

EVOLUÇÃO DA LITERATURA SOBRE ESTRUTURA PARTIDÁRIA E SISTEMA ELEITORAL NO BRASIL: ENTRE DUAS DEMOCRACIAS (1945-1964 E 1985 ATÉ HOJE)

Christian Jecov Schallenmueller

Mestrando em Ciência Política pela USP e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).
E-mail: christian.jecov@yahoo.com.br.

RESUMO: O artigo discute a evolução da literatura atinente à interação entre estrutura partidária e sistema eleitoral nas duas democracias no Brasil. Inicialmente, será abordado o modelo de formatação partidária de Duverger, aperfeiçoado por Sartori, que encontrou grande receptividade e repercussão na literatura brasileira. Em seguida, proceder-se-á à reconstrução das críticas consolidadas sobre o aspecto consociativo e delegativo do arranjo político-institucional no Brasil. Por fim, será dada atenção a uma bibliografia mais recente que leva em conta as novas teorias sobre as coordenações partidárias e eleitorais e as experiências dos dois últimos governos brasileiros, que apontariam para a governabilidade democrática.

Palavras-chave: Sistema Eleitoral; Sistema Partidário; Democracia.

ABSTRACT: This paper discusses the progress in literature concerning the interaction between partisan structure and electoral system in both Brazilian democracies. Firstly, this study will approach the Duverge's model of partisan configuration, improved by Sartori, which found wide receptivity and repercussion in the Brazilian literature. Subsequently, the author will conduct a reconstruction of the consolidated critics towards the consociative and delegative aspect of the politic-institutional arrangement in Brazil. Finally, a more recent bibliography that considers the new theories about the partisan and electoral coordination and the last two Brazilian governmental experiences, which would point to the democratic governability, will be handled.

Key words: Electoral System; Partisan System; Democracy.

INTRODUÇÃO

Em setembro de 1966, pouco mais de dois anos depois do golpe militar no Brasil, Giovanni Sartori apresentou uma conferência em Belo-Horizonte sobre a importância da engenharia eleitoral para a estruturação do sistema partidário, revisitando e aplicando novas ponderações sobre as leis de Duverger. No final de sua apresentação, Sartori (1968, p. 297) alertou para o fato de que negligenciar a construção de um sistema partidário estruturado com o auxílio do sistema eleitoral e esperar benefícios do crescimento econômico conduziria ao reconhecimento tardio de que a democracia não é derivada, somente, do desenvolvimento econômico. Se levarmos em conta, com base na esmagadora literatura nacional e estrangeira, que o carro-chefe da política brasileira durante o período democrático entre 1945 e 1964, o qual precedeu a instauração do regime militar visitado por Sartori em seu início, não era o aperfeiçoamento dos sistemas eleitoral e partidário e suas eventuais contribuições para a consolidação da democracia, mas o desenvolvimentismo¹, pode-se dizer que Sartori chamou a atenção para uma mudança de foco na política brasileira: o problema não residiria propriamente na política econômica, mas no sistema eleitoral e partidário. Para ele, o retorno de regimes ditatoriais na América Latina na época mostraria a preponderância da política sobre a economia (1968, p. 298). E, em boa medida, Sartori corrobora a tese, também dominante – e, sobretudo, entre os militares –, de que à época o sistema político era inapropriado para a realidade brasileira, pois tenderia à sua polarização² e/ou à paralisia decisória³. Tendo em vista a construção domesticada de uma nova democracia, os militares – fato singular entre as ditaduras latino-americanas daquele período – mantiveram um sistema partidário, mas marcado pelo bipartidarismo compulsório, até o começo da década de 1980.

A proposta de, num primeiro momento deste trabalho, recuperar alguns dos argumentos centrais esboçados por Sartori em sua conferência tem o condão de identificar, num segundo momento, sua receptividade (em relação a afinidades teóricas e interpretativas de posições na litera-

¹ Ver, entre outros: Cepêda (2001, p. 170 e 171) e Bielschowsky (2000).

² Exemplos de repercussão da tese da polarização social e parlamentar: Hipólito (1985), Santos (1986), Stepan (1974).

³ Quanto à tese da paralisia decisória, o exemplo mais contundente é Santos (1986).

tura brasileira anteriores àquela conferência) e sua repercussão no Brasil (relativa a trabalhos posteriores). Em seguida, veremos as re-interpretações mais recentes sobre a evolução dos sistemas partidário e eleitoral no Brasil em conjunto com os reparos feitos pela literatura internacional contemporânea – aqui ancorada em Cox (1997) – ao modelo de formação partidária de Duverger/Sartori.

