

Valentina Gomes Somarriba

**ESTABILIDADE POLÍTICA, COMPETITIVIDADE
ELEITORAL E ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA DO PODER:
UMA ANÁLISE COMPARADA DE PROCESSOS
ELEITORAIS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Doutorado de Ciências Humanas: Sociologia e Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor em Sociologia e Política.

Belo Horizonte, julho de 2005

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Marenco

Prof. Dr. Carlos Ranulfo F. Melo

Prof. Dra. Fátima Anastasia
Orientadora

Prof. Dr. Jairo Marconi Nicolau

Prof. Dr. Otávio Soares Dulci

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Capes, pelo apoio financeiro. À Fátima Anastasia, orientadora querida, sempre generosa e bem-humorada, e ao Carlos Ranulfo, pelas contribuições inestimáveis a este trabalho. À Carla Anastasia pelo afeto que nos une, mesmo à distância. À minha mãe, por sua solidariedade a toda prova, e ao Gil, professor da arte de viver e amar. Dedico este trabalho ao Adjalma, amor maior.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	05
CAPÍTULO I – ESTABILIDADE POLÍTICA, COMPETITIVIDADE ELEITORAL E ALTERNÂNCIA DO PODER NAS DEMOCRACIAS	10
CAPÍTULO II – ARRANJOS INSTITUCIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA: COMPETITIVIDADE ELEITORAL E ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NOS REGIMES DE 1945 E 1988	26
CAPÍTULO III - ATORES, RECURSOS E PREFERÊNCIAS NA DEMOCRACIA DE 1945: A COMPETITIVIDADE ELEITORAL EM UM CONTEXTO DE BAIXA ESTABILIDADE POLÍTICA	55
CAPÍTULO IV – ATORES, RECURSOS E PREFERÊNCIAS NA DEMOCRACIA DE 1988: COMPETITIVIDADE ELEITORAL, ESTABILIDADE POLÍTICA E ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA DO PODER	82
CONCLUSÃO	103
BIBLIOGRAFIA	112

RELAÇÃO DE QUADROS

Quadro 1 – Estabilidade política e competitividade eleitoral	11
Quadro 2 – Competitividade da esquerda (1945/64; 1989/02)	31
Quadro 3 – Resultados eleitorais e alternância do poder nas eleições	33
presidenciais (1945/64; 1989/02)	
Quadro 4 – Câmara dos Deputados: coalizões eleitorais e governativas	40
no período 1946-1964 (%)	
Quadro 5 - Câmara dos Deputados: coalizões eleitorais e governativas	48
no período 1989-2002 (%)	
Quadro 6 - Estabilidade política e competitividade eleitoral (1945 / 1964)	78
Quadro 7 - Estabilidade política e competitividade eleitoral (1989 / 2002)	100

INTRODUÇÃO

O tema desta tese é a relação entre estabilidade política, competitividade eleitoral e alternância ideológica do poder.¹ A pergunta que buscamos responder é por que um presidente de esquerda foi finalmente eleito em 2002, coisa que nunca antes havia ocorrido no país. Partimos do pressuposto de que a alternância ideológica no poder é afetada pelas diferentes combinações entre estabilidade política e competitividade eleitoral. Nossa hipótese central é que o aumento concomitante da estabilidade política e da competitividade eleitoral favorece a alternância ideológica do poder na democracia.

A fim de buscar compreender a vitória da esquerda em 2002 realizamos uma análise comparativa entre as democracias de 1945/1964 e de 1988/2002. Afinal, a esquerda não elegeu nenhum presidente naquele primeiro período: na democracia de 1945, apesar de o PCB ter estado na ilegalidade a maior parte do período, havia forças de esquerda competindo eleitoralmente, como o PSB (Partido Socialista Brasileiro) e, mais para o final do período, o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), que se orientou gradativamente para a esquerda a partir do fim dos anos 50. Essas forças, todavia, apesar de atuantes, não conseguiram eleger um presidente da República naqueles anos – João Goulart chegou à presidência, mas de forma indireta, através da renúncia de Jânio Quadros. O fato de a esquerda não ter vencido nenhuma eleição para presidente no período nos levou a fazer a seguinte pergunta: o que mudou daqueles anos para a democracia de 1988 que possibilitou a alternância do poder político em 2002?

¹ A estabilidade política a que nos referimos aqui é a estabilidade do regime democrático. Já a competitividade eleitoral diz respeito aos resultados eleitorais: eleições são competitivas quando dois ou mais partidos conseguem resultados eleitorais próximos e o vencedor ganha por pequena margem (Sartori, 1982). Por fim, alternância ideológica do poder diz respeito ao revezamento entre direita e esquerda no poder. Esses e outros conceitos e variáveis citados nesta introdução foram discutidos no primeiro capítulo desta tese.

Como a esquerda também foi sucessivamente derrotada em 1989, 1994 e 1998, realizamos uma outra análise comparativa, dentro do período de 1988/2002, buscando comparar os processos eleitorais em que a esquerda foi derrotada com a eleição em que a esquerda saiu vitoriosa.

Essas comparações foram feitas em relação aos contextos eleitorais e aos atores políticos relevantes, às preferências desses atores e aos recursos mobilizados por eles. Priorizamos, neste trabalho, os partidos (atores coletivos) e os candidatos (atores individuais). Outros atores aos quais fizemos algumas referências, embora não de forma sistemática, foram a imprensa, especialmente na democracia de 1988, e os militares, na democracia de 1945.

Em relação aos recursos mobilizados pelos atores relevantes, enfatizamos o apoio da imprensa, as coalizões eleitorais, as plataformas de campanha, as técnicas de mobilização do apoio do eleitorado, especialmente a retórica da ameaça², uma espécie de chantagem eleitoral, largamente utilizada nas disputas eleitorais competitivas da democracia de 1988.

Tomamos como variável dependente a alternância ideológica do poder político e como variáveis independentes a estabilidade do regime e a competitividade eleitoral. A estabilidade política³, por sua vez, é afetada pelo arranjo institucional, pelo grau de adesão dos atores relevantes ao jogo democrático, e pela intensidade das preferências desses atores. Já a competitividade eleitoral relaciona-se à interação entre a competição política⁴, a distribuição de recursos entre os atores relevantes, as preferências desses e a intensidade dessas preferências.

² O termo “retórica da ameaça” foi inspirado nas idéias de Hirschman (1992:73-111), discutidas no primeiro capítulo.

³ Segundo Anastásia, Melo e Santos (2004), “*O conceito de estabilidade política pode remeter a diferentes dimensões do fenômeno, nem sempre complementares e intercambiáveis: estabilidade do regime democrático; estabilidade dos governos e estabilidade das coalizões, sendo que esta última ainda se desdobra em coalizões no Parlamento e no Gabinete*”. (Anastasia, Melo e Santos, 2004:186).

⁴ Enquanto que a competitividade eleitoral diz respeito aos resultados dos pleitos, a competição política diz respeito às regras que pautam as eleições. A competição em uma democracia é tanto maior quanto mais as regras assegurem a todas as forças políticas a possibilidade de concorrer livremente, com igualdade de direitos. (Sartori,1982). Essa distinção encontra-se explicitada no capítulo 1.

A tese foi assim dividida: no primeiro capítulo apresentamos o esquema analítico que fundamenta a pesquisa: buscamos explicitar e explicar os conceitos e as variáveis que mobilizamos ao longo do trabalho. Discutimos, assim, os conceitos de democracia, instituição e direita e esquerda, e as variáveis atores, preferências, recursos, alternância do poder, *accountability*, estabilidade política, competição política e competitividade eleitoral. Esses conceitos e variáveis foram discutidos principalmente através dos argumentos de Dahl, Bobbio, W.G. dos Santos, Przeworski, O'Donnell, Sartori, e Tsebelis, entre outros autores.

No segundo capítulo discutimos a questão do arranjo institucional. Comparamos o arranjo que caracterizou a democracia de 1945 e o que caracteriza a democracia de 1988, enfatizando as mudanças institucionais ocorridas de um período para o outro. O arranjo institucional foi analisado, nos dois regimes, sob dois aspectos: seu impacto sobre a estabilidade democrática e sobre a competição política. A competição política foi discutida porque constitui uma das condições da competitividade eleitoral. Nesse segundo capítulo fizemos uma revisão da literatura que mostra que não estamos reproduzindo, hoje, exatamente o mesmo arranjo institucional da democracia de 1945, e que discute o impacto das inovações institucionais introduzidas no regime de 1988 sobre a competitividade eleitoral e a estabilidade do regime.

As mudanças feitas nas regras que pautam a competição política na democracia de 1988, em relação às regras que pautavam a competição no regime de 1945, contribuíram para ampliar a competição política na democracia de 1988, ao permitir o aumento da liberdade de atuação dos partidos políticos, o que possibilitou o crescimento de um partido de esquerda eleitoralmente competitivo⁵. Modificações realizadas na Constituição de 1988, em relação à de 46, contribuíram para aumentar a estabilidade democrática do regime de 1988, ao aumentar os recursos dos presidentes eleitos para formar coalizões governativas e conseguir apoio legislativo – aqui cabe notar que, como veremos adiante no trabalho, o regime de 1988 tem sido de forma geral mais estável do que o de

⁵ Como se verá adiante, nesta tese, o Partido dos Trabalhadores (PT) surgiu no contexto da reforma partidária de 1979.

1945, embora o contexto político da eleição de 1989 tenha sido marcado por uma certa instabilidade.

No terceiro e quarto capítulos, respectivamente sobre o regime de 1945 e o de 1988, analisamos as identidades dos atores políticos - especialmente os partidos - suas preferências (programas e projetos), e seus recursos, para então retomarmos a discussão sobre a questão da estabilidade do regime democrático e da competitividade eleitoral, agora sob novos aspectos: a estabilidade política foi analisada sob o aspecto da adesão dos atores relevantes, especialmente os partidos políticos, às regras do jogo democrático; e também da intensidade das preferências desses atores. A questão da competitividade eleitoral foi discutida sob o aspecto da natureza e da intensidade das preferências dos atores relevantes, e da distribuição dos recursos entre esses atores.

Investigamos cada eleição da democracia de 1945 e da democracia de 1988, buscando analisar a estabilidade política do regime no contexto de cada pleito, e também o grau de competitividade de cada disputa eleitoral. Discutimos, então, a combinação entre essas duas variáveis, estabilidade política e competitividade eleitoral, no tocante à possibilidade de alternância ideológica do poder. Vimos que as eleições de 1945, 1950 e 1960 foram pouco competitivas e realizadas em contextos de baixa estabilidade política. Já os pleitos de 1955 e de 1989 foram competitivos e também realizados em contextos de baixa estabilidade política. A situação inversa caracterizou as disputas eleitorais de 1994 e 1998, pouco competitivas e realizadas em cenários de alta estabilidade. Por fim, o pleito de 2002, que elegeu Lula, se deu em situação inédita: aquelas foram eleições competitivas, realizadas em um contexto de alta estabilidade política, combinação ideal para produzir a alternância ideológica do poder político.

Analisamos, nestes capítulos três e quatro, as transformações ocorridas, de eleição para eleição, no tocante à natureza das preferências dos atores relevantes, à intensidade dessas preferências, e às regras que organizam a competição política e que asseguram a estabilidade do regime. Discutimos a influência dessas transformações sobre a distribuição dos recursos dos atores em disputa, para concluir que embora a possibilidade de alternância ideológica do poder estivesse, de forma geral, mais presente na democracia de 1988 do que na

democracia de 1945, foi somente em 2002 - quando a moderação das preferências dos atores contribuiu para o incremento da estabilidade política e da competitividade eleitoral, incidindo sobre a distribuição de recursos - que a alternância ideológica do poder pôde se concretizar.

CAPÍTULO 1:

ESTABILIDADE POLÍTICA, COMPETITIVIDADE ELEITORAL E ALTERNÂNCIA DO PODER NAS DEMOCRACIAS

Neste capítulo, buscamos explicitar e explicar os conceitos e as variáveis que mobilizamos ao longo deste trabalho. Interessam-nos, especialmente, as variáveis independentes estabilidade política e competitividade eleitoral e a variável dependente alternância ideológica do poder. Outras variáveis importantes para a análise são atores, preferências, recursos, *accountability* e competição política. Discutimos, também, os conceitos de democracia, instituição política e direita e esquerda.

1. Introduzindo as variáveis

No presente trabalho, buscamos responder por que a esquerda, que não chegou ao poder na democracia de 1945/1964, e que foi derrotada nas eleições presidenciais, de 1989, 1994 e 1998, conseguiu vencer em 2002. Para responder a essa pergunta, realizamos uma análise comparativa entre as democracias de 1945 e de 1988, especificamente no que se refere às chances de ocorrência de alternância ideológica do poder (alternância entre direita e esquerda). Nossa hipótese central é que as variações nos graus de estabilidade do regime e de

competitividade eleitoral, bem como as diferentes combinações entre estas duas variáveis, acarretam diferentes chances de que haja alternância ideológica do poder político. Nossas sub-hipóteses são: a) na democracia de 1945 a combinação entre a estabilidade política e a competitividade eleitoral não favoreceu a alternância ideológica do poder político; b) de 1988 em diante, verificaram-se variações na estabilidade política e na competitividade eleitoral, e apenas em 2002 a interação entre ambas propiciou as condições adequadas para a alternância.

Tomamos, então, como variável dependente, a alternância ideológica do poder político e, como variáveis independentes, a estabilidade política e a competitividade eleitoral. A estabilidade política é afetada pelo arranjo institucional, pelo grau de adesão dos atores às regras do jogo, e pela intensidade das preferências. Já a competitividade eleitoral é um atributo da democracia, decorrente da combinação entre o grau de competição política e a distribuição de preferências e recursos. Vejamos o quadro 1:

QUADRO 1: ESTABILIDADE POLÍTICA E COMPETITIVIDADE ELEITORAL

		<i>Estabilidade Política</i>	
		<i>Baixa</i>	<i>Alta</i>
<i>Competitividade Eleitoral</i>	<i>Baixa</i>	<i>BB</i>	<i>BA</i>
	<i>Alta</i>	<i>AB</i>	<i>AA</i>

As diferentes combinações entre estabilidade política e competitividade eleitoral (Quadro 1) informaram a formulação de nossas hipóteses de trabalho. O cenário de baixa competitividade eleitoral e alta estabilidade política (BA), favorável à permanência da situação no governo, teria caracterizado as eleições de 1994 e 1998. O cenário de baixa competitividade eleitoral e baixa estabilidade política

(BB) teria caracterizado os pleitos de 1945, 1950 e 1960. Já o cenário de alta competitividade e baixa estabilidade política (AB) teria caracterizado as eleições de 1955 e de 1989. Por fim, o cenário de alta estabilidade política e alta competitividade eleitoral, que seria favorável à alternância ideológica do poder, teria caracterizado o processo eleitoral de 2002. Abaixo, discutiremos as variáveis e os conceitos que são úteis para a compreensão destas hipóteses.

2. As condições da democracia

Dahl (1998)⁶ define a democracia como a maximização, tanto quanto possível, da soberania popular e da igualdade política, mediante a extensão do princípio de governo da maioria. Esse autor considera que são as seguintes as condições da poliarquia:

“ Durante o período de votação:

- 1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é, votando.*
- 2. Na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo.*
- 3. A alternativa com o maior número de votos é declarada vencedora.*

Durante o período entre votações:

- 4. Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua(s) alternativa(s) preferida(s) entre as apresentadas à votação.*
- 5. Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas.*

⁶ Dahl é considerado “*um dos primeiros e mais proeminentes expoentes do pluralismo*” (Held, 1987:170). O pluralismo é uma vertente da teoria democrática que tem como aspectos-chave a liberdade política, a competição partidária baseada no voto individual, a partilha do poder por numerosos grupos na sociedade, a liberdade de expressão e de organização (Held, 1987:184, 185).

Durante o período pós votação:

6. *As alternativas (líderes ou políticas) com o menor número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos.*
7. *As ordens dos servidores eleitos são executadas.*

Durante o estágio entre votações:

- 8.1. *Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras;*
- 8.2. *Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;*
- 8.3. *Ou ambas as coisas” (Dahl, 1989: 84/85).*

Dizer que todos os membros da organização devem votar é o mesmo que dizer que o sufrágio deve ser universal, ou seja, que as eleições devem ser *inclusivas*. Já afirmar que o peso atribuído à opção de cada indivíduo deve ser idêntico na tabulação dos votos significa que cada cabeça deve valer um voto, ou seja, as eleições devem ser, além de inclusivas, *igualitárias*.

Considerar que a alternativa que consegue o maior número de votos deve ser declarada vencedora, que as alternativas que tiverem o maior número de votos devem substituir quaisquer alternativas que recebam um número menor, e que as ordens dos servidores eleitos devem ser executadas, é o mesmo que afirmar que as eleições devem ser, ainda, *decisivas*.

Eleições decisivas são aquelas cujos resultados são, nas palavras de Przeworski (1997:131,132), irreversíveis *ex post*, no sentido de que o vencedor do pleito, ainda que seja da oposição, deve tomar posse de seu cargo e governar. Assim sendo, segundo esse autor, não são democracias regimes políticos em que as eleições são uma mera fachada, nem tampouco os regimes ditatoriais que passam por períodos de liberalização - já que nesse caso quando a oposição de fato vence, geralmente se segue uma ação repressiva.

É claro que para que as eleições sejam igualitárias, decisivas e inclusivas, elas devem também ser livres e isentas, resguardadas por direitos como a liberdade de organização e expressão de toda a população (O'Donnell,1999). Dahl (1990) chama a atenção para a importância do respeito às liberdades de todos os indivíduos como pré-condição para a vigência efetiva dos requisitos da poliarquia.

É importante lembrar que nenhuma organização humana preencheu ou preenche integralmente todas as condições definidas por Dahl. Como o próprio autor lembra (Dahl,1989), o direito de vocalização das preferências - ou seja, o direito de cada membro de inserir no conjunto das alternativas em competição aquela alternativa preferida por ele - e a democratização da informação, relativa às alternativas políticas em jogo, não existem plenamente em nenhuma democracia. Neste sentido, Dahl afirma que cada condição deve ser interpretada como um fim em uma escala contínua, passível de mensuração. Ou, em outras palavras, como nenhum sistema no mundo real é plenamente democratizado, o autor considera melhor se falar em graus de poliarquia (Dahl,1997:31).

3. Desenho institucional

As democracias, como afirma Dahl, são muitas, e suas características se relacionam ao arranjo institucional vigente e à capacidade deste de adaptação às condições históricas do país. De acordo com Przeworski (1994) “... a *democracia pode ser um efeito conjunto de condições e instituições. As instituições devem adequar-se às condições*” (Przeworski,1994:58). A importância do arranjo institucional na construção da democracia foi ressaltada por March e Olsen (1984:738), que afirmam: “*Political democracy depends not only on economic and social conditions but also on the desing of political institucions*”.⁷

⁷ Na tentativa de resgatar a autonomia da esfera política, a relevância das instituições tem sido afirmada pelo chamado Novo Institucionalismo, que tem como questão central a ser investigada a influência daquelas sobre o comportamento dos atores políticos. São vertentes do Novo Institucionalismo o Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo Sociológico e a Escolha Racional (Hall & Taylor, 1996).

Instituições são definidas, de acordo com Tsebelis (1990:94), como as regras formais – distintas, neste sentido, de normas e costumes - do jogo político ou social, endógenas ao processo político e resultantes de atividades políticas deliberadas. Elas moldam as preferências políticas dos atores, afetam a distribuição de recursos de poder político entre os mesmos e aumentam a estabilidade do jogo político, pois definem e limitam o leque de escolhas dos indivíduos, contribuindo, assim, para facilitar o cálculo político dos atores e diminuir a incerteza de suas ações.

As instituições regulam as relações entre: a) os atores políticos – um exemplo é a Constituição regulando a relação entre o governo e a oposição; b) os atores institucionalizados – a Constituição regulando o relacionamento entre Executivo, Legislativo e Judiciário; c) os atores institucionalizados e os cidadãos individuais – a Constituição definindo os direitos civis; e d) os cidadãos individuais – a Constituição regulando o direito à propriedade (Tsebelis,1990:95).

O aprofundamento do grau de poliarquia de um regime democrático implica o aperfeiçoamento e/ou a transformação do arcabouço institucional, transformação esta que todavia não é tarefa fácil de ser realizada, posto que as instituições têm raízes históricas no passado. Como afirma North (1990:vii): *“the present and the future are connected to the past by the continuity of a society’s institutions. Today’s and tomorrow’s choices are shaped by the past”*.⁸

O fato de que as instituições têm raízes históricas, todavia, não significa que estas sejam imutáveis, afinal, não constituem apenas limites à ação humana, mas são também objetos desta. A mudança das regras do jogo coloca o problema do desenho institucional, e envolve transformações, entre outras, no conjunto dos jogadores e nas jogadas permitidas (Tsebelis,1990:8).

⁸ Esse argumento de North (1990) remete à idéia de dependência da trajetória – segundo a qual nossas escolhas atuais são limitadas pelas escolhas pretéritas -, desenvolvida pelo Institucionalismo Histórico.

4. Competição política e competitividade eleitoral

Em uma democracia todas as forças, como afirma Przeworski (1994:31), devem lutar continuamente pela satisfação de seus interesses, ou seja, devem competir.

A competição

se dá entre atores que têm preferências, que defendem com graus variáveis de intensidade (a dimensão radicalização) e as quais tentam converter em decisões coletivas com base nos recursos de que dispõem (W.G.Santos,1986:30).

As preferências dos atores políticos (programas, interesses, objetivos) podem variar de um mínimo de indiferença a um máximo de comprometimento total (W.G.Santos,1986:31), e não são fixas, podendo ser questionadas e redefinidas ao longo do processo de interação entre os diferentes atores (Reis,1991:86). O sucesso destes em alcançar seus objetivos depende, em grande medida, dos recursos disponíveis. No caso de atores como partidos no poder, por exemplo, os recursos podem ser coalizões, apoios, alianças, cadeiras no parlamento, dinheiro, informação, propaganda política etc.

Na democracia, a competição entre os atores, em torno das suas preferências, e com base nos recursos disponíveis, deve ser pautada pela incerteza dos resultados políticos: *“na democracia os resultados são determinados pelas estratégias das forças políticas em disputa, e por isso, são inevitavelmente incertos ex ante”* (Przeworski,1994:54). A democratização é assim entendida como *“uma ação de institucionalização da incerteza”* (Przeworski,1994:54). Neste sentido, os resultados do processo político no regime democrático são indeterminados no tocante às posições políticas, econômicas e sociais dos participantes (Przeworski,1984:2).

Competição e incerteza só existem verdadeiramente quando há possibilidade real de alternância do poder político, ou seja, quando os partidos no poder podem, de fato, perder eleições:

Na democracia há partidos, isto é, divergência de interesses, valores e opiniões; há competição organizada segundo as regras estabelecidas e, periodicamente alguns são perdedores e outros, vencedores (Przeworski,1994:25).

A competição em uma democracia é tanto maior quanto mais as regras do jogo permitem eleições disputadas. Ou seja, para que haja competição, todos os candidatos devem possuir direitos iguais, e as disputas eleitorais não podem sofrer qualquer tipo de obstrução, de limitação (Sartori,1982). A competição é tanto maior, quanto mais o arranjo institucional favorece a dispersão do poder, quanto mais permite a introdução de um número significativo de atores na vida política do país e a colocação na agenda política de uma pauta variada de questões.

Faz-se necessário, neste ponto, introduzir a diferenciação, crucial para nossa análise, entre competição e competitividade, proposta por Sartori (1982). Enquanto a competição diz respeito às regras que pautam a disputa política, a competitividade diz respeito aos resultados eleitorais. Eleições são competitivas quando dois ou mais partidos conseguem resultados eleitorais próximos e o vencedor ganha por pequena margem, ou seja, eleições são competitivas quando são intensamente disputadas.

A competição política é uma das condições da competitividade: sem um patamar adequado de competição política não há competitividade eleitoral. Mas a competição não é condição suficiente da competitividade: ainda que as regras do jogo permitam eleições disputadas, pode ser que as eleições não sejam efetivamente competitivas. Isto porque a competitividade se relaciona não só às regras que regulam a competição política, mas, também, à interação entre a competição política, a distribuição de recursos entre os atores relevantes e a natureza e a intensidade das preferências desses atores.

5. Alternância do poder político

A competição política, em uma democracia, não implica necessariamente a alternância do poder político, mas, sim, a sua possibilidade. Neste ponto, cabe lembrar ser possível distinguir três tipos de alternância: ideológica, partidária e entre situação e oposição. Os principais indicadores da alternância do poder são

os resultados eleitorais, que podem expressar o revezamento ou continuidade entre partidos, situação e oposição, e (ou) direita e esquerda. Estes três tipos de alternância podem coincidir, mas não necessariamente são a mesma coisa.

A alternância partidária ocorre quando partidos se revezam no poder, ou, nas palavras de Przeworski (1994), quando partidos perdem eleições, ainda que o revezamento se dê entre partidos da situação e do mesmo bloco ideológico. A alternância pode se dar, também, entre partidos da situação e da oposição, que podem ou não pertencer a um mesmo bloco ideológico.

Já a alternância ideológica ocorre quando há revezamento entre direita e esquerda, o que implica medir resultados eleitorais em função do posicionamento ideológico das forças políticas escolhidas para governar, do contraste de idéias, interesses, programas e valorações destas forças (Bobbio,1995:31).

Esquerda e direita, como afirma Bobbio,

são termos antitéticos que há mais de dois séculos têm sido habitualmente empregados para designar o contraste entre as ideologias e entre os movimentos em que se divide o universo, eminentemente conflitual, do pensamento e das ações políticas (Bobbio,1995:31).

Este autor lembra que não existem uma única esquerda e uma única direita, e que elas vêm passando por marcantes transformações. Ainda assim, de acordo com ele, é possível identificar um critério de distinção entre elas, que é a questão da igualdade / desigualdade. Enquanto a direita é mais “inigualitária”, a esquerda, em qualquer época, e de qualquer tipo que seja, se caracteriza sempre pela busca da redução das desigualdades sociais e pela tentativa de tornar menos penosas as desigualdades naturais (Bobbio,1995:100). A esquerda, então, tende, de um lado, a *“exaltar mais o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais, e de outro ... a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais”* (Bobbio,1995:100).

6. Estabilidade política

Podemos distinguir, como mencionado na introdução desta tese, três tipos de estabilidade política, na democracia: o primeiro é a estabilidade do regime, entendido como “*o conjunto das instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como a prática dos valores que animam tais instituições*” (Levi,1998:1081). O segundo tipo é a estabilidade do governo, entendido como o poder Executivo, ou o conjunto das pessoas que exercem o poder político e determinam a orientação política de uma determinada sociedade, que têm autoridade para fazer cumprir as regras de conduta e de tomada de decisões necessárias para manter a coesão do grupo (Levi,1998:553). O terceiro tipo de estabilidade é aquele referido à estabilidades das coalizões governativas, no Parlamento e/ou nos Gabinetes.

Embora sejam dimensões distintas, no regime presidencialista a estabilidade dos governos e a estabilidade do regime se relacionam fortemente. É perfeitamente possível que a instabilidade de um governo (um governo interrompido pela renúncia de um presidente, ou pelo seu impedimento legal de governar, por exemplo) não resulte na instabilidade do regime, mas é provável que uma sucessão de governos instáveis acabe por desestabilizar a democracia.

Um regime democrático estável é aquele em que eleições são institucionalizadas, ou seja, não são acontecimentos isolados, mas se prolongam em um futuro indeterminado (O’Donnell,1999). Neste sentido, em um regime democrático deve existir a expectativa generalizada de que um processo eleitoral justo e suas liberdades perdurem indefinidamente (O’Donnell,1996:36).

Para que as eleições cumpram a condição de jogo iterativo, os atores políticos devem aderir à democracia, o que implica aceitar uma eventual derrota nas eleições. Quem quer que seja o vencedor hoje não pode utilizar o cargo para impedir que as forças políticas adversárias vençam na próxima ocasião (Przeworski *et alii*,1997:132), ou seja, não pode subverter o sistema democrático para passar por cima de seus resultados (Przeworski,1994:49).

