occidentale in G. Sivini. Sociologia dei Partiti Politici. Bologna, Il Mulino

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

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

- LAVAREDA, Antônio (1985). O PFL: o Dissenso dos Governadores Nordestinos em Busca de uma Nova Imagem. In NETO, Falcão J. (1985) Nordeste: Eleições. Recife, Massangana
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1993), Partidos Políticos e Instituições Democráticas no Brasil dos anos 80. São Paulo, Edições Loyola.
- LIMONGI, Fernando (1997). Prefácio a Edição Brasileira de “A Poliarquia” In R. Dahl, A Poliarquia, São Paulo, Edusp.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina (2002). Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. In Revista Dados, vol. 45 n 2, Rio de Janeiro, Iuperj
- LINZ, Juan J. (1978), The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibrium. Baltimore, Johns Hopkins University Press
- MACIEL, Marco (1997). Caderno do PFL: Debates. Publicação do Diretório Nacional do PFL.
- MANIM, Bernard (1995) As Metaformoses do Governo Representativo. In Revista da Anpocs, n 29
- MAIR, Peter (1994) Party Organization: from the Civil Society to the State. In R. Katz e Peter Mair (org.) How Parties Organize. Sage
- MAIWARING, Scott (1997), Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism. In Mainwaring, S. e Shugart, M. (1997) Presidentialism and Democracy in Latin América Cambridge, Cambridge University Press

- _____. (2003), *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Editora e Porto Alegre, Mercado Aberto.
- MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel e POWER, Timoty (2000), *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- MENEGUELLO, Rachel (1998) *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo(1985-1977)* São Paulo, Paz e Terra.
- MICHELS, Robert (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, UNB.
- MOTTA, Rodrigo P.S.M. (1999), *Introdução a História dos Partidos Políticos Brasileiros*. Belo Horizonte, ed. UFMG
- NICOLAU, Jairo M, (1996). *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, FGV
- PASQUINO, Gianfranco (1997) *Italy: A democratic Regime under Reform*. In J. Colomer (org) *Political Institutions in Europe*. Londres, Routledge
- PANEBIANCO, Angelo (1982).*Modelli di Partito: Organizzazione e Potere nei Partiti Politici*.Bologna, Il Mulino
- PEREIRA, Carlos. (2000), *Why Have Brazilian Legislators Decided to Clean Up Their Sidewalks? The Influence of the Brazilian Political Institutions on the Process of State Reform*. In S. Nagel (ed.) *Handbook of Political Policy*. New York, Marcel Dekker
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, B. (2004) *The Cost Of Governing: Strategic Behavior of President and Legislators in Brazil's Budgetary Process*. In *Comparative Political Studies*, v.3, n7. London, Sage Publications

PINTO, Céli. (1996), Uma Ordem no Caos: o Discurso nas Eleições Presidenciais de 1994. In C.Pinto e H. Guerreiro (org.) América Latina: o Desafio da Democracia nos Anos 90. Porto Alegre, Editora da UFRGS

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

RANIOLLO, Francesco (2000) I Partiti Conservatori in Europa Occidentali. Bologna, Il Mulino, p.313

RANULFO, Carlos (2003) Migração Partidária, Estratégias de Sobrevivência e Governismo na Câmara dos Deputados. In J. G. Tavares (org.) O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Brasília, Instituto Teotônio Villela

ROCHA, Paulo E. (1997), Congresso Nacional e Orçamento Público: o Processo Decisório da Fase Legislativa do Ciclo Orçamentário Ampliado. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.

RODRIGUES, Leôncio Martins. (2002), Partidos, Ideologia e Composição Social. São Paulo, Edusp.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1990) Partidos Políticos não são “Geni”. In Cadernos de Conjuntura Iuperj, n26. Rio de Janeiro, (mimeo)

_____. (1986) 64: A Anatomia da Crise. Rio de Janeiro, Vértice

_____. (1988) Paradoxos do Liberalismo. Rio de Janeiro, Vértice

_____.(1998) Décadas de Espanto e Uma Apologia Democrática. Rio de Janeiro, Rocco.

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

SCHUMPETER, Joseph. (1961), Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro, José Olímpio

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

SCHMIDT, Manfred G. (1992) La Composizione Política dei Governi nelle Democrazie Occidentali. In M. Calise, Come Cambiano i Partiti. Bologna, Il Mulino.

_____. (1997), Germany: The Grand Coalition State. In J. Colomer (org.) Political Institutions in Europe. Londres, Routledge

SOLA, G. (1996), Storia Della Scienza Política. Roma, La Nuova Itália Scientífica

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

SINGER, André, (1994), Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro. São Paulo, Ed. USP.

TAROUCO, Gabriela da Silva. (1999), O Partido da Frente Liberal: Trajetória e Papel no Sistema Político. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciência Política da UNICAMP.

VASSALO, S. (1994) Il Governo di Partito in Itália (1942-1993). Bologna, Il Mulino

WARE, Alan. (1996), *Political Parties and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press

WEBER, Max. (1987) *Economia y Sociedad*. México, Fondo de Cultura

_____. (1993) *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*.

Petrópolis, RJ, Vozes