1 O MODELO DE FORMATAÇÃO PARTIDÁRIA DE DUVERGER/SARTORI

Segundo Sartori (1968, p. 273), o que estabelece a canalização do comportamento das massas é a estrutura partidária, a qual, por sua vez, pode ser influenciada pelo arranjo do sistema eleitoral. Este deveria formatar e reduzir as inúmeras demandas que surgem com o sufrágio universal.

O autor retoma as leis de Duverger com vistas à sua melhor aplicação e à sua correção teórica. São elas: 1) o sistema majoritário tende ao dualismo partidário; 2) o sistema proporcional tende ao multipartidarismo. Se o sistema é proporcional, na medida em que reflete as preferências, não as formata. Este sistema só influencia restritivamente o voto naquilo que não tem de proporcional⁴. Já o sistema majoritário, justamente porque tem a virtude de desperdiçar um maior número de votos, exerce efeito restritivo sobre o eleitor e sobre os partidos, pois ambos são levados a adotar estratégias de coordenação para o sucesso eleitoral.

Entretanto, de acordo com Sartori, esta engenharia eleitoral produz efeitos restritivos a curto prazo somente em sistemas partidários estruturados, caso contrário os referidos efeitos só se tornam perceptíveis a longo prazo. Por sistema partidário não-estruturado, Sartori (1968, p. 281) entende aquele em que o eleitor estabelece suas preferências de acordo com as personalidades (“notáveis”), e não de acordo com os partidos.

Outro fator que implicaria limitações às leis de Duverger é a existência de minorias com preferências políticas inegociáveis e concentradas em distritos eleitorais específicos. Levando em conta estes argumentos, Sartori (1968, p. 282) sugere duas ponderações sobre as leis de

⁴ Como a restrição de no mínimo 5% de votos para um partido poder compor o Parlamento no caso da Alemanha.

Duverger: 1) o sistema majoritário ajuda a manter o bipartidarismo, mas não conduz a ele, necessariamente; 2) este sistema eleitoral produz o bipartidarismo com duas condições: sistema partidário estruturado e minorias dispersas nos distritos.

Na disposição linear apresentada por Sartori a respeito da força restritiva (“canalizadora”) dos sistemas eleitorais sobre os votos (do mais forte para o mais fraco), o autor assevera que os sistemas latino-americanos estão entre os mais fracos neste sentido. Nestes países, a representação proporcional, aliada a partidos não-estruturados, remove restrições eleitorais prévias e permite a ascensão de novos partidos. Este tipo de sistema eleitoral é ainda prejudicial porque fomenta a competição centrífuga e a criação de oposição nas extremidades (diferentemente da oposição bem menos radical do bipartidarismo), o que alimenta ideologizações e o exercício de uma oposição irresponsável⁵.

Como resultado, a América Latina experimentaria a atomização dos partidos e a referida construção de preferências eleitorais com base em personalidades. Ainda em sua linha argumentativa, os países deste continente teriam sempre dirigido sua preocupação política equivocadamente ao adotarem a representação proporcional em suas esferas legislativas. O sistema majoritário é que permitiria as reformas modernizantes aguardadas nestes países (SARTORI, 1968, p. 290-291).

Porém, o fator central para a estruturação do sistema partidário, segundo Sartori, mais do que o sistema eleitoral (o qual pode auxiliar neste processo, mas não é determinante), é a construção de partidos de massa. O problema para o caso latino-americano é que a construção destes partidos, na medida em que são entidades supra-personalistas e, portanto, abstratas, requer nível razoável de escolaridade dos eleitores (SARTORI, 1968, p. 293). E nesta medida, o sufrágio de analfabetos também seria prejudicial à formatação desejada (SARTORI, 1968, p. 277).

Sartori (1968, p. 276) afirmou também que o advento abrupto do sufrágio universal pode levar ao retrocesso em pouco tempo, e nessa medida o timing e a concessão paulatina do direito de voto é uma questão para técnicos. Por esta posição, pode-se inferir que a democratização em 1945 não tinha respaldo em um sistema partidário estruturado, além de

⁵ Em termos weberianos, talvez poder-se-ia traduzir em “ética de convicção”: uma vez que os partidos menores nunca assumem o poder, despojam-se da “ética de responsabilidade” no exercício da crítica, sempre ideologizada, ao governo.

não obter participação popular (indicativo da inexistência de uma sustentação social para sua perpetuação) e sua instituição foi feita de forma abrupta pelo sistema eleitoral, tendente à fragmentação partidária, sobretudo em razão da representação proporcional, com poucas restrições (alto grau de pureza), na Câmara⁶.