A adesão às regras do jogo é, assim, um importante indicador da estabilidade do regime, e incide sobre a competição política. Afinal, quando a adesão é limitada, a

competição também o é, já que certos resultados eleitorais são considerados inaceitáveis.

A adesão às regras do jogo democrático ocorre, como afirma Dahl (1997:36), quando os custos da tolerância são menores do que os custos da coerção (supressão da ordem democrática), ou seja, quando tolerar a vitória eleitoral de uma força política adversária é mais vantajoso para os atores derrotados do que 'virar a mesa' e ascender ao poder através de meios não democráticos. Os custos da derrota eleitoral numa democracia devem, assim, ser menores, para as forças políticas derrotadas, do que os benefícios de subverter a democracia. Ou, dito de outra maneira, os benefícios de se manter no jogo democrático devem ser maiores para os perdedores do que os custos de se buscar implantar um regime não democrático.

Outro indicador de estabilidade política é a moderação. A estabilidade política dos governos e do regime democrático, afinal, depende de flexibilidade, cooperação e compromisso entre as forças políticas relevantes em disputa. A política de compromisso na democracia se dá quando um ator cede em uma questão pela expectativa de ganho em outra, e por isso requer a interdependência das questões em jogo (W.G.Santos,1986:33).

O oposto da moderação é a radicalização, que ocorre quando partidos e facções assumem posições antagônicas e agem de forma inflexível, recusando-se a negociar; quando há, por exemplo, uma extrema polarização entre a direita e a esquerda, cada pólo lutando de forma aguerrida por suas preferências.

É claro que quando a radicalização se dá entre atores pouco relevantes, que detêm poucos recursos - pequenos partidos, por exemplo -, não há maiores consequências para a democracia. Mas quando este processo envolve atores de peso, que detêm recursos importantes, a radicalização pode acabar por levar ao rompimento das regras do jogo democrático (Santos,1986:32).⁹

⁹ Essa é a explicação de W.G.Santos (1986) para a crise política que culminou no golpe de Estado em 1964.

No presidencialismo de coalizão¹⁰ - em que a estabilidade dos governos e a estabilidade do regime dependem em boa medida da estabilidade das coalizões governativas – a radicalização pode levar à instabilidade das coalizões no poder, traduzida na falta de sustentação partidário-parlamentar do presidente eleito. Esta falta de sustentação é uma situação potencial de crise e instabilidade política, e pode ser evitada através da negociação, do compromisso entre os atores relevantes. Afinal, quanto maior é o conflito entre um governo e seus oponentes, mais difícil se faz a tolerância de cada um para com o outro (Dahl, 1997:36).

Outra variável que afeta a estabilidade política é o arranjo institucional. Para favorecer a estabilidade política, este deve tornar vantajoso para os atores políticos relevantes permanecer no jogo democrático e se empenhar no processo de negociação e compromisso. No caso do presidencialismo de coalizão, por exemplo, um arranjo que propicie a formação de coalizões governativas majoritárias e coesas será favorável à estabilidade política dos governos e do regime.

A estabilidade política em uma democracia deve ser compatível com a alternância do poder, em todos os níveis - entre partidos, situação e oposição, e também entre direita e esquerda. Quanto maior a capacidade de um regime de manter-se estável frente a todas estas formas de alternância, maior o grau de poliarquia deste regime. Ou seja, alternam-se os governos (no caso, uma alternância simultaneamente ideológica, partidária e entre situação e oposição), mas mantém-se o regime democrático, que é estável.

7. Accountability

Embora seja um atributo desejável da ordem política, a estabilidade não deve ser mantida às custas da pluralidade e da diversidade, presentes em sociedades complexas (Anastasia & Melo, 2002). O arranjo institucional construído para

¹⁰ Presidencialismo de coalizão é o arranjo institucional especificamente brasileiro, que combina proporcionalidade, multipartidarismo, hegemonia do Executivo, e organização do Executivo com base em grandes coalizões (Abranches, 1988:21).

assegurar a estabilidade política não deve, por exemplo, limitar a *accountability* horizontal – entendida como a obrigação dos governantes de prestar contas de seu atos através da separação dos poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, quando esta separação atua como um mecanismo de freios e contrapesos (O’Donnell,1991).

A *accountability* é um dos aspectos de um regime que podem torná-lo mais ou menos poliárquico. O’Donnell (1991) distingue dois tipos de *accountability*: horizontal, citado acima, e vertical - que implica o controle dos atos dos governantes pelos governados, a obrigação dos primeiros de prestar contas de seus atos aos segundos.

O instrumento habitualmente utilizado de *accountability* vertical, na maioria das democracias contemporâneas, é o eleitoral. A *accountability* vertical acaba, assim, sendo limitada à avaliação retrospectiva dos governantes pelos eleitores, que recompensam ou punem os primeiros através do instrumento do voto (Przeworski,1988). E ainda assim, as eleições não são mecanismos suficientes para se garantir o controle dos governantes pelos governados, afinal os eleitores nem sempre possuem informações suficientes para poder avaliar o desempenho passado do governante, a fim de recompensá-lo ou puni-lo adequadamente (Przeworski; Manin; Stokes,1999).

O voto é ainda um instrumento imperfeito de controle dos governantes, porque os eleitores dispõem de apenas um instrumento para avaliar a ação do governo, que é multidimensional (Maravall,1999). Ou, nas palavras de Przeworski (1998), os eleitores dispõem de apenas um instrumento para alcançar dois objetivos: escolher as melhores políticas e os melhores políticos, e induzir estes políticos a agir no melhor interesse dos cidadãos quando estiverem exercendo seus mandatos.

O fato de que eleições não funcionam nas democracias como mecanismo suficiente de controle dos governantes pelos governados torna imperativo, para o aprofundamento do grau de poliarquia de um regime, o bom funcionamento dos mecanismos de freios e contrapesos horizontais. A separação de poderes como técnica de limitação constitucional da ação do governo, como controle horizontal

das atividades dos representantes implica, como afirma O'Donnell (1991), o controle da validade e da legalidade das ações do Executivo por outros órgãos públicos que são razoavelmente autônomos em relação ao primeiro, por uma rede de poderes relativamente independentes, que devem ter a capacidade de questionar e, eventualmente, de punir comportamentos irresponsáveis dos governantes.

Quando a estabilidade da democracia é mantida através do excesso de centralização do poder político nas mãos do Executivo, com o conseqüente sacrifício da *accountability* horizontal, o regime político pode tornar-se fortemente majoritário e personalista, marcado pelo isolamento do presidente da República em relação à maioria das instituições políticas e aos interesses organizados existentes.¹¹ Para que isto não ocorra, como afirmam Anastasia & Melo (2002), não só a democracia deve ser estável, como a estabilidade deve ser democrática.

8. A retórica da ameaça

A tese da ameaça foi, segundo Hirschman (1992:14,16), utilizada por setores reacionários para se opor ao avanço da participação política por meio do sufrágio universal, denunciado como um perigo para as liberdades individuais. Esta tese apela, segundo este autor, para a memória viva de reformas, instituições ou realizações anteriores altamente apreciadas, que supostamente seriam postas em perigo por uma mudança.

Quando utilizada em processos eleitorais, a retórica da ameaça é mobilizada em contextos de alta competitividade, pela força política que está no poder, para impedir a vitória de outra força concorrente. Esta retórica se baseia em argumentos que buscam disseminar o medo entre os eleitores, ao associar a

¹¹ Essas são características definidas por O'Donnell (1991), do que ele chama de democracia delegativa, uma democracia carente de *accountability* horizontal. Tal denominação "delegativa", todavia, parece-nos problemática, posto que qualificar a democracia desta maneira pode fazer com que o conceito perca sua precisão e, portanto, sua instrumentalidade para a Ciência Política. Preferimos, por isso, deixar de lado o termo democracia delegativa para falar em um regime político com baixo grau de poliarquia.

vitória da oposição a graves perigos, temidos pela população, como a instabilidade do regime.

A retórica da ameaça busca precisamente, então, inculcar nos eleitores o medo da incerteza *ex ante* dos resultados eleitorais, e da alternância do poder, apresentadas de forma catastrófica. Através desta estratégia, busca-se retirar do eleitor a legitimidade de se fazer uma escolha verdadeiramente democrática. E dado que a possibilidade real de alternância do poder, em todas as suas formas, constitui, como vimos, a essência de um regime democrático, a retórica da ameaça pode ser considerada um recurso de legitimidade questionável. Afinal, como afirma Przeworski (1994:25), *“somente quando há partidos que perdem (eleições) e a derrota não é nem uma desgraça social ... nem um crime, a democracia pode florescer”*.

Conclusão

Vimos, no presente capítulo, que um regime democrático se caracteriza por eleições livres, inclusivas e igualitárias, cujos resultados sejam irreversíveis *ex post*. Não há democracia sem competição política, ou seja, sem regras que garantam a liberdade e a igualdade de condições dos atores políticos para competir nos processos eleitorais. A competição, por sua vez, é condição para que eleições possam ser competitivas, ou seja, intensamente disputadas. Uma democracia é tanto mais poliárquica quanto mais as regras da competição estejam garantidas e quanto mais as condições para a competitividade e a alternância do poder estejam asseguradas.¹²

¹² Cabe chamar a atenção para o fato de que o bom funcionamento das instituições políticas depende de outros fatores, que não serão abordados neste trabalho, como capital social e igualdade social. Sobre o primeiro aspecto, Putnam (1996) mostrou que padrões de participação cívica da população, pautada pela confiança, solidariedade e cooperação, melhoram o desempenho institucional. Sobre o segundo aspecto, embora a democracia seja um jogo aberto, e não implique compromissos prévios com quaisquer valores como igualdade, justiça, bem-estar (Przeworski, 1994:54), um mínimo de igualdade social é certamente condição do bom funcionamento da democracia. Em contextos em que vigoram condições adversas à democracia (alta desigualdade social e ausência de uma cultura cívica), o esforço de construção institucional deve se dirigir à mudança dessas condições.

Argumentamos, também, que uma democracia é tanto mais estável quanto maior for a adesão dos atores políticos às regras do jogo; quanto mais o arranjo institucional contribuir para diminuir os custos da tolerância, tornando vantajoso para os atores permanecer no jogo democrático; quanto maior for a moderação dos atores políticos relevantes, ou seja, quanto maior for a sua disposição para negociar e cooperar.

Por último, tecemos algumas considerações acerca da retórica da ameaça, recurso mobilizado em cenários de alta competitividade eleitoral, à luz das definições discutidas anteriormente. Concluimos ser este um recurso ilegítimo na disputa pelo poder, posto que apela justamente para o medo da incerteza dos resultados e da alternância do poder, componentes essenciais da democracia.

CAPÍTULO 2:

ARRANJOS INSTITUCIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA: COMPETITIVIDADE ELEITORAL E ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NOS REGIMES DE 1945 E 1988

Neste capítulo analisamos, informados pela literatura pertinente, os impactos provocados pelo arranjo institucional sobre a competitividade eleitoral e sobre a estabilidade democrática. Analisamos o arranjo da democracia de 1945 e discutimos como a mudança institucional, introduzida com a Carta de 1988, aumentou a estabilidade do regime de 1988 e ampliou a possibilidade de competitividade eleitoral neste regime.

A partir da definição procedimental de democracia que apresentamos, os regimes políticos brasileiros de 1945-1964 e o de 1988-2002 podem ser considerados democráticos, posto que em ambos as eleições cumpriram (e cumprem) os requisitos de serem inclusivas, igualitárias e decisivas (Lima, 2004). Neste sentido, podemos afirmar que as condições da poliarquia definidas por Dahl (1989:84,85) no período de votação e posterior às eleições, e discutidas no capítulo anterior, foram cumpridas naquele momento, e são cumpridas hoje, ainda que em graus diferenciados.

Levando em conta os vários componentes dos modelos majoritário e consensual de democracia, propostos por Lijphart (2003), podemos traçar um perfil institucional sucinto, tanto do regime brasileiro de 1946, quanto do regime de 1988. Ambas essas democracias seriam caracterizadas por um componente da

democracia majoritária, que é a concentração de poder no Executivo, e por seis componentes da democracia consensual, a saber: separação de poderes; bicameralismo equilibrado (o Senado Federal representando os estados brasileiros e a Câmara dos Deputados representando os cidadãos); multipartidarismo; sistema eleitoral proporcional; federalismo territorial; Constituição escrita e veto das minorias (a Constituição escrita só pode ser alterada por maioria qualificada). Estas características, no geral, favorecem a competição política, na medida em que implicam a dispersão do poder, ou seja, permitem a introdução de um número significativo de atores na vida política do país e a colocação na agenda política de uma pauta variada de questões.

Ambos os regimes também se caracterizam por organizar o Executivo com base em grandes coalizões (Abranches,1988; Figueiredo e Limongi,1999). Existem, todavia, diferenças marcantes entre os dois períodos, no tocante ao arranjo institucional, diferenças essas que, por sua vez, produzem diferenças entre os graus de poliarquia daquele regime e do atual. Estas são as distinções que buscamos discutir abaixo.

1. Competitividade eleitoral e alternância do poder nas democracias de 1945 e de 1988

Iniciaremos esta seção pelas conclusões a que chegou Lima (2004), que buscou, justamente, discutir, em perspectiva comparada, qual dos dois sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros, o de 1945 ou o de 1988, é o mais democrático, do ponto de vista da competição política. Cabe lembrar, mais uma vez, que a competição interessa aqui por ser um dos aspectos cruciais da competitividade eleitoral, pois, como vimos, quanto mais inclusivas são as regras que presidem a competição, maiores são as possibilidades de que as eleições sejam competitivas.

Como a ampliação do universo de eleitores pode contribuir para a intensificação da disputa eleitoral, a ampliação do direito do voto é um importante indicador de

competição. Em relação a este indicador, a democracia de 1988 é mais democrática, devido, principalmente, à implementação do voto facultativo dos analfabetos e dos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos:

nesse último período histórico houve maior incorporação política dos cidadãos legalmente e o direito de voto atingiu o pleno estágio do sufrágio universal, sem nenhum tipo de restrição e impondo-se apenas o limite de idade (Lima,2004:243).

O sufrágio universal possibilitou, na prática, uma ampliação significativa da participação eleitoral, segundo dados deste autor, que indicam que o sistema eleitoral mais recente inclui, em média, 54,34% da população como eleitores, enquanto o anterior incluía 22,31% (Lima, 2004:244).

Outros importantes indicadores da competição política são a autonomia e independência dos partidos e a liberdade de participação destes no processo político-eleitoral. Lima afirma que o sistema partidário atual é mais democrático do que o do período anterior, posto que *“assegurou aos partidos a autonomia e independência para definirem sua estrutura interna, organização e funcionamento”* (Lima,2004:247). Neste período, ao contrário do anterior – em que o PCB foi considerado ilegal - também não houve qualquer constrangimento efetivo à criação de partidos e nem a determinação de extinção de partido político algum (Lima,2004:247).

A ampliação da participação eleitoral efetiva, somada à maior liberdade de atuação dos partidos, que caracteriza o regime de 1988, permite ao autor concluir que o atual sistema partidário-eleitoral atingiu um patamar superior de competição e densidade democrática do que o sistema partidário-eleitoral de 1945 (Lima, 2004:250). Essas duas mudanças institucionais também aumentaram, na democracia de 1988, a possibilidade de competitividade eleitoral: afinal, em um sistema em que mais cidadãos podem votar e mais forças políticas podem concorrer, as eleições têm mais possibilidade de ser competitivas do que em um sistema em que o número de eleitores e de forças políticas que participam do processo eleitoral é menor.

Na democracia de 1945, o PCB - principal partido de esquerda existente à época, que havia experimentado um grande crescimento entre 1945 e 1947, tendo

recebido votação significativa nas eleições de 1945 para a Assembléia Constituinte e para presidente, e nas eleições de 1947 para as Assembléias Legislativas - teve seu registro cassado em 1947, e só voltou à legalidade em 1985. Com o fechamento do PCB, boa parcela de seus seguidores, segundo Cohn (1965) transferiu sua adesão política para partidos oficiais, especialmente o PTB e, em menor escala, o PSB. Nestes partidos, todavia, os membros da esquerda tiveram sua atuação política limitada e neutralizada (Cohn,1965).¹³

Essas restrições à liberdade partidária impossibilitaram, assim, a existência de uma esquerda *“ideologicamente definida e nacionalmente competitiva antes de 1964”*, e o resultado foi que *“em todas as eleições presidenciais entre 1945 e 1964, nenhum dos candidatos majoritários competitivos era de esquerda”* (A. Singer,2000:18). Com a exclusão dos comunistas, o multipartidarismo dos anos 40, 50 e 60 tendeu, então, a um alinhamento em torno de três grandes partidos, o PTB, no centro-esquerda, o PSD (Partido Social Democrático), no centro, e a UDN (União Democrática Nacional), na direita (idem).

Em 1946, a corrida ficou entre Eurico Gaspar Dutra, do PSD ... apoiado pelo PTB, e Eduardo Gomes, da UDN ... Parte da esquerda concorreu com Iedo Fiúza, do PCB ... porém sem chances. Em 1950, novo embate entre as mesmas forças: Getúlio Vargas (PSD-PTB) contra Eduardo Gomes (UDN). Naquela ocasião, parcela da esquerda concorreu com João Mangabeira, do PSB ... novamente sem chances. Em 1955, outra vez os velhos adversários chegaram em primeiro lugar: Juscelino Kubitschek (PSD apoiado pelo PTB) e Juarez Távora (UDN). A esquerda dividiu-se, com o PCB apoiando Juscelino, e o PSB, Távora. Em 1960, por fim, Jânio Quadros (UDN) venceu Henrique Teixeira Lott (PSD-PTB). Nessa última ocasião a esquerda como um todo apoiou Lott, que, no entanto, era notoriamente anticomunista ... (A.Singer.2000:19).¹⁴

¹³ Outra arena de forte atuação da esquerda no período foram os sindicatos. Segundo P. Singer (1965), a política repressiva contra os sindicatos, inaugurada no mandato de Dutra, tornou-se insustentável no governo seguinte, quando *“a vida sindical ressurgiu e reivindicações, abafadas por longos anos de intervenção, voltaram à tona”* (P.Singer,1965). O próprio PCB, segundo Cohn (1965), ajustou sua política às novas condições criadas pelo retorno de Vargas ao poder, e voltou a atuar fortemente no movimento sindical. Alguns anos depois, no governo Kubitschek, a esquerda começou a se organizar também no campo, reivindicando terra e melhores salários para os camponeses (Skidmore,1975).

¹⁴ As identidades dos partidos citados nesse segundo capítulo, a formação dessas identidades, a atuação desses partidos nas disputas eleitorais, são aspectos que discutiremos mais detalhadamente nos capítulos três e quatro.

Já o quadro delineado a partir de 1989 é bastante diferente. A ampliação da competição política possibilitou o crescimento do PT, *“um partido de esquerda ideologicamente nítido e, ao mesmo tempo, eleitoralmente competitivo”* (A.Singer,2000:18). O segundo turno das eleições de 1989, disputado entre Lula, do PT, e Collor, do PRN, foi, segundo A.Singer,

o primeiro grande confronto nacional polarizado entre esquerda e direita no Brasil, no qual a coalizão à direita foi vencedora por uma margem pequena de votos ... O equilíbrio do resultado final mostrou que, aliadas ao centro, tanto a direita quanto a esquerda poderiam chegar ao Planalto (A.Singer,2000:66.).

No quadro 2 estabelecemos uma comparação entre os processos eleitorais da democracia de 1945 e de 1988, no tocante à votação obtida pela esquerda nas eleições.

**QUADRO 2: COMPETITIVIDADE ELEITORAL DA ESQUERDA (1945/64;
1989/02)**

Período	Eleição	Partido/candidato (s) que representavam a esquerda ¹	Porcentagem dos votos da esquerda	
			1º turno ou turno único	2º. turno
1945-64	1945	<i>PCB - Iêdo Fiúza</i>	10%	NSA
	1950	<i>PSB - João Mangabeira</i>	0,1%	NSA
	1955	<i>Não apresentou candidato próprio – divisão do apoio entre Kubitschek e Távora</i>	NSA	NSA
	1960	<i>Não apresentou candidato próprio – apoio a Lott</i>	NSA	NSA
1989-2002	1989	<i>PT/PSB/PcdoB – Lula; PDT - Brizola ; PCB – Freire; PV - Gabeira</i>	35,0%	47%
	1994	<i>PT/PSB/PcdoB/PPS/PV/PSTU – Lula; PDT – Brizola</i>	30,2%	NSA
	1998	<i>PT/PDT/PSB/PcdoB - Lula/; PPS – Ciro; PV – Syrakis; PSTU – José Maria</i>	43,3%	NSA
	2002	<i>PT/PCB/PL/PcdoB/PMN - Lula; PPS/PDT/PTB – Ciro; PSB – Garotinho; PSTU – José Maria</i>	76,8%	61,3%

Fonte: Jairo Nicolau, "Dados Eleitorais do Brasil". Site do IUPERJ

Legenda: NSA = não se aplica

1. As coalizões eleitorais são relativas ao primeiro turno das eleições.

O quadro 2 nos permite perceber que a democracia de 1988, em relação à democracia de 1945, se caracteriza pelo aumento significativo do número de partidos de esquerda concorrendo livremente no processo político-eleitoral. Podemos notar, também, que o aumento da competição (a esquerda podendo competir sem restrições) possibilitou o aumento da competitividade: enquanto que em 1945 a votação de 10% atingida pelo PCB foi considerada extraordinária, a partir de 1989 a esquerda não obteve, em nenhuma das eleições, menos do que 30% dos votos.

No regime de 1945, então, as restrições feitas à participação dos comunistas nas eleições limitaram o grau de competição política e, certamente, afetaram as possibilidades de competitividade eleitoral. Mas, embora os candidatos mais bem votados tenham sido sempre representantes das forças populistas e das forças anti-populistas (a exceção é Jânio Quadros, que embora não fosse um legítimo representante das forças anti-populistas venceu com o apoio da UDN), a esquerda não esteve ausente dos processos eleitorais. Na eleição de 1945 o PCB concorreu e alcançou votação considerada expressiva para a época, enquanto que na eleição de 1950 a esquerda esteve representada pelo PSB, cuja votação foi, todavia, inexpressiva. Em 1960 a adesão da esquerda como um todo, e dos comunistas em particular, à candidatura de Lott deu àquela candidatura uma feição mais de esquerda, embora Lott não fosse entusiasta do apoio dos comunistas. Apenas em 1955 nenhuma candidatura teve um apelo mais à esquerda, pois o PSB não lançou candidato próprio e a esquerda se dividiu, com o PSB apoiando o candidato da UDN, e o PCB apoiando o candidato do PSD.

No quadro 3 estabelecemos uma comparação entre os oito processos eleitorais, da democracia de 1945 e de 1988, no tocante à alternância do poder:

QUADRO 3: RESULTADOS ELEITORAIS E ALTERNÂNCIA DO PODER NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS (1945/64; 1989/02)

Período	Eleição	Partidos em competição	Resultados Eleitorais 1º. turno ou turno único	Resultados Eleitorais 2º. turno	Alternância de partido?	Alternância entre situação e oposição?	Alternância Ideológica?
1945-64	1945	PSD/PTB; UDN; PCB	PSD/PTB – Dutra	NSA	SIM	NÃO ¹	NÃO
	1950	PTB/PSP; PSD; UDN/PRP; PSB	PTB//PSP – Vargas	NSA	SIM	NÃO ²	NÃO
	1955	PSD/PTB; UDN; PSP; PRP	PSD/PTB – Kubitschek	NSA	SIM	NÃO	NÃO
	1960	UDN; PSD/PTB; PSP	UDN/– Jânio	NSA	SIM	SIM	NÃO
1989-2002	1989	PRN; PT; PDT; PMDB; PSDB; PDS; PL; PCB; PFL; PSD; PTB	PRN (Collor) X PT (Lula)	PRN – Collor de Melo	SIM	SIM ³	NÃO
	1994	PT; PSDB/PTB/PFL; PMDB; PDT; PPR	PSDB – FHC	NSA	SIM	NÃO ⁴	NÃO
	1998	PSDB/PFL/PPB/PTB; PT/PDT/PcdoB/PSB; PPS	PSDB – FHC	NSA	NÃO	NÃO	NÃO
	2002	PT/PL; PSDB/PMDB/PPB; PSB; PPS/PDT/PTB	PT (LULA) X PSDB (Serra)	PT- Lula	SIM	SIM	SIM

Fonte: Hippólito, 1985; Nicolau, *Dados Eleitorais do Brasil* (site do IUPERJ).

1. Em 1944 Vargas e Dutra, seu então ministro da Guerra, se desentenderam quanto à realização das eleições presidenciais (Vargas buscava adiá-las, enquanto Dutra buscava evitar o continuismo presidencial). Vargas foi derrotado em seu intento, mas apoiou a candidatura de Dutra pelo PSD, partido que ajudou a criar.

2. Vargas venceu sem o apoio de Dutra, seu antecessor, que apoiou Cristiano Machado. Mas o PSD, partido de Dutra, de forma geral abandonou a candidatura de seu candidato oficial para apoiar a de Vargas. Além do mais, Dutra e Vargas pertenciam às forças populistas. Daí considerarmos que não houve alternância entre situação e oposição do governo de Dutra para o de Vargas.

3. Embora fosse um político de direita, Collor integrou o PMDB, quando este partido passou por uma explosão de popularidade, e foi eleito governador por ele em 1986. Quando a popularidade de Sarney despencou, este político passou a fazer ataques ao governo, que lhe garantiram espaço na mídia (A.Singer, 2000:55,56).

4. Collor não cumpriu seu mandato até o fim, sendo substituído por Itamar Franco. A vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1994 constituiria alternância entre situação e oposição, em

relação ao governo de Collor, mas não em relação ao governo de Itamar Franco, de quem ele foi inclusive ministro.

Através do quadro 3 podemos perceber que embora a possibilidade de alternância ideológica do poder político estivesse, de forma geral, mais presente na democracia de 1988 do que na de 1945, pelo fato de as regras da competição neste último período terem se tornado mais inclusivas, apenas em 2002 um presidente de esquerda foi eleito no país. Antes, a alternância no poder se restringia ao revezamento entre governos e entre situação e oposição.

2. O arranjo institucional e a estabilidade política nos regimes de 1945 e 1988

Nesta seção buscamos, em primeiro lugar, rever a literatura que explica a diferença em relação aos graus de estabilidade política dos regimes democráticos de 1945 e 1988 através das mudanças ocorridas no arranjo institucional do primeiro regime para o segundo. Em segundo lugar, discutimos, especificamente, a questão das coalizões governativas nas duas democracias.

2.1. Os poderes presidenciais na democracia de 1945 e 1988

Para discutir a relação entre arranjo institucional e estabilidade política nos baseamos, especialmente, nos trabalhos de F.Santos (1997) e Figueiredo & Limongi (1999), que, na busca de uma explicação para as diferenças em relação aos graus de estabilidade política dos regimes democráticos de 1945 e de 1988, enfatizam as diferenças existentes entre as prerrogativas presidenciais nas duas democracias.

Segundo F.Santos (1997:466), o padrão de relacionamento entre o presidente da República e a Câmara dos Deputados sofreu importante alteração no tocante aos dois períodos democráticos. De 46 a 64, o principal recurso dos governos para

formar e ampliar coalizões de apoio foi a utilização estratégica da patronagem¹⁵. Esta, todavia, era uma estratégia que apresentava limitações ao poder do Executivo, posto que reduzia as taxas de coesão partidária na própria base de apoio presidencial, devido à insatisfação dos partidos governistas com as concessões feitas aos demais partidos (F.Santos,1997:473). Deste fato resulta que as grandes coalizões¹⁶ que sustentavam os governos eram pouco estáveis e pouco coesas.

