

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO
EM SOCIOLOGIA

PARTIDOS E LEGISLATIVOS NO BRASIL

2º semestre



Ministério
da Educação



Presidente da República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Educação

Ministro do Estado da Educação Fernando Haddad
Secretária da Educação Superior Maria Paula Dallari Bucci
Secretário da Educação a Distância Carlos Eduardo Bielschowsky

Universidade Federal de Santa Maria

Reitor Felipe Martins Müller
Vice-Reitor Dalvan José Reinert
Chefe de Gabinete do Reitor Maria Alcione Munhoz
Pró-Reitor de Administração André Luis Kieling Ries
Pró-Reitor de Assuntos Estudantis José Francisco Silva Dias
Pró-Reitor de Extensão João Rodolpho Amaral Flôres
Pró-Reitor de Graduação Orlando Fonseca
Pró-Reitor de Planejamento Charles Jacques Prade
Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa Helio Leães Hey
Pró-Reitor de Recursos Humanos Vania de Fátima Barros Estivaleta
Diretor do CPD Fernando Bordin da Rocha

Coordenação de Educação a Distância

Coordenador de EaD Fabio da Purificação de Bastos
Vice-Coordenador de EaD Carlos Gustavo Martins Hoelzel
Coordenador de Pólos Roberto Cassol
Gestão Financeira José Orion Martins Ribeiro

Centro de Ciências Sociais e Humanas

Diretor do Centro de Ciências Sociais e Humanas Rogério Ferrer Koff
Coordenador do Curso de Sociologia João Vicente da Costa Lima

Elaboração do Conteúdo

Professor pesquisador/conteudista Gustavo Müller

Equipe Multidisciplinar de Pesquisa e Desenvolvimento em Tecnologias da Informação e Comunicação Aplicadas à Educação – ETIC

Coordenador da Equipe Multidisciplinar

Carlos Gustavo Matins Hoelzel
Cleuza Maria Maximino Carvalho Alonso
Rosiclei Aparecida Cavichioli Laudermann
Sílvia Helena Lovato do Nascimento
Volnei Antônio Matté
André Krusser Dalmazzo
Edgardo Gustavo Fernández

Desenvolvimento da Plataforma

Marcos Vinícius Bittencourt de Souza

Gestão Administrativa

Ligia Motta Reis

Gestão do Design

Diana Cervo Cassol

Designer

Evandro Bertol

Designer

Marcelo Kunde

ETIC – Bolsistas e Colaboradores

Orientação Pedagógica

Elias Bortolotto
Fabrício Viero de Araujo
Gilse A. Morgental Falkembach
Leila Maria Araújo Santos

Revisão de Português

Andrea Ad Reginatto
Maísa Augusta Borin
Marta Azzolin
Rejane Arce Vargas
Samarlene Pilon
Sílvia Helena Lovato do Nascimento

Ilustração

Cauã Ferreira da Silva
Evandro Bertol
Natália de Souza Brondani

Diagramação

Emanuel Montagnier Pappis
Maira Machado Vogt
Marcelo Kunde

Suporte Técnico

Adílson Heck
Ândrei Componogara
Bruno Augusti Mozzaquatro

SUMÁRIO

PARTIDOS E LEGISLATIVOS NO BRASIL	5
Objetivos	5
UNIDADE 1	
O SURGIMENTO DOS PARTIDOS E A CONSTRUÇÃO DOS LEGISLATIVOS	6
1.1. Introdução	6
1.2. Os partidos modernos.....	6
1.3. A Monarquia Constitucional, a Revolução Americana, a Revolução Francesa e a consolidação do Parlamento	7
1.4. O sufrágio universal, os partidos de massa e os partidos de quadros.....	9
1.5. Conclusão	10
BIBLIOGRAFIA	11
UNIDADE 2	
DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DOS PARTIDOS E DO LEGISLATIVO NO BRASIL	12
2.1. Introdução	12
2.2. Os partidos estaduais da República Velha e a extinção completa da arena eleitoral durante o Estado Novo.....	12
2.3. A primeira experiência de democracia de massa no Brasil.....	14
2.5. Conclusão	21
BIBLIOGRAFIA	23
UNIDADE 3	
A DEMOCRATIZAÇÃO DE 1985 E A TESE DA INEXISTÊNCIA DE PARTIDOS FORTES NO BRASIL	24
3.1. Introdução	24
3.2. A nova arquitetura institucional	24
3.3. A falta de enraizamento social dos partidos políticos	27
3.4. O sistema eleitoral de lista aberta e o individualismo no legislativo.....	28
3.5. Conclusão.....	30
BIBLIOGRAFIA	32
UNIDADE 4	
O NOVO ENFOQUE SOBRE A ARENA PARLAMENTAR	33
4.1. Introdução	33
4.2. O neoinstitucionalismo e o debate sobre as regras institucionais	34
4.3. Votações nominais e comportamento partidário	36
4.4. O ciclo virtuoso da função governativa.....	37
4.5. Conclusão	39
BIBLIOGRAFIA	40
UNIDADE 5	
CONCLUSÃO	41
BIBLIOGRAFIA	44

PARTIDOS E LEGISLATIVOS NO BRASIL

OBJETIVOS

- Situar o papel desempenhado pelos partidos e pelo legislativo na democracia representativa;
- Abordar de forma resumida a experiência brasileira do período de 1945 a 1964;
- Descrever o debate sobre partidos e legislativo pós-1985.