2 AS INTERPRETAÇÕES TRADICIONAIS DA LITERATURA SOBRE OS SISTEMAS PARTIDÁRIO E ELEITORAL NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS BRASILEIROS

A interpretação mais corrente sobre a experiência da estrutura político-eleitoral da Primeira República repercutiu em toda nossa literatura atinente também a outros períodos, em especial no que dizia respeito ao federalismo e ao problema da representatividade no Congresso. Oliveira Vianna (1939), um dos autores mais influentes do centralismo no Brasil, insiste em sua interpretação de que os partidos políticos por aqui sempre zelaram por interesses privados e pela conservação oligárquica no poder. Além de centralista, seu pensamento é também reconhecidamente marcado pelo autoritarismo, vez que assumia, nesta mesma obra, posição anti-partidária, nos moldes do próprio modelo getulista consagrado no Estado Novo (de 1937 a 1945). Os aspectos mais autoritários de sua obra perderam adeptos na medida em que a política nacional se desvencilhava do getulismo, mas o centralismo é notório e atravessa nossa literatura entre esquerda e direita, e no tempo. Campello de Souza (1983), entre outros, ainda que numa perspectiva de preocupação com o arranjo institucional do sistema partidário, também vê no federalismo da Primeira República a garantia para a preservação do poder oligárquico no Brasil, pois macularia os partidos de uma característica eminentemente regionalista.

Para Souza (1983, p. 105 e ss), a democratização abrupta e a necessidade de formação de partidos nacionais sem uma base social consolidada em 1945 foram alguns dos motivos por que o sistema partidário gerado para esta democracia padecia de características parecidas com aquele abortado pelo Estado Novo. Mais do que isso, além do regionalismo e da não-estruturação partidária, a inorganicidade deste processo de constru-

⁶ Veremos a corroboração de algumas destas interpretações no tópico seguinte e sua revisão no último tópico.

ção partidária possibilitou, conforme a autora, a ingerência do getulismo também no regime democrático: o PSD⁷, partido que passou a angariar maior apoio eleitoral durante o período 1945-1964, tinha entre seus integrantes e líderes vários ex-interventores e aliados políticos de Vargas; no PTB⁸ remanescia o cunho sindicalista e, conforme a interpretação dominante, populista do getulismo sobre as camadas urbanas; a UDN⁹, em que se reunia a oposição heterogênea, prezava pela indisciplina (relativamente aos outros partidos); e o PCB¹⁰ teve sobrevida legal de apenas dois anos naquela democracia, o que de fato atestaria o peso getulista sobre a nova ordem partidária e eleitoral.

Adotando perspectiva teórica semelhante à de Sartori, que também é citado pela autora, Souza afirma que a atrofia de poder do Legislativo brasileiro naquela época teria sido derivada em boa medida da não-estruturação do sistema partidário, a qual teria sido corroborada pelo sistema eleitoral: o federalismo e a representação proporcional teriam facultado a sobrevida, respectivamente, do regionalismo dos partidos e do poder oligárquico no Congresso. Ainda na esteira desta interpretação, com um Legislativo fraco, fragmentado e regionalizado, ao Executivo remanesceria a possibilidade de, apelando diretamente ao apoio das massas, centralizar o poder. O termo “populismo” foi a princípio forjado para designar políticos paulistanos como Adhemar de Barros e Jânio Quadros, mas depois foi estendido – graças ao esforço de, dentre outros, Weffort (1978) – para a maioria dos políticos mais importantes da democracia 1945-1964 (de Vargas a Arraes, passando por Kubitschek e João Goulart, o termo virou moeda de troca para rotular o *modus faciendi* da política na época).

Ora, se o populismo era a regra, de acordo com a literatura mais corrente, não pode ter existido sistema partidário estruturado, numa interpretação conforme a chave analítica de Sartori. No Brasil, tal constatação é particularmente relevante, sobretudo no âmbito da cultura acadêmica, pois aqui se disseminou a formulação de Sérgio Buarque de Holanda, de que o homem cordial não consegue separar o Estado e a sociedade civil das personalidades que os representam – este seria um traço característico, e por isso mesmo dificilmente superável, da identidade social brasileira.

⁷ Partido Social Democrático.

⁸ Partido Trabalhista Brasileiro.

⁹ União Democrática Nacional.

¹⁰ Partido Comunista Brasileiro.

Outra característica importante do sistema eleitoral brasileiro da época, e que permaneceria na democracia atual, é a sobre-representação dos Estados menores no Congresso em razão da proporcionalidade incompleta (favorecendo Estados menores e desfavorecendo maiores) na conversão de votos em cadeiras na Câmara e do federalismo no Senado¹¹. Segundo Souza (1983, p. 127 e 133), este teria sido mais um mecanismo para enfraquecer a força dos Estados mais urbanizados e industrializados frente às antigas oligarquias rurais, de modo a reforçar o poder do Executivo na formulação da *polity* nacional. Sartori (1968, p. 133 e 134), assim como grande parte da literatura atinente ao período¹², vê no desentendimento entre o Congresso e o Executivo (provocado pela dissociação e mesmo oposição entre a composição política engendrada pelo Congresso – ligado ao Brasil rural, atrasado e oligárquico – e a composição política do Executivo – eleito pelo trabalhador industrial e pelas elites urbanas, portanto progressista) a explicação para as polarizações que tomaram força no Governo João Goulart e abriram o flanco para o golpe militar.