A partir de 1988, além da utilização estratégica da patronagem, o presidente passou a contar com a ampliação do seu poder de agenda, o que conseqüentemente levou à ampliação do seu poder de intervir no processo legislativo. Esse processo pode ser melhor compreendido se incorporarmos a análise de Figueiredo e Limongi (1999:41-72). Segundo esses autores, a Constituição de 1988 alterou substancialmente as bases institucionais do sistema político nacional em relação à Constituição de 1946: os poderes presidenciais garantidos na Constituição de 1988 são infinitamente superiores àqueles que detinham os presidentes do período 1945-1964, e não estão distantes daqueles que detinham os presidentes do período militar. A atual Carta, afinal, manteve as inovações constitucionais do período militar, que ampliaram imensamente os poderes legislativos do Presidente da República.¹⁷

O Executivo, no atual regime, tem o direito de requerer unilateralmente urgência na consideração de seus projetos e também possui monopólio sobre a proposição de certos tipos de lei, o que aumenta a influência legislativa do presidente (F.Santos,1997:475). São iniciativas exclusivas do Executivo, entre outras, as

¹⁵ Segundo Santos (1997:472), *“a utilização estratégica da patronagem consiste justamente na negociação entre o presidente e deputados membros de partidos de oposição, em que o primeiro está em busca de um surplus de apoio parlamentar, um seguro contra a perspectiva de comportamentos indisciplinados em sua base formal”*.

¹⁶ Grandes coalizões são as alianças entre partidos que somam mais do que a maioria simples no parlamento (Abranches,1988:26).

¹⁷ Essa continuidade, segundo F.Santos (2000:660), se explica pelo tipo de transição para a democracia ocorrida no Brasil, transição que se deu, de acordo com o autor, *“dentro de limites estabelecidos por agentes políticos que apoiavam o regime autoritário anterior”*. Esse autor afirma que a alta concentração de poder decisório no Executivo, que marcou o regime autoritário de 64, foi conservada ao longo do período de redemocratização, devido à *“preocupação dos agentes envolvidos com a transição de não retirar do governo a capacidade de definir o conteúdo e o ritmo de aprovação da agenda decisória”* (F.Santos,2000). Essa continuidade corrobora a idéia de que as instituições têm raízes históricas no passado.

medidas provisórias e as leis que se referem a matérias orçamentárias.¹⁸ As medidas provisórias, aliás, como afirmam Figueiredo & Limongi (1999:43,44), constituem um dos principais mecanismos institucionais da Constituição de 1988 que permitem ao Executivo legislar em proporções intensas, e controlar a agenda do Legislativo.¹⁹

A Constituição de 46 não conferia ao Executivo o poder que esse tem hoje: o presidente não tinha, por exemplo, nenhum tipo de prerrogativa para o pedido de urgência assegurado na Constituição, e seu monopólio sobre a proposição de certos tipos de lei também era reduzido, em comparação com o período atual (F.Santos,1997:479).

Estas diferenças no tocante ao relacionamento entre Executivo e Legislativo têm impacto sobre a estabilidade política dos regimes. De 1945 a 1964, a utilização estratégica da patronagem como recurso para formar coalizões de apoio aos governos resultou, por suas próprias limitações, em um comportamento pouco disciplinado dos partidos políticos na Câmara dos Deputados. Os legisladores nem sempre seguiam seus líderes nas votações, cujos resultados eram geralmente imprevisíveis para o governo. Além disso, o Legislativo contrariava freqüentemente as preferências presidenciais, dada sua capacidade de transformar a agenda do Executivo²⁰ (F.Santos,1997:483). A instabilidade das coalizões governativas acabava gerando instabilidade nos governos e, em última instância, no próprio regime.

O cenário político do período atual é bastante diverso. Como afirma F.Santos (1997:483), a ampliação do poder de agenda do presidente como forma de obter apoio parlamentar para as propostas do governo faz com que o comportamento das bancadas partidárias seja razoavelmente disciplinado²¹. Isso significa,

¹⁸ A Constituição de 1988, em seu artigo 62, confere ao chefe do Executivo o poder de editar medidas provisórias com força de lei em casos de relevância e urgência.

¹⁹ Controlar a agenda do Legislativo significa definir temas a serem apreciados por ele e determinar os passos e a seqüência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório (Figueiredo & Limongi, 1999).

²⁰ F. Santos (1997: 467) distingue a agenda política de 1946-64 daquela relativa ao período 1988 em diante, afirmando ser a primeira compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo e a segunda imposta pelo poder Executivo.

²¹ F.Santos (1997) e Figueiredo & Limongi (1999) consideram que as bancadas partidárias comportam-se não só de forma disciplinada, como coesa. Melo (2000), todavia, mostrou que os

segundo ele, que na fase atual o presidente pode esperar dos deputados um comportamento que siga a tendência majoritária do partido.

Isso porque existe um padrão altamente centralizado de organização do Congresso, que se deve ao controle exercido pelos líderes partidários e pela Mesa Diretora sobre a agenda dos trabalhos legislativos:

São os líderes partidários que controlam a agenda dos trabalhos legislativos. Controlam o que e quando se vota. Em contrapartida, os parlamentares têm seu espaço de atuação bastante reduzido ... é muito pequena a sua capacidade de influenciar o resultado legislativo (Figueiredo & Limongi, 1999:94).²²

Tomados individualmente, os parlamentares, como afirmam esses autores, “*têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos*” (Figueiredo & Limongi, 1999:28). Os parlamentares não têm, então, incentivo para votar sozinhos, mas têm sim incentivos para votar de acordo com as posições assumidas pelos líderes partidários. Isso porque, em suas barganhas políticas com o Executivo, “*os parlamentares têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação*”, negociando em bloco o apoio ou a oposição ao governo (Figueiredo & Limongi, 1999:34,35).

A centralização do poder nas mãos do Executivo tem resultado, então, em um inegável ganho de estabilidade política. A delegação de poderes do Legislativo ao Executivo, aliás, visa justamente garantir maior estabilidade às decisões e maior eficiência aos resultados de políticas (Figueiredo & Limongi, 1999).²³ Segundo Anastasia & Melo,

partidos políticos são disciplinados, mas não são coesos, posto que o trânsito entre as bancadas, ou seja, a mudança de partidos, é muito acentuada no Congresso, na atual democracia. Segundo este autor, os mesmo elementos responsáveis pela maior disciplina dos partidos em plenário são responsáveis também pela grande instabilidade das bancadas, já que o arranjo centralizado de organização do processo legislativo, que estimula o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário, também o estimula a buscar um partido melhor posicionado na estrutura de poder da Câmara.

²² Sobre a organização interna da Câmara dos Deputados, Figueiredo & Limongi afirmam: “*A distribuição interna do poder ... é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária ... A presidência da Mesa (Diretora) cabe ao partido majoritário*”. O presidente da Mesa, “*que dirige os trabalhos do plenário e conta com amplos poderes para decidir questões controversas*”, e os líderes partidários são quem define a pauta dos trabalhos (Figueiredo & Limongi, 1999:28,29).

²³ Nesta altura, é importante chamar a atenção para o fato de que existem controvérsias sobre esse assunto, e há autores que defendem opiniões contrárias às de Figueiredo & Limongi (1999). Para uma análise dessas interpretações divergentes, ver, especialmente, Ames (2003), autor que

o presidencialismo de coalizão no Brasil tem funcionado na medida em que concentra poderes nas mãos do Executivo e dos líderes partidários, significando que um presidente que consiga montar uma coalizão majoritária e coesa terá o Legislativo a seu favor (Anastasia & Melo,2002).

Essas novas regras, além de assegurarem um ganho em estabilidade política, também fortalecem a democracia, ao fortalecer os partidos políticos, que têm primazia na Câmara sobre as aspirações individuais dos deputados. Assim, como afirmam Figueiredo & Limongi, os partidos são os jogadores decisivos no Legislativo, se comportam como atores coletivos, e o conflito na Câmara se estrutura em linhas partidárias (Figueiredo & Limongi,1999:101,113).

Mas, é importante fazer aqui uma ressalva, e lembrar que este cenário está longe de ser perfeito. *“O arranjo institucional que produz estabilidade política”,* afinal, *“é o mesmo que limita, por outro lado, a accountability horizontal”* (Anastasia & Melo, 2002). Este padrão altamente centralizado de tomada de decisões no Congresso, e a imposição da agenda do Executivo ao Legislativo, acabam por colocar em dúvida a própria autonomia decisória do Congresso, que vê minados sua capacidade de atuar como contrapeso às iniciativas do governo, e o seu fortalecimento como poder autônomo (Figueiredo & Limongi,1999:155).

2.2. As coalizões governativas no regime de 1945 e de 1988

O populismo e o “nacional-desenvolvimentismo” (entendido como a defesa do nacionalismo e do desenvolvimento econômico, baseado na aceleração da industrialização) foram os temas centrais que pautaram a competição entre os atores políticos do período de 1945 a 1964. De um lado, a aliança populista se sustentou na coligação entre um partido situado mais ao centro do espectro ideológico, e outro situado mais ao centro-esquerda, PSD-PTB, coligação que

contesta a idéia de que o Congresso brasileiro seja cooperativo e disciplinado, e para quem *“o que melhor caracteriza o arranjo institucional brasileiro é o excessivo número de veto players”* (citado por Melo & Anastasia, 2004). Parece-nos, todavia, que Figueiredo & Limongi argumentaram de forma consistente que o Congresso brasileiro não tem sido obstáculo à aprovação da agenda legislativa do Executivo. Esse, como os autores mostraram, domina a produção legal, sendo responsável por 85% das leis sancionadas nos anos 90.

defendia a continuidade da política inaugurada por Vargas com o intervencionismo estatal para favorecer a industrialização mantendo a estrutura agrária e integrando a classe operária através da legislação trabalhista vigente (Sader & Garcia,1982:139).

Do outro lado, competindo com as forças populistas, formou-se uma aliança anti-populista, crítica ao intervencionismo econômico e às indústrias “artificiais”, que uniu a UDN, os pequenos partidos políticos satélites, a grande imprensa, e setores militares - especialmente o grupo da Aeronáutica, vinculado ao Brigadeiro Eduardo Gomes e ao político Carlos Lacerda, o grupo da Cruzada Democrática do Clube Militar, e o grupo “Castelista” do Exército (Benevides,1981).

O fim do período foi marcado pela ruptura da aliança populista entre o PTB e o PSD, e o subsequente golpe de Estado, apoiado pelas forças anti-populistas tradicionais - a UDN e seus aliados - e grande parte do PSD, recém convertido à oposição. A dinâmica da interação entre estes atores, no contexto institucional, pode ser analisada a partir do quadro 4:

QUADRO 4: CÂMARA DOS DEPUTADOS: COALIZÕES ELEITORAIS E GOVERNATIVAS NO PERÍODO 1946-1964 (%)¹

		Dutra			Vargas			Kubitschek		Jânio		Goulart		
		CE	CG 1	CG 2	CE	CG 1	CG 2	CE	CG	CE	CG	CE	CG 1	CG 2
UDN	Direita			29,0		26,6				21,5	21,5		22,2	
PR								5,8		5,2				
PSD	Centro	52,8	52,8	52,8		36,8	36,8	35,0	35,0		35,3	35,3	28,9	28,9
PSP					7,9	7,9			9,8		7,7		5,1	
PTB ⁵	Centro-esquerda	7,7	7,7		16,8	16,8	16,8	17,2	17,2		20,2	20,2	28,4	28,4
Total		60,5	60,5	81,8	24,7	88,1	53,6	52,2	67,8	21,5	89,9	55,5	84,6	57,3

Fonte: Mainwaring, 1993; Hippólito, 1985; Banco de Dados Instituições Políticas da América do Sul, IUPERJ/UFMG

Legenda:

CE = Coalizão eleitoral

CG 1 = Coalizão governativa no início do mandato presidencial

CG 2 = Coalizão governativa no final do mandato presidencial

1. Partidos que não chegaram a alcançar 5% das cadeiras da Câmara em nenhuma eleição foram excluídos da análise, por não serem relevantes para a análise. É o caso do PPS, PRP, PST, PRT, MRT, PL, PTN, PSB. O PCB não foi incluído porque, apesar de ter conseguido 4,9% das cadeiras na Câmara em 1945, não participou de mais nenhuma eleição no período por ter sido posto na ilegalidade.

2. Como não houve eleições para deputado em 1955, ano da eleição de Kubitschek, apresentamos a composição da Câmara eleita em outubro de 1954.

3. Como não houve eleições para deputado em 1960, ano da eleição de Jânio, consideramos a composição da Câmara eleita em outubro de 1958. Sobre a coalizão governativa final, o PSD, manteve dois representantes no ministério até o final do governo de Goulart, mas este já não contava com o apoio daquele partido, que havia rompido com o governo e passado a fazer-lhe oposição.

4. Goulart foi eleito vice-presidente em 1960, lembrando que as eleições para presidente e vice eram independentes, mas como não houve eleições para deputado naquele ano, para calcular sua coalizão eleitoral utilizamos a composição da câmara eleita em outubro de 1958. Para calcular sua coalizão governativa inicial, consideramos o primeiro ministério formado após o fim do parlamentarismo e a volta do presidencialismo, em janeiro de 1963. Tomamos a composição da Câmara eleita nesta mesma data.

5. Vale sublinhar que o PTB apesar de ter se situado no centro-esquerdo do espectro político durante boa parte do período analisado, passou por um processo de radicalização à esquerda, intensificado durante o governo Goulart.

No quadro 4 analisamos as coalizões eleitorais e governativas de cada presidente eleito do período, verificando a porcentagem de deputados de cada partido que integrou as coalizões. Para calcular as coalizões eleitorais, consideramos a porcentagem de cadeiras, na Câmara dos deputados, conquistadas pelos partidos que apoiaram formalmente os presidentes eleitos, no momento das eleições. Para calcular as coalizões governativas, consideramos a porcentagem de cadeiras ocupadas pelos partidos que tiveram representantes nos ministérios dos governos dos presidentes eleitos.

Cabe lembrar, por um lado, que alguns partidos eventualmente integraram coalizões governativas sem contudo participar dos gabinetes, mas, para simplificar a análise, consideramos como integrando a coalizão governativa de um presidente apenas aqueles partidos que tiveram representantes em seu ministério. Por outro lado, a participação de um representante de um partido no ministério nem sempre se traduziu no apoio político dos parlamentares daquele partido ao governo, como vemos abaixo.

A partir do quadro 4 percebe-se, em primeiro lugar, que as coalizões eleitorais do período claramente opuseram a UDN, de um lado, e o PTB e o PSD, de outro: além de Quadros, candidato da oposição apoiado pela UDN, apenas Vargas não foi lançado pela coligação PSD/PTB - mas, embora o PSD não tenha integrado formalmente a coalizão eleitoral deste candidato, a maioria dos políticos deste partido apoiou de fato Vargas.

Mas a UDN, embora não tenha integrado nenhuma coalizão eleitoral com o PTB e o PSD, participou de três dos quatro governos destes dois últimos partidos. Isto graças à tendência dos presidentes eleitos na época de buscar trocar apoio parlamentar por cargos no governo federal.

A alta fragmentação da legislatura naquele período - entendida como a distribuição do poder legislativo entre vários partidos políticos - somada à alta indisciplina partidária, levaram os presidentes a buscar coalizões interpartidárias

para formar seus governos (Amorim Neto,1994). Os presidentes procuravam, assim, atrair para o ministério representantes de outros partidos, além dos que integravam a coalizão eleitoral, a fim de garantir apoio político e conseguir governar.

Dutra foi eleito pelo PSD, com o apoio do PTB. Sua coalizão governativa perdeu o PTB em outubro de 1946, mas, em compensação, passou a contar com a UDN, então o segundo maior partido político do Brasil, que ocupava 29,0% das cadeiras da Câmara dos Deputados, e que permaneceu no governo até o fim. A participação da UDN no governo se deveu a um acordo interpartidário realizado entre o governo e este partido, a quem foram oferecidos dois ministérios (Dulci,1986:91-94).

Dutra conseguiu sustentação estável no Congresso, através de uma coalizão parlamentar articulada e majoritária, e foi eficiente em formar um ministério de coalizão - um ministério de coalizão implica a existência de acordos entre o presidente da República e as lideranças nacionais dos partidos (Amorim Neto,1994). O próprio PSD sozinho detinha 52,8% das cadeiras e, portanto, já bastava para assegurar ao presidente maioria na Câmara, garantindo-lhe sustentação majoritária. O acordo interpartidário continuou a vigorar até o período final de Dutra, e só se rompeu com a deflagração do processo sucessório, que opôs PSD e UDN (Dulci,1986:95).

Vargas foi eleito pelo PTB e pelo PSP, apoiado informalmente pela maioria do PSD. Embora tenha tido em seu ministério representantes de vários partidos, ele não firmou compromissos com esses partidos como um todo, mas preferencialmente com alguns políticos individualmente. Daí seus ministérios serem considerados não de coalizão, mas sim de cooptação (Amorim Neto,1994).

Após vencer as eleições, como afirma Skidmore (1975), Vargas estava nitidamente em débito com o PSD, já que *“a despeito da indicação de Machado pelo partido, os líderes locais do PSD tinham estabelecido compromissos com Vargas”* (Skidmore,1975:109). Esse débito do presidente, somado ao fato de que o PSD era ainda o maior partido do período, e à avidez deste partido por cargos, foram decisivos para que o PSD fosse o partido que mais ministérios teve no

governo de Vargas. Mas, o PSD, apesar de dominar o ministério, comportava-se de forma dúbia em relação ao presidente, fazendo muito pouco para dar-lhe sustentação (Hippólito. Apud Mainwaring,1993:30). Sobre a participação do PSD no ministério, Hippólito (1985) afirma que trataram-se menos de indicações partidárias e mais de nomeações baseadas em critérios regionais e/ou pessoais.

O outro partido que teve representante no ministério durante todo o governo de Vargas foi o PTB, cuja bancada tinha mais do que dobrado em relação à legislatura anterior. Mas nem o próprio PTB, partido do presidente, apoiava claramente o governo, e dividia-se em questões vitais (Mainwaring,1993).

A UDN, cujo candidato Brigadeiro Eduardo Gomes havia sido derrotado por Vargas, também participou de seu governo no início do mesmo. Na Convenção de 1951 a UDN decidiu não participar do governo, mas, antes mesmo dessa deliberação, Vargas nomeou um deputado udenista para o ministério. A direção nacional da UDN, todavia, desde o começo do governo, adotou, segundo Dulci (1986) uma linha definida de independência e combatividade. Apesar da resistência da UDN em participar do governo, Vargas, em seu esforço conciliatório, conseguiu atrair membros deste partido para o esquema político oficial: *“Essa área que se aproximou do governo era chamada de grupo dos ‘chapas-brancas’.* Sua motivação residia nos benefícios que poderia obter no plano local, através de bom trânsito junto ao governo” (Dulci,1986:108).

Mas a UDN, mesmo no período em que participou do ministério, fez oposição a Vargas: os deputados da “Banda de Música”, *“levavam à frente o esforço de oposição e a crítica a seus companheiros ‘chapas-branca’*” (Dulci,1986:108).²⁴ Num segundo momento, após a reforma ministerial de 1953, quando Vargas aprofundou sua estratégia populista, enfatizando o nacionalismo e o trabalhismo, a UDN saiu do ministério e passou a combater em campo aberto, desenvolvendo intensa campanha parlamentar contra o governo (Dulci,1986:117-124).

O governo de Vargas foi marcado por intensa rotatividade ministerial, e padeceu da falta de apoio institucional, de sustentação estável no Congresso. Mainwaring

²⁴ A “Banda de Música” era o grupo radical de direita, liderado por Carlos Lacerda, sempre em defesa da oposição ferrenha aos governos populistas. Os “Chapa-Branca” eram os políticos que sempre preferiam aderir ao governo, qualquer que fosse, em troca de cargos.

(1993) afirma que os principais partidos não definiam claramente suas posições *vis a vis* este governo, e se comportavam de forma ambígua, deixando a escolha de apoiar ou não o governo por conta dos políticos individualmente. Nesse sentido, pode-se afirmar que *“a despeito de ter incluído representantes de todos os principais partidos em seu ministério, Vargas não podia se fiar em nenhum deles para obter apoio no Congresso”* (Mainwaring,1993:39). A falta de sustentação de Vargas no Congresso, somada a uma série de eventos ocorridos ao fim de seu governo, especialmente denúncias de corrupção envolvendo membros do governo, culminaram no suicídio do presidente.²⁵

Kubitschek foi eleito pela aliança PSD / PTB, mas teve em seu ministério, bastante estável, representantes, além destes dois partidos, também do PR e do PSP. Este foi o único governo do período do qual a UDN não participou em nenhum momento, mas, ainda assim, o presidente ampliou sua coalizão de 52,2%, no momento de sua eleição, para 67,8%, porcentagem que se manteve estável durante todo seu governo. Kubitschek, assim, como Dutra, formou um ministério de coalizão que se traduziu em sustentação estável no Congresso, através de uma coalizão parlamentar articulada e majoritária. Como afirma Skidmore,

Kubitschek era ... um mestre na arte de convencer políticos recalcitrantes por meio de concessões liberais. Quaisquer que fossem os propósitos mais amplos da construção apressada de Brasília, ela deu ao presidente uma maleabilidade de manobras sem precedentes, no trato com os oponentes suscetíveis de serem atraídos pela participação rendosa na nova empresa ((Skidmore,1975:214).

Jânio Quadros foi o único presidente do período que não foi eleito com o apoio do PSD e do PTB. Eleito apenas com o apoio da UDN e de pequenos partidos, contou com a menor coalizão eleitoral do período (21,5%). Mas Jânio Quadros cooptou o apoio de parlamentares de vários partidos, que integraram seu ministério, inclusive o PTB e o PSD, embora não tenha firmado compromissos com esses partidos como um todo. Quadros não conseguiu um apoio partidário

²⁵ Sobre o suicídio de Vargas, ver Skidmore (1975:173-180).

consistente, posto que não negociava o apoio de partidos, mas sim de alguns políticos individualmente.

Embora tenha tido em seu ministério representantes de vários partidos, especialmente da UDN, Quadros, no exercício do poder, marginalizou os principais partidos políticos, com os quais não tinha compromisso algum. Parlamentares da UDN mostraram-se insatisfeitos com seu governo, especialmente com sua política externa independente, e começaram a lhe fazer oposição. O PSD e o PTB dividiram-se igualmente sobre o apoio ao presidente, com alguns de seus membros apoiando-o e outros se opondo a ele (Mainwaring,1993:30-39). O desfecho dessa situação foi a renúncia de Quadros, que, aparentemente, como afirma Skidmore (1975:250), *“esperava assumir novos poderes presidenciais”*. Segundo esse autor,

é evidente que Quadros superestimava então sua popularidade como político e imaginava que o Congresso e os militares não teriam outra alternativa senão solicitar que continuasse como presidente, aceitando todo seu programa (Skidmore,1975:250).

A instabilidade dos governos de Quadros e Vargas é prova de que a formação de ministérios de cooptação não constituiu para os presidentes eleitos uma estratégia eficiente de troca de apoio parlamentar por cargos. Afinal, nesses casos, *“a simples presença de membros de diferentes partidos no gabinete presidencial não significa que haja uma coalizão gerindo o Executivo”*. (Amorim Neto,1994). Como afirma Amorim Neto,

A presença destes políticos não cria nenhuma vinculação de seus partidos ao governo (já que) suas nomeações para o gabinete são fruto de compromissos privados que têm para com o presidente e não para com seus partidos (Amorim Neto,1994:16).

As coalizões que sustentavam estes governos eram, assim, pouco estáveis e pouco coesas. Faz-se necessário, então, interpretar o quadro 4 com bastante cuidado, posto que

se os partidos representados no ministério apoiassem em bloco os presidentes, estes teriam conseguido constituir alianças extremamente amplas e teriam (tido) muita facilidade para assegurar maiorias estáveis no Congresso (Mainwaring,1993:50.).

Mas, ao contrário disso, “a representação no ministério diz pouco sobre se os parlamentares desse partido apoiarão o governo” (Mainwaring, 1993:54).²⁶

O governo Goulart, tal como os de Dutra e Kubitschek foi caracterizado, segundo Amorim Neto (1994) por ministérios de coalizão. Ainda assim, foi marcado por intensa rotatividade ministerial e falta de sustentação estável no Congresso. O que explica essa instabilidade, de acordo com esse autor, é o fato de Goulart não ter conseguido manter o apoio firme do PSD, o maior partido da época, ao seu governo, o que seria essencial para a obtenção de apoio político. Enquanto Dutra e Kubitschek pertenciam ao PSD, e possuíam um bom entrosamento com suas lideranças regionais, Goulart, assim como Vargas e Quadros, não pertenciam ao PSD, e, portanto, precisaria fazer um intenso esforço de conciliação, se quisesse manter seu apoio.

Goulart firmou um acordo com a liderança nacional do PSD, mas, como afirma Amorim Neto (1994), esse acordo não foi capaz de vincular totalmente a bancada pessedista ao governo: essa passou a se afastar cada vez mais do presidente, embora o PSD continuasse participando do ministério. Se, por um lado, então, a formação de ministérios de cooptação mostrou ser uma má estratégia de busca de apoio, por parte dos presidentes do período, a formação de ministérios de coalizão nem sempre funcionou de forma eficaz. Para Goulart, a participação PSD na coalizão governativa não implicou apoio parlamentar dos deputados daquele partido ao seu governo.

Por fim cabe lembrar que Vargas, Quadros e Goulart, diante da ineficácia do recurso da patronagem, disponível na arena executiva e legislativa, buscaram mobilizar recursos de popularidade na arena societal, ou seja, “*tentaram mobilizar as massas como um meio para compensar a falta de apoio institucional*” (Mainwaring, 1993:22). A utilização deste recurso, todavia, tendeu a enfraquecer ainda mais as instituições políticas, e a agravar o quadro de instabilidade.

Já na democracia de 1988, graças às mudanças institucionais sobre as quais falamos anteriormente neste capítulo, a participação de um partido nas coalizões governativas tornou-se um forte indicador do apoio deste partido ao governo - já

²⁶ Amorim Neto chama esse desconhecimento de “efeito incerteza” (Amorim Neto, 1994).

que os legisladores tendem a seguir seus líderes nas votações, indo ao encontro das preferências presidenciais.

A questão social e a mobilização política, de um lado, e a estabilidade econômica, de outro, foram os temas centrais que pautaram a competição entre os atores políticos no regime de 1988. De um lado, a aliança entre os partidos de esquerda, liderados pelo PT, tinha como principal bandeira de luta a inclusão social, a distribuição da renda e a participação dos movimentos populares no governo. Em competição com estas forças estavam aquelas que tinham como principal bandeira a estabilidade econômica e política – partidos de centro, de direita e meios de comunicação de massa, entre outros atores.

Já a partir da campanha eleitoral de 2002, este quadro se alterou: o PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira) foi aliado do poder pelo PT, graças à moderação do discurso e da prática política petistas, manifestos especialmente na aliança deste partido com o PL (Partido Liberal), e na ênfase no compromisso com a estabilidade econômica. A dinâmica da interação entre estes atores, no contexto institucional, pode ser analisada a partir do quadro 5:

QUADRO 5: CÂMARA DOS DEPUTADOS: COALIZÕES ELEITORAIS E GOVERNATIVAS NO PERÍODO 1989-2002 (%)¹

Governo		Collor ³				Itamar ⁴			FHC I			FHC II			Lula			
Coalizão eleitoral e governamental		CE 1	CE 2	CG 1	CG 2	CE	CG 1	CG 2	CE	CG 1	CG 2	CE	CG 1	CG 2	CE 1	CE 2	CG 1	CG 2
Direita ²	PDS/PPR/PPB/PP		6,2%								17,2	11,7	11,7					
	PFL		23%	19,0	16,5		16,5	17,3	17,3	17,3	19,3	20,7	20,7					
	PTB		4,9%		7,6		7,6		6,0	6,0		6,0	6,0			5,1	5,1	5,1
	PL				3,2										5,1	5,1	5,1	5,1
	PRN	*	*	5,3		*												
Centro	PSDB						7,6	12,1	12,1	12,1	16,4	19,3	19,3					
	PMDB						21,5	20,9		20,9	18,9		16,0	16,0				14,4
Esquerda	PT														17,7	17,7	17,7	17,7
	PDT						9,1									4,1	4,1	
	PPE ⁵														2,9	16,6	16,6	6,2
Total		*	34,1	24,3	26,5	*	62,3	50,3	35,4	56,3	71,8	57,7	73,7	35,3	25,7	48,6	48,6	48,5

Fonte: Jairo Nicolau, "Dados Eleitorais do Brasil", site do IUPERJ; Mainwaring, 1993; Banco de Dados Instituições Políticas da América do Sul, IUPERJ/UFMG.

