

ISSN 2318-4248



Revista **Parlamento e Sociedade**



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**



Organizações partidárias

José Paulo Martins Junior¹

Resumo

O presente artigo pretende abordar as Organizações Partidárias. Primeiramente serão apresentadas as principais teorias sobre as organizações partidárias e resgatados alguns dos seus mais importantes conceitos históricos. Em seguida, trato das análises mais recentes que discutem o declínio dos partidos. Na terceira parte analiso os partidos políticos no Brasil, especialmente o sistema partidário mais recente, surgido a partir de 1979. Finalmente, a guisa de considerações finais, apontarei alguns caminhos para as nossas organizações partidárias a partir da teoria e de evidências empíricas.

Introdução

Esse texto é baseado na palestra que proferi no Ciclo de Debates sobre Reforma Política organizada pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Fui convidado para falar sobre Organizações Partidárias. Esse tema é muito amplo, muito complexo; afinal, os partidos políticos são as mais importantes organizações dos sistemas políticos contemporâneos, sejam eles democráticos ou não.

Para dar conta dessa tarefa, optei por organizar a palestra e, consequentemente, esse texto em quatro partes. Na primeira serão apresentadas as principais teorias sobre as organizações partidárias e resgatados alguns dos seus mais importantes conceitos. Em seguida, trato das análises mais recentes que discutem o declínio dos partidos. Na terceira parte, que considero mais importante, analiso os partidos políticos no Brasil, especialmente o sistema partidário mais recente, surgido a partir de 1979. Finalmente, a guisa de considerações finais, vou tentar apontar alguns caminhos para as nossas organizações partidárias a partir da teoria e de evidências empíricas.

1 Cientista político e professor do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Teoria das organizações partidárias

Na minha visão, nenhum autor conseguiu formular uma teoria mais duradoura sobre os partidos políticos do que o alemão Robert Michels. Ele escreveu em 1912 que as organizações partidárias, todas elas, tendiam à oligarquização. Em sua análise, filiada à corrente de pensamento denominada Elitismo, defende a ideia de que, mesmo nos partidos mais devotados à democracia, a expansão e o desejo de vitória eleitoral e da manutenção em si da organização exigem a concentração de poder nas mãos de alguns poucos líderes partidários.

A chamada “lei de ferro das oligarquias” mostra sua força teórica e persistência na análise da realidade partidária, especialmente a brasileira. Quase todos os nossos partidos são dominados por pequenas oligarquias. Mesmo partidos mais permeáveis à participação são controlados por figuras centrais das organizações.

Já partindo da premissa de organizações centralizadas, em meados do século XX, outro autor importante, cujas teorias continuam válidas, Duverger (1980) lançou luzes sobre a estrutura dos partidos políticos, seus elementos de base, sobre a articulação intrapartidária e sobre as relações entre eles, desde as origens desta instituição política.

Duverger se mostra preocupado em tentar compreender os problemas da evolução das estruturas de partido e de suas relações com o Estado. Ele procura se distanciar das análises correntes em seu tempo que privilegiavam, seguindo a tradição liberal, as doutrinas, ou, seguindo a tradição marxista, as bases sociais. Mais do que essas duas noções, o trabalho desse autor se orienta para a estrutura da organização partidária. Sendo assim, a origem, a forma, os elementos de base, a articulação e os membros, direção, militantes, eleitores e simpatizantes, dos partidos são elementos essenciais em sua abordagem.

Dentre suas inúmeras contribuições, considero duas as mais importantes. Duverger dá grande importância para as origens dos partidos, distinguindo-as em duas: partidos de origem interna ou externa ao parlamento. Os de origem interna, tipicamente liberais e conservadores, eram liderados por parlamentares, criados ainda antes da extensão do sufrágio, nos quais os políticos detentores de mandato possuíam autonomia frente à organização e conferiam-lhe grande descentralização interna. Já os de origem externa surgiram a partir de outras organizações, notadamente os sindicatos. Na medida em que o sufrágio foi se ampliando e os trabalhadores foram admitidos na disputa política, partidos de cunho trabalhista ou socialista começaram a eleger seus representantes. Neles, os políticos tinham menor autonomia e havia mais centralização organizacional.

Com relação aos sistemas partidários, Duverger teorizou sobre a relação que existe entre eles e os sistemas eleitorais. Ele identificou que sistemas majoritários de turno único, conhecidos pelo nome em inglês de *first past the post* tendiam a produzir sistemas bipartidários, e que sistemas majoritários de dois turnos e sistemas proporcionais tendiam a criar sistemas pluripartidários. Dois efeitos principais atuavam na relação entre sistemas eleitorais e sistemas partidários: o efeito mecânico e o psicológico. A mecânica do sistema eleitoral majoritário dificulta que minorias obtenham cadeiras que são mais facilmente obtidas em sistemas proporcionais. O grau de dificuldade em obter cadeiras tem um efeito psicológico sobre o eleitor que pode preferir adotar um voto útil e depender da chance de seu partido preferido eleger candidatos.