Como exemplos da interpretação mais repisada sobre o golpe militar, Santos (1986) e Hipólito (1985) aceitaram a dinâmica sustentada por Sartori, de que desvanecendo o poder dos partidos de centro, o sistema partidário tenderia a se polarizar. Lavareda (1999) também indica que o problema de polarizações não estava na radicalização das massas, mas no dilaceramento político das próprias elites. De forma semelhante, Stepan (1974) afirma que os sistemas partidário e eleitoral foram incapazes de filtrar as crescentes e diferentes demandas que se faziam ouvir de um eleitorado em ascensão (sobretudo com o processo de alfabetização) e de uma população urbana cada vez mais politizada. É mais um dos autores que concorda em que a fragmentação política, aliada à crise econômica pela qual o país passava no início da década de 1960, foi o principal fator da incapacidade do sistema político de produzir decisões, o que teria levado ao rompimento da lealdade das elites ao regime.

Tudo isso levou a crer, tanto por parte dos militares quanto (indiretamente, em razão da depreciação da “fragmentação” partidária e da decorrente “polarização”, que teria levado ao golpe) pela maior parte da literatura sobre o tema, que a conferência de Sartori, a despeito de seus

¹¹ Ver, entre outros, Lamounier (1992, p. 31).

¹² Como Hipólito (1985), Santos (1986) e Stepan (1974).

traços conservadores, calou fundo em sua plateia em 1966 ao afirmar que o processo democrático, para permanecer estável, necessita de certo grau de apatia: jogando-se votos fora e limitando-se, assim, a força de partidos menores, o arranjo partidário reduzido tenderia a produzir posições políticas mais amenas.

A instauração do bipartidarismo compulsório no Brasil durante o regime militar (até a década de 1980) pode ser encarada como uma tentativa de domesticação¹³ da fragmentação e da polarização por novo sistema partidário e eleitoral, restringindo, nos termos de Sartori, os fatores dissuasivos e polarizadores ao formatar o escopo de escolha racional dos eleitores.

Na medida em que o sistema eleitoral da nova democracia é, em suas características elementares, muito semelhante ao do período 1945-1964¹⁴, com eleições majoritárias para cargos do Executivo, por maioria simples no Senado e proporcionais nas Câmaras e Assembleias Legislativas, boa parte da literatura via e ainda vê em nossa engenharia política democrática alto grau de fragmentação e de fisiologismo¹⁵. Apesar das prerrogativas dos poderes pró-ativos da Presidência, como a edição de medidas provisórias, portarias e decretos, predominariam, nesta chave interpretativa, os fatores de dispersão, e, em momentos de impasses políticos, a oposição entre o Congresso e o Executivo poderia levar a crises de governabilidade¹⁶.

Esta visão influenciou a interpretação sobre o fracasso político-institucional da democracia precedente, de modo que a Constituição de 1988 dotou o Executivo de poderes pró-ativos bem superiores àqueles (considerados já intensos pela literatura) encontrados durante o regime de 1945-1964: além daqueles já citados, o Executivo se tornou a entidade que, de direito e de fato, tem o maior poder de iniciativa legislativa, e em

¹³ Até mesmo ironizada pelo próprio Sartori (1968, p. 291-292), o qual alerta para a efetividade de tal medida apenas a longo prazo na hipótese em que o sistema partidário ainda permanece fundado em referências personalistas, ou seja, é não-estruturado.

¹⁴ Com a diferença importante da inclusão do voto de analfabetos, entre outras diferenças a que me reportarei mais tarde.

¹⁵ Por exemplo, Kinzo (1997) e Lamounier (1992 e 2005). Ver também a reconstituição da evolução da literatura brasileira sobre o tema feita por Palermo (2000).

¹⁶ De fato, mesmo antes da crise 1961-1964, o Executivo na democracia anterior apresentava índices de sucesso na aprovação de propostas no Congresso bem inferiores aos índices encontrados na atual democracia (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 102-103).

geral com alto grau de cooperação do Legislativo para verter os projetos em lei (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Mas se a Presidência se tornou mais forte, o Congresso ainda seria fragmentado e consociativo, em decorrência da manutenção da essência do sistema eleitoral. Para os autores que partilham da visão de O'Donnell (1994), este é o formato político-institucional que promoveria o desenvolvimento de democracias delegativas (uma espécie de versão atualizada do antigo populismo)¹⁷.