Legenda: CE = coalizão eleitoral em turno único

CE 1 = coalizão eleitoral no primeiro turno

CE 2 = coalizão eleitoral no segundo turno

CG 1 = coalizão governativa inicial

CG 2 = coalizão governativa final (exceto para o governo de Lula, que ainda não terminou).

* Os dados sobre a coalizão eleitoral de Collor são de janeiro de 1989, e nesta data o PRN ainda não existia. Como no primeiro turno apenas o PRN apoiou Collor, não temos sua CE1. Para calcular a CE2, desconsideramos o PRN e consideramos apenas PDS, PFL e PTB. Só temos dados sobre a bancada no PRN na Câmara a partir de março de 1990, e por isso esse partido foi incluído na CG1.

1. Partidos que não chegaram a alcançar 5% das cadeiras da Câmara em nenhuma eleição foram excluídos da análise. É o caso do PRONA, PST, PSC, PSDC, PSB, PV, PCdoB, PSL, PCB, PPS, PSD, PMN. O PRN, apesar de ser um partido "nanico", alcançou 5,3% das cadeiras na Câmara, com a eleição de Collor, para depois tornar-se insignificante e desaparecer. No caso do governo Lula, como ele obteve o apoio de vários pequenos partidos de esquerda (PSB, PV, Pcdob, PCB, PPS), o que aumentou significativamente sua coalizão eleitoral no segundo turno e sua coalizão governativa inicial, somamos o número de deputados desses partidos e incorporamos esse número no cálculo das coalizões de Lula.

2. Esta classificação dos partidos no espectro ideológico pode ser encontrada em Figueiredo e Limongi(1999).
3. Para calcular a coalizão governativa inicial de Collor, consideramos a composição da Câmara de março de 1990, data do primeiro ministério, e para calcular a coalizão governativa final, tomamos a câmara eleita em outubro daquele ano.
4. Para analisar a coalizão governativa de Itamar, utilizamos a composição da Câmara eleita em outubro de 1990.
5. Chamamos de PPE os pequenos partidos de esquerda na Câmara dos Deputados.

O quadro 5 segue o mesmo modelo do anterior: analisamos as coalizões eleitorais e governativas de cada presidente eleito do período, verificando a porcentagem de deputados de cada partido que integrou as coalizões. Para calcular as coalizões eleitorais, consideramos a porcentagem de cadeiras, na Câmara, conquistadas pelos partidos que apoiaram formalmente os presidentes eleitos, no momento das eleições; para calcular as coalizões governativas, consideramos a porcentagem de cadeiras ocupadas pelos partidos que tiveram representantes nos ministérios dos governos dos presidentes eleitos. Mais uma vez, cabe lembrar que alguns partidos eventualmente integraram coalizões governativas sem contudo participar dos gabinetes, mas, para simplificar a análise, consideramos como integrando a coalizão governativa de um presidente apenas aqueles partidos que tiveram representantes no ministério daquele presidente.

O PT manteve-se, desde 1989, até 2002, exclusivamente na oposição, e não participou de qualquer coalizão eleitoral ou governativa dos presidentes que governaram anteriormente a Lula. As coalizões eleitoral e governativas de Collor se restringiam a partidos de direita, enquanto que as dos governos Itamar e Fernando Henrique englobaram partidos de direita e do centro.

Dada a maior proximidade entre o programa do PSDB e os programas dos partidos de direita, pode-se afirmar a consistência ideológica das coalizões eleitorais e governativas de Fernando Henrique Cardoso. Já a coalizão eleitoral e governativa de Lula foi (e tem sido) mais inusitada e menos consistente ideologicamente do que a de Fernando Henrique, posto que reúne partidos de esquerda, entre os quais o principal é o PT, e de direita, como PL e PTB.

Tal como na democracia de 45, podemos observar, no regime de 1988, a inclinação dos presidentes eleitos a trocar apoio parlamentar por cargos no

governo federal. Estes presidentes têm, afinal, buscado constituir amplas coalizões de governo, atraindo, para o ministério, representantes de vários partidos, na tentativa de garantir apoio político.²⁷

Sabemos, todavia, que a utilização da patronagem não constitui a única estratégia utilizada por esses governos para formar e manter coalizões de apoio. Na atual democracia este recurso continua a ser utilizado, mas soma-se ao poder do presidente de intervir no processo legislativo, fruto da ampliação do seu poder de agenda. O controle exercido pelos líderes partidários e pela mesa diretora sobre a agenda dos trabalhos legislativos, como vimos, favorece que os parlamentares votem de acordo com as posições assumidas pelos líderes partidários, o que tem tornado o voto mais disciplinado e as votações previsíveis. Os presidentes que montam uma coalizão majoritária tendem, assim, a obter o apoio da maioria dos parlamentares, tendência que não existia na democracia de 1945.

Podemos afirmar que a ampliação dos poderes legislativos do Executivo tem tornado a estratégia da patronagem mais eficiente. No regime de 1988, a troca de cargos no governo por apoio parlamentar - ao contrário do que acontecia na democracia de 1945 - tornou-se mais proveitosa e menos arriscada para o governo.²⁸

Ao analisar os quadros 4 e 5 e interpretar os dados neles apresentados, há que se levar em conta que, enquanto que na democracia de 1945 a participação do parlamentar de um partido no ministério dizia pouco sobre o comportamento do conjunto dos membros daquele partido em relação ao governo, na democracia de 1988 os partidos representados no ministério tendem a dar um apoio consistente ao presidente, ou seja, no geral, a presença de um político no ministério cria uma vinculação de seu partido com o governo - embora, é claro haja sempre

²⁷ As bancadas governistas tendem a ser ainda maiores do que as mostradas no quadro 5, posto que não estamos considerando as migrações partidárias dentro de uma mesma legislatura, que tendem a favorecer o governo.

²⁸ É claro que a participação de um partido na coalizão de governo não implica garantia de apoio integral dos parlamentares. Embora muito menos acentuados, em relação ao período democrático anterior, ainda existem indisciplina e defecções na base de apoio do governo. O exemplo mais notório culminou na expulsão de parlamentares do PT que se recusaram a votar em determinadas questões com o governo Lula, em 2004. Há, também, partidos como o PMDB, que *“sempre contabilizaram facções dissidentes em grande parte das votações de projetos cruciais”* (Anastasia, Melo & Santos 2004).

exceções, e as coalizões não funcionem sempre bem. Afinal, como vimos, os presidentes contam com a combinação entre o recurso à patronagem e a disciplina partidária, fruto do padrão altamente centralizado de organização do Congresso.

O único presidente que não conseguiu completar seu mandato até o presente momento na atual democracia – Collor de Melo - foi justamente o que possuía uma coalizão minoritária. Apoiado por uma pequena coalizão eleitoral, formada por três partidos minúsculos, Collor, depois de eleito, não trabalhou para ampliar seu apoio. Sua coalizão governativa, contrariando a tendência supermajoritária, ficou restrita a alguns partidos de direita, sendo que, entre estes, apenas o PFL (Partido da Frente Liberal) possuía uma grande bancada.

Os ministérios formados por Collor não foram, ao contrário do que ocorreu com os presidentes que o sucederam, ministérios de coalizão: seu primeiro ministério pode ser considerado apartidário, já que apenas 40% dos seus ministros tinham laços partidários, o que indica sua decisão de se manter o mais distante possível do sistema partidário como um todo, ou mesmo de se opor a ele (Amorim Neto, 1994); enquanto que seu segundo ministério pode ser considerado de cooptação, já que implicava a adesão de indivíduos, e não de partidos, ao governo. O fato de possuir escasso apoio no Legislativo, e governar de maneira claramente apartidária, certamente contribuiu para que seu governo tivesse o desfecho que teve (Anastasia, Melo & Santos, 2004). O apoio presidencial, afinal, não é bem sucedido quando não é estruturado em bases partidárias (Figueiredo & Limongi, 1999).

Itamar e Fernando Henrique, em seu primeiro mandato, transitaram de coalizões eleitorais minoritárias para coalizões parlamentares majoritárias. Em seu segundo mandato, Fernando Henrique transitou de uma coalizão eleitoral majoritária, para uma coalizão governativa ainda maior, e, num movimento atípico, terminou seu mandato com 35,3% de apoio na Câmara, após a defecção dos partidos de direita, PFL, PTB e PPB. Em ambos os seus governos, Fernando Henrique beneficiou-se do intenso crescimento do PSDB – cuja bancada aumentou progressivamente de 7,6% em 1990, para 19,3% em 1998, devido tanto ao aumento da votação do partido nas eleições, quanto à migração eleitoral.

Sua coalizão governativa, pelo menos até a metade de seu segundo mandato, funcionou de maneira razoavelmente eficiente, devido tanto ao peso político dos cargos controlados pelo Executivo, quanto à concordância básica em torno das reformas de cunho privatizante e de modernização do Estado (Anastasia, Melo & Santos, 2004). Seus governos tinham ampla maioria na Câmara, e os parlamentares agiam de forma disciplinada. Já a oposição respondia à altura – votava sempre em oposição à indicação dos líderes da base aliada (Anastasia, Melo & Santos, 2004).

Quanto ao governo Lula, nos dois primeiros anos de mandato, sua coalizão governativa funcionou com razoável eficácia, e o presidente conseguiu um apoio consistente, que lhe permitiu aprovar, inclusive, um projeto polêmico, que foi a Reforma da Previdência. A partir de seu terceiro ano de mandato, todavia, o governo passou a enfrentar graves problemas em sua coalizão de apoio. Alguns não eram novos, vinham desde o começo de seu governo e ainda se prolongam, como a insatisfação de parte do PT com a política de alianças e com a política econômica do governo, e a insatisfação de outros partidos da base aliada com a centralização de postos governamentais nas mãos do PT.

Quanto ao primeiro problema, pode-se afirmar que as alianças do governo ao centro e à direita, somadas ao fato de o presidente Lula ter iniciado o mandato dando continuidade à política econômica pretérita de aperto fiscal e de juros altos, e de ter enviado ao Congresso reformas constitucionais historicamente rechaçadas pelo PT e aliados (Anastasia, Melo & Santos, 1994), geraram certa tensão no próprio PT. Tem sido difícil para o governo administrar o conflito dentro deste partido e manter a disciplina de seus parlamentares. Alguns deputados e uma senadora chegaram, inclusive, a ser expulsos do PT por não obedecerem à disciplina partidária, e votarem contra o governo.

O segundo problema enfrentado pelo governo Lula, que gera insatisfação em sua base de apoio é, nos termos de Amorim Neto (2000), a baixa taxa de coalescência vigente, sendo a taxa de coalescência entendida como a proporcionalidade entre o número de representantes de um partido ocupando cargos no Gabinete e o peso daquele partido no Legislativo. No atual governo a taxa de coalescência tem sido baixa porque a distribuição de pastas ministeriais

entre os partidos aliados tem sido desproporcional ao tamanho dos mesmos no Parlamento. O PT e mesmo um partido pequeno como o PC do B encontram-se super-representados no governo, o que tem gerado descontentamento em alguns partidos aliados.

Existem, também, problemas na coordenação política do governo que, somados aos conflitos internos do PT, resultaram na derrota do governo na eleição do presidente da Câmara dos Deputados, em 2005. Após ter perdido essa eleição, as dificuldades do governo Lula para controlar a agenda de votações têm se ampliado, e este tem sofrido seguidas derrotas.

O governo de Collor, tal como o de Vargas e o de Quadros, mostrou que a formação de ministérios de cooptação parece não constituir mesmo uma boa estratégia para se garantir apoio legislativo. A formação de ministérios apartidários tampouco. A formação de ministérios de coalizão parece ser mais favorável à estabilidade democrática. Esse tipo de formação de ministério, todavia, tem se convertido em apoio do Legislativo ao presidente, em maior escala na democracia de 1988, do que na democracia de 1945. Isso devido ao aumento das prerrogativas presidenciais neste último período. Mas, é claro, que mesmo os governos de coalizão deste último período não estão livres de dificuldades para conseguir apoio parlamentar, como evidencia o governo Lula, que tem enfrentado recentemente problemas em sua coalizão governativa.

Conclusão

No presente capítulo discutimos o arranjo institucional como uma variável que afeta a estabilidade política e também como um dos aspectos da competitividade eleitoral, através da competição política. Vimos que na democracia de 45 a competição política foi limitada, principalmente pela exclusão do PCB do jogo eleitoral, e também pela exclusão dos analfabetos do escopo de eleitores. Restrições à competição política, como vimos, diminuem o potencial de

competitividade das eleições, ao reduzir o número de atores que participam do processo eleitoral.

As mudanças feitas no arranjo institucional da democracia de 1988 acabaram com as restrições à participação político-eleitoral dos partidos e ampliaram o direito de voto aos analfabetos. As regras que pautam a competição política tornaram-se, então, mais inclusivas, o que certamente favoreceu a possibilidade de alternância ideológica do poder político. Na democracia de 1988 a esquerda cresceu de importância como ator político e passou a receber um número sempre expressivo de votos nas eleições presidenciais. Ainda assim, essa força política foi três vezes derrotada nas eleições presidenciais, e só venceu em 2002.

As inovações do arranjo institucional da democracia de 1988 não só tornaram mais inclusivas as regras que pautam a competição política, como contribuíram para tornar, de forma geral, a ordem democrática mais estável. Na democracia de 1945, a patronagem era o principal recurso disponível para que os presidentes formassem coalizões governativas e conseguissem apoio legislativo. Na democracia de 1988 o aumento das prerrogativas presidenciais, somado a um padrão altamente centralizado de tomada de decisões no Congresso, se traduziu no aumento dos recursos dos presidentes para obter apoio mais estável, e assim conseguir aprovar seus projetos e governar.

Tanto os governos de 1945 a 1964, quanto os do atual regime, buscaram formar coalizões governativas majoritárias, atraindo para o governo mais partidos do que os que faziam parte da coalizão eleitoral (a exceção é Collor). No regime de 1945 apenas dois presidentes tiveram sucesso nessa estratégia, Dutra e Kubitschek, que conseguiram sustentação estável no Congresso, através de uma coalizão parlamentar articulada e majoritária. Para os demais presidentes, a participação de um partido na coalizão governativa não se traduziu no apoio dos parlamentares daquele partido ao presidente. No regime de 1988, ao contrário, à exceção de Collor, que nem sequer buscou ampliar seu apoio, os demais presidentes conseguiram, de forma geral, em seus governos, ter o Legislativo a seu favor.

CAPÍTULO 3:

ATORES, RECURSOS E PREFERÊNCIAS NA DEMOCRACIA DE 1945: A COMPETITIVIDADE ELEITORAL EM UM CONTEXTO DE BAIXA ESTABILIDADE POLÍTICA

No presente capítulo discutimos as identidades dos atores, especialmente dos partidos políticos que emergiram no processo de democratização nos anos 40: investigamos quem foram esses atores, quais suas preferências (programas e projetos), como suas identidades foram formadas ao longo do período, e como eles se posicionaram e interagiram no processo de disputa política entre as forças populistas e anti-populistas, que marcou a democracia de 1945.

A seguir, abordamos as disputas eleitorais, que opuseram as forças populistas (principalmente PSD e PTB) e as forças anti-populistas (especialmente a UDN): analisamos cada pleito, e interpretamos os significados das variações no grau de competitividade das eleições do período. Discutimos, também, alguns recursos desses partidos e de seus candidatos nessas disputas eleitorais, tais como apoio da imprensa, alianças político-eleitorais, plataformas de campanha, técnicas de mobilização do eleitorado e utilização do prestígio de Vargas.

Por fim, abordamos a questão da estabilidade do regime de 1945, através de dois indicadores: a adesão dos atores às regras do jogo, e a moderação das preferências dos atores relevantes. Aqui, também discutimos alguns outros recursos dos atores do período, como o apoio dos militares e as campanhas golpistas da UDN, recurso desesperado e ilegítimo no jogo democrático.

1. Os atores, suas identidades e preferências: populismo X anti-populismo

Após os quinze anos de governo Vargas, teve início, em 1945, o processo de democratização da vida política do país. A manutenção do Estado Novo tornou-se inviável especialmente com o fim da Segunda Guerra Mundial. O apoio conferido pelo Brasil aos Aliados, e a vitória destes ao fim da Guerra fomentaram a pressão da oposição ao regime varguista e de membros do próprio governo Vargas pela democratização do país. O governo abrandou a censura e fixou a data para eleições gerais, enquanto que a oposição articulava sua candidatura presidencial.

Foram criados partidos políticos nacionais, entre os quais os principais foram o PSD e o PTB, situados respectivamente no centro e no centro-esquerda do espectro ideológico – futuramente o PTB abandonou o centro para se aproximar mais da esquerda - e a UDN, situada à direita de ambos.

O fim do Estado Novo foi apressado pela ação de integrantes do próprio governo, temerosos de que Vargas angariasse apoio social para se manter no poder por mais tempo: uma fração das forças que apoiaram o governo, inclusive um importante setor militar, se separou e executou com sucesso um golpe palaciano, convocou eleições e transmitiu o poder a um governo organizado democraticamente (W.G.Santos,1988:122).²⁹

Também foram realizadas eleições legislativas e presidenciais, e promulgada uma Constituição por uma Assembléia Constituinte. A nova Carta, que incluía dispositivos destinados a assegurar eleições livres e direitos civis, consagrou o voto feminino, reduziu a idade mínima para o voto de 21 para 18 anos e implantou o voto obrigatório. Foram estabelecidas eleições diretas para todos os níveis de governo, porém com a exclusão dos analfabetos – que constituíam mais da metade da população adulta do país – do universo de eleitores. Durante todo o período, como afirma Carvalho

²⁹ De acordo com W.G.Santos, a derrubada dos regimes autoritários ocorre segundo três padrões principais. O primeiro é este, a derrubada através de um golpe, que caracterizou a queda do governo Vargas. O segundo é a derrubada através de uma revolução social generalizada. O terceiro é a negociação de uma saída democrática pelo governo autoritário, que caracterizou a transição para a democracia nos anos 80. (W.G.Santos, 1988:122).

apesar de tentativas de golpes militares, houve eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores (Carvalho,2001).

Interessa conhecer a identidade dos atores políticos que emergiram nesse processo de democratização, após o interregno do autoritarismo. Cabe perguntar em que medida estes atores constituíram novas identidades, e em que medida retornaram ao passado pré-autoritário à procura de velhas identidades.³⁰ Para tanto, faz-se necessário retroceder ao período da República Velha, em busca das clivagens partidárias e ideológicas daquela época.

A principal força política da República Velha era a elite agrária exportadora de café. Em nome dos interesses desta elite, que buscava a ligação direta dos estados com o mercado internacional, sem as injunções da União, vigorava o federalismo, com acentuada descentralização política e ampla autonomia estadual. O foco de poder se localizava, assim, nos estados, sob a hegemonia dos economicamente mais fortes, que eram São Paulo e Minas Gerais. Os partidos eram estaduais, e o período foi marcado pelo revezamento do PRM (Partido Republicano Mineiro) e PRP (Partido Republicano Paulista) na presidência da República (Souza,1974:162,163).

Essas oligarquias agrárias, que detinham o monopólio da condução do processo político nacional, e controlavam o aparelho estatal, eram adeptas de um liberalismo legal-formal e livre-cambista, de caráter excludente e discriminatório, em defesa da propriedade latifundiária e do “mandonismo” local (Vianna,1978). O Estado, por sua vez, era ao mesmo tempo liberal e repressor: praticamente não intervinha no conflito capital-trabalho para proteger a mão-de-obra, e reprimia

³⁰ Segundo W.G.Santos, *“a primeira característica relevante da ordem em vias de se liberalizar reside no papel que a memória das clivagens partidárias e ideológicas do período pré-autoritário venha a desempenhar”*. Esse autor afirma que *“ao se desagregar a coalizão de oposição ao regime ... o ponto de referência para a recuperação de identidade das diversas facções é a identidade prévia que possuíam”*. A disposição dos atores para retomar a velha identidade depende da extensão das mudanças ocorridas sob o autoritarismo – lembrando que o autoritarismo não evita o surgimento de novas relações sociais, novos padrões de comportamento, novos quadros institucionais - dos custos que os diversos atores assumiram por terem possuído a identidade que tiveram durante aquele período, e do grau de institucionalização e estabilidade do sistema partidário no período pré-autoritário (W.G.Santos,1988:128).

duramente a mobilização sindical do operariado, tanto dos marxistas, quanto dos anarquistas.³¹

A hegemonia das oligarquias estaduais, paulista e mineira, encontrou oposição em alguns estados, descontentes com seu papel secundário na política nacional; nos representantes dos setores agrários não exportadores, críticos do protecionismo exclusivo à atividade cafeeira; e, em alguma medida, nos setores médios.

Mas nem as oligarquias politicamente dominantes, nem tampouco a oposição a elas, se expressavam através de partidos que representassem correntes nacionais de opinião. A vida política, como afirma Fausto (1974:233), estava abafada entre as paredes dos partidos republicanos estaduais, o que significa que o grau de institucionalização e estabilidade do sistema partidário àquela época era muito baixo. Do ponto de vista ideológico, os interesses dos setores economicamente dominantes tomavam a forma de disputas regionais pela conquista do poder central – neste sentido, não havia o pensamento do grupo industrialista ou pecuarista, mas sim os interesses de São Paulo ou de Minas Gerais (Fausto, 1974:233).

Vejamos, agora, a extensão das mudanças ocorridas sob o autoritarismo. Frente à impossibilidade de se manter uma ordem liberal excludente numa sociedade com forças sociais cada vez mais diversificadas, e marcada pelo aumento da capacidade reivindicativa do operariado, o fortalecimento do Executivo surgiu como condição *sine qua non* de manutenção da estabilidade e da ordem, e, portanto, de sobrevivência dos grupos dominantes, que se sentiam ameaçados pelo conflito político, sobretudo pelo “radicalismo comunista” (Sola, 1974:259,261,264).

Neste sentido, o Estado assumiu um papel atuante na manutenção da “paz social”, que ia muito além da repressão pura e simples. Buscou, através da política social e trabalhista, viabilizar o controle de patrões e trabalhadores. Um dos pilares desta política foi a instituição da unicidade sindical e a transformação

³¹ Foi bastante significativo nestes anos, especialmente em São Paulo, o movimento anarquista, que promoveu várias greves e buscou organizar o operariado em sindicatos. Em 1922, uma dissidência dos anarquistas fundou o PCB, no início um partido predominantemente operário.

do sindicato em órgão técnico e oficial, de colaboração com o poder público, e subordinado ao recém criado Ministério do Trabalho. Outro pilar foi a criação de uma legislação trabalhista e de uma política previdenciária – que, ao mesmo tempo em que outorgava benefícios concretos e inéditos aos trabalhadores, servia como forma de controle da atividade política destes, através da despolitização do movimento operário e sindical (C.Anastasia, 1990).

O objetivo primordial dessa estrutura era possibilitar a acumulação capitalista no país, através da modernização e diversificação da economia, e regular o conflito capital-trabalho - o que também era essencial para o desenvolvimento capitalista brasileiro, nos moldes propostos pelo governo após 30.

Contribuiu, também, para a centralização do poder estatal, a crise econômica que atingiu o setor cafeeiro a partir de 1929, e que trouxe queda nas exportações do café. Esse setor perdeu a hegemonia do poder político quando passou a depender de uma maior atuação do poder central para sobreviver e manter seu poder econômico. Já o nascente setor industrial dependia inteiramente do poder central para patrocinar seu crescimento (Sola, 1974:264).

Os anos de ditadura varguista se caracterizaram, assim, pela consolidação do poder do Estado - sem que este poder significasse a hegemonia política direta de algum grupo em particular - e eliminação dos últimos resquícios do federalismo vigente sob a República Velha. Esse período foi marcado por um surto industrial, que teve o Estado como principal investidor; pela diversificação da produção agrícola, estimulada pelo governo central; e pelo processo de intensa urbanização e de crescimento do proletariado urbano (Sola, 1974:256-282).

As transformações ocorridas no país, já a partir da década de 20 – urbanização, industrialização, aumento do proletariado urbano, diversificação das forças sociais e dos interesses políticos, surgimento de novos atores –, tornaram a sociedade muito mais complexa e fizeram irreversível o processo de desagregação do poder

local e da concomitante perda da hegemonia do poder político por parte do setor agro-exportador.³²

Frente a todas estas transformações ocorridas na vida econômica, política e social do país no final da República Velha, e acentuadas ao longo dos quinze anos de governo Vargas, e lembrando ainda que o sistema partidário da República Velha era pouco enraizado, não havia como os atores políticos simplesmente recuperarem, com a democratização, suas velhas identidades do período pré-autoritário. O ponto de referência para as identidades políticas assumidas pelos atores na democracia de 1945 foi, aliás, muito mais construído sob o regime autoritário, do que no período pré-autoritário, o que ficará claro num rápido exame das identidades dos atores presentes no contexto da democracia de 1945 (Souza, 1983).

A coalizão de oposição ao regime autoritário de Vargas incluiu tanto antigos opositores do regime quanto ex-aliados do ditador. Quando essa coalizão se desagregou, os primeiros uniram-se na UDN, e os segundos no PSD. Um terceiro partido, o PTB, uniu aqueles que participaram do governo de Vargas e se mantiveram leais a ele até o fim.

O PSD era um partido de centro, com bases mais fortes nas zonas rurais do que nas urbanas, formado basicamente por oligarcas rurais que haviam integrado o governo Vargas e por industriais que haviam se beneficiado do processo de industrialização ocorrido nos anos 30 e 40, e que continuavam a defender a intervenção do Estado na economia. O partido foi criado de cima para baixo, sob a tutela de Vargas, como forma de este manter a lealdade dos tradicionais caciques políticos do interior.

A organização do PSD

aproveitou diretamente as interventorias do Estado Novo, que lhe asseguraram forte implantação em todos os estados, bem como os recursos humanos da ditadura getulista, cuja experiência governativa não era desprezível (Lamounier & Meneguello, 1986).

³² Como afirma Souza (1974), durante os anos 20 já eram visíveis os sinais de enfraquecimento das bases federalistas, enfraquecimento este que ficou patente na revisão constitucional de 1926, que ampliou as faculdades e direitos do governo central perante os estados (Souza, 1974:216).

As oligarquias rurais, representadas no PSD, continuaram a ter um peso significativo na política nacional, sobretudo nas regiões mais atrasadas do país, mas não possuíam mais a hegemonia que detinha o setor cafeeiro na Primeira República. Seus interesses tampouco se expressavam agora de forma preponderantemente regional, como antes, dado que os interesses regionais continuaram a existir, mas perderam definitivamente sua autonomia (Fausto,1974:254).

Quanto ao PTB, este foi organizado por elementos ligados ao Ministério do Trabalho, tinha como base de sustentação os trabalhadores urbanos organizados, e mobilizava a burocracia sindical – lembrando que a estrutura sindical corporativa herdada do Estado Novo foi mantida intocada (Sader & Garcia,1982). Este partido também foi criado sob a tutela de Vargas, com o objetivo de atalhar a marcha dos comunistas à esquerda e assegurar o voto do operariado urbano em seu próprio benefício, num momento em que as camadas populares urbanas passaram a representar um conjunto significativo de votos.