O livro de Sartori (1982) é um dos mais influentes trabalhos sobre os partidos e os sistemas partidários já publicados. Na primeira parte, Sartori reconstrói o debate sobre os partidos desde Voltaire, Bolingbroke, Hume e Burke até autores mais recentes como Blondel, Janda, Lapalombara e Duverger. Nessa reconstrução, ele mostra a transformação na maneira como era trata a divisão dentro da política. Até a consolidação dos estados nacionais e do triunfo da burguesia como classe dominante, a divisão entre os homens no mundo político era vista negativamente e as divisões eram denominadas de facções. Estas eram encaradas como partes contra o todo, em sabotagem ao todo. Pouco a pouco, a divisão passa a ser vista como tolerável e a noção de partido começa a suplantá-la. Os partidos, mais que toleráveis, se tornam, ao longo do século XX, nos atores centrais e dominantes nos sistemas políticos. A partir deste ponto, ele define o que entende por partido político: qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições e seja capaz de colocar, através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos. Ele analisa o partido de dentro, abordando sua estrutura e suas facções internas.

Na segunda parte do livro, a preocupação do autor se volta para os sistemas partidários, procurando entender o que é um partido relevante para o sistema, o número de partidos e como se realiza ou não a competição entre os partidos. Talvez nesse ponto resida a principal contribuição de Sartori. Ele indica que um partido é relevante, não apenas em função de sua posição de poder, mas também por seu potencial de coalizão e/ou de chantagem. Mesmo um partido com poucas cadeiras pode ser relevante para compor uma coalizão governamental ou para alterar a dinâmica da competição, dotando-a de uma força centrífuga.

Para ele não basta somente considerar o número de partidos relevantes em um dado sistema, sendo necessário, além disso, conhecer a dinâmica da compe-

tição. O sistema partidário pode ser competitivo ou não competitivo. Pluralismo polarizado e moderado, bipartidarismo e partido predominante são situações de sistemas competitivos, enquanto partido único e partido hegemônico determinam sistemas não-competitivos. A tipologia adotada por Sartori foi utilizada por diversos autores, inclusive brasileiros, como Wanderley Guilherme dos Santos em sua análise sobre a crise política que levou ao golpe de Estado em 1964.

Panebianco (2005) enfoca aspectos dos partidos pouco explorados por seus antecessores, salvo Duverger e Michels. Sua análise privilegia os aspectos organizacionais e as relações de poder no interior dos partidos. O autor enfatiza a dimensão do poder na organização partidária, explicando o funcionamento e as atividades organizativas em termos de alianças e conflitos pelo poder entre os diversos atores que compõem a organização. A dinâmica da luta pelo poder, além da influência do entorno – ou melhor, do meio ambiente em que a organização está inserida –, oferece as chaves principais para entender o funcionamento dos partidos, assim como suas transformações. As organizações também servem para garantir ou acrescentar poder àqueles que as controlam.

Conceitos importantes para o estudo dos partidos foram propostos por Panebianco, entre eles o de modelo originário, institucionalização forte ou fraca, incentivos coletivos e seletivos e entorno partidário. Ao final do livro, publicado em 1982, o autor aponta para novos caminhos para o estudo dos partidos. Eles passavam por um processo de transformação de um modelo “burocrático de massas” para outro denominado “profissional eleitoral”, atribuindo a este processo uma crise nos partidos.

Transformações nas organizações e o declínio dos partidos políticos

Os autores citados anteriormente, Michels, Duverger, Sartori e Panebianco, são alguns dos mais importantes teóricos dos partidos políticos. Não obstante, suas análises recaem sobre um tipo histórico específico de partido político, denominado partido de massa. Agora, é importante destacar que ao longo do tempo ocorreram importantes mudanças nos modelos de organização partidária.

Parte importante das discussões sobre o declínio dos partidos políticos está relacionada a um modelo específico de partido, o já citado partido de massa. Katz e Mair (1995) identificam quatro diferentes modelos de partidos, quais sejam: partidos de elite, organizações típicas do século XIX, pré-expansão do sufrágio, em que os recursos políticos estavam altamente concentrados nas mãos de uma

pequena minoria que objetivava a distribuição de privilégios; partidos de massa, organizações surgidas nos últimos decênios do século XIX e que persistiram até a segunda metade do século XX, período de constante expansão do eleitorado em quase todos os países do mundo, cujos recursos políticos ainda estão concentrados, mas com maior dispersão, especialmente em mãos de pessoas que almejavam reformas sociais; partidos *catch-all*, ou – como gosto de chamar –, “partido pega-tudo”, organizações surgidas após a segunda guerra mundial, menos orientadas ideologicamente, em busca de um eleitorado o mais amplo possível para vencer as eleições, e, finalmente, os partidos-cartel, organizações surgidas a partir dos anos 70 com íntimo relacionamento com os meios de comunicação de massa, com campanhas eleitorais fartamente financiadas por empresas privadas, muitas vezes com negócios com o governo, e que recebem subvenções estatais. Esses modelos de partidos identificados por Katz e Mair são úteis para uma compreensão mais realista dos partidos políticos. Eles são organizações extremamente complexas que se adaptam e se conformam de acordo com as características e transformações dos sistemas políticos.