3 NOVOS DADOS E INTERPRETAÇÕES DA LITERATURA MAIS RECENTE

O debate sobre as influências recíprocas entre sistema partidário e sistema eleitoral ganhou recentemente, por meio da teoria dos jogos, uma nova ferramenta analítica que possibilitou tornar mais precisas as ponderações feitas inicialmente, e muito influentes, como já mencionado, por Duverger e aprimoradas por Sartori. Antes de entrarmos propriamente no terreno das re-interpretações da literatura sobre o arranjo político-institucional específico do Brasil durante seus regimes democráticos, a proposta é visitar brevemente um dos autores¹⁸ que contribuíram para a disseminação destas novas teorias sobre as interações entre sistema eleitoral e estratégias de coordenação partidária e eleitoral. Isto porque esta mais recente literatura brasileira identificará, especialmente na nova ordem democrática, nos institutos da coligação partidária e da coordenação

¹⁷ É importante ressaltar que existem diferenças de interpretação entre os autores mencionados acima, quando procurei indicar a força e as categorias analíticas da interpretação dominante sobre a organização partidária e eleitoral do Brasil nas duas democracias. Exemplo: Lamounier (1992) vê no consociativismo um óbice à governabilidade e, nesta medida, à democracia; por outro lado, O'Donnell (1994) vê no excesso de poder do Executivo frente a um Legislativo fraco o problema democrático, pois em momentos de crise haveria a intensificação do conflito entre estas duas esferas e o bloqueio do Executivo por um Legislativo ressentido. Portanto, nestas duas interpretações há uma diferença importante, mas ambos concordam em que há, em qualquer caso, um problema no arranjo institucional para a democracia (e sua decidibilidade), e o fundamento deste problema é o mesmo: fragmentação partidária, regionalismo, consociativismo e sistema eleitoral que reitera estas características do sistema partidário no Congresso, determinando uma relação conflitiva deste com o Executivo.

¹⁸ Cox (1997) é especialmente interessante para o escopo deste trabalho pelo fato de desenvolver seus argumentos e exemplos em contraposição ou pelo menos com o fito de retificar as leis de Duverger e sua adaptação realizada por Sartori, de que tratamos no início deste texto.

entre partidos e entre eleitores, uma das peças fundamentais para a estabilidade político-institucional contemporânea no Brasil.

Em muitos aspectos, o texto de Cox (1997, p. 17) reafirma as posições de Duverger e Sartori, como, por exemplo, na noção de que tanto o sistema eleitoral influencia o partidário quanto vice-versa, pois dependendo dos partidos e de suas afinidades, coalizões diferentes tomam lugar. Ainda nesta linha, reitera a ideia de que a coordenação eleitoral tende a propiciar uma representatividade menos extremista. E esta coordenação, embora presente também nas representações proporcionais, seria, a princípio, mais efetiva em sistemas majoritários: neste sentido, ainda não muito distante do modelo de Sartori, quanto maior a representatividade do sistema, menor o estímulo à coordenação eleitoral.

Mas muitos são os fatores que, de acordo com Cox, introduzem ressalvas a estas observações. Duverger e Sartori teriam negligenciado (embora este último tenha feito um esforço de ajustar a aplicabilidade das leis do primeiro) uma série de pressupostos para a enunciação das famosas leis, como, por exemplo, a interação entre sistemas partidários de um mesmo país atuando como fator de interferência na esperada redução do número de partidos em eleições majoritárias (COX, 1997, p. 21-24): se há um nicho de representação proporcional, como na Câmara dos Deputados no Brasil, isso influencia no número de opções ao eleitor no âmbito das eleições presidenciais, pois mesmo os partidos menores, embora não tenham chances de elegerem um presidente, podem experimentar um ganho para as eleições proporcionais permanecendo em evidência (e usando seu tempo para propaganda eleitoral na televisão) na majoritária. Ainda, Cox ressalta também que este tipo de generalização legislante sobre o comportamento eleitoral, que tanto ele quanto Duverger e Sartori realizam, pressupõe um eleitor racional-instrumental preocupado apenas com uma única eleição (COX, 1997, p. 71). Mas é preciso ter em mente, como alerta Cox, que este tipo de pressuposição, embora analiticamente útil, dificilmente se repete na prática, já que, por exemplo, apesar de um partido entender que seu candidato não tem chances de vencer a próxima eleição, pode lançar sua candidatura mesmo assim, para não perder a evidência da legenda e assim prejudicar ainda mais as possibilidades eleitorais para o pleito seguinte (COX, 1997, p. 170)¹⁹. Isso sem contar com

¹⁹ Além disso, outra restrição às leis de Duverger se refere à indefinição do pleito, pois neste caso não há porque um partido desistir de sua candidatura (COX, 1997, p. 72), ou à completa definição, pois aqui as coligações são inócuas e apenas desgastantes para o partido já tido como vencedor (COX, 1997, p. 97).

a possibilidade, não aventada por Cox, de reversão das expectativas eleitorais no curso da campanha partidária, que pode causar reviravoltas, como muitas eleições confirmam, na distribuição de preferências.