Os trabalhadores urbanos, representados no PTB, emergiram como um novo ator na vida política do país. Apesar de já haver um operariado urbano atuante na República Velha, este não foi incorporado, naqueles anos de liberalismo excludente, como ator político de fato. Com o crescimento do operariado urbano, este não poderia mais continuar a ser simplesmente ignorado, ou puramente reprimido, e sua entrada na cena política se fez, assim, de forma irreversível.

Estes três partidos, PTB, UDN e PSD, funcionavam em bases nacionais, como determinava a lei, mas havia outros, menores, que na prática funcionavam sobretudo em bases regionais. Estes partidos eram os conservadores PR (Partido Republicano), PL (Partido liberal), e PDC (Partido Democrata Cristão). Outros dois partidos foram estaduais em seus começos, mas progressivamente construíram suas bases organizacionais em termos mais nacionais: o PSP, liderado por Ademar de Barros, e o PRP (Partido de Representação Popular), de inclinação fascista, organizado sob a bandeira da Ação Integralista Brasileira. De esquerda, havia o PSB, fundado a partir de uma dissidência da UDN, significativo no Rio e em São Paulo, mas inexpressivo no resto do país (Soares,1981).

PTB e PSD eram os principais partidos populistas do período. O populismo³³ no Brasil implicou em uma coalizão de interesses entre as oligarquias agrárias e a burguesia industrial, coalizão esta que conservou a estrutura rural ao mesmo tempo em que estimulou a expansão da economia urbano-industrial (Dulci,1986:26). Com a democratização, a partir da crise do Estado Novo, a sustentação desta coalizão passou a depender do apoio da massa operária urbana, angariado através da estratégia trabalhista. Pouca coisa, em relação a esta estratégia foi alterada até 1964, como afirma W.G. dos Santos: a Carta de 1946 manteve a ação interventora do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos e o controle da política previdenciária por representantes do Ministério do Trabalho e da burocracia sindical (W.G.dos Santos,1979:80).

Vargas, principal artífice do populismo no Brasil, converteu seu trabalhismo no PTB, máquina partidária de controle / mobilização das massas operárias (Dulci,1986:29). Este partido era ligado aos sindicatos, e manteve, durante todo o período, forte influência sobre a previdência social. A estratégia trabalhista, vigente nos anos do Estado Novo, foi assim adaptada aos novos tempos democráticos: o apelo ao nacionalismo econômico e à promoção da democracia social através da legislação trabalhista permaneceu como elemento fundamental de mobilização / pacificação das massas, mas agora em um contexto de representação política, com partidos e eleições.

O populismo possuía um lado reformista – voltado para a promoção da industrialização e da melhoria das condições de vida dos trabalhadores urbanos - e outro conservador, já que nenhum dos governantes do período abordou duas questões redistributivas cruciais: a redistribuição do poder econômico através da reforma agrária, e a redistribuição do poder político pela extensão da cidadania política, ou seja, o direito de voto aos analfabetos (W.G.Santos,1986:111).

³³ O vocábulo “populismo”, como afirma Dulci, é dos mais imprecisos da análise política, dado que “com esse rótulo são classificados diferentes movimentos ou sistemas em distintas épocas históricas” (Dulci,1986:19) . Não nos dedicaremos, aqui, a discutir este conceito, bastando apenas remeter à seguinte definição, bastante genérica: “podemos definir como populistas as fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes” Incisa (1998:980). O populismo é, além do mais, fundamentalmente conciliador, avesso aos conflitos de classe (Incisa,1998:981).

Apenas no final do período, quando o movimento sindical adquiriu maior autonomia frente ao governo, e com a ascensão dos líderes populistas Goulart e Brizola, dentro do PTB, o populismo ganhou uma face mais reformista. Isso ocorreu com o processo de deslocamento do PTB do centro para a esquerda do espectro político, intensificado no começo dos anos 60³⁴. Neste período, o governo Goulart tomou inclusive a iniciativa de elevar a reforma agrária ao primeiro plano do debate político, mas esta iniciativa foi adotada já em fase de erosão do regime (W.G.Santos,1986:111,112).

Ao manter intocada a estrutura agrária do país – caracterizada pela brutal concentração da propriedade rural - e restringir as medidas de melhoria das condições de vida da população aos centros urbanos, os governantes populistas mostraram-se muito mais comprometidos com projetos como o nacionalismo econômico, a industrialização e a conciliação de classes, do que com a igualdade social e a distribuição da renda. E com o peso que tinham as lideranças agrárias tradicionais no pacto populista não é de se estranhar que as grandes propriedades rurais e o controle político e econômico dos habitantes do campo pela oligarquia agrária tenham sido preservados (Vianna,1978).

O apelo populista, voltado para a promoção das condições de vida dos trabalhadores das cidades, encontrou forte ressonância no país devido à própria situação econômico-social destes trabalhadores, marcada pela precariedade, pelo desamparo, e pelos elevados níveis de desigualdade social vigentes. A ênfase nos direitos sociais, como afirma Carvalho, encontrava terreno fértil na cultura política da população, sobretudo da população pobre dos centros urbanos, que crescia rapidamente graças à migração do campo para as cidades e do nordeste para o sul do país. O populismo, nesse sentido, *“era um fenômeno urbano e refletia esse novo Brasil que surgia, ... distinto do Brasil rural da Primeira República”* (Carvalho,2001).

Os opositores de Vargas e do populismo uniram-se na UDN, principal partido anti-populista da época. A UDN era um partido de direita formado por parcelas da

³⁴ A respeito do processo de deslocamento do PTB para a esquerda, ver: Miranda, Geralda Luiza (2004). *Partidos Políticos e Ação Estratégica: um estudo comparativo das trajetórias ideológicas do Partido Trabalhista Brasileiro (1945-64) e do Partido dos Trabalhadores*. Dissertação apresentada no curso de Mestrado em Ciência Política na UFMG.

burguesia financeira e comercial urbana, por parte substancial das camadas médias urbanas, por segmentos da oficialidade militar e da tecno-burocracia, e por frações das oligarquias rurais, especialmente pelo setor agro-exportador, que tendeu a buscar expressão partidária nesta agremiação, já que o PSD e o PTB mostraram-se favoráveis à intensificação do impulso na direção do setor interno da economia ((Beiguelman,1974:319).

A UDN defendia a continuidade das instituições herdadas da República Velha, e tinha raízes na oposição liberal daquele período, que pregava o aperfeiçoamento das instituições político-liberais, tais como governo representativo e liberdades individuais, previstos na Constituição de 1891 (Benevides,1981; Dulci,1986:39). O partido fazia oposição cerrada a Vargas, criticava o intervencionismo econômico e opunha-se às indústrias “artificiais”, que segundo seus integrantes, *“se desenvolviam à sombra do protecionismo econômico, estimulando o processo inflacionário”* (Sader & Garcia,1982). Em contrapartida, defendia um projeto econômico liberal, favorável ao capital privado e aos investimentos estrangeiros no país.

A UDN representava setores das oligarquias agrárias, mas, sobretudo, representava atores que ganharam peso no cenário político nacional com o processo de urbanização e industrialização, como a burguesia comercial urbana e as camadas médias das cidades, que na República Velha praticamente não tinham voz, dado que a participação política se restringia aos representantes da elite proprietária.

O surgimento do PSD, do PTB e da UDN, organizações de massa, e a ampliação da participação política marcaram o fim definitivo da República Velha, *“assentada na democracia formal assegurada pelos banquetes de lançamento de candidatura no Automóvel Clube”* (Fausto,1974:255). Neste sentido, mesmo a UDN, que possuía uma concepção elitista de política e pregava a continuidade das instituições herdadas da Primeira República, assumiu a defesa da extensão do âmbito da participação política, incorporando em seu discurso a necessidade de preservação dos conteúdos democráticos das Constituições de 1934 e de 1946. (Dulci,1986:39).

A estrutura do Estado Novo, assentada no autoritarismo, desapareceu também, mas os papéis que os novos e os velhos atores políticos desempenharam naquele período tiveram forte influência sobre as identidades que estes atores vieram a assumir na democracia. Na formação do PSD, essa relação fica patente na absorção das interventorias e bases municipais vigentes no Estado Novo, e no caso do PTB, na absorção das clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelas instituições previdenciárias (Souza, 1983).

Mesmo a UDN – que guardava forte identidade com a oposição liberal da Primeira República - também teve sua identidade definida em grande parte pelo processo político dos anos autoritários. A razão de ser deste partido, afinal, era, sobretudo, o anti-getulismo, movimento de repúdio a Vargas e a tudo o que os udenistas acreditavam que ele representava.

Para finalizar estas considerações acerca da identidade dos atores políticos na democracia de 1945, fazem-se necessárias algumas palavras sobre o PCB, maior força política de esquerda do período. Fundado em 1922, o PCB foi duramente reprimido, tanto nos anos da República Velha, quanto nos da ditadura do Estado Novo, mas ainda assim manteve uma estrutura organizacional nacional ancorada nas capitais e nas principais cidades (Soares, 1981).

De volta à legalidade em 1945, o PCB, devido aos custos em que incorreu durante a ditadura Vargas pelo fato de ter possuído a identidade que teve³⁵ – os comunistas constituíram o principal alvo da repressão governamental devido à malfadada tentativa de golpe comunista de 1935 -, convenceu-se de que o país ainda não estava pronto para um governo comunista, e integrou o jogo democrático que se iniciava no país, lançando um candidato não comunista à presidência da República, em 1945.

Se o PCB estava pronto para a democracia brasileira, não se sabe³⁶, mas certamente esta não estava pronta para a participação autônoma de um partido

³⁵ Os custos em que os diversos atores incorreram por terem possuído a identidade que tiveram no período autoritário é um dos aspectos que segundo W.G.Santos (1988:128) influencia a disposição destes mesmos atores para retomar sua velha identidade do período pré-autoritário.

³⁶ Segundo Brandão, “ *a despeito de sua linha política gradualista ... a condenação à ilegalidade acabou por ser racionalizada pela compreensão inversa, segundo a qual um mês de experiência*

de esquerda que assegurava uma base de massas e crescia a cada eleição - conquistou 10% dos votos na eleição presidencial de 1945, e tornou-se o quarto maior partido do país. Assim, o partido foi declarado ilegal por decisão judicial em 1947, e só voltou à legalidade 38 anos depois.

2. Competitividade eleitoral e estabilidade política

Nesta seção mobilizamos as variáveis estabilidade política e competitividade eleitoral para analisar a estabilidade política do regime de 1945 no contexto de cada eleição e a competitividade de cada pleito do período. Primeiro caracterizamos os diferentes graus de competitividade, e em seguida a estabilidade da democracia no contexto de cada eleição, para então analisar as combinações entre essas duas variáveis.

Para analisar o grau de competitividade de cada eleição recorreremos ao índice de fracionamento eleitoral, entendido como a dispersão dos votos entre os partidos nas eleições. O fracionamento eleitoral (Fe) é dado pela seguinte fórmula: $Fe = 1 - \sum vi^2$, sendo vi^2 a porcentagem de votos de cada partido, expresso em número decimal. O fracionamento eleitoral gera valores entre 0 (nenhum fracionamento, ou seja, todos os votos concentrados em um único partido) e 1 (máximo fracionamento, ou seja, máxima dispersão de votos entre vários partidos).

Lavareda (1991:53,54) considera que, em um índice de fracionamento eleitoral, o intervalo compreendido entre 0,0 a 0,50 caracteriza uma disputa não competitiva, em que predomina um único partido; o intervalo entre 0,50 e 0,67 caracteriza uma disputa bipolar, que envolve duas forças; de 0,67 a 0,75 caracteriza uma disputa multipolar que envolve aproximadamente três forças; de 0,75 a 1,0 caracteriza uma disputa multipolar que envolve aproximadamente quatro forças.

revolucionária ensinaria ao partido e às massas trabalhadoras mais que dez anos de 'cretinismo parlamentar' ” (Brandão,1997:31).

Na análise da competitividade das eleições do período de 1945 a 1964 calculamos o índice de fracionamento de cada disputa. Consideramos baixa a competitividade das disputas cujo índice de fracionamento eleitoral foi inferior a 0,67 – o que segundo a análise de Lavareda caracteriza uma disputa dominada por um único partido ou por no máximo dois – e alta a competitividade das disputas cujo índice de fracionamento eleitoral foi maior do que 0.67 – o que segundo Lavareda caracteriza uma disputa multipolar, envolvendo aproximadamente três ou quatro partidos (Lavareda,1991:53,54).³⁷

2.1. Os atores políticos e a competitividade eleitoral

A partir de 1947, como sabemos, as regras da competição política não permitiram a participação nas disputas eleitorais da principal força de esquerda do período, o PCB. As eleições foram, assim, dominadas por partidos de centro (PSD), de centro-esquerda (PTB) e de direita (UDN), e marcadas pela polarização populismo X anti-populismo, que opôs PSD e PTB, de um lado, e a UDN, de outro. Por três eleições seguidas, a UDN perdeu, ficando em segundo lugar, o que mostra o sucesso incontestado do apelo populista no período.

O primeiro pleito, regulamentado por Vargas em um decreto destinado a democratizar o país, foi o único do qual o PCB pôde participar livremente, o que tornou as regras da competição mais inclusivas naquela eleição. O PCB alcançou a votação considerada muito expressiva na época, para um partido de esquerda, de 10% dos votos, o que colocou seu candidato como o terceiro mais bem votado. Naquela eleição, como afirma Gomes (1988), a insuficiência dos apelos que não se dirigiam maciçamente ao povo inviabilizou a vitória do PSD e da UDN sozinhos. Mesmo contando com o apoio da maior parte da imprensa (cadeia de jornais *Diários Associados*, jornais *O Globo* e *Correio da Manhã*),³⁸ o candidato da

³⁷ Agradeço a contribuição do professor Carlos Ranulfo de Melo, que foi quem sugeriu a utilização deste índice para classificar as disputas eleitorais como competitivas ou não competitivas.

³⁸ Lavareda (1991) afirma que durante toda a República iniciada em 1945 os jornais, as revistas e as rádios eram os principais veículos de difusão de informações políticas no país, sendo que quase toda a imprensa tinha uma clara orientação política. A televisão, apesar de existir no país desde os anos 50, tinha alcance público muito menor, posto que era acessível apenas a uma minoria da população.

UDN, Brigadeiro Eduardo Gomes, não conseguiu vencer a candidatura do Marechal Dutra, do PSD, apoiada por Vargas. E tampouco o PSD teria conseguido vencer, se não contasse com o apoio decisivo do grande líder carismático das massas, Getúlio Vargas.

A vitória de Dutra naquela eleição foi expressiva: ele venceu com 55,4% dos votos, contra 34,7% dos votos do brigadeiro Eduardo Gomes, enquanto que Yedo Fiúza, do PCB, obteve 9,7% dos votos. O índice de fracionamento da disputa foi de 0,484, o que a caracteriza, portanto, como não competitiva, com predominância de um só partido, no caso, o PSD.

As eleições de 1950, as primeiras realizadas após a elaboração da nova Constituição, marcaram a volta triunfal de Vargas, lançado candidato a presidente pelo PTB. A UDN apresentou novamente o Brigadeiro Eduardo Gomes, que contava com um amplo esquema de publicidade, e mais uma vez foi apoiada pela maioria dos jornais (*O Estado de São Paulo, Correio da Manhã, Diário de Notícias, O Globo, O Jornal, Tribuna da Imprensa*), das revistas (*O Cruzeiro*) e das estações de rádio.

Mas não havia como vencer Vargas, o mais popular dos líderes políticos do Brasil moderno (Dulci,1986). Enquanto o candidato da UDN defendia propostas econômicas impopulares, de tom liberal, Vargas realizou uma campanha baseada no apelo à aceleração da industrialização e à expansão e ao fortalecimento da legislação da previdência social iniciada na década de 30, plataformas fortemente populares. A consagração popular de Vargas continha um inequívoco significado histórico: *“o getulismo estava vivo, era apoiado por parcela numerosa da população, sobretudo na parte mais desenvolvida e urbanizada do país”* (Dulci,1986:102,103).

Vargas, que teve o apoio do PSP e de seu principal expoente, o político populista Ademar de Barros, venceu com 48,7% dos votos, contra 30% do brigadeiro Eduardo Gomes, sendo que em terceiro lugar ficou Cristiano Machado, candidato “oficial” do PSD, com 21,4% dos votos. A esquerda, representada por João Mangabeira, do PSB, ficou em quarto lugar com apenas 0,1% dos votos. O índice de fracionamento daquele pleito foi de 0,629, o que significa que apesar de ele ter

sido mais disputado do que a eleição anterior – deixou de caracterizar o predomínio de um só partido para caracterizar uma disputa bipolar - ainda assim, pelo critério que adotamos, foi pouco competitivo.

E, na verdade, esse índice seria ainda mais baixo se a aliança PTB / PSD não tivesse se rompido. Dutra insistiu no nome de Cristiano Machado, que saiu candidato pelo PSD, e acabou por dividir votos com Vargas. Embora parte significativa do PSD tenha abandonado a candidatura de Cristiano Machado e se engajado na de Vargas, aquele primeiro candidato ainda assim obteve votação expressiva, e seus votos provavelmente teriam se convertido em sua maioria para Vargas, caso a aliança do PTB com o PSD tivesse se mantido.

Vargas morreu em 1954³⁹, mas seu prestígio continuou alto e ainda influenciou as eleições de 1955. O PSD lançou candidato Juscelino Kubitschek, que teve João Goulart, ex-ministro do trabalho de Vargas, do PTB, como vice. A campanha de Kubitschek, cujo mote era o desenvolvimento econômico, baseada na defesa da necessidade de aceleração da industrialização do Brasil, e de investimentos públicos urgentes nas áreas de energia e transporte, tinha um apelo muito mais popular do que a do candidato da UDN, General Juarez Távora, cuja tomada de posição diante da política econômica era tímida - Távora defendia, por exemplo, que a principal ação de um governo seria de fiscalização e ordenamento da nação, o que não empolgava os eleitores (Skidmore,1975). A candidatura de Kubitschek, além disso, *“se fortaleceu pela aliança com o PTB, que lhe conferia nítida identidade com Vargas”* (Dulci,1986:133).

A aliança PTB / PSD, mais uma vez, derrotou a UND. Aquelas, todavia, foram eleições competitivas – as mais competitivas do período, como veremos: Kubitschek obteve 35,7% dos votos, enquanto que Távora obteve 30%; Ademar de Barros, do PSP, 26%; e Plínio Salgado, do PRP, 8% - o que significa um índice de fracionamento eleitoral de 0,709.

Notamos, assim, que ocorreu um aumento gradativo da competitividade, entre os pleitos de 1945 e de 1955. Mas esse aumento se deveu mais à divisão das forças populistas do que ao crescimento da UDN. Em 1950, como vimos, Vargas e

³⁹ Sobre o suicídio de Vargas, ver Skidmore (1975).

Cristiano Machado dividiram os votos do eleitorado fiel às forças populistas. Em 1955, novamente as forças populistas se dividiram em duas candidaturas: Ademar de Barros, do PSP, que na eleição anterior tinha apoiado Vargas, lançou-se candidato e ficou em terceiro lugar na disputa.

A UDN, na verdade, nunca modificou muito seu percentual de voto, que sempre girou em torno dos 30% - na eleição de 1945 a UDN conseguiu 34,7% dos votos, na de 50 e de 55 conseguiu 30%. O aumento da competitividade eleitoral da eleição de 1945 para a de 1955 se deveu, assim, não ao crescimento da UDN, mas sim a divisões nas forças populistas. O que essas três eleições mostram, então, de fato, apesar do aumento da competitividade eleitoral, é, como afirma Dulci, a hegemonia política por via eleitoral das forças que constituíam a aliança populista (Dulci, 1986:135).

A própria vitória da candidatura apoiada pela UDN em 1960 é, paradoxalmente, um atestado incontestado da fraqueza eleitoral daquele partido. A UDN, afinal, naquelas eleições apoiou Quadros, candidato pelo pequeno PDC, e o que motivou esse apoio foi justamente o reconhecimento de alguns líderes do partido da incapacidade da UDN de vencer eleições com candidato próprio. Essa fraqueza, aliás, foi mais uma vez confirmada naquele pleito com a derrota do candidato a vice-presidente, Milton Campos, um dos mais tradicionais representantes da UDN, pelo herdeiro político de Vargas e arqui-inimigo da UDN, João Goulart, cujo partido, o PTB, se posicionava cada vez mais à esquerda no espectro político.

As eleições de 1960 foram vencidas por Quadros, que, obteve 48,3% dos votos, enquanto que o candidato da aliança PTB / PSD, marechal Lott, ficou em segundo lugar, com 32,9% dos votos. Em terceiro lugar, novamente ficou Ademar de Barros, do PSP, com 18,8% dos votos. O índice de fracionamento eleitoral daquela disputa foi de 0,624, o que mostra que apesar de ter implicado em uma inédita alternância entre situação e oposição no período, aquela não foi uma eleição competitiva⁴⁰.

⁴⁰ De acordo com o critério utilizado por Lavareda (1991), e já explicitado neste capítulo, só seriam competitivas os pleitos cujos índices de fracionamento eleitores fossem superiores a 0,67.

A vitória de Quadros deve ser cuidadosamente interpretada, posto que apenas parcialmente constituiu uma vitória da UDN. Em primeiro lugar porque, apesar do fato de tanto a UDN quanto Quadros possuírem como principal bandeira de luta a moralização dos costumes políticos e administrativos (Dulci,1986:166,167), Quadros não era um nome da UDN. Ao contrário, era um político que manteve sempre uma postura de independência em relação a todos os partidos políticos e que evitou qualquer compromisso com a UDN.

Em segundo lugar, porque Quadros não era um político antigetulista e antipopulista, nos moldes da UDN. É verdade que ele se distanciou do estilo populista, ao não basear sua campanha em promessas de melhorias das condições sociais ou em apelos aos sentimentos de nacionalismo econômico (Skidmore,1975:232). Mas também é verdade que Quadros era um líder de origens populistas, que utilizava à larga técnicas populistas de mobilização: *“apresentava-se como um candidato dinâmico de grande presença, que estimulava o público, levando-o a confiar nele”* (Skidmore,1975:232).

A vitória de Quadros constituiu muito mais uma derrota das forças populistas – desgastadas pelo surto inflacionário ocorrido Durante o governo Kubitschek, e mais uma vez divididas nas candidaturas de Lott e de Ademar de Barros, que juntos somaram 51,7% dos votos - do que uma vitória do anti-populismo tradicional. Seu sucesso relacionou-se, principalmente, aos problemas enfrentados pelas forças populistas, ao seu carisma pessoal e às suas técnicas de mobilização populista, que atraíram os votos do eleitorado pobre das grandes cidades – e não a um suposto fortalecimento das forças organizadas do anti-populismo, que, como vimos, na verdade não ocorreu.

2.2. O problema da estabilidade política

Abaixo, abordamos o problema da estabilidade política, sob dois aspectos, que são dois indicadores de estabilidade: primeiro, a adesão dos atores às regras do jogo democrático; segundo, a moderação das preferências desses atores.

2.2.1. Os atores e a não adesão às regras do jogo democrático

Souza (1983) chama a atenção para a continuidade existente entre os quinze anos de governo Vargas e a democracia inaugurada em 1945 no tocante aos traços anti-democráticos do comportamento dos atores políticos, tanto da esquerda, quanto da direita. Essa continuidade fica clara no problema generalizado do período de 1945 a 1964 da fraca adesão dos atores às regras do jogo democrático.

A forma como a UDN reagia frente à fraqueza do seu apelo eleitoral e à sua incapacidade de vencer eleições revela muito sobre o baixo grau de aceitação dos valores democráticos no período. Apesar da sua retórica liberal, voltada para a defesa da liberdade individual e das instituições representativas, este partido, incapaz de vencer nas urnas, articulou golpes de Estado, além de ter apoiado a decisão judicial de 1947 de colocar o PCB na ilegalidade. Esta postura golpista, endossada por grande parte da imprensa e dos meios militares, revela o frágil compromisso de alguns atores políticos relevantes com as instituições democráticas e a baixa institucionalização das regras do jogo naquele período.

A eleição de 1945 foi a única em que a UDN, tendo sido derrotada, não buscou subverter os resultados. Na verdade, esse partido esperava vencer as eleições, como afirma Dulci: *“O entusiasmo, a intensa mobilização ... tudo isso fizera supor ... que o eleitorado iria corresponder à sua pregação com a margem de apoio necessária à vitória”* (Dulci, 1986:89). Apesar do desapontamento, todavia, a UDN acatou o resultado da urnas, que deu a vitória por maioria absoluta ao general Dutra.

Nas demais eleições, a frustração do partido por não conseguir chegar ao poder pelas vias legais, levou-o a buscar subverter as regras do jogo eleitoral, como pode ser observado nas seguintes iniciativas, que fizeram com que a maioria das eleições do período transcorresse em clima de acentuada instabilidade: em 1950, diante da possibilidade da candidatura de Vargas, o deputado e líder udenista, Carlos Lacerda, afirmou que Vargas não deveria ser candidato; que se fosse candidato não deveria ganhar; que se ganhasse não deveria tomar posse; e

que, por fim, se tomasse posse, não deveria governar (Lacerda, Apud Dulci,1986:102).

Com a vitória de Vargas, udenistas inconformados buscaram de fato impedir sua posse. O partido, primeiro, entrou com recurso no TSE, argumentando que o presidente recém eleito não poderia assumir por não ter alcançado a maioria absoluta dos votos - um requisito que na verdade não existia na Constituição; em seguida, apelou para a intervenção das Forças Armadas, no sentido de impedir sua posse. Ambas as tentativas foram frustradas, e o presidente eleito foi empossado, contra a vontade da UDN. “*A campanha da ‘maioria absoluta’*”, todavia, contribuiu, como afirma Dulci, “*para a exacerbação política na fase sucessória*” (Dulci,1986:104).

Durante a campanha eleitoral seguinte teve curso uma campanha golpista muito mais intensa, contra o candidato Kubitschek, da aliança PSD / PTB. A ala mais radical da UDN, liderada por Lacerda, “*iniciou uma campanha jornalística decididamente golpista*”, que defendia o adiamento das eleições e a instauração de um regime de exceção no país (Dulci,1986:133,134). Tentou ainda uma última cartada com a divulgação de uma correspondência apócrifa, que buscava implicar o candidato a vice na chapa de Kubitschek, João Goulart, em conspirações subversivas com o governo de Juan Perón, e aquisição de armas na Argentina (Dulci,1986:135).⁴¹

Malogrados todos estes artifícios, após a eleição de Kubitschek, a UDN ainda tentou promover a revisão dos resultados eleitorais, defendendo a tese da nulidade dos votos dos comunistas, que teriam proporcionado a vitória do PSD/PTB (ibidem). Os setores golpistas da UDN voltaram a apelar para a intervenção das Forças Armadas a fim de impedir a posse do presidente e do vice eleitos, e obtiveram alguma repercussão junto aos setores militares e ao presidente interino, Carlos Luz. Mas a conspiração anti-populista foi rapidamente barrada pelo Ministro da Guerra, General Lott, que recebeu apoio da maior parte dos militares de alta patente, e do Congresso, que garantiram a posse de

⁴¹ A suposta carta teria sido escrita por Antonio Brandi, deputado argentino ligado a Perón. A pedido do PTB, foi instaurado inquérito policial-militar, que concluiu serem falsas as denúncias (Dulci,1986:135).

Kubitschek e de Goulart.⁴² Ainda assim, foi um período extremamente turbulento, e para que Kubitschek e Goulart pudessem tomar posse os militares legalistas e o Congresso tiveram que destituir do poder o presidente interino, Carlos Luz; impedir o presidente Café Filho de continuar governando; e decretar o estado de sítio.