Partidos políticos mudam, eles têm que mudar para continuar existindo. Sem dúvida, um dos principais indicadores da crise dos partidos políticos é a proporção de eleitores que se identifica com eles. Em grande parte dos países desenvolvidos, senão em todos, ocorreu declínio na identificação partidária. Diversas pesquisas de opinião mostram dados consistentes nesse sentido. Cada vez mais eleitores se tornam independentes dos partidos, não precisam mais deles para obter informações sobre as candidaturas, as quais estão na mídia, o que privilegia os candidatos.

Em sua pesquisa sobre o declínio dos partidos e a ascensão dos candidatos nos Estados Unidos da América, Wattenberg (1998) analisa matérias jornalísticas publicadas em grandes veículos impressos. Em 1945, para cada menção a partido havia duas menções a candidato, o que aumenta constantemente até os anos 90 quando chega a ultrapassar dez menções a candidatos. Com isso, ele procura mostrar que a mídia ocupou um espaço político que antes pertencia aos partidos.

Mais recentemente, no cenário internacional, analistas do comportamento eleitoral passaram a reposicionar os partidos políticos nos modelos que construíam (cf. Dalton & Wattenberg, 2000, Dalton & Wattenberg, 1993, e Dalton, McAllister & Wattenberg, 2003). Em boa parte das democracias ocidentais, a identificação partidária se enfraquece. Se os estudos anteriores, especialmente os das décadas de 40 a 60, mostravam que a identificação partidária era estável e central para a definição do voto nas eleições presidenciais, a partir dos anos 70 novos

trabalhos apontam e apresentam evidências do declínio da influência exercida pelos partidos sobre os eleitores. Novos dados empíricos indicam considerável declínio nas taxas de identificação partidária e de aumento no voto dividido: o voto em candidatos de partidos diferentes para os diferentes cargos em disputa, nos EUA, na Grã-Bretanha, na Itália, na Alemanha – isto é, em quase todos os países democráticos ocidentais com regimes estáveis.

Dalton (2007) mostra que ocorreu uma mudança na orientação dos cidadãos. Segundo ele, muitos autores acreditam que está ocorrendo um processo de desengajamento da política e de desencanto com o processo democrático. Ele apresenta algumas evidências que sustentam essa noção, tais como uma diminuição no apoio a autoridades e na confiança nas instituições políticas. Por outro lado, mantêm-se inalterado o apoio ao regime democrático e a noção de comunidade política. A partir dessas evidências, o autor acredita que o cidadão contemporâneo das democracias ocidentais é um democrata insatisfeito.

Os partidos políticos no Brasil

Sempre houve uma mentalidade antipartidária no Brasil. Muitos de nossos pensadores, como Oliveira Viana (1949), condenavam as instituições liberais, os partidos e as eleições. Mesmo assim, desde a independência grupos políticos se organizam e se transformam, a partir do segundo reinado, em partidos de elites. Isso significa que no Brasil, assim como na Inglaterra, na França e nos EUA, berços do liberalismo econômico e político, os partidos surgiram ainda na primeira metade do século XIX. Mas as semelhanças entre eles não vão muito além das datas. O liberalismo político brasileiro sempre ficou restrito às elites. Enquanto o sufrágio se estendia em todas as democracias ocidentais, atingindo o sufrágio universal ou quase isso na entrada do século XIX, o Brasil entrava no século XX com menos de 2% de eleitores. Havia atingido 10% de participação eleitoral em 1872, mas a reforma eleitoral de 1881 impôs barreiras censitárias mais restritivas.

Durante todo o Império, os gabinetes chefiados pelo Partido Liberal e pelo Partido Conservador se sucedem mantendo a aparência de Monarquia Constitucional. O liberalismo político brasileiro era às avessas. O Imperador escolhia o ministério, que se encarregava de vencer as eleições. Nunca, em momento algum durante o Império brasileiro, houve alguma ação que promovesse a igualdade entre os homens; nem a abolição da escravidão foi realizada com tal fim. Aqui, o liberalismo político era um jogo das elites, as elites proprietárias de terras, de escravos, de rendas e de cargos e honrarias.

A República não promoveu alterações no *status quo*; manteve como classe dirigente os proprietários de terra, a elite agroexportadora. A escravidão já não existia mais para suprir as lavouras, mas não se optou por utilizar a mão de obra local e sim importá-la, mantendo a população pobre nativa ainda distante de qualquer ideia de sociedade. A política dos governadores consolidou a primazia das elites paulista e mineira no País. Seu mecanismo de funcionamento consistia na ampla liberdade das oligarquias estaduais, às quais bastava apoiar o candidato oficial.

Os partidos da República Velha foram ainda mais restritivos que os do Império, uma vez que eram partidos estaduais. Os mais importantes eram os partidos republicanos paulista e mineiro (PRP e PRM). Dominados pelos proprietários rurais, eram partidos de elites, diferentes dos partidos de massas que cresciam e exacerbavam suas ideologias na Europa e nos Estados Unidos.