De qualquer forma, em suma, Cox (1997, p. 96) afirma que estudou vários tipos de sistemas majoritários e em muitos casos verificou multipartidarismo, de modo que o sistema majoritário não seria condição suficiente (pois há sistemas majoritários com multipartidarismo) nem necessária (pois há representações proporcionais com bipartidarismo) para o dualismo partidário.

No modelo de Cox (1997, p. 26-27), seriam três as variáveis do processo eleitoral²⁰: em primeiro lugar, o sistema eleitoral; em seguida, a composição e a coordenação partidárias (que levam em conta as regras do sistema eleitoral e as possíveis perdas ou ganhos de coligações, com base nas expectativas sobre a distribuição de votos); e, por último, a votação estratégica dos eleitores, já formatada pelo sistema eleitoral e pela coordenação partidária. Tendo em vista este encadeamento de filtros eleitorais, a composição final de um governo (resultante das eleições), bem como a expectativa em torno de sua estabilidade, dependem do conhecimento, por parte das agremiações partidárias, das regras do jogo eleitoral: neste sentido, a capacidade de realizar as coligações certas para um determinado sistema eleitoral e para uma determinada distribuição de preferências é também fator que conta para o futuro sucesso na composição do governo (e suas chances relativas à governabilidade) e para sua estabilidade. Em outras palavras, o sistema eleitoral não pode ser considerado como bom ou ruim por si só: as regras do jogo não definem de antemão seu resultado. Há que se levar em conta, pelo menos com o mesmo grau de atenção, para a capacidade de composição política dos jogadores (em especial dos partidos).

É tendo no horizonte esta preocupação que a literatura mais recente sobre o arranjo político-institucional no Brasil revisita as antigas interpretações comentadas no tópico anterior e traz para a discussão novos dados, antes não tratados com o devido cuidado. Figueiredo e Limongi (1999, p. 101), por exemplo, sustentam que o novo arranjo bem-sucedido (no sentido da governabilidade²¹) entre o Executivo e o Legislativo na ordem

²⁰ Aqui invertei apenas a ordem de exposição das variáveis tal como apresentada por Cox no trecho referido.

democrática atual se dá apoiado em linhas partidárias e coalizões, de modo que os partidos se comportam como atores coletivos. Além disso, a despeito da fragmentação partidária (ainda maior na democracia atual do que na anterior), a disciplina, orientada não só pelo partido, mas pela coalizão a que pertence, é mais alta do que considera a literatura (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 111). Isso daria maior previsibilidade às decisões políticas, além de tornar possível a inteligibilidade do processo político, pois, em detrimento da fragmentação das legendas, a disciplina nas coalizões permitiria o discernimento entre esquerda e direita (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 113 e 119). A cooperação com o governo se daria, assim, em bases partidárias, não individuais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 123), o que denotaria também a estruturação (pelo menos em curso) do sistema partidário brasileiro nos termos de Sartori. Aqui, se existe um problema no desempenho do aparato político institucional, ele estaria menos no sistema partidário, o qual consegue, com razoável sucesso, estabelecer as coordenações que dão inteligibilidade e que permitem a formação de uma maioria estável (ainda que com o revezamento de partidos no apoio, nas diferentes pautas) para a sustentação do governo, do que no sistema eleitoral, o qual continuaria a possibilitar a proliferação de legendas no Congresso. A fragmentação partidária, neste sentido, não é um fator que, por si só, seja um problema para a governabilidade ou para a estabilidade democrática nos últimos anos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 70).

Palermo (2000) chama a atenção para um enfoque que tem suas afinidades com o anterior, sobretudo no que diz respeito à importância das coligações partidárias para a formação do governo e para a estabilidade da relação Executivo-Legislativo durante os respectivos mandatos, mas atenua a afirmação de que haveria um poder excessivo do governo frente ao Congresso. Para Palermo (2000, p. 544-545), a cooperação dos parlamentares com a política governamental leva em conta o debate dos líderes do governo com lideranças da coalizão e mesmo negociações individuais do chefe do Executivo com parlamentares que não estão em sua

²¹ No decorrer dos mandatos dos presidentes brasileiros de 1989 até 1998 (escopo da pesquisa destes autores), o índice de aprovação obtido pelos projetos de lei do Executivo no Congresso ficou em torno de 71%, contra 52% para o mesmo índice entre 1951 e 1964 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 102). Neste sentido, com o auxílio da força dos instrumentos pró-ativos de que o Executivo foi dotado na nova ordem constitucional, como já foi comentado neste trabalho, seu comando da *polity* brasileira é notório.