As eleições de 1960 foram vencidas pelo candidato apoiado pela UDN. Mas tão logo o presidente eleito, Jânio Quadros, renunciou ao cargo, após cumprir apenas sete meses de mandato, as forças anti-populistas iniciaram intensas articulações golpistas com o objetivo de impedir a posse do vice-presidente eleito, João Goulart. O golpe, todavia, não teve êxito, por falta de apoio: as Forças Armadas se encontravam divididas em relação à questão, enquanto que a maior parte do Congresso e dos governadores, assim como importantes setores organizados da sociedade civil (movimento estudantil, Igreja, imprensa) posicionaram-se firmemente contra o golpe e a favor da posse de Goulart (Dulci, 1986:171,172). Mas, se por um lado, não houve um golpe de Estado, por outro ocorreu uma mudança nas instituições políticas que expressa claramente como as regras do jogo político no período eram frágeis e pouco respeitadas: de um momento para o outro o parlamentarismo foi instaurado no país, com o único objetivo de que o vice-presidente, democraticamente eleito, tomasse posse como presidente com poderes reduzidos.

A justificativa da UDN para sua postura golpista durante o período democrático era, como afirma Dulci (1986), a necessidade de sanear o sistema para torná-lo liberal, necessidade que justificaria os meios espúrios pelos fins nobres a alcançar. Subjazia a essa tendência, segundo o autor, *“a idéia da ilegitimidade do sistema (populista), que conferia ao ‘golpismo’ ... um conteúdo eticamente irrepreensível, segundo sua auto-imagem política”* (Dulci, 1986:41).

Um dos principais recursos utilizado pelo partido e demais forças antipopulistas do período foram as campanhas alarmistas. Contra a posse de Vargas, por exemplo, Skidmore (1975) afirma que a imprensa conservadora do período,

⁴² Cabe lembrar que os eleitores votavam em presidente e vice-presidente separadamente, e que as regras eleitorais do período permitiam que os eleitores votassem no candidato a presidente de uma chapa, e no candidato a vice-presidente de outra.

fazendo eco aos apelos da UDN, enchia os ares com terríveis advertências de que Vargas era um fascista que objetivava transformar o Brasil novamente numa ditadura.

Já sobre a posição contrária à eleição de Kubitschek, Dulci (1986:134) afirma que a indicação de Goulart para vice e o apoio formal do PCB, conferido à candidatura do PSD/PTB, alimentaram a campanha golpista. Goulart era denunciado como comunista, subversivo, ligado ao peronismo. Posteriormente, quando se tornou presidente, o discurso ficou ainda mais alarmista. A UDN desencadeou uma campanha que tinha como principal alvo os meios militares, os quais ela buscava mobilizar a favor da deposição de Goulart (Dulci,1986:171). Este era acusado de ser uma ameaça à segurança nacional, promotor de uma guerra revolucionária que eclodiria a qualquer momento, conspirador esquerdista. Esta postura golpista revela que os custos da derrota eleitoral para a UDN e os grupos a ela aliados – ou seja, os “custos da tolerância” – mostravam-se maiores do que os custos de subverter a democracia, entendidos como “custos da coerção”.

O regime democrático só não ruiu antes de 1964 porque a UDN não tinha, ainda, acesso aos recursos políticos necessários para lutar por suas preferências, e, sem o controle destes recursos, ficava reduzida à retórica golpista⁴³. Faltava-lhe o apoio daqueles atores que ainda se posicionavam decididamente ao lado da legalidade, como os principais chefes militares, e a maioria dos parlamentares.

Mas o baixo compromisso com as regras do jogo democrático não foi exclusivo da UDN. Outros atores importantes, como os presidentes Vargas e Quadros, também demonstraram seu pouco apreço à democracia: Hippólito (1985) afirma que ambos agiram politicamente no sentido de deslegitimar os partidos, “*enquanto veículos institucionais de demandas sociais e políticas diferenciadas*”, diluindo a atuação e os contornos destes. A forma espetacular como ambos encerraram seus mandatos também foi um atestado incontestado do pouco apreço que possuíam pela democracia. Quadros, muito provavelmente, só renunciou

⁴³ Como vimos no capítulo 1, W.G.dos Santos (1986:28,29) afirma que a radicalização ocorre quando os atores estão empenhados em suas preferências e têm acesso aos recursos políticos necessários para lutar por elas. Sem o controle desses recursos os atores ficam reduzidos à retórica da revolução ou da reação.

porque apostava que o vice-presidente, João Goulart, não tinha chance de ser empossado, e acreditava que por isso acabaria sendo reconduzido ao cargo, com maiores poderes, o que acabou não acontecendo. Para atingir seus objetivos políticos, então, ele iniciou uma grave crise institucional, que colocou em sério risco a democracia do país.

Goulart tampouco escapava deste diagnóstico. Afinal, ele apelou durante seu governo para a mobilização direta da população como forma de alcançar suas metas, demonstrando não acreditar realmente na possibilidade da execução via Congresso das reformas por ele propostas (Figueiredo,1993).

Com o processo de radicalização política que tomou conta do país a partir do final dos anos 50, e do qual falaremos abaixo, a esquerda também deixou bem claras suas inclinações autoritárias. A esquerda radical, afinal, acusava Goulart de conciliador e sonhava com a instalação de um regime autoritário nacionalista de esquerda, capaz de implementar reformas radicais (Figueiredo,1993).

Quanto à direita, esta, como vimos acima, *“sempre esteve pronta a quebrar as regras democráticas, recorrendo a essas regras apenas quando lhes eram úteis para defender interesses entrincheirados”* (Figueiredo,1993:202). Nesse sentido, nem a direita, nem a esquerda aceitavam a incerteza inerente às regras democráticas (Figueiredo,1993).

A falta de adesão às regras do jogo era, assim, disseminada no período; gerava limitações à competição e promovia instabilidade política. A sobrevivência da democracia dependeu, o tempo todo, do aval dos militares, o que evidencia a acentuada instabilidade do regime. De fato, quando os custos de se manter no jogo democrático - tolerar o que lhes parecia ser a ameaça do comunismo, da desordem social e da quebra da hierarquia militar - passaram a ser maiores para a maioria esmagadora dos militares do que a disposição de se manter a ordem constitucional, o regime democrático ruiu.

2.2.2. A intensidade das preferências: os atores e o processo de radicalização política

A dinâmica do sistema partidário brasileiro, que entre 1945 e o final dos anos 50 era essencialmente moderada, passou por um processo de radicalização a partir desta data (Hippólito,1985). Esse processo foi marcado principalmente pela mudança de posição no espectro político de dois partidos importantes do período: o deslocamento do PTB para a esquerda e do PSD para a direita.

No princípio dos anos 60, como afirma Figueiredo (1993:187), *“democracia e reformas eram percebidas como objetivos políticos conflitantes”*. Durante o período parlamentarista formou-se uma coalizão radical pró-reformas (especialmente reforma agrária) que não estava interessada em reformas graduais e limitadas, e que desprezava a via da negociação no interior do Congresso, predominantemente conservador, apelando para a mobilização da população (Figueiredo,1993:188).

O PTB, ao assumir uma postura radical, tornou-se inflexível em relação ao seu projeto de reforma agrária, inaceitável aos grupos centristas, e não aceitou negociar com o PSD. *“Por trás dessa postura ... estava a convicção de que a atividade parlamentar era uma mera plataforma para propaganda radical e não uma via para reformas graduais”* (Figueiredo,1993:196).

A radicalização tomou, assim, conta da cena política, e atingiu até mesmo o antes moderado PSD, que se fragmentou e caminhou a passos largos para a direita, rumo ao rompimento com o governo, o que contribuiu decisivamente para agravar ainda mais a situação de instabilidade política do período. Direita e esquerda se polarizaram, com trocas mútuas de acusações. E entre a direita e a esquerda, não havia um espaço de mediação, afinal, o centro, outrora ocupado pelo PSD, que exercia a função de *“fiador do equilíbrio político”*, deixou de existir (Hippólito,1985).

A radicalização do sistema partidário pode ser percebida na dispersão da força parlamentar em facções partidárias. A UDN, por exemplo, se dividia em duas alas: a “Banda de Música”, o grupo radical de direita, liderada por Carlos Lacerda; e os chamados “Chapas-Branca”, que aderiam mesmo aos governos populistas

em troca de cargos. Já o processo de fragmentação do PSD se deveu, segundo Hippólito (1985), à luta interna no partido entre “raposas” – velhos oligarcas que buscavam a auto-perpetuação – e reformistas – a chamada “Ala Moça”, que buscava a modernização do PSD, e se posicionava mais à esquerda dentro do partido.

Para além da arena parlamentar, a radicalização também se expandiu, e opôs as forças sindicais e os militares, as primeiras, pressionando cada vez mais o governo por reformas, e os segundos pressionando o governo por um controle cada vez maior sobre o movimento sindical (Figueiredo, 1993).

No meio deste fogo cruzado, Goulart buscou refazer o já falido esquema populista, e, frente a oposição da direita, procurou apoio na esquerda para implementar as reformas de base propostas pelo governo. Mas, neste contexto de radicalização, em que esquerda e direita pouco se empenhavam no processo de negociação e compromisso na arena parlamentar, se aferrando cada uma às suas preferências, o pacto populista chegou mesmo ao seu final.

A partir da análise dos contextos de cada eleição do período, no tocante à competitividade eleitoral e à estabilidade do regime, elaboramos o quadro 6:

QUADRO 6: ESTABILIDADE POLÍTICA E COMPETITIVIDADE ELEITORAL (1945 / 1964)

		<i>Estabilidade Política</i>	
		<i>Baixa</i>	<i>Alta</i>
<i>Competitividade Eleitoral</i>	<i>Baixa</i>	1945 / 1950 / 1960	—
	<i>Alta</i>	1955	—

A estabilidade do regime de 1945 foi baixa em todos os episódios eleitorais da época. A eleição de 1945, na verdade, transcorreu sob a ausência de uma

Constituição democrática, ou seja, nem mesmo havia ainda uma ordem democrática plenamente constituída, já que as regras do regime ainda não haviam sido completamente definidas. Já as eleições presidenciais ocorridas desde 1950 transcorreram sob a existência de regras definidas que, todavia, eram constantemente desafiadas: as várias tentativas de subversão das regras do jogo democrático que antecederam e (ou) sucederam as eleições – especialmente as tentativas de impedir as posses de Vargas e, principalmente, de Kubitschek e de Goulart – evidenciam a baixa estabilidade do regime no período.

Quanto à competitividade, esta também foi baixa na maior parte dos pleitos da época, embora entre 1945 e 1955 as eleições tenham se tornado gradativamente mais disputadas, devido às divisões ocorridas nas forças populistas. A disputa de 1955 foi a única competitiva do período, enquanto a de 1960, pouco competitiva como as de 1945 e de 1950, foi a única que resultou na alternância entre situação e oposição.

Conclusão

Neste capítulo, discutimos as identidades dos principais partidos políticos da época (PSD, PTB e UDN), seus projetos e propósitos, e os interesses que eles representavam e defendiam. Argumentamos que os atores políticos do período não recuperaram, com a democratização, suas velhas identidades do período pré-autoritário. Suas identidades foram definidas muito mais pelo processo político dos anos da ditadura Vargas: PSD e PTB, afinal, foram criados sob a tutela de Vargas – o primeiro para assegurar ao ex-ditador a lealdade dos tradicionais caciques políticos do interior, e o segundo para assegurar o voto do operariado urbano - enquanto que a UDN reuniu antigos e novos opositores de Vargas, e tinha como principal bandeira de luta a oposição ao “getulismo”.

Após discutir as identidades e as preferências dos partidos, abordamos as disputas eleitorais do período, que opuseram, de um lado, as forças populistas (PSD e PTB) e, de outro, as forças anti-populistas (UDN). Observamos que as

forças populistas venceram as três primeiras eleições do período, e que as disputas ocorridas entre 1945 e 1955 tornaram-se gradualmente mais competitivas: o pleito de 1945 teve o menor grau de competitividade, o de 1950 ainda foi pouco competitivo, embora o índice de fracionamento eleitoral tenha aumentado, e a eleição de 1955 foi a única competitiva da época.

Argumentamos que, ao contrário do que possa parecer, o aumento da competitividade eleitoral não se deveu ao fortalecimento da UDN, cujo percentual de votos se manteve praticamente estável no período, mas, sim, às divisões das forças populistas em mais de uma candidatura. Já a vitória de Quadros nas eleições de 1960, que também foram pouco competitivas e marcaram a única alternância entre situação e oposição no período, foi fruto do desgaste das forças populistas, somado ao carisma pessoal do candidato e também não indica o fortalecimento das forças antipopulistas organizadas, que, na verdade, nunca se tornaram eleitoralmente viáveis, na época.

Abordamos a questão da estabilidade do regime nos períodos eleitorais, através de dois indicadores: a adesão dos atores às regras do jogo e a moderação das preferências desses atores. Em relação ao primeiro aspecto, vimos que a não adesão de importantes atores do período às regras do jogo democrático era disseminada, o que gerava acentuada instabilidade política. Enquanto que na disputa de 1945 ainda nem havia regras plenamente constituídas, os demais processos eleitorais foram marcados pela instabilidade do regime, fruto das várias tentativas de subversão das regras do jogo. Durante todo o período foi necessária a intervenção direta dos militares para que os pleitos fossem levado a cabo e os presidentes eleitos – no caso de Goulart, o vice-presidente eleito - tomassem posse.

A instabilidade da ordem política, fruto da baixa adesão de atores relevantes às regras do jogo político-eleitoral, foi agravada ainda pelo processo de radicalização da dinâmica do sistema partidário brasileiro, ocorrido a partir do fim dos anos 50. Esse processo se caracterizou pelo deslocamento do PTB para a esquerda e do PSD para a direita do espectro político, pela dispersão da força parlamentar em facções partidárias e pela atitude da esquerda de desprezo pela atividade parlamentar e pela via de negociação no Congresso. Quanto à direita, essa foi

radical durante todo o período, e suas preferências se intensificaram ainda mais após a posse de Goulart. A diferença foi que a UDN, antes solitária em seu radicalismo, passou a contar com a adesão de outros atores que também radicalizaram suas posições à direita, como parte do antes moderado PSD e de chefes militares antes posicionados ao lado da legalidade.

Por fim, após analisar os diferentes graus de competitividade de cada pleito e o grau de estabilidade do regime democrático nos períodos eleitorais, analisamos as combinações entre estas duas variáveis, para concluir que o cenário predominante do período foi de baixa competitividade das disputa e baixa estabilidade do regime – cenário que caracterizou os processos eleitorais de 1945, 1950, 1960. Houve apenas uma eleição competitiva, a de 1955, e nenhuma foi realizada em um contexto de alta estabilidade do regime democrático.

CAPÍTULO 4:

ATORES, RECURSOS E PREFERÊNCIAS NA DEMOCRACIA DE 1988: COMPETITIVIDADE ELEITORAL, ESTABILIDADE POLÍTICA E ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA DO PODER

Iniciamos o presente capítulo abordando as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas nos anos dos governos militares, a fim de compreender o processo de formação das identidades dos atores políticos surgidos no curso da democratização. A seguir, discutimos cada disputa eleitoral do período, analisando os recursos e as preferências dos atores, assim como a competitividade de cada eleição.

O critério utilizado para classificar uma disputa como competitiva ou não competitiva foi o mesmo utilizado para os pleitos da democracia de 1945, ou seja, o índice de fracionamento eleitoral. Quando esse índice foi superior a 0,67, a eleição foi considerada altamente competitiva; quando foi inferior a esse valor, a competitividade foi considerada baixa. Apenas recordando, o fracionamento eleitoral (F_e) é dado pela seguinte fórmula: $F_e = 1 - \sum v_i^2$, sendo v_i^2 a porcentagem de votos de cada partido, expresso em número decimal. O fracionamento eleitoral gera valores entre 0 (nenhum fracionamento, ou seja, todos os votos

concentrados em um único partido) e 1 (máximo fracionamento, ou seja, máxima dispersão de votos entre vários partidos). Mais uma vez, calculamos o índice de fracionamento de cada eleição - neste caso, do primeiro turno das disputas.

Por fim, abordamos a questão da estabilidade do regime político, discutida tanto sob o aspecto da intensidade das preferências, quanto da adesão dos atores às regras do jogo. Analisamos a estabilidade do regime democrático no contexto de cada eleição, para então discutir as combinações entre essa variável e a variável competitividade eleitoral.

1. Os atores e suas identidades

Em 1985 chegou ao fim o período dos governos militares no país. O governo autoritário foi levado a negociar uma saída democrática, e o poder foi finalmente transferido para um presidente civil, eleito indiretamente. Estava em curso a chamada fase de transição para a democracia, que se encerrou com a promulgação de uma Constituição por um Congresso Constituinte, em 1988. A nova Carta Constitucional ampliou bastante a participação política, ao tornar o voto facultativo aos analfabetos e aos maiores de 16 e menores de 18 anos. Quanto ao sistema partidário, foi realizada uma reforma em 1979, que resultou na extinção do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), únicos partidos tolerados no regime autoritário, e na criação de seis novos partidos.⁴⁴

A fim de conhecer os atores políticos que emergiram neste processo de democratização, buscaremos analisar em que medida eles constituíram novas identidades, e em que medida retornaram ao passado pré-autoritário à procura de velhas identidades. Como já tratamos do período democrático de 1945, com suas clivagens partidárias e ideológicas, passaremos diretamente à questão da extensão das mudanças ocorridas no regime autoritário de 1964 – lembrando,

⁴⁴ A Arena se transformou em PDS e o MDB em PMDB. Surgiram, ainda, o PP, que teve duração efêmera e acabou por se incorporar ao PMDB; o PTB; o PDT, ambos disputando o legado do trabalhismo varguista; e por fim o PT, um partido inteiramente novo.

mais uma vez, que a disposição dos atores para retomar a velha identidade depende, em grande medida, da extensão das mudanças ocorridas sob o autoritarismo (W.G.Santos,1988:128).

Logo após o golpe de 64, assumiu o comando do país a corrente militar chamada de grupo da *Sorbonne*, cuja contrapartida na política civil e na esfera ideológica encontrava-se na UDN (Velasco,1983). Este grupo, ligado à Escola Superior de Guerra, e crítico do varguismo, do populismo, e do comunismo, iniciou uma série de reformas que visavam promover a modernização e a expansão do capitalismo no país e corrigir o que eles entendiam ser as distorções responsáveis pela marginalização dos udenistas do poder durante o período populista (Velasco,1983).

Duas destas reformas foram a da administração pública e a da previdência social. A primeira buscava racionalizar e organizar o funcionamento da máquina burocrática a fim de torná-la mais eficiente e, simultaneamente, eliminar as fontes de alimentação das práticas clientelistas do PSD e do PSP (Velasco,1983). A segunda, que culminou na criação do INPS, unificou e universalizou o sistema de previdência social, e teve como efeito acabar com a influência dos sindicatos, em sua maioria ligados ao PTB, sobre a previdência.

Estas transformações implementadas pelo governo, tão logo se iniciou o período autoritário, conferiram, como afirma Velasco, caráter estrutural e irreversível à derrota política das forças populistas:

Introduzidas em ritmo superacelerado, as múltiplas reformas estavam sepultando o passado e criando novas condições objetivas que invalidavam por completo a possibilidade de restauração da situação deposta em 64 (Velasco,1983).

O golpe também tornou irreversível, segundo este autor, a derrota das direções políticas tradicionais do PTB e do PCB, cuja ascendência “*entrou em franco declínio ao mesmo tempo que a crítica ao populismo se difundia e se enraizava*” (Velasco,1983:34).

Com a posse de Costa e Silva, mais ligado à linha dura e aos nacionalistas autoritários das Forças Armadas do que ao grupo da *Sorbonne*, houve mudanças

nas políticas interna e externa do governo. No final de seu governo teve início o chamado “milagre econômico”, uma fase de intenso crescimento da economia brasileira. Durante este período houve marcante expansão dos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital no país.

Alguns anos depois, os operários destes novos setores, especialmente os metalúrgicos da grande São Paulo, trouxeram inovação ao movimento sindical, a partir da experiência das grandes greves do ABC. Os sindicatos passaram a se organizar de forma mais democrática e a atuar com maior autonomia em relação ao Estado.

Este novo movimento sindical, frente aos custos sociais do “milagre econômico” - aumento da concentração de renda, compressão dos salários, recessão e desemprego – passou a atuar intensamente, organizando grandes greves operárias no país em prol da reposição salarial. Em seu seio surgiram novos líderes de esquerda, entre os quais um dos mais importantes foi o presidente do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, Lula.

Outros atores coletivos que irromperam neste cenário de agravamento das tensões sociais foram os movimentos sociais urbanos, os sindicatos de classes médias, e as comunidades eclesiais de base (CEBs), ligadas à Igreja Católica. A extensão das mudanças sociais e culturais relacionadas ao crescimento econômico ao longo deste período teve, assim, como afirmam Lamounier e Meneguello (1986), o efeito de elevar o nível médio de mobilização e politização do país.

Quanto aos partidos políticos, foram extintos os que existiam no período democrático anterior, e criadas duas novas organizações, a Arena, governista, que reunia os udenistas e membros do PSD; e o MDB, de oposição, que reunia os integrantes do PTB, e também membros do PSD. A formação destas novas identidades partidárias, segundo Lamounier e Meneguello (1986), praticamente apagou os vestígios do sistema multipartidário vigente entre 1945 e 1964.

O MDB, a partir da eleição para o Congresso em 1974, aumentou significativamente sua representação, firmando-se como opção eleitoral nos grandes centros urbanos. Seu crescimento como oposição pacífica se explica por

vários fatores, como o fracasso dos grupos de esquerda que se empenharam na luta armada no final dos anos 60 e começo dos anos 70, fruto da intensa repressão política de que foram alvo⁴⁵; o já citado aumento da mobilização e politização no país; as acentuadas transformações demográficas ocorridas neste período; e o próprio processo de distensão política, que permitiu a este partido, durante algum tempo, participar livremente do processo político eleitoral do período.

Sobre estas transformações, cabe lembrar que os anos sessenta foram marcados por elevadas taxas de crescimento da população urbana e deslocamento maciço de pessoas do setor primário para os setores secundário e terciário da economia. A base demográfica da competição eleitoral tornou-se, assim, como afirmam Lamounier e Meneguello (1986), muito mais favorável a partidos urbanos de oposição do que a base demográfica vigente nos anos 40 e 50, predominantemente rural.

O crescimento do MDB e o desgaste do governo levaram à realização de uma reforma partidária em 1979, que visava fragmentar a oposição. MDB e Arena foram extintos e seis novos partidos, *“organizacionalmente mais complexos do que os de período pré-1964”*, foram criados (Lamounier & Meneguello, 1986:86).

A Arena se transformou em PDS (Partido Democrático Social) e o MDB em PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). A identidade destes dois novos partidos estava muito mais relacionada ao papel que eles desempenharam no período autoritário – governo e oposição, respectivamente - do que ao período pré-autoritário. Surgiram, ainda, o PP (Partido Progressista), que teve duração efêmera e acabou por se incorporar ao PMDB; o PTB, de direita, que substantivamente pouco tinha em comum com o antigo PTB; o PT, um partido inovador, do qual falaremos mais abaixo; e o PDT (Partido Democrático Trabalhista). PDT e PTB talvez tenham sido os partidos que mais se voltaram para o passado pré-autoritário a fim de recuperar suas velhas identidades.

⁴⁵ Remetemos aqui, mais uma vez, a W.G. dos Santos (1988), que, como já foi dito, afirma que os custos que em que os diversos atores incorreram por terem possuído a identidade que tiveram no período autoritário é um dos aspectos que influencia a identidade assumida por estes atores após a liberalização. No caso, então, os custos da repressão que se abateu sobre a esquerda nos anos mais duros da ditadura fizeram com que ela repensasse suas estratégias de luta.

Ambos, afinal, disputaram entre si o legado do populismo. O PDT, especialmente, surgiu como um partido de esquerda, organizado por elementos ligados ao trabalhismo e fiéis à herança de Getúlio Vargas, cujo principal expoente era o antigo líder petebista Leonel Brizola.

O PT, que viria a se tornar o principal partido de esquerda do país, surgiu como uma organização inteiramente nova. Enquanto PSD e PTB foram criados por Vargas, e Arena e MDB pelo governo militar, o PT foi criado de baixo para cima, por operários ligados ao movimento sindical, ativistas católicos, intelectuais de esquerda, e representantes de movimentos sociais (Keck,1991). Seu primeiro presidente foi o sindicalista Lula, líder das grandes greves do ABC paulista, de 1978 e 1979.

O PT foi, assim, o primeiro partido de esquerda brasileiro criado por trabalhadores. A princípio, o partido tinha um discurso eleitoral de base classista, do tipo “trabalhador vota em trabalhador”, mas os resultados eleitorais pífios obtidos em 1982 evidenciaram a necessidade de ampliar seu leque de apoios.⁴⁶ A partir das eleições municipais de 1985, então, o partido adotou um discurso eleitoral que buscava conquistar um eleitorado mais amplo, e passou a ser mais bem sucedido.

Em meados dos anos 80, uma dissidência do PDS formou o PFL, que tornar-se-ia o maior partido de direita do país. Posteriormente, como resultado de uma cisão coletiva de parlamentares do PMDB, surgiu o PSDB, partido de centro que se apresentou, inicialmente, com um discurso de centro-esquerda (Roma,2002).⁴⁷ Mas o programa de governo deste partido estava muito mais próximo dos liberais do que da esquerda, posto que envolvia pontos como “*desregulamentação da economia, abertura econômica ao capital estrangeiro e privatização das empresas estatais*”. Neste programa, “*a intenção declarada era a de romper com o caráter*

⁴⁶ A escolha que se colocou para o PT foi semelhante à que se colocou para os socialistas europeus décadas antes: nos termos de Przeworski, foi a escolha de “*ser um partido homogêneo em termos de apelo a uma classe mas condenado à perpétua derrota eleitoral ou um partido que luta pelo êxito eleitoral às custas da diluição de seu caráter de classe*” (Przeworski,1989:39).

⁴⁷ As razões da criação do PSDB, de acordo com Roma (2002:72), foram muito mais pragmáticas do que ideológicas, e se relacionaram à busca de poder por políticos do PMDB aliados de espaço no governo Sarney.

nacionalista e estatizante que caracterizava a feição do Estado brasileiro desde o governo Vargas na década de 30” (Roma,2002:75).

A partir destas breves considerações sobre as transformações ocorridas no país durante a ditadura militar e os partidos surgidos na transição para a democracia, podemos perceber que, a exemplo do que se passou durante o Estado Novo, as mudanças ocorridas no país, no decorrer do período autoritário, foram tão intensas que impossibilitaram a volta ao regime político anterior.

As reformas implementadas; a intensa urbanização; o agravamento das tensões sociais; o surgimento de novos atores políticos; o aumento do nível de mobilização e politização do país; o crescimento do MDB, todas estas foram mudanças que minimizaram o papel que a memória das clivagens partidárias e ideológicas do período pré-autoritário desempenhou na formação da identidade dos atores no período de liberalização do regime – à exceção talvez apenas do PDT e, em menor medida, do PTB. PDS e PMDB tiveram como referência para a formação de suas identidades a memória das clivagens partidárias e ideológicas do período autoritário, enquanto que o PT foi criado para representar novos atores de esquerda, surgidos durante a ditadura militar.

2. As eleições: preferências e recursos dos atores e competitividade eleitoral

A partir de 1989, houve pleno retorno à ordem democrática no país, com a realização de eleições diretas para presidente da República. Aquelas eleições, as primeiras após vinte e nove anos, foram marcadas pela intensa radicalização e polarização dos atores políticos em disputa. De um lado, estava a esquerda, representada por Lula, candidato que se apresentava como expressão acabada do herói da classe operária,

aquele que se destaca entre seus iguais vencendo as barreiras da exclusão e da injustiça, mas que permanece fiel às origens, guiando os companheiros na luta contra o inimigo de classe – o latifundiário, o banqueiro, o empresário (Sallum Jr.et.alii.,1990:73).