A total incapacidade do sistema político brasileiro de dar conta do processo de modernização pelo qual o País passava levou a uma grande instabilidade política, com levantes armados em grandes cidades. O modelo de partido de elite se mostrava inadequado para a nova realidade política e acabou por culminar no golpe de Estado de 1930.

Os 15 anos do primeiro período de Getúlio Vargas promoveram uma revolução – conservadora, é claro – no País. Os partidos foram abolidos durante esse período. A Revolução de 30 e seus desdobramentos levaram a marca da centralização e do fortalecimento do Estado, especialmente o desenvolvimento de burocracia civil e militar. O ditador se torna a liderança incontestável no País.

Foi somente quando o Brasil se engajou na segunda guerra mundial que se iniciou um processo de abertura política. Inicialmente, houve certa liberdade de imprensa; depois, discussões para a realização de eleições e para a organização de partidos políticos e a concessão de anistia aos presos políticos e exilados – tudo amplamente controlado pelo regime varguista.

Campello de Souza (1976), em seu trabalho “Estado e Partidos Políticos no Brasil”, identifica em dois aspectos limitações no sistema político brasileiro quanto à legitimidade da representação política. O Estado controlava as principais arenas decisórias, o que comprometia o desenvolvimento e a institucionalização daqueles que deveriam ser, num regime democrático, os veículos condutores das demandas sociais, os partidos políticos. A democracia brasileira nasceu tutelada, sob controle da ditadura.

Com relação ao nosso tema, as organizações partidárias foram criadas a partir de legislação imposta por um Decreto-Lei de autoria do Ministro da Justiça do

Governo Vargas. Os principais partidos foram formados sob os auspícios do varguismo ou contra ele.

O Partido Social Democrata - PSD foi montado com base na burocracia do Departamento Administrativo do Serviço Público e nas interventorias estaduais. Ao nascer com base nacional, foi o principal partido do período, embora sempre com votações declinantes, principalmente porque seu eleitorado era das áreas rurais, francamente declinantes.

O Partido Trabalhista Brasileiro - PTB surgiu dentro do Ministério do Trabalho de Vargas. Ele foi o partido que mais cresceu durante o período, beneficiado inicialmente pela cassação do registro do Partido Comunista do Brasil - PCB e, posteriormente, pelo amplo processo de modernização em curso no País. Era o partido que ocupava a Presidência da República quando ocorreu o golpe de 64.

A União Democrática Nacional - UDN, por sua vez, foi formada por opositores ao regime Vargas. Não tinha nome de partido, porque não era exatamente um, mas uma frente política heterogênea antigetulista que a princípio reunia de socialistas a liberais-conservadores. Quase sempre apostou em candidatos presidenciais de fora de seus quadros. Quando chegou à Presidência foi com um candidato - Jânio Quadros - que jamais houvera sido udenista.

Os militares se fortaleceram junto com o Estado. Todo o processo de formação e centralização política no Brasil se deu com o aumento do poder e das prerrogativas militares. Eles ampliaram sua força quando derrubaram a monarquia em 1889, aumentaram-nas durante o Estado Novo e as mantiveram após a Constituição de 1946.

E não foram apenas as prerrogativas militares que foram mantidas pela Constituição de 1946. Diversas outras instituições centralizadoras foram mantidas, mas finalmente teríamos partidos políticos nacionais, eleições diretas para todos os cargos, através de sufrágio universal dos alfabetizados, o que em 1945 significava 13,4% da população. Os partidos deixaram de ser apenas partidos de elite, tal como sempre haviam sido: não chegaram a se tornar partidos de massas mas sim, talvez, num híbrido entre partido de elite e partido *catch-all*.

A despeito dos diversos vícios de origem citados acima, o sistema partidário criado em 1945 estava em franco processo de consolidação quando foi desfeito de forma autoritária pelos militares. O trabalho de Lavareda, "A Democracia nas Urnas", indica que o sistema político, principalmente o sistema partidário, caminhava rumo à consolidação, por meio da nacionalização das legendas partidárias, as quais no início estavam restritas a algumas regiões, como no caso do PTB, ao Sudeste. Ele também mostra que crescia a identificação dos eleitores com os partidos, a coerência entre identificação e voto e a articulação do voto entre os diferentes pleitos.

Apesar da aparente consolidação do sistema partidário no ambiente eleitoral, no âmbito governamental uma crise política criou um clima de radicalismo e intransigência entre as elites. As relações entre Executivo e Legislativo se deterioraram rapidamente e o Presidente da República agiu de forma a perder totalmente a autoridade sobre as Forças Armadas, que há tempos já vinham sendo chamadas a intervir diretamente na política.

Se, de fato, o sistema partidário estava em processo de consolidação, não houve tempo para isso. Instalados no poder, os militares se dividiam em dois grupos, um mais e outro menos autoritário. Esses últimos ocuparam a Presidência e mantiveram o sistema partidário, mas uma derrota eleitoral em 1965 fez com o que o primeiro grupo consiga impor a extinção das organizações partidárias existentes e a criação de um novo sistema, mais uma vez criado a partir do alto. Pela nova legislação, não poderia mais haver partidos no País.