Prezado aluno,

O objetivo dessa disciplina é capacitar você a ministrar disciplinas no ensino médio que façam uma abordagem das questões relacionadas aos partidos políticos e ao funcionamento do legislativo brasileiro no âmbito da Câmara dos Deputados.

Nos últimos anos, não foram poucas as críticas e a percepção negativa acerca do modo de funcionamento do sistema político brasileiro e, mais especificamente, dos partidos políticos e do comportamento dos legislativos.

Grande parte das críticas pode ser atribuída ao comportamento da classe política, ou seja, muitos políticos deram motivos para serem malvistas.

Por outro lado, muitas vezes as informações veiculadas pela imprensa, na verdade, desinformam.

Isso ocorre porque existe uma fronteira entre a negociação e a concessão, elementos essenciais do jogo democrático, e o **FISIOLOGISMO**, que, levado ao extremo, cria as condições objetivas para a prática de corrupção.

Se quisermos contribuir para o desenvolvimento da cidadania e para a consolidação da democracia no Brasil, nosso dever como professores, seja no nível do ensino superior, seja no nível do ensino médio, é capacitar nossos alunos para analisar de forma crítica e madura os problemas que afligem o sistema político brasileiro, oferecendo para estes estudantes instrumentos e conceitos para a interpretação da realidade.

GLOSSÁRIO

FISIOLOGISMO: prática de adesão política em troca de cargos e favores. Adesão sem princípio ideológico ou programático, mas tendo como único objetivo o acesso aos recursos públicos controlados por aqueles que detêm o poder no âmbito nacional, estadual ou municipal.

UNIDADE 1

O SURGIMENTO DOS PARTIDOS E A CONSTRUÇÃO DOS LEGISLATIVOS

1.1. INTRODUÇÃO

Nesta unidade veremos uma breve exposição acerca do surgimento dos partidos políticos e a forma como estes vieram a se constituir como canais efetivos de representação política.

1.2. OS PARTIDOS MODERNOS

Embora a referência aos partidos remonte à Roma republicana, partidos modernos surgem em 1850, nos Estados Unidos, que haviam se tornado independentes em 1776.



Figura 1 – Coliseu

Antes havia “clubes parlamentares”, ou seja, não havia uma organização política que se formasse em torno de um propósito ideológico nítido. Isso ocorre porque os parlamentos ainda eram instituições frágeis, sem autonomia para legislar.

Convém lembrar que até então vigoravam os regimes de **ESTADO ABSOLUTISTA**, ou seja, regimes políticos nos quais o rei representava a única autoridade política, autoridade essa portadora, conforme se acreditava na época, de um direito divino.

Em outras palavras, a autoridade do rei provinha diretamente de Deus.

Obviamente, esse reconhecimento da autoridade divina do rei passava pelo reconhecimento da Igreja Católica, chefiada pelo Papa.

az GLOSSÁRIO

ESTADO ABSOLUTISTA: regime político no qual o rei possuía autoridade legitimada por uma força sobrenatural – Deus. A autoridade divina do rei era reconhecida pela Igreja Católica. O poder do rei era absoluto e ilimitado.



Figura 2 – Basílica de São Pedro. O Papa pode ser visto como sucessor do Imperador romano, uma vez que o cristianismo se tornou religião oficial do Estado. A partir disso, o Papa passa a disputar com os reis o poder político.)

Somente com o surgimento do **ILUMINISMO**, no século XVI, é que a autoridade real começa a ser questionada. O movimento iluminista questionava o poder da Igreja sobre os assuntos temporais.

Isso significava que os pensadores iluministas buscavam construir uma interpretação do mundo baseada na razão humana, o que se refletia nas artes, na literatura, na filosofia, na ciência e na forma de pensar a organização política.

Por conta disso, filósofos como **ROUSSEAU** (1775), na obra clássica intitulada “o Contrato Social” buscava novas fontes de legitimidade do poder político que não se originassem em fontes sobrenaturais, ou seja, Deus.

Para Rousseau, a legitimidade do poder político derivava de sua capacidade de representar as aspirações de todos os cidadãos, aspirações essas que Rousseau sintetiza no conceito de “vontade geral”.