Do outro lado estava a direita, representada por Collor, candidato que apresentou um discurso antipolítico, antipartido e anti-Estado, e cujas falas eram pautadas pela crítica à desorganização do Estado, particularmente aos desmandos supostamente provenientes do tamanho excessivo da máquina administrativa, e pela proposta de um rigoroso programa de desestatização (Moisés,1990).

A campanha deste candidato lembrou, em alguns aspectos, a de Jânio Quadros: tal como Quadros, Collor lançou-se candidato por um partido inexpressivo, ostentou a falta de compromisso partidário como um ponto forte de sua candidatura, apresentou como principal bandeira de luta a moralização dos costumes políticos e administrativos, e utilizou à larga técnicas populistas de mobilização.

De punhos cerrados e braços erguidos, lançou-se como o antipolítico, austero, honesto, corajoso, caçador de marajás. Aos ataques dos adversários respondia apresentando-se como o herói solitário, perseguido e caluniado por querer acabar com a corrupção (Sallum Jr.*et.alii.*,1990:73). Seu discurso capitalizava, assim, o repúdio da população à corrupção, a descrença generalizada nos políticos⁴⁸, e o anseio “cesarista” pelo homem capaz de unir autoritariamente o país.

Esta disposição do eleitorado pode ser percebida nos resultados de um questionário de uma pesquisa realizada por Reis e Castro em 1991 e 1992, cujos resultados foram publicados e analisados em 2001: 73,7% dos entrevistados, segundo os autores, concordaram com a seguinte afirmativa, de caráter autoritário: “*em vez de partidos políticos, o que a gente precisa é um grande movimento de unidade nacional dirigido por um homem honesto e decidido*” (Reis & Castro,2001:32).

Os setores conservadores da sociedade aderiram amplamente à campanha de Collor: uniram-se em torno desta o PDS, o PFL, quase todo o PTB, os “moderados” do PMDB, lideranças representativas do meio empresarial e do “sindicalismo de resultados” (Sallum Jr.*et.alii.*,1990:83).

⁴⁸ O governo Sarney terminara com altíssimos índices de rejeição, sendo acusado de corrupção, e frustrando as esperanças de quem esperava grandes transformações com a volta da democracia.

O grau de competitividade daquela disputa foi muito alto, e nos momentos finais da campanha, havia um equilíbrio muito grande entre as intenções de voto de ambos. Como reação à intensidade da competitividade, Collor mobilizou uma violenta retórica da ameaça, para contrapor seus supostos atributos pessoais – modernidade, competência, moralidade, simbolizados pela bandeira verde-amarela – à desordem, ao radicalismo, ao desgoverno e ao caos representados por Lula e simbolizados pela bandeira vermelha do PT (Sallum Jr.*et.alii.*,1990:85).

Collor jogou pesadamente para situar Lula como o candidato *anti-establishment*, que ameaçava o direito de propriedade da família brasileira (Moisés,1990:151). A esquerda era acusada de pretender confiscar as poupanças individuais e dividir as casas com mais de dois ou três quartos, caso chegasse ao poder (A.Singer,2000:64). O clima alarmista foi fortalecido com a declaração de um importante empresário, que afirmou que a vitória de Lula provocaria a fuga de 800.0000 empresários do país (Reis,2001).⁴⁹

O impacto desta retórica sobre o eleitorado foi alto porque mobilizava um medo real da população, ainda muito identificada com o temor do comunismo, e também o preconceito disseminado que existia contra a figura de Lula, ainda amplamente visto como o trabalhador braçal e ignorante, o líder grevista e baderneiro.

Contribuiu também para o impacto do discurso de Collor, o espaço ocupado por ele na mídia. Este candidato praticamente monopolizou a mídia eletrônica para fins políticos, e teve presença dominante nos outros meios de comunicação de massa. “*Mesmo depois de iniciada a propaganda eleitoral gratuita, Collor manteve o domínio da mídia*”, especialmente do sistema Globo de televisão e rádio (Sallum Jr.,1990:71,72).⁵⁰

As eleições só foram decididas em segundo turno, e Collor venceu por uma pequena margem: ficou com 53,0% dos votos, contra 47,0% de Lula, ou seja, a

⁴⁹ A frase do empresário Mário Amato foi: “*Lá (em Portugal, depois da Revolução dos Cravos), cerca de 80 mil empresários saíram do país. Aqui no Brasil, uns 800 mil terão de ir para outro lugar*” (Revista *Época*, 13 de setembro de 2004).

⁵⁰ Neste período já havia aproximadamente trinta milhões de televisores nos lares brasileiros, e a televisão havia assumido dramática importância nas campanhas eleitorais, como afirma Lavareda (1991).

esquerda esteve muito perto de ganhar, mas a campanha de Collor foi mais eficaz e mobilizou mais recursos do que a de Lula. No primeiro turno, Collor obteve 30,5% dos votos; Lula 17,2%; Leonel Brizola, do PDT, 16,5%; Mário Covas, do PSDB, 11,5%; Paulo Maluf, do PDS, 8,9%; Afif Domingos, do PL, 4,8%; Ulysses Guimarães, do PMDB, 4,7%; Roberto Freire, do PCB, 1,1%; Aureliano Chaves, do PFL, 0,9%; Ronaldo Caiado, do PSD, 0,7%; Affonso Camargo, do PTB, 0,6%; Enéas Carneiro, do PRONA, 0,5%; Marronzinho, do PSP, 0,4%; Paulo Gontijo, do PP, 0,3%; Zamir, do PCN, 0,3%; Livia Maria, do PN, 0,3%; Eudes Mattar, do PLP, 0,2%; Fernando Gabeira, do PV, 0,2%; Celso Brant, do PMN, 0,2%; Antônio Pedreira, do PPB, 0,1%; e, por fim, Manoel Horta, do PDC, 0,1%. O índice de fracionamento eleitoral daquela disputa foi de 0,825, o que caracteriza uma eleição altamente competitiva.

Entre os recursos mobilizados por Collor estavam o apoio inconteste de parte da mídia, a intensa mobilização da retórica da ameaça, a utilização eficaz de técnicas populistas de mobilização do eleitorado, a ampla adesão dos setores conservadores da sociedade à sua campanha. (Sallum Jr.*et.alii.*,1990:69,87). E enquanto a campanha de Collor mobilizava com habilidade todos esses recursos, o PT, que não contava com o apoio da mídia e era o principal alvo da retórica da ameaça, enfrentava ainda grandes dificuldades para construir suas alianças político-eleitorais.

Em 1994, Lula foi novamente candidato, contra Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, o ex ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, que havia idealizado o Plano Real, de estabilização da economia. Até abril de 94, a eleição de Lula parecia assegurada, inclusive com a hipótese de vitória já no primeiro turno. Mas, como afirma A.Singer (2000:89), a confluência do apoio ao Plano Real e da reação dos setores do eleitorado ideologicamente adversários da esquerda levou a uma virada do jogo, com a surpreendente vitória de Fernando Henrique já no primeiro turno.

A vitória de Fernando Henrique, segundo Lima Jr. (1995), deve ser atribuída ao sucesso no controle da inflação e à simbiose entre governo e candidato, unidos

na condução e sustentação da estabilidade econômica.⁵¹ O Plano Real foi transformado em processo, *“que requer continuidade, inclusive liderança, como base para a obtenção de resultados melhores no futuro”*, e Fernando Henrique foi apresentado como o único candidato com a competência necessária para garantir esta continuidade (Lima Jr.,1995:102).

A campanha de Fernando Henrique, num contexto de baixa competitividade, mobilizou menos do que a de Collor a retórica da ameaça. Competência e união nacional foram, segundo Miguel (1998), os principais conteúdos simbólicos que perpassaram os programas eleitorais daquele candidato, que utilizou um valor que *“estava na raiz da sedução que sua candidatura exercia sobre os chamados formadores de opinião: o preparo intelectual”* (Miguel,1998:54).

Fernando Henrique apresentou-se como *“a mão que estava unindo o Brasil”* (Miguel,1998:61). Com um discurso otimista, manifestava confiança no futuro do País, e conclamava a todos a viver em harmonia e esquecer as desavenças do passado em prol de um objetivo maior comum, o bem da nação. Seu discurso implicava a recusa ao conflito político, e remetia para *“o registro mítico, em que a legitimidade do conflito é negada e um interesse primário (o bem da nação) ... é invocado”* (Miguel,1998:61).

Lula e seus aliados, ao denunciarem as fragilidades do pacote econômico e enfatizarem as mazelas sociais do país, eram apresentados como derrotistas e amigos da confusão, raivosos e radicais, interessados em alimentar o conflito, a desunião, em jogar patrão contra empregado. Criticar o Plano Real equivalia a torcer contra a estabilização da economia. Um eventual governo do PT – e aqui a retórica da ameaça era mobilizada - era apresentado como um salto no escuro, um mar de dúvidas, algo intranquilizador e potencialmente perigoso (Miguel,1998:66,67).

Esta retórica mostrou-se eficaz especialmente devido ao “trauma” de inflação que a população brasileira desenvolvera após duas décadas de crise inflacionária. A

⁵¹ Segundo Lima Jr, *“o calendário da reforma econômica e o calendário eleitoral, perfeitamente sintonizados, ocasionaram o realinhamento do eleitorado, já quando do anúncio da entrada em vigor da nova moeda, cujos resultados positivos reverteram inteiramente, em um primeiro momento, a intenção do voto, e sustentaram, posteriormente, o crescimento da preferência pela candidatura do ex ministro da Fazenda, idealizador e condutor do Plano Real”* (Lima Jr.1995).

campanha de Fernando Henrique apelava, assim, para a memória da estabilidade monetária, altamente apreciada pela população, que supostamente seria posta em perigo pela eleição de Lula.

A eficácia dessa estratégia foi comprovada pelo resultado da eleição: o candidato do PSDB venceu, já no primeiro turno, com 54,3% dos votos. Lula obteve 27,0% dos votos; Enéas Carneiro, do PRONA, 7,4%; Orestes Quércia, do PMDB, 4,4%; Leonel Brizola, do PDT, 3,2%; Esperidião Amin, do PPR, 2,7%; Carlos Antônio Gomes, do PRN, 0,6%; Hernani Fortuna, do PSC, 0,4% dos votos. O índice de fracionamento eleitoral daquela disputa foi de 0,623, ou seja, aquela foi uma eleição pouco competitiva.

Além da mobilização eficaz do sucesso do Plano Real, outro recurso importante da candidatura de Fernando Henrique Cardoso foi uma aliança que seu partido, o PSDB, constituiu com dois importantes partidos de direita, o PFL e o PTB, ampliando, assim, sua coalizão eleitoral.

Nas eleições de 1998 uma alteração nas regras da competição foi decisiva para a definição do cenário da disputa eleitoral, e facilitou muito a continuidade do governo de Fernando Henrique Cardoso e a permanência da situação no poder: uma manobra do governo, que conseguiu aprovar no Congresso Nacional a emenda da reeleição, possibilitou a Fernando Henrique se candidatar novamente a presidente da República. Essa mudança da regra ampliou a competição, posto que permitiu a introdução de um número maior de atores nas eleições – embora, é importante ressaltar, tenha sido realizada com o propósito casuístico de favorecer o presidente Fernando Henrique Cardoso, e, por isso, naquele momento, tenha implicado em uma mudança inoportuna das regras do jogo democrático. A ampliação da competição, através da possibilidade de reeleição do presidente, devido à forma como foi conduzida, acabou por contribuir para diminuir a competitividade eleitoral daquele pleito, como veremos abaixo.

Fernando Henrique Cardoso repetiu a aliança entre o centro e a direita, e novamente concorreu contra Lula. Seu principal eleitor foi, mais uma vez, como afirma Lima Jr., o Plano Real: a manutenção da inflação baixa, e a ausência de desgaste da imagem presidencial foram, segundo o autor, condições de sua

vitória, e em sua campanha, *“as idéias de continuidade e de uma boa administração ... foram cuidadosamente elaboradas”* (Lima Jr., 1999:24,25).

Estas idéias ganharam ainda maior impacto junto à população devido à crise econômica que começou na Rússia e atingiu o país. Fernando Henrique, como afirma Miguel (1999:268), apresentou-se como o único capaz de resolvê-la, o comandante experiente em cujas mãos estava depositada a única esperança de salvamento da economia do país, enquanto Lula e o PT foram, mais uma vez, apontados como o caminho incerto. Tal como em 1994, o otimismo continuou a ser a marca de seu discurso, que *“enfatizava as potencialidades do país, assinalava progressos em todas as áreas e estigmatizava o ‘derrotismo’ de seus opositores, que insistiam em apontar os graves problemas nacionais”* (Miguel, 1999:266).

Para a reeleição de Fernando Henrique também contribuiu, como afirmam Rubim (2002) e Miguel (1999), o comportamento da mídia, que mais uma vez esteve ao lado do presidente (isto já havia acontecido na campanha de 1994). Segundo estes autores, a estratégia governamental de campanha foi buscar suprimir ao máximo o caráter de disputa da eleição, transformando o processo sucessório em um simples ritual de recondução do presidente ao cargo. Nesse sentido, Fernando Henrique se recusou a participar de debates, e os apoiadores de sua candidatura conseguiram aprovar no Parlamento uma legislação eleitoral que reduziu o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão.

Para um governante que já exercia a Presidência e se mantinha com índices razoáveis de aprovação popular, não era interessante ampliar a discussão sobre as alternativas à sua gestão ou sobre prioridades políticas divergentes (Miguel, 1999:257).

A mídia, por sua vez, posicionou-se de forma congruente com esta estratégia do governo, deixando de lado a cobertura das eleições (Rubim, 2002). Discorrendo especificamente sobre o Jornal Nacional – mas afirmando que o comportamento do restante da grande mídia brasileira foi semelhante - Miguel afirma que quando se analisa seu conteúdo no período anterior à eleição, nota-se a ausência quase completa da campanha política no noticiário. Os candidatos de oposição, Lula e Ciro Gomes, discutiam em seus programas os problemas sociais do país, como o

desemprego e a seca que assolava o Nordeste, mas praticamente todas as referências a estes assuntos foram suprimidas do principal noticiário da televisão (Miguel, 1999:266).

Assim como as eleições de 1994, as eleições de 1998 foram marcadas pela vitória do candidato do PSDB já no primeiro turno, com 53,0% dos votos. Lula obteve 31,7%; Ciro Gomes, do PPS, 11,0%; Enéas Carneiro, do PRONA, 2,1%; Ivan Frota, do PMN, 0,3%; Alfredo Syrkis, do PV, 0,3%; José Maria, do PSTU, 0,3%; João de Deus, do PTB, 0,3%; José Maria Eyamel, do PSDC, 0,2%; Thereza Ruiz, do PTN, 0,2%; Sergio Bueno, do PSC, 0,1%; e Vasco Neto, do PSN, 0,1% dos votos. O índice de fracionamento eleitoral daquela disputa foi de 0,607, o que significa que pela segunda vez consecutiva a eleição presidencial, na nova democracia brasileira, não era competitiva.

Novamente, os principais recursos da Campanha de Fernando Henrique Cardoso foram a aliança com a direita - no caso fizeram parte da coalizão o PFL, o PPB e o PTB; o apoio da mídia; e a utilização estratégica do sucesso do Plano Real de estabilização da economia. E, mais uma vez, a candidatura de Lula foi prejudicada pela incapacidade do PT de expandir sua coalizão eleitoral para além dos pequenos partidos de esquerda; pelo comportamento dos meios de comunicação; e pela imagem de derrotista e inimigo da estabilidade, ainda associada ao PT e seu candidato.

Nas eleições de 2002 a direita abandonou a aliança com o PSDB, que teve como aliado o PMDB. Lula, pela quarta vez, saiu candidato pelo PT, mas desta vez com uma grande diferença: o partido aproximou-se do centro e realizou uma aliança inédita com um partido de direita, o PL.

A vitória eleitoral da esquerda em 2002, assim como sua derrota já no primeiro turno em 1994, foi em certa medida uma surpresa, como afirmam Melo & Anastasia (2003). Segundo estes autores, até quatro meses antes do primeiro turno, Lula era visto pelo PSDB como o adversário ideal de seu candidato, José Serra, devido a seu elevado índice de rejeição e sua suposta incapacidade de crescer para além dos 30%, percentual que sinalizava, historicamente, o desempenho do Partido dos Trabalhadores nos pleitos presidenciais.

Mas a candidatura de Lula cresceu, e a eleição tornou-se altamente competitiva. A retórica da ameaça foi, assim, mais uma vez intensamente acionada. A grave instabilidade política e econômica que explodiu na Argentina, ainda no início do governo de Fernando de la Rúa, e na Venezuela de Hugo Chávez foi bastante explorada por Serra: falou-se do risco de “argentinização” e “venezuelização” do Brasil caso Lula vencesse, e do suposto despreparo do candidato da esquerda para governar o país numa conjuntura econômica tão delicada. A incerteza representada por um eventual governo Lula foi contraposta à mudança com segurança representada por um eventual governo Serra.⁵²

Mas esse discurso mostrou-se incapaz de barrar o sucesso eleitoral de Lula. A vitória da esquerda, todavia, não foi fácil, e a disputa foi bastante acirrada, só tendo sido decidida no segundo turno, quando Lula venceu com 61,6% dos votos, contra 38,7% dos votos de Serra. No primeiro turno, os números foram os seguintes: Lula chegou na frente, com 46,4% dos votos; seguido por Serra, com 23,2%; Anthony Garotinho, com 17,9%; Ciro Gomes, com 12,0%; e José Maria, do PSTU, com 0,5% dos votos. O índice de fracionamento eleitoral daquela disputa foi de 0,685, o que significa que a eleição de 2002, que elegeu Lula presidente, foi uma disputa competitiva.

Melo & Anastasia (2003) arrolaram alguns fatores que ajudam a compreender o fracasso deste discurso e a vitória de Lula. Em primeiro lugar, citam o desgaste do governo de Fernando Henrique e sua dificuldade de avançar para além da manutenção da estabilidade econômico-financeira que lhe favoreceu em 1994 e 1998, somados ao desejo de mudança por parte do eleitorado.

Em segundo lugar, a cisão no bloco governista, que culminou no lançamento da candidatura própria pelo PFL e no apoio do PTB à candidatura de Ciro Gomes; e, finalmente, a campanha eleitoral habilidosa de Lula, que soube apresentá-lo como líder moderado, comprometido com a estabilidade, e desarmou, assim, o discurso alarmista do governo.

⁵² Teve grande repercussão a fala da atriz Regina Duarte no horário político eleitoral de Serra. A atriz afirmou o seguinte: *“Estou com medo. O Brasil corre o risco de perder a estabilidade. Não dá para jogar tudo na lata do lixo. O Serra eu conheço, sei o que vai fazer. O outro (Lula) eu achava que conhecia. Isso dá medo na gente. Medo da inflação desenfreada de 80% ao mês”* (Revista *Época*, 13 de setembro de 2004).

Graças à esta moderação, sobre a qual discorreremos mais na próxima seção, que favoreceu a estabilidade política do país, o PT conseguiu o apoio do centro e ampliou largamente seus recursos, como coalizão eleitoral, e financiamento da campanha. O comportamento da mídia também, se não ajudou, pelo menos desta vez não atrapalhou. A Rede Globo, por exemplo, adotou uma posição mais equilibrada, apresentando uma cobertura mais neutra e imparcial do processo eleitoral – embora tenha defendido a manutenção da política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso (Miguel, 2004).

3. Estabilidade política: a intensidade das preferências e a adesão dos atores às regras do jogo

Para se compreender o processo de radicalização dos atores políticos no contexto das eleições de 1989, faz-se necessário estar atento a alguns aspectos daquela disputa eleitoral. O centro, espaço por excelência da moderação, praticamente desapareceu, e a eleição se polarizou entre os dois extremos, direita e esquerda, a primeira, inflexivelmente comprometida com um programa socialista e a pureza ideológica, e a segunda igualmente radical na defesa do *staus quo*.

A candidatura de Lula – com suas promessas de distribuição de renda e de participação dos movimentos populares na gestão governamental - significou um desafio tão fundo à ordem estabelecida, que implicou uma ampla adesão dos setores conservadores da sociedade à campanha de Collor (Sallum Jr.*et.alii.*,1990:83).

Assustados com a disputa acirrada, a direita recorreu, como vimos, à retórica da ameaça, como recurso para impedir ou dificultar a vitória da esquerda, e associou a eventual vitória de Lula à desordem, ao radicalismo, ao comunismo, ao desgoverno e ao caos. Para o impacto que essa retórica alcançou, contribuiu a instabilidade do regime no período. O Brasil, afinal, acabava de sair de uma ditadura que havia durado muitos anos. A democracia apenas começava a

engatinhar, e o clima de radicalização e polarização em nada contribuía para sua estabilidade.

Havia mesmo no ar a impressão de que se Lula ganhasse, “não levava”, e um amplo temor de que os militares poderiam novamente voltar a interferir na vida política do país. O grau de comprometimento de atores políticos importantes com as regras do jogo democrático ainda não era conhecido, em um país que até poucos anos atrás era governado pelos militares. Naquele cenário, era disseminado o sentimento de que vitória da esquerda poderia significar o fim da democracia, que mal acabava de começar.

Nas eleições de 94 e 98, o contexto político era outro. A democracia brasileira havia sobrevivido ao teste do *impeachment* de Collor, e mostrou não ser tão frágil como se pensava. Estava claro que os militares já não tinham o poder de outrora, e que não mais interfeririam na vida política do país como haviam feito antes. O grau de adesão dos atores políticos às regras do jogo democrático era, assim, alto, e o regime mostrava-se estável.

O contexto econômico também era diverso: após uma sucessão de planos econômicos malfadados, e tentativas desastrosas de se controlar a inflação, o Plano Real havia trazido maior estabilidade à economia do país, e esta estabilidade econômica refletia positivamente sobre a estabilidade política.

Outra mudança, ainda, que contribuiu para a estabilidade do regime foi a constituição de uma opção eleitoral de centro-direita nos pleitos de 1994 e de 1998 (Fernandes, 1995:113): o centro, que em 1989 havia ficado vazio, em 1994 e em 1998 foi ocupado pelo PSDB, que se aliou à direita. A força política do centro nessa eleição e a conseqüente não polarização da disputa entre direita e esquerda contribuíram para a moderação das preferências dos atores.

Na campanha de 2002, como a disputa foi acirrada, vimos que novamente a retórica da ameaça foi intensamente mobilizada pelo centro-direita, relacionando a eventual vitória de Lula a riscos de “argentinização” do país. É interessante notar que quando essa associação era feita, acenava-se, mais do que com a instabilidade econômica, com a instabilidade política. A Argentina àquela época passava, afinal, por uma grave crise econômica, que redundou em uma profunda

crise política, marcada pela renúncia de presidentes e por um amplo e barulhento movimento social de repúdio às instituições políticas. Os peessedebistas buscavam mostrar que o mesmo ocorreria no Brasil, se Lula ganhasse, e tentavam fomentar medo da catástrofe para manter altos os índices de rejeição a Lula. Mas, ao contrário do que ocorreu nas eleições anteriores, esta retórica não atingiu os efeitos esperados, e isso ocorreu, em grande parte porque Lula e o PT moderaram suas preferências:

La campaña petista fue exitosa en la presentación de Lula como líder moderado, preocupado en presentar propuestas razonables y apuntar procedimientos para la solución de los problemas del país ... Lula afirmó a lo largo de la campaña la imagen de un negociador capacitado para conducir a la sociedad a un amplio pacto social, presentado como salida a la crisis (Melo & Anastasia, 2003).

O êxito da campanha de Lula só foi possível devido às próprias modificações sofridas pelo PT ao longo dos anos, no curso das três derrotas consecutivas sofridas nas eleições presidenciais, e do crescimento lento e orgânico do partido, que aumentou suas bancadas legislativas, ao mesmo tempo em que assumiu o governo de estados e municípios. Ao contrário das eleições de 1989 - quando o partido enfrentou grandes dificuldades para construir alianças no segundo turno, dado que ainda se debatia no dilema da pureza ideológica versus os interesses eleitorais (Salum Jr. *et.alii.*,1990:84) – nas eleições de 2002 a adoção de uma postura mais pragmática foi crucial para a vitória:

Poco quedaba de aquella organización ... que daba prioridad a un discurso de corte radical y de inclinación socialista ... En el PT que disputó las elecciones de 2002 hubo una hegemonía de corrientes moderadas; fue un partido volcado a la disputa electoral, difusamente organizado y dotado de un discurso y una práctica claramente socialdemócratas (Melo & Anastasia, 2003).

No quadro 7 podemos comparar o contexto das quatro disputas do período, em relação à estabilidade do regime e à competitividade eleitoral:

QUADRO 7: ESTABILIDADE POLÍTICA E COMPETITIVIDADE ELEITORAL (1989 / 2002)

		<i>Estabilidade Política</i>	
		<i>Baixa</i>	<i>Alta</i>
<i>Competitividade Eleitoral</i>	<i>Baixa</i>	—	1994 / 1998
	<i>Alta</i>	1989	2002

Enquanto que na democracia de 1945 o quadro predominante era de baixa competitividade associada a baixa estabilidade política, na democracia de 1988 nenhum disputa se caracterizou por este cenário. Uma mudança crucial foi o aumento da estabilidade da democracia. Apenas na eleição de 1989 o regime mostrava-se ainda instável, posto que antes mesmo de a eleição se realizar, já se falava na possibilidade de Lula, se eleito, não tomar posse e governar. O cenário de alta competitividade e baixa estabilidade parecia favorável, assim, à imprevisibilidade da ordem, de forma que é difícil saber as possíveis conseqüências que a vitória de Lula poderia ter tido para a democracia, naquele momento, já que o grau de adesão dos atores políticos às regras do jogo democrático não era conhecido.

Todas as outras disputas aconteceram em cenários de alta estabilidade política. No tocante à competitividade, essa foi baixa em 1994 e em 1998, o que indica que o cenário de alta estabilidade e baixa competitividade favorece a manutenção do *status quo*, entendido como a continuidade da situação no poder - e assim de fato foi, com a transição do governo de Itamar Franco para o de seu ex ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, e, posteriormente, com a reeleição deste.

A competitividade eleitoral foi alta em 1989 e em 2002, mas apenas este último pleito, todavia, transcorrido em um cenário de alta estabilidade do regime,

resultou na alternância ideológica do poder político.⁵³ Alta estabilidade e alta competitividade parecem ser, então, condições ideais da democracia.⁵⁴ A competitividade eleitoral é, dessa forma, condição necessária, mas não suficiente, para a alternância ideológica do poder político. Isso porque a competição política pode se dar entre partidos do mesmo espectro ideológico ou porque, como ocorreu na eleição de 1989, o regime pode não ser estável.

Conclusão

Iniciamos o capítulo discutindo a identidade dos partidos políticos do período: a partir da análise das mudanças ocorridas sob o autoritarismo, concluímos que os atores políticos surgidos no curso da democratização não retornaram ao passado pré-autoritário em busca de velhas identidades, mas que suas identidades na transição para a democracia estiveram muito mais ligadas às clivagens partidárias e ideológicas do ciclo autoritário-militar.

Em seguida, discutimos a questão da competitividade eleitoral, analisando os resultados de cada eleição do período e seus significados – vimos que as eleições de 1989 e de 2002 foram marcadas pela alta competitividade eleitoral e as eleições de 1994 e de 1998 pela baixa competitividade. Nessa seção, também discutimos os recursos dos partidos e candidatos, como apoio da imprensa, alianças partidário-eleitorais, plataformas eleitorais, a mobilização da retórica da ameaça e outras estratégias de mobilização do apoio do eleitorado.

Por fim, discutimos o problema da estabilidade política, mostrando, através da análise da intensidade das preferências dos atores e da adesão desses às regras do jogo, que, enquanto que a eleição de 1989 se realizou em um contexto de baixa estabilidade política, as eleições de 1994, 1998 e 2002 se realizaram em

⁵³ É interessante notar, aqui, que a moderação dos atores políticos não implica a diminuição da competitividade eleitoral, como pode parecer à primeira vista. Disputas travadas entre atores moderados podem ser altamente competitivas, como a de 2002.