Surgiram, então, a Aliança Renovadora Nacional – Arena, grupo governista majoritário, e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, grupo opositor minoritário. A Aliança e o Movimento disputaram eleições abertas periodicamente para diversos cargos, mas ficaram vedadas ao escrutínio eleitoral as chefias estaduais e federal do Poder Executivo.

Essas novas organizações partidárias também duraram pouco tempo. Disputaram eleições entre 1966 e 1978, sob a vigência de um sistema legal autoritário, cuja ponto alto fora o famigerado Ato Institucional nº 5, que suspendeu uma série de direitos civis e políticos. Ainda assim, conseguiram formar certa identidade entre os eleitores. De diversas pesquisas realizadas no período, dentre os trabalhos publicados, a coordenada por Bolívar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (1978) mostra o crescimento de um comportamento plebiscitário e de uma associação do MDB com o povo ou com as camadas desprivilegiadas e da ARENA com governo e as camadas mais favorecidas.

Para Bolívar Lamounier, a liberalização do regime se iniciou com a abertura por via eleitoral. Essa via foi adotada devido aos antecedentes pluralistas das classes dirigentes e pelo alto controle que o regime seria capaz de exercer. Nas eleições de 1974, as mais livres desde a instauração do regime, a Oposição teve um desempenho surpreendente, atribuído ao cunho plebiscitário do pleito. O regime retrocedeu adotando medidas que lhe pudessem assegurar maioria. Como a Oposição estava disposta a fazer o jogo da Situação, e houve comprometimento de ambas as partes, a solução de compromisso volta à agenda e a descompressão pôde prosseguir.

Esse processo foi marcado pelo controle absoluto dos militares. Para garantir a maioria no Congresso, a legislação eleitoral foi constantemente alterada. A Lei Falcão, o Pacote de Abril e o voto vinculado foram apenas alguns dos instrumentos para conter o avanço da Oposição. Dentro das Forças Armadas não havia consenso em torno da abertura. A “linha-dura” tentara sabotá-la, mas foi derrotada por Geisel. A abertura era irreversível e a democracia começava a ser reconstruída sob bases moderadas, tanto na Situação quanto na Oposição.

Ao final dos anos 70, a descompressão chegou ao sistema partidário. Os militares no poder buscaram fragmentar a Oposição e impuseram uma nova forma de organização partidária. Os partidos puderam voltar a se organizar tendo em vista a realização de eleições diretas para governadores de Estado em 1982. A reorganização do sistema partidário, mais do que uma atitude liberalizante, foi uma artimanha para garantir a maioria governista, uma vez que a Oposição se dividiu em vários partidos e a Situação conseguiu manter seu partido unido.

As primeiras eleições sob o novo sistema partidário ocorreram em 1982, quando foram escolhidos os governadores, senadores, deputados federais e estaduais de todos os Estados. Cinco partidos lançaram candidatos: Partido Democrático Social - PDS (ex-ARENA), Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB (ex-MDB), Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido dos Trabalhadores - PT. O voto vinculado, adotado nessas eleições, obrigava o eleitor a escolher seus candidatos em um único partido. Isso contribuiu para a vitória do partido do governo, o PDS, que continuou como partido majoritário no Senado e na Câmara.

Apesar da derrota, os partidos de Oposição conseguiram eleger governadores nos Estados mais importantes: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A partir deles deu-se o início da campanha pelas eleições diretas para presidente, que mobilizou amplas parcelas da sociedade e fortaleceu ainda mais o PMDB, principal partido oposicionista. A campanha pelas Diretas-Já, capitaneada pelos governadores de Oposição, foi o maior movimento de protesto contra o regime militar. Porém, apesar da ampla mobilização popular, a emenda Dante de Oliveira, que propunha as eleições diretas, foi derrotada e a escolha do novo presidente se deu pela via indireta, através do Colégio Eleitoral.

Mas, dessa vez, o racha se deu no PDS. Integrantes do partido, descontentes com a indicação de Paulo Maluf como candidato à Presidência da República, criaram o Partido da Frente Liberal - PFL, que junto com o PMDB, na chamada Aliança Democrática, deram suporte à candidatura vitoriosa do ex-governador de Minas Gerais, Tancredo Neves. Entretanto, poucas horas antes da posse, Tancredo preci-

sou ser internado. O vice-presidente eleito, José Sarney, ex-presidente do PDS, assumiu o governo. Algumas semanas depois, Tancredo Neves falecia em São Paulo. A Nova República já começava em crise.

Sarney toma posse em março de 1985, mantendo os compromissos assumidos por Tancredo. Após 11 meses, Sarney promove reforma ministerial mas mantém a coalizão do PMDB com o PFL. Novas eleições ocorreram em 1986 para governadores, senadores, deputados federais constituintes e deputados estaduais. Ancorado no sucesso do Plano Cruzado, o PMDB fez ampla maioria de governadores e consolidou-se como maior partido do Brasil, tendo as maiores bancadas no Senado e na Câmara.

O fracasso do Plano Cruzado e de seus sucessores fragilizou sobremaneira o governo Sarney e o PMDB. Enquanto os índices de inflação alcançavam patamares nunca vistos, a popularidade do presidente despencava. Nesse clima de incerteza, foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte, que assistiu ao nascimento de um novo partido político, o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, dissidência do PMDB. A nova Constituição também estabeleceu mandato presidencial de cinco anos e marcou eleições diretas para presidente em novembro de 1989.