base de sustentação, tudo isso para buscar o apoio necessário às conversões de medidas provisórias em lei, à aprovação de projetos legislativos, à instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito de acordo com o interesse do Executivo etc. Ainda assim, o governo experimentalista, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (que junto com os governos de Lula obteve os melhores índices de aprovação de projetos do Executivo no Congresso na nova República), cerca de 10% de veto no Legislativo, o que denotaria que, mesmo sendo a cooperação a regra, ela não estabelece uma relação de domínio completo do Executivo sobre o Legislativo, o qual, ao contrário, também conseguiria impor seus limites sobre a Presidência (PALERMO, 2000, p. 543-545). Nesta chave interpretativa, o núcleo decisório estaria na coalizão (PALERMO, 2000, p. 547), mas o governo é levado a sempre negociar, muitas vezes não sem um desgaste político e concessões (como a atribuição de Ministérios a partidos que compõem a base governista, por exemplo), com o Congresso. A necessidade de coordenação partidária não está presente apenas antes das eleições, mas também durante o *policy-making* dos mandatos legislativos e executivos.

Kinzo (2004, p. 23) lembra que a experiência da oposição durante o regime militar possibilitou a criação de partidos com bases nacionais mais sólidas, e o fato de a redemocratização ter contado com grande participação popular foi outro fator que contribuiu para a consolidação de um regime democrático mais estável e duradouro. Além disso, são de se notar, na nova República, avanços na contestação pública²², quando comparada com a existente durante o período entre 1945 e 1964: não apenas as regras do jogo estão mais assentadas (sem as intervenções militares do período anterior), mas as restrições ao exercício da oposição também cederam (em contrapartida, por exemplo, à ilegalidade do PCB na democracia anterior). Mais do que isso, um partido de esquerda conseguiu chegar ao comando do governo nacional, sendo, em sua visão, o PT²³ um partido de massas (KINZO, 2004, p. 26).

Outro fator importante referente à inclusão no processo democrático diz respeito ao direito de voto dos analfabetos a partir de 1985. Segundo Nicolau (2002, p. 263), a exclusão dos analfabetos durante mais de um século²⁴ teria sido o principal obstáculo para a ampliação do eleitorado no

²² Segundo ela mesma (2004, p. 26), nos termos de Dahl (1971).

²³ Partido dos Trabalhadores.

Brasil. Em 1945, por exemplo, em plena inauguração democrática, apenas 10% da população total pôde votar, pois era defeso o sufrágio aos analfabetos. O crescimento constante do eleitorado a partir daquele ano, todavia, só pode ser explicado pela diminuição gradual do contingente de iletrados (NICOLAU, 2002, p. 274), pelo menos até 1985.

Mas se, por um lado, a representatividade experimentou vários avanços nos últimos anos, a responsividade institucional ainda teria falhas: segundo Kinzo (2004, p. 28-33), o sistema eleitoral brasileiro é complicado²⁵, a representação proporcional com lista aberta fomentaria disputas individuais entre candidatos a deputado, cujo número seria exagerado, e haveria excessiva aliança entre partidos para conseguirem atingir metas eleitorais (e estas alianças também mudariam de um pleito para outro), além da conhecida fragmentação e ausência de redutos eleitorais claros dos partidos, bem como um certo descontrole na migração de parlamentares entre eles. Tudo isso prejudicaria, diferentemente da posição de Figueiredo e Limongi (1999), a inteligibilidade do processo eleitoral e mesmo político. E embora Kinzo (2004, p. 33-34) tenha considerado o PT no início de seu texto como um partido de massas, com relação à maioria dos partidos, pelo fato de ainda não terem estabelecido um padrão de apoio, nosso sistema partidário ainda estaria longe de ser estruturado.

Dito de outra forma, se de fato a coordenação entre partidos foi o que possibilitou um arranjo estável e emprestou decidibilidade política para a interação Congresso-Executivo, a despeito das falhas no sistema eleitoral e da não-estruturação do sistema partidário, esta coordenação também tem seus custos, e notadamente o custo de tornar menos claro e discernível o processo político e, portanto, haveria perda de responsividade em relação aos eleitores.

Outra preocupação aventada por Kinzo se refere às elevadas taxas de votos inválidos nas eleições: uma vez que no Brasil o voto é obrigatório para a vasta maioria dos eleitores, Kinzo sugere verificar a mobilização eleitoral pela quantidade de votos válidos, excluindo-se, portanto, brancos

²⁴ Entre 1842 e 1882 não havia qualquer requisito eleitoral atinente à alfabetização, o que, entretanto, não significava, necessariamente, uma verdadeira inclusão da camada mais pobre da população, mas antes a remoção de um eventual impeditivo eleitoral para muitos dos oligarcas brasileiros, caso só alfabetizados pudessem votar (Nicolau, 2002, p. 260 e ss).