⁵⁴ Cabe lembrar aqui, mais uma vez, que a competição na democracia deve possibilitar a competitividade e a alternância do poder, o que não significa que deva necessariamente produzir eleições competitivas e alternância. Mas quando a competição é competitiva e produz alternância do poder, sem que a estabilidade do regime seja abalada, como ocorreu em 2002, é sinal de que a democracia tornou-se altamente poliárquica.

contextos de alta estabilidade política. Vimos, também, que a moderação das preferências da esquerda, na última eleição, alterou a distribuição dos recursos e contribuiu para sua vitória.

CONCLUSÃO

No presente trabalho perguntamos **por que** a esquerda, que não chegou ao poder na democracia de 1945/1964, e que foi derrotada nas eleições presidenciais, de 1989, 1994 e 1998, conseguiu vencer em 2002. Buscamos estabelecer uma relação entre a estabilidade do regime democrático, a competitividade das eleições e a alternância ideológica do poder político. Argumentamos que a interação entre as duas primeiras variáveis influencia a possibilidade de ocorrência da terceira, ou seja, as variações nos graus de estabilidade política e competitividade eleitoral acarretam diferentes chances de que haja alternância ideológica do poder político. Através da análise comparativa dos processos eleitorais da democracia de 1945 e da democracia de 1988, concluímos que a ocorrência de eleições competitivas em um cenário de estabilidade do regime democrático é favorável à alternância ideológica do poder político.

Argumentamos que na democracia de 1945, a interação entre estabilidade política e competitividade eleitoral não favoreceu a ocorrência da alternância ideológica do poder político; de 1988 em diante, devido ao fato de as regras do jogo democrático terem se tornado mais inclusivas, a possibilidade de alternância ideológica do poder esteve, de forma geral, mais presente, mas foi apenas em 2002 que a combinação de estabilidade do regime e competitividade eleitoral propiciou as condições adequadas para a alternância ideológica do poder político.

Tomamos, então, como variável dependente a alternância ideológica do poder político, e como variáveis independentes a estabilidade política – que é afetada pelo arranjo institucional, pelo grau de adesão dos atores às regras do jogo, e

pela intensidade das preferências - e a competitividade eleitoral – definida como atributo decorrente da combinação entre o grau de competição política, a distribuição de recursos entre os atores políticos relevantes e suas preferências.

A tese foi assim dividida: no primeiro capítulo apresentamos nosso modelo analítico e fizemos uma discussão conceitual, buscando esclarecer o significado dos conceitos e das variáveis que mobilizamos no trabalho para empreender a investigação a que nos propusemos. Através, principalmente, das formulações teóricas de Dahl (1989, 1997), O'Donnell (1999) e Przeworski (1997), apresentamos uma definição procedimental de democracia, entendida como um conjunto de regras do jogo que buscam garantir eleições inclusivas – os candidatos são escolhidos por sufrágio universal; igualitárias - cada cabeça representa um voto e o voto de cada um tem o mesmo valor que o voto de qualquer outro; decisivas – os resultados eleitorais são irreversíveis *ex post*; livres - todas as forças políticas podem concorrer livremente e todos os eleitores podem votar livremente; e isentas – pleitos justos e limpos, sem fraude.⁵⁵

Um regime é mais ou menos poliárquico conforme essas condições sejam cumpridas em maior ou em menor grau. E quando falamos em poliarquia estamos falando em competição política, que se relaciona às regras que regulam o processo político-eleitoral. Como vimos no capítulo 1, as regras que regulam a competição em uma democracia são tanto mais inclusivas quanto mais favorecem a dispersão do poder, quanto mais permitem a introdução de um número significativo de atores na vida política do país, e a colocação na agenda política de uma pauta variada de questões.

Com base nessa definição de democracia apresentada no capítulo 1, e nas idéias de Lima (2004), discutidas no capítulo 2, argumentamos, nesse segundo capítulo, que o regime de 1988 pode ser considerado mais poliárquico, ou seja regido por regras da competição mais inclusivas, do que o regime de 1945. Afinal, na atual

⁵⁵ No capítulo 1 vimos que outras condições da poliarquia são a vocalização das preferências - ou seja, o direito de cada membro de inserir a alternativa preferida por ele às apresentadas na votação; e a democratização da informação sobre as alternativas políticas em jogo (Dahl, 1989). Esses procedimentos, apesar de contribuem para a maximização da soberania popular e da igualdade política, mediante a extensão do princípio de governo da maioria (idem), não existem plenamente em nenhuma democracia, e não foram mobilizados como variáveis na análise que empreendemos neste trabalho.

democracia as eleições são mais inclusivas – a única restrição do regime de 1988 é etária, enquanto que na democracia de 1945 os analfabetos não podiam votar. As eleições no regime de 1988 também têm sido mais livres, já que todas as forças políticas podem concorrer livremente, enquanto que na democracia de 1945 a competição política foi limitada pela ilegalidade do PCB e pela perseguição aos comunistas.

O regime de 1988 resultou mais poliárquico do que o de 1945 porque foi marcado por transformações nas regras formais do jogo político, ou seja, nas instituições. As instituições, como vimos no capítulo 1, moldam as preferências políticas dos atores, afetam a distribuição de recursos de poder político entre os mesmos, e influem sobre a estabilidade do jogo político (Tsebelis,1990). O desenho institucional influencia o grau de poliarquia de um regime democrático, e, pensando no processo político-eleitoral como um jogo, como faz Tsebelis (1990), pode-se afirmar que as mudanças institucionais realizadas no regime de 1988, em relação ao de 1945, aumentaram o número dos jogadores e as jogadas permitidas, ao permitir a inclusão dos analfabetos no universo dos eleitores, e a livre participação de todas as forças políticas de esquerda nas eleições.

Vimos, também, no capítulo 2, que as mudanças nas regras do jogo político, que marcaram o regime de 1988, contribuíram ainda para o aumento da estabilidade desse regime, ao facilitar o cálculo político dos atores e diminuir a incerteza de suas ações. Entre essas mudanças, instituídas com a Carta de 1988, podemos citar, de acordo com Figueiredo & Limongi (1999) e F.Santos (1997,1999), especialmente, as novas regras que garantiram a concentração de poderes nas mãos do Executivo, em detrimento do Legislativo, e dos líderes partidários, dentro da Câmara dos Deputados.

De 46 a 64, o principal recurso dos governos para formar coalizões de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, entendida como a troca de apoio parlamentar da oposição por cargos no governo federal. A utilização da patronagem resultou, por suas próprias limitações, em um comportamento pouco disciplinado dos partidos políticos na Câmara dos Deputados, ou seja, os legisladores nem sempre seguiam seus líderes nas votações, cujos resultados eram geralmente imprevisíveis para o governo, o que gerava instabilidade nos

governos – as exceções foram os governos de Dutra e Kubitschek, que conseguiram formar coalizões majoritárias estáveis - e, em última instância, no próprio regime.

A partir de 1988, ademais da utilização estratégica da patronagem, o presidente passou a contar com a ampliação do seu poder de agenda – entendido como o poder de definir temas a serem apreciados pelo Legislativo e de determinar os passos e a seqüência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório (Figueiredo & Limongi,1999). A ampliação do poder de agenda do presidente como forma de obter apoio parlamentar para as propostas do governo tem feito com que o comportamento das bancadas partidárias seja mais disciplinado do que no regime de 1945. As regras da Carta de 1988, ao garantirem a concentração de poderes nas mãos do Executivo e dos líderes partidários, possibilitam aos presidentes que conseguem montar uma coalizão majoritária e coesa, ter o Legislativo a seu favor (Anastasia & Melo,2002). Afinal, *“os partidos que recebem pastas ministeriais tendem a apoiar a agenda legislativa do governo quando esta vem a voto”* (figueiredo & Limongi,1999:119).

As novas regras contribuíram para moldar as preferências políticas dos atores, afinal, a distribuição desigual dos recursos parlamentares dentro da Câmara gera uma limitação do espaço de atuação individual dos parlamentares, e a sua pouca capacidade de influenciar o resultado legislativo, o que, por sua vez, funciona como um incentivo para que eles sigam seus líderes nas votações. As novas regras também afetaram a distribuição de recursos de poder político entre Legislativo e Executivo, ao ampliar as prerrogativas presidenciais. As mudanças institucionais ocorridas a partir de 1988 têm favorecido, então, a estabilidade dos governos e do regime democrático, ao diminuir a incerteza do comportamento dos deputados, que tendem a seguir os líderes partidários, e ao facilitar o cálculo político do Executivo, já que as votações tornaram-se mais previsíveis.

As regras do jogo também tornaram os custos de tolerância maiores do que os custos de coerção (Dahl,1997:36), ou seja, tornaram vantajoso para os atores relevantes aderir à democracia, ao invés de buscar subverter os resultados eleitorais. As eleições do período 1988-2002 tornaram-se, assim, mais decisivas do que as do período 1945-1964, quando os resultados eleitorais eram

constantemente contestados pelos atores políticos derrotados – especialmente a UDN.

No capítulo 3 discutimos as várias tentativas de subversão dos resultados do jogo democrático articuladas pela UDN e seus aliados, sob a democracia de 1945, até o sucesso dessa estratégia, em 1964. Já o processo político do período de 1988-2002 foi marcado, em geral, como vimos no capítulo 4, por maior estabilidade. Embora a eleição de 1989 tenha ocorrido em contexto de baixa estabilidade política, devido à radicalização política dos atores e à falta de informação naquele momento a respeito da adesão dos atores relevantes à democracia, não houve nenhuma tentativa concreta de mudança *ex post* dos resultados eleitorais, e as eleições subseqüentes transcorreram em cenário de maior estabilidade do regime democrático⁵⁶.

Outro fator que contribuiu para desestabilizar o regime de 1945 foi o processo de radicalização das preferências dos atores políticos, exacerbado a partir do final dos anos 50. A UDN, como vimos no capítulo 3, teve, durante todo o período seu comportamento marcado pela radicalização política, pelo total comprometimento com suas preferências, seus programas, projetos e objetivos. Mas, a partir do final dos anos 50, outros atores, antes moderados, como o PSD e o PTB, também passaram a defender suas preferências com grau máximo de intensidade. A política de negociação e compromisso foi, assim, posta de lado, e os atores passaram a se enfrentar em posições antagônicas, que opunham direita e esquerda, com o esvaziamento do centro do espectro político.

Enquanto a radicalização marcou o comportamento de atores que não possuíam recursos suficientes para converter suas preferências em decisões coletivas, o regime democrático sobreviveu. Mas quando os custos da tolerância tornaram-se maiores do que os custos da coerção para outros atores de peso, além da UDN, como parte significativa do PSD e os militares de alta patente, e o regime democrático ruiu.

⁵⁶ Houve, sim, na democracia de 1988, uma mudança das regras do jogo político-eleitoral enquanto este ainda estava em curso, que foi a aprovação da emenda da reeleição, que permitiu ao então presidente Fernando Henrique Cardoso se candidatar novamente a presidente. Mas, embora essa atitude tenha revelado um certo casuísmo e descompromisso de atores importantes com as regras do jogo, não constituiu uma tentativa de mudança *ex post* dos resultados eleitorais.

No capítulo 4 vimos que no regime de 1988 a primeira eleição direta para presidente, realizada em 1989, também foi marcada pela radicalização dos atores políticos relevantes. Houve uma polarização da disputa entre esquerda e direita, ambas comprometidas em grau máximo com suas preferências. O eleitorado também radicalizou suas posições e se dividiu maciçamente entre Collor e Lula, entre direita e esquerda. A instabilidade gerada pela radicalização dos atores foi acentuada pelo fato de que aquela era a primeira eleição direta para presidente desde 1960, e o grau de compromisso dos militares e da direita, em geral, com as regras do jogo democrático, era ainda uma incógnita. Havia o temor disseminado de que se o candidato da esquerda vencesse, não conseguiria terminar seu mandato normalmente.

Após essa eleição, várias alterações no cenário político e econômico do país contribuíram para aumentar a estabilidade do regime. Em primeiro lugar, a instabilidade do governo Collor não implicou a instabilidade do regime democrático: a democracia brasileira mostrou-se forte o suficiente para sobreviver sem abalos ao processo de *impeachment* de Collor. A partir de então, a adesão dos atores políticos relevantes às regras do jogo democrático pôde ser mais amplamente constatada, e cada vez foi ficando mais evidente que os militares já não possuíam o mesmo poder e a mesma influência sobre a vida política do país que haviam tido em todo o passado da história do Brasil República.

Em segundo lugar, podemos citar o Plano Real de estabilização da economia, posto em prática ainda durante o governo de Itamar Franco, que pôs fim ao turbilhão de inflação galopante e planos econômicos fracassados, que atingiu seu auge durante os governos Sarney e Collor. Crises econômicas favorecem crises políticas, e, assim sendo, a estabilização da economia repercutiu positivamente sobre a estabilidade política.

Em terceiro lugar, podemos citar o processo de moderação das preferências dos atores políticos. Nenhuma outra eleição do período, após a de 1989, opôs direita e esquerda de forma tão polarizada. Em 1994 e 1998, a direita alinhou-se ao centro, o que contribuiu para conferir um caráter mais moderado àquelas disputas eleitorais.

E esse processo de moderação, que já vinha desde a eleição de 1994, foi acentuado no pleito de 2002, quando o PT questionou e redefiniu suas preferências. Esse partido, que nas eleições anteriores mostrara-se extremamente preocupado com a pureza ideológica, e que só havia se coligado com outros partidos de esquerda, adotou uma postura mais flexível, e buscou negociar com atores pertencente a outras posições no espectro ideológico. O partido e seu candidato substituíram a radicalização de suas preferências pela moderação, e cederam em várias questões, pela expectativa de aumentar as possibilidades da vitória eleitoral: aproximaram-se do centro do espectro político e realizaram uma aliança político-eleitoral inédita com a direita; trocaram um discurso socialista por outro, social-democrático; e assumiram novos compromissos, que iam ao encontro das preocupações de parte significativa do eleitorado e de importantes atores políticos de centro e de direita, como o compromisso com a manutenção da estabilidade econômica.

As mudanças na natureza das preferências do PT e a moderação dessas preferências alteraram a distribuição de recursos entre os atores políticos relevantes, o que favoreceu o PT e seu candidato. Esses foram beneficiados, especialmente, pela ampliação de seus apoios e de suas alianças político-eleitorais, e pela sua aproximação do perfil mediano do eleitorado, que naquele contexto era um perfil moderado e pouco simpático a discursos e práticas radicais – ao contrário do eleitorado de 1989. Venceram, assim, as virtudes *“da prudência, da tolerância, da razão calculadora, da paciente busca da mediação”*, que, como afirma Bobbio, são *“necessárias no amplo mercado de interesses em conflito, que constitui a essência da democracia”* (Bobbio,1995).

A questão da competitividade das eleições, do período 1945-1964, foi discutida no capítulo 3. Vimos antes, no capítulo 2, que as regras da competição excluíram o PCB das disputas eleitorais (à exceção da eleição de 1945), mas que outros partidos de esquerda, que não comunistas, puderam participar livremente do processo político. Ainda assim, a esquerda, naqueles anos, nunca conseguiu tornar-se eleitoralmente viável, e os principais partidos a disputarem o poder político foram de direita (UDN), de centro (PSD) e de centro-esquerda (PTB), como vimos no capítulo 3.

Já a democracia de 1988 propiciou as condições requeridas para o crescimento de um partido de esquerda eleitoralmente competitivo, o PT. A interação entre a competição política, a distribuição de recursos entre os atores relevantes e a natureza e intensidade das preferências desses atores não produziu competitividade eleitoral em 1994 e em 1998; em 1989 e em 2002 essa combinação resultou em eleições competitivas, porém, somente em 2002 essa competitividade resultou na alternância ideológica do poder político, posto que somente então a competitividade eleitoral se deu em um contexto de estabilidade política, caracterizado pela moderação das preferências dos atores políticos relevantes, especialmente da esquerda eleitoralmente competitiva.

As eleições de 1989 foram fortemente disputadas entre direita e esquerda, ou seja, altamente competitivas e polarizadas. A retórica da ameaça foi intensamente mobilizada pela direita, e o medo provocado pela eventual vitória de Lula foi decisivo para o resultado da eleição. Naquele cenário fortemente favorável à imprevisibilidade da ordem, a combinação entre competitividade eleitoral e baixa estabilidade política mostrou-se pouco favorável à alternância ideológica do poder político, e a direita venceu o pleito. Já as eleições de 1994 e de 1998 ocorreram em um cenário de alta estabilidade, mas de baixa competitividade, que mostrou-se favorável à permanência da situação no poder e, portanto, desfavorável à alternância ideológica do poder político.

As eleições de 2002, como as de 1989, também foram fortemente disputadas, e a retórica da ameaça mais uma vez foi mobilizada pela situação. Daquela vez, todavia, essa estratégia não surtiu o efeito esperado, afinal, o medo que os peessedebistas buscavam mobilizar para barrar a vitória de Lula, já não encontrava mais ressonância no eleitorado. Após dois governos consecutivos do PSDB, os eleitores passaram a desejar mais do que a estabilidade econômica, e acenaram com um desejo de mudança. E esse desejo foi finalmente capitaneado pela esquerda, graças ao processo de moderação das preferências pelo qual o PT passou. A eventual vitória do PT já não era percebida como “desgraça social”, e Lula superou sua rejeição e venceu. Venceu porque aquela disputa se deu em um cenário que tinha as condições ideais para a alternância ideológica do poder político: alta estabilidade política e alta competitividade eleitoral.

No momento em que esta tese está sendo concluída, o governo Lula enfrenta uma grave crise, agravada sobretudo pelas denúncias de corrupção contra membros do governo. Esta crise, em parte, se relaciona a um dilema vivido pelo governo do PT: como não teria conseguido o apoio necessário para vencer as eleições e menos ainda para governar se contasse apenas com a aliança com partidos de esquerda, firmou acordos com lideranças de partidos de direita, como o PTB e PP, partidos cujo comportamento político encontra-se impregnado por práticas “fisiológicas”. Em nome da governabilidade, o governo tem feito concessões a esses partidos, concessões estas que, segundo indícios existentes, podem estar extrapolando o limite tolerável da ética e da moralidade na política.

Nos dois primeiros anos do governo, os índices de apoio da coalizão governativa superaram os 90%. Apesar do aumento das prerrogativas presidenciais na democracia de 1988, que, como vimos, tem facilitado a formação de coalizões governativas majoritárias e estáveis, o governo Lula passou a enfrentar, a partir do terceiro ano de mandato, graves problemas em sua coalizão de apoio, encontrando dificuldades para controlar a agenda de votações.

O aspecto positivo desta crise é tornar público um problema que certamente não é apenas do atual governo, e que são justamente as denúncias de acordos pouco lícitos supostamente realizados entre o governo, em busca de apoio, e alguns partidos e parlamentares da base aliada, em busca de todos os tipos de vantagens. A tão protelada reforma política foi novamente colocada na ordem do dia e pode contribuir, em alguma medida, para sanear o problema. Afinal, o fato de que no presidencialismo de coalizão os governos precisam realizar alianças para ampliar sua coalizão governativa e conseguir apoio para governar não pode servir como justificativa para que a política se transforme no reino do “vale tudo”. A estabilidade política e a governabilidade são necessárias e desejáveis, mas não podem ser mantidas a qualquer custo, em prejuízo da ética na política.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Enrique Hudson de . “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, Rio de Janeiro. V.31, n.1, 1988.
- AMORIM NETO, Octavio & SANTOS, Fabiano. “A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil”. *Dados*. Rio de Janeiro, v.44, n.2, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, vol. 43, n.3, 2000.
- _____ “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação”. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.4, n.1, novembro de 1994.
- ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo. “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”. In: ABRÚCIO, Fernando (org.). *O Estado Numa Era de Reformas: Lições dos Anos FHC*. Brasília, Ministério do Planejamento, 2002.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e UNESP Editora, 2004.
- ANASTASIA, Carla. *Corporativismo e cálculo político: o processo de sindicalização oficial dos trabalhadores em Minas Gerais (1932/1937)*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1990.

- BEIGUELMAN, Paula. "O processo político-partidário brasileiro de 1945 ao Plebiscito". In: Motta, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*, São Paulo: Difel, 1974.
- BENEVIDES, Maria Victória. "A União Democrática Nacional". In: FLEISCHER, David (org.) *Os Partidos Políticos no Brasil*. vol.1, Brasília: UNB, 1981.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: Razões e Significados de uma Distinção Política*. São Paulo: UNESP, 1995
- BRANDÃO, Gildo Marçal. "A ilegalidade mata: o Partido Comunista e o sistema partidário (1945/64)". *RBCS*. n.33, fevereiro de 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COHN, Gabriel. "Perspectivas da esquerda". In: IANNI, Octávio *et.alii*. *Política e Revolução Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- _____ *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- _____ *Um Prefácio à Democracia Econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- DULCI, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 1986.
- FAUSTO, Boris. "A Revolução de 1930". In: Motta, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*, São Paulo: Difel, 1974.
- FERNANDES, Luis. "Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994". *Dados*, vol.38, n.1, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou Reformas? Alternativas Democráticas à Crise Política: 1961 –1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FRIEDLANDER, David & TRAUMANN, Thomas. “Marta apelou”. *Revista Época*. 13 de setembro, 2004.
- GUIMARÃES, Juarez. *A Esperança Equilibrista: o governo Lula em Tempos de Transição*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- GOMES, Ângela de Castro. *A Invenção do Trabalhismo*. São Paulo: Vértice, 1988.
- HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. “Political Science and the three new institutionalisms”. *Political Studies*, v. XLIV, 1996.
- HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HIPPÓLITO, Lúcia. *PSD: de Raposas e Reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- HIRSCHMAN, Albert. *A Retórica da Intransigência: Perversidade, Futilidade, Ameaça*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992.
- INCISA, Ludovico. “Populismo”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, UNB, 1998.
- IUPERJ / DCP-UFMG *Banco de Dados Instituições Políticas da América do Sul*.
- KECK, Margaret. *A Lógica da Diferença: o Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia Brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.
- LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o Caso Brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LAVAREDA, Antônio. *A Democracia nas Urnas: o Processo Partidário Eleitoral Brasileiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ / Rio Fundo, 1991.
- LEVI, Lucio. “Governo”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, UNB, 1998.

- _____ “Regime Político”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, UNB, 1998.
- LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- _____ *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMA, Eduardo Martins de. *Sistemas Multipartidários e Eleitorais Democráticos Brasileiros em Perspectiva Comparada (1945-1964 e 1985-1998)*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de. “As eleições gerais de 1994: resultados e implicações político-institucionais”. *Dados*, v.38, n.1, 1995.
- _____ “Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações”. *RBCS*, v.14, n.40, junho de 1999.
- MAINWARING, Scott. “Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”. *Lua Nova*, n.28/29, 1993.
- MARAVALL, José Maria. “Accountability and manipulation”. In: PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard; STOKES, Susan (edit.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press, 1999.
- MELO, Carlos Ranulfo Félix de. “Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados”. *Dados*, n.2, v.43, 2000.
- _____ Retirando as cadeiras do lugar: *migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2004.
- MELO, Carlos Ranulfo & ANASTASIA, Fátima “Lula y Brasil: miedo, esperanza y los más diversos intereses”. *Íconos*. Ecuador, FLACSO, n.15, enero, 2003.

-
- A Reforma da*
- _____
Previdência em dois tempos. Texto apresentado no Congresso da ABCP, Rio de Janeiro, julho de 2004.
- MARCH & OLSEN. "The new institutionalism: organizational factors in political life". *The American Political Science Review*. vol. 78, 1984.
- MIGUEL, Luis Felipe. "O campeão da *união*: o discurso de Fernando Henrique na campanha de 1994". *Comunicação & Política*, v.5, n.1, 1998.
- _____
"Mídia e eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo". *Dados*, v.42, n.2, 1999.
- _____
"A descoberta da política – a campanha de 2002 na Rede Globo". In: RUBIM, Antônio (org.). *Eleições Presidenciais em 2002 no Brasil: Ensaio sobre Mídia, Cultura e Política*. São Paulo: Hacker Editores, 2004.
- Miranda, Geralda Luiza. *Partidos Políticos e Ação Estratégica: um estudo comparativo das trajetórias ideológicas do Partido Trabalhista Brasileiro (1945-64) e do Partido dos Trabalhadores*. Dissertação apresentada no curso de Mestrado em Ciência Política na UFMG, 2004.
- MOISÉS, José Álvaro. "Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades". *Lua Nova*, n.22, dezembro de 1990.
- NICOLAU, Jairo Marconi (org.). *Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- _____
"Dados Eleitorais do Brasil", site do IUPERJ.
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.
- O'DONNELL, Guilherme. "Teoria democrática comparada". *Dados*, v.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.
- _____
"Democracia delegativa?" *Novos Estudos Cebrap*, n.31, 1991.

- _____. "Illusions about consolidation". *Journal of Democracy*, v.7, n.2, April, 1996
- PRZEWORSKI, Adam *et. alii*. "O que mantém as democracias?" *Lua Nova*, n.40/41, 1997.
- PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard; STOKES, Susan "Introduction" In: PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard; STOKES, Susan (edit.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. "Amas a incerteza e serás democrático". *Novos Estudos Cebrap*, n.9, julho de 1984.
- _____. "Marxismo e escolha racional". *RBCS*, n.6, v.3, fev de 1988.
- _____. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- _____. *O Estado e o Cidadão*. Artigo apresentado no Seminário Internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo, 1998 (mimeo.).
- _____. *Capitalismo e Social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.
- REIS, Fábio Wanderley. "Para pensar transições: democracia, mercado, Estado". *Novos Estudos Cebrap*, n.30, julho de 1991.
- _____. *Brasil ao Quadrado? Democracia, Subversão e Reforma*. Texto apresentado no Fórum Nacional 2001.
- REIS, Fábio Wanderley & CASTRO, Mônica Mata Machado de. "Democracia, civismo e cinismo". *RBCS*, v.16, n.45, fevereiro de 2001.
- ROMA, Celso. "A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999". *RBCS*. v.17, n.49, julho de 2002.

- RUBIM, Antônio. “Das visibilidades das eleições de 2002: uma reflexão acerca dos enlaces entre política, mídia e cultura”. *Comunicação & Política*, v.9, n.3, 2002.
- SADER, Eder & GARCIA, Marco Aurélio. “Do populismo ao militarismo”. In: SADER, Eder (org.) *Um Rumor de Botas*. Polis, 1982.
- SALLUM Jr, Brasília; GRAEFF, Eduardo; LIMA, Elibabeth Gomes de. “Eleições presidenciais e crise do sistema partidário”. *Lua Nova*, n.20, maio de 1990.
- SANTOS, Fabiano. “Patronagem e poder de agenda na política brasileira”. *Dados*, v.40, n.3, 1997.
- _____ “Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil”. *Dados*, v. 42, n.1, 1999.
- _____ “Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada”. *Dados*, v.43, n.4, 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- _____ *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- _____ *Paradoxos do Liberalismo*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice, 1988.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Ed. UNB / Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- SINGER, André. *Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2000.
- SINGER, Paul. “A política das classes dominantes”. In: IANNI, Octávio *et alii*. *Política e Revolução Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SOARES, Gláucio A. D. “A formação dos partidos nacionais”. In: FLEISCHER, David (org.) *Os Partidos Políticos no Brasil*. vol.1, Brasília: Ed. UNB, 1981.

SOLA, Lourdes. “O golpe de 37 e o Estado Novo”. In: Motta, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*, São Paulo: Difel, 1974.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.

“O processo político-partidário na Primeira República”. In: Motta, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*, São Paulo: Difel, 1974.

TSEBELIS, George. *Nested Games: rational choice in comparative politics*. Berkeley University of California Press, 1990.

VELASCO, Sebastião C. “De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-História da ‘abertura’”. In: *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.