Após 29 anos, o País voltava a votar para presidente. As eleições seriam solteiras e em dois turnos, o que estimulou os partidos a lançarem candidatos próprios. No total foram 22 candidatos. O PMDB, maior partido, com quase 40% das cadeiras na Câmara (em setembro de 1989), lançou Ulisses Guimarães, que alcançou 4,4% dos votos. O segundo maior partido, o PFL, com 21% da Câmara, obteve apenas 0,8% dos votos com Aureliano Chaves. Passaram para o segundo turno os candidatos do PT e do Partido da Reconstrução Nacional - PRN, que juntos não possuíam mais que 6% das cadeiras da Câmara. Esse fato explicitou a fragilidade dos partidos políticos.

Eleito presidente, Fernando Collor assume em março de 1990 prometendo acabar com a inflação e inserir o Brasil no mercado internacional. O Plano Collor, que incluiu até confisco de poupança, não foi eficiente no combate à inflação, o que desgastou o governo. Denúncias de corrupção colaboraram para o aumento desse desgaste, que culminou com o *impeachment* de Collor em 1992. O vice-presidente, Itamar Franco, assume a Presidência.

O candidato do PT, Lula, liderava com folga as pesquisas de opinião. Dentro do governo articula-se uma aliança entre PSDB e PFL com o intuito de lançar a candidatura de Fernando Henrique Cardoso.

Depois do fracasso dos candidatos dos principais partidos em 1989, essa aliança entre um partido de centro-esquerda e outro de centro-direita teve êxito nas eleições de 1994. Fernando Henrique Cardoso, apoiado no sucesso de mais um plano de estabilização econômica, o Plano Real, e na aliança PSDB, PFL e PTB, que conseguiu ocupar amplamente o centro do espectro político, foi eleito no primeiro turno, com ampla margem sobre o segundo colocado, o ex-favorito, Lula.

As eleições de 1994 foram casadas, ou seja, realizaram-se eleições para todos os cargos eletivos, com exceção de prefeitos e vereadores. As alianças nacionais não foram seguidas nos Estados, onde os partidos poderiam estabelecer outras alianças. Isso criou uma situação de total desarticulação entre os partidos nos níveis federal e estadual. Dessa forma, todos os partidos, com exceção do pequeno PRONA, formaram alianças estaduais envolvendo partidos concorrentes no nível federal. Para se ter uma ideia do que aconteceu, Dante de Oliveira foi eleito governador do Mato Grosso pelo PDT, tinha o apoio de PT, PSDB e PMDB; ou seja, Brizola, Lula, FHC e Quéricia subiram em seu palanque. Entre os partidos, o PMDB lançou Quéricia com o apoio do PSD e esteve coligado em 16 Estados com partidos concorrentes. Já o PDT, que lançou Brizola em aliança com o PMN, coligou-se com todos os partidos, desde o PPB até o PC do B.

Apesar de as eleições de 1994 terem sido “casadas”, a desarticulação entre os níveis federal e estadual fez com que a eleição para deputados federais ficasse mais associada ao pleito para governador. Situação que acontecera no período 1946-64 e que vinha acontecendo desde 1982. Apesar disso, Fernando Henrique foi muito mais feliz que seus antecessores. Os três principais Estados elegeram candidatos do seu partido.

Dentro do Congresso Nacional não ocorreu a paralisia decisória, situação diagnosticada por Wanderley Guilherme dos Santos para o governo João Goulart, nem a síndrome da paralisia hiperativa, que segundo Bolívar Lamounier marcou a política brasileira de 1985 até o início da década de 90. O governo, ainda lastreado pelo sucesso do Plano Real, conseguiu aprovar a maioria de suas iniciativas, inclusive as reformas constitucionais que exigem quórum qualificado. Os partidos que apoiavam FHC formavam a maioria do Congresso Nacional e mantiveram alto grau de coesão nas votações, situação de estabilidade tanto econômica quanto política que trouxe enormes dividendos a FHC, garantindo-lhe a reeleição.

Assim como em 1994, as coligações nacionais não foram seguidas regionalmente e os candidatos à Presidência podem ocupar palanques diversos nos Estados. O presidente concorreu à reeleição pela coligação União, Trabalho e Progresso, que reuniu PSDB, PFL, PTB, PPB e PSD. Em relação à 1994, FHC conseguiu o apoio de

mais dois partidos de direita, o Partido Progressista Brasileiro, PPB, sucessor do PDS e que hoje é o PP, e o PSD, o que dificultou ainda mais os acordos nos Estados. São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Mato Grosso, Maranhão e Pernambuco são alguns Estados onde os partidos que deram suporte à candidatura de FHC estavam divididos. No entanto, em outros Estados, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraíba, eles estiveram unidos.