²⁵ Em função do misto de sistemas: representação proporcional nas Câmaras e Assembleias Legislativas, maioria simples no Senado e sistema majoritário nos Executivos.

e nulos. A autora constatou uma porcentagem sempre superior a 20% de votos inválidos nas eleições legislativas, e mesmo nas executivas, donde concluiu uma elevada taxa de protesto nos pleitos, indicando algum tipo de insatisfação do eleitorado²⁶.

Sobre este ponto, Nicolau (2002, p. 292-293) chama a atenção para a introdução da urna eletrônica no processo de votação: segundo este autor, além de ter minimizado as possibilidades de fraudes, esta urna facilitou a votação e reduziu significativamente a quantidade de votos inválidos. Embora ainda altas, o fato de as taxas de votos inválidos terem caído bastante significaria, de acordo com o autor, que boa parte daqueles votos não representava protestos contra as eleições, mas poderiam indicar apenas uma dificuldade que boa parte do eleitorado tinha no trato com as antigas cédulas eleitorais brasileiras, tidas pelo autor como umas das mais complicadas do mundo.

CONCLUSÃO

Levando em conta a reconstrução da evolução bibliográfica sobre o arranjo político-institucional brasileiro entre as duas democracias (1945-1964 e de 1985 aos dias atuais) feita até aqui, o que remanesce das considerações da antiga literatura, e que de fato é uma diferença importante, é a identificação da participação popular no processo de redemocratização e da formação de partidos durante a década de 1980, os quais nas primeiras eleições da nova democracia já se configuravam como associações políticas relativamente estáveis e com coesão ideológica e base social maiores²⁷. A grande diferença com relação ao antigo arranjo institucional está na existência de maiores e mais intensos poderes pró-ativos do Executivo na democracia atual.

Entretanto, a nova democracia e as interpretações mais recentes, que reformulam as antigas críticas sobre o consociativismo ou sobre o

²⁶ Kinzo (2004, p. 31) chega a mencionar que a introdução das urnas eletrônicas no processo de votação pode ter ajudado na queda significativa dos votos inválidos, mas não explicita a razão desta queda, já que, neste caso, teria de reconhecer que nem todos os votos inválidos realizados antes da introdução da urna eletrônica representavam algum tipo de protesto.

²⁷ O advérbio “relativamente” e o adjetivo “maiores” se referem à comparação entre os sistemas partidários das duas democracias no Brasil, e não à comparação entre o sistema brasileiro e sistemas internacionais.

aspecto delegativo dos regimes democráticos no Brasil, indicam que o formato institucional, embora seja fator relevante, não é determinante para o desenrolar da política. Neste sentido, esta visão também sugere a adoção de um outro prisma para a consideração do insucesso da democracia anterior, na qual, da mesma forma, se o arranjo institucional permitiu a paralisia decisória e a polarização das elites políticas, não pode ser encarado como a razão delas, sob pena de se desconsiderar a atuação dos sujeitos políticos envolvidos no processo. Mais uma vez, é importante ressaltar que as regras do jogo democrático contribuem para torná-lo mais ou menos representativo, mais ou menos governável, com maior ou menor grau de responsividade, contudo, seu sucesso não pode deixar de levar em conta também a capacidade dos atores políticos de respeitarem estas regras e de coordenarem com base nelas, a fim de imbuí-las de estabilidade. Neste sentido, os atores políticos parecem ter entendido que para o funcionamento das regras, intrincadas, deste jogo democrático é preciso fazer alianças.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CEPÊDA, Vera Alves. O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado (ensaios em homenagem aos seus 80 anos)*. São Paulo: Editora 34, 2001.

COX, Gary. *Making votes count*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

HIPÓLITO, Lucia. *De raposas e reformistas – o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KINZO, Maria D'Alva Gil. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. In: *Parcerias estratégicas*, v. 1, n. 3, 1997.

_____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, 2004.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.

_____. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LAVAREDA, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964)*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Revan, 1999.

NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral no Brasil. In: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy? In: *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, 1994.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. In: *Dados*. 43 (3), 2000.

SANTOS, W. Guilherme dos. *1964: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SARTORI, Giovanni. Political development and political engineering. In: MONTGOMERY, J. D.; HIRSCHMAN, A. O. *Public Policy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1968. v. XVII.

SOUZA, Maria do C. Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.

STEPAN, Alfred C. *Brasil, los militares y la política*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.

VIANNA, O. *O idealismo da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

WEFFORT, F. C. *O populismo na política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

Data Recebimento: 25 de julho

Data Aceite: 25 de agosto