Na Oposição, a situação não foi muito diferente. Depois do fracasso em 1994, quando era favorito e foi derrotado, o PT buscou apoio do PDT e, a exemplo de FHC, também conseguiu montar uma chapa mais ampla. PT, PDT, PC do B, PCB e PSB formaram a coligação de esquerda que apoiou a candidatura de Lula. Assim como a Situação, a Oposição também encontrou dificuldades para manter sua chapa unida nos Estados. Dessa forma, em muitos deles, como Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Paraíba e Bahia, a coligação nacional não foi reproduzida. Em outros, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará, Alagoas e Pernambuco, ainda que imposta de cima, como no Rio de Janeiro, os partidos estiveram juntos.

Para complicar ainda mais o quadro, em muitos Estados partidos adversários no plano federal estavam ligados. Foi o caso do Acre, onde PT, PDT, PSDB e PTB, entre outros, apoiaram Jorge Viana, do PT; do Amazonas, onde PPB e PT fizeram parte da mesma coligação, e da Bahia, onde o PSDB apoiou o candidato do PDT. Outro fator complicador foi a indecisão do PMDB, que não conseguiu se definir e não lançou candidato à Presidência.

A reeleição de FHC foi mais um teste para a democracia brasileira que, pela primeira vez, deu a oportunidade de o eleitorado se manifestar sobre a continuação ou não de um governante em seu mandato. O presidente e alguns governadores foram reeleitos, enquanto outros governadores foram barrados pelas urnas.

Outro teste importante pela qual passamos foi a eleição de Lula em 2002. Após diversas derrotas, o Partido dos Trabalhadores abriu mão de uma série de bandeiras históricas, assumiu compromissos com o mercado financeiro e construiu uma aliança eleitoral com um partido situado à direita do espectro político, o Partido Liberal – PL, atual Partido da República – PR. Procurou assim, de certa forma, reproduzir o comportamento do PSDB e realizar uma ampla coalizão, diluindo seu caráter ideológico.

Uma vez eleito Lula, essa coalizão governamental possuía características distintas. A base aliada governista foi, via de regra, mais ampla, contudo a coesão e a disciplina partidária diminuíram. O PT, um partido posicionado à esquerda, teve que compor o governo com partidos situados muito à sua direita. Esse arranjo não funcionou muito bem e levou a uma crise política que culminou no escândalo do “mensalão”, um grande esquema de compra de votos na Câmara dos Deputados.

A despeito da crise, Lula foi reeleito em 2006 e conseguiu eleger sua sucessora em 2010, dessa vez contando com o apoio firme de outro grande partido, o PMDB, que na eleição presidencial de 2002 havia se aliado ao candidato do PSDB. O apoio eleitoral e governamental do PMDB foi fundamental para o sucesso do PT e para a manutenção da estabilidade política e econômica do País até 2013. As grandes manifestações de rua que marcaram o Brasil em 2013 e no começo de 2015 podem representar uma mudança no panorama partidário brasileiro.

Considerações finais

Não vou simplesmente retomar o que falei antes. Mas fazer um breve diagnóstico das organizações partidárias atuais e procurar traçar algumas perspectivas para curto prazo.

No início dos anos 90 existia um diagnóstico sombrio sobre a governabilidade no Brasil. Éramos assombrados pela ameaça de uma “síndrome de paralisia hiperativa” em meio a crises econômicas e políticas que praticamente inviabilizaram os governos de Sarney e Collor de Melo. Os cientistas políticos, com destaque para Lamounier (1994) e Mainwaring (1995), alertavam que a combinação de partidos fracos na arena eleitoral com listas abertas para a eleição de parlamentares levava a uma situação de primazia da vontade individual dos parlamentares gerando ausência de coesão e disciplina partidária, imprevisibilidade nas votações e incapacidade de o governo implantar sua agenda legislativa. De fato, as crises políticas e a hiperinflação do final dos anos 80 e começo dos anos 90 levavam a crer nesses diagnósticos sombrios.

As graves crises começaram a ser superadas a partir do governo de Itamar Franco. Em pouco tempo foi possível estabilizar a economia e engendrar coalizão capaz de dar suporte estável ao governo. Os oito anos do governo de Fernando Henrique foram uma continuidade bem-sucedida do governo Itamar. Desde a campanha eleitoral, FHC foi apoiado por uma sólida e coesa frente que reunia desde a centro-esquerda até a direita, o que permitiu a aprovação de diversas emendas constitucionais, a quebra de monopólios e a condução de um extenso programa de privatizações.

A estabilidade alcançada nos anos FHC levou os cientistas políticos a repensarem o antigo diagnóstico da ingovernabilidade. Novas análises, principalmente as conduzidas por Limongi e Figueiredo (1999), mostraram que, a despeito das regras eleitorais e partidárias que estimulavam o comportamento individual, existe grande coesão e disciplina partidária. A partir dos posicionamentos dos

líderes partidários era possível estimar com boa precisão quais seriam os resultados das votações nominais.

Além do alto grau de disciplina, a disputa partidária no Legislativo também se mostrava estruturada de acordo com um padrão ideológico unidimensional, de forma que era possível dispor os partidos da esquerda para a direita. A probabilidade de partidos encaminhareм votações de maneira semelhante diminuía na medida em que aumentava a distância ideológica entre eles.

Não apenas na arena legislativa os partidos se consolidam como atores centrais. Também nas eleições assistimos a esse processo. Desde 1994, PSDB e PT protagonizam a disputa presidencial e, junto com PMDB e Democratas – DEM, antigo PFL, dominam o Congresso Nacional, os governos estaduais, as assembleias legislativas, as prefeituras e as câmaras dos vereadores.

Os eleitores brasileiros, segundo dados de diversas pesquisas, não pensam em partidos no momento do voto, mas os partidos se fazem presentes. O trabalho de Braga e Pimentel Jr. (2012) mostra que PT e PMDB possuem organização municipal, seja diretório ou comissão provisória, em cerca de 95% dos municípios do País, seguidos de PSDB, em 89%, PP, em 86%, PTB, em 82%, e DEM, em 81%. Ou seja, as organizações partidárias são extremamente amplas e estão profundamente ramificadas por todo o território nacional.

Além da presença física em termos de estrutura organizacional, os partidos também possuem enorme penetração eleitoral. Analisando dados das coligações para eleições municipais desde 2000, Dantas (2012) mostra que o PMDB esteve presente nas eleições de 2012 em nada menos do que 96% dos municípios, seguido de PT, em 91%, e PSDB, em 87%.

Para finalizar, é preciso dizer que os partidos políticos brasileiros são organizações amplas e complexas, com ligações orgânicas com diversos setores da sociedade organizada. Eles possuem o monopólio das candidaturas e são os atores centrais na condução do governo e da oposição e nas eleições. Podem ter baixo índice de identificação, mas são máquinas políticas que conseguem em grande medida fazer valer seus interesses. Nesse sentido, nossos partidos se assemelham muito ao modelo de partido-cartel já citado anteriormente. Eles se unem em busca de recursos advindos do Estado, haja vista os mais recentes escândalos de corrupção envolvendo empresas públicas e as maiores empreiteiras do Brasil, que fizeram doações milionárias para todos os grandes partidos, e a recente ampliação dos recursos financeiros do fundo partidário.

Para frente, na condição de cidadãos, deveríamos nos engajar mais, participar mais, pressionar mais os políticos. Isso foi feito em 2013 e está sendo feito em 2015.

Não se trata de desqualificar ou criminalizar partidos, não creio seja esse o caminho, mas sim de pressionar para uma efetiva democratização dos partidos políticos, algo que desde Michels sabemos ser algo muito difícil.

Referências

- BRAGA, M. S. & PIMENTEL, J.. (2013). Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. *Cadernos Adenauer*, XIV, n.º 2, pags. 13-36
- DALTON, Russell J. & WATTENBERG, Martin P. (1993). The not so simple act of voting. In: FINIFTER, Ada W., ed. *Political Science: the state of the discipline II*. Washington (DC): American Political Science Association (Apsa).
- DALTON, Russell J. & WATTENBERG, Martin P. (eds.) (2000). *Parties without Partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DALTON, Russell J. (2007). *Democratic challenges, democratic choices – The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DALTON, Russell J., MCALLISTER, Ian & WATTENBERG, Martin P. (2003). Democracia e Identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. *Análise Social*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, v. XXXVIII, p. 295-320.
- DANTAS, Humberto (2012). Eleições municipais 2012 e o padrão de coligação entre os partidos para a disputa de prefeituras. *Cadernos Adenauer*, XIV, n.º 2, pags. 127-145.
- DUVERGER, Maurice. (1980). *Os partidos políticos*. Zahar/UNB, Rio de Janeiro.
- FIGUEIREDO, Argelina, e LIMONGI, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio Janeiro, FGV.
- KATZ, R.S. e MAIR, P.. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1, 5.
- LAMOUNIER, B. (1994). A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, J. P. R. (1994). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio.

LAMOUNIER, Bolívar & CARDOSO, Fernando Henrique, coords. (1978). Os partidos e as eleições no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

LAMOUNIER, Bolívar. (1978). Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. In: LAMOUNIER, Bolívar & CARDOSO, Fernando Henrique, coords. (1978). Os partidos e as eleições no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

LAMOUNIER, Bolívar. (1988). O “Brasil autoritário” revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In STEPAN, Alfred (org.). (1988). Democratizando o Brasil. Editora Paz e Terra, São Paulo, pags. 83-134.

LAVAREDA, Antônio. (1991). A Democracia nas Urnas - O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro. Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro.

MAINWARING, Scott. (1995). Brazil: weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, S. & SCULLY, T. (eds.) Building democratic institutions: party systems in Latin America. Stanford, Stanford University Press.

MICHELS, Robert. (1976). Os partidos políticos. Senzala, São Paulo.

PANEBIANCO, Angelo. (2005). Modelos de Partidos. Martins Fontes, São Paulo.

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

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976). Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 - 1964). Ed. Alfa-Omega, São Paulo.

VIANNA, Oliveira. (1949). Instituições Políticas Brasileiras. Livraria José Olympio Editora, São Paulo.

WATTENBERG, Martin P. (1998). The Decline of American Political Parties, 1952-1996. Cambridge: Harvard University Press.