1.3. A MONARQUIA CONSTITUCIONAL, A REVOLUÇÃO AMERICANA, A REVOLUÇÃO FRANCESA E A CONSOLIDAÇÃO DO PARLAMENTO

As ideias iluministas inspiraram as revoluções sociais do século XVIII.

A primeira delas foi a Revolução Americana de 1776, quando a América do Norte se declara independente e começa a construir os pilares institucionais que vão sustentar a estabilidade da democracia dos Estados Unidos.

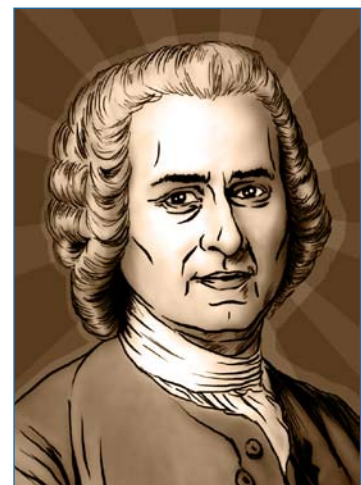
Já a Revolução Francesa, de 1789, abole a monarquia absolutista e cria a Assembleia do Povo.

Antes disso, na Inglaterra, já havia uma preocupação por parte da

GLOSSÁRIO

ILUMINISMO: movimento filosófico, artístico e literário baseado nos princípios da razão humana. Os iluministas questionavam o poder da Igreja Católica e afirmavam ser o homem o centro do universo.

PERSONALIDADE



Jean Jacques Rousseau foi um filósofo francês do séc. XVIII e um dos pensadores que ajudou a formular a teoria da representação política. Para saber mais sobre Rousseau, faça uma pesquisa no Google.

aristocracia com relação ao excesso de poder concentrado na Coroa. Por conta disso, a partir de 1648, inicia-se na Inglaterra um lento processo de controle constitucional do poder da monarquia, por isso que tal regime político é designado por **MONARQUIA CONSTITUCIONAL**.

Isso significa que o regime político inglês necessitava de um instrumento capaz de colocar freio na monarquia e representar as aspirações dos súditos. Dessa forma, o Parlamento tornou-se o principal instrumento de controle e representação.

A figura do rei nunca foi abolida, a não ser por um breve período de tempo no qual se tentou a instauração de uma República. Contudo, diferentemente da França e dos Estados Unidos, a Inglaterra consolidou, de forma lenta e gradual, os canais de representação.

A experiência norte-americana mostra outra característica.

Quando os Estados Unidos declararam-se independentes, houve a necessidade de que uma outra instituição viesse a ocupar o espaço que geralmente era ocupado pelo monarca. Criou-se, assim, a figura do Presidente. Em outras palavras, o presidencialismo é uma invenção dos Estados Unidos.

Então, surge outro problema: como garantir que o presidente não adquirisse poderes autoritários?

Inspirados na obra de **MONTESQUIEU** (1975) "O Espírito das Leis", que afirmava a necessidade de separação de poderes, os norte-americanos instituíram, juntamente com o presidencialismo, o legislativo, incorporado pelo Congresso, constituído pela House of Representative (Câmara dos Deputados) e pelo Senado, ambos com poderes para controlar o presidente, bem como, com poderes para modificar projetos originados em uma das Casas Legislativas.

Por fim, a França representou o exemplo de processo de consolidação do Parlamento mais tumultuado. A Revolução de 1789 derruba a monarquia e tenta consolidar um sistema republicano no qual o poder era exercido pela Assembleia do Povo, com representantes eleitos por **SUFRÁGIO UNIVERSAL**.

A Assembleia do Povo foi dividida em duas grandes facções:

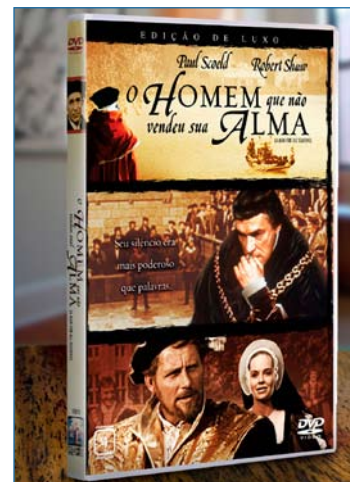
- Jacobinos
- Girondinos

Os Jacobinos, liderados por **ROBESPIERRE**, representavam a ala radical da Revolução Francesa. Os Girondinos, comandados por Danton, eram os porta-vozes da ala moderada.

Com o predomínio dos Jacobinos, o período pós-revolucionário transforma-se em uma sequência de atos de terrorismo, com julgamentos sumários e execuções públicas.

O resultado desse terrorismo é que a recém-formada República vive sob intensa instabilidade, até que, em 1804, Napoleão Bonaparte torna-se Imperador e põe fim, temporariamente, ao sonho

SAIBA MAIS



"O homem que não vendeu sua alma". Nesse filme temos a oportunidade de ter uma ideia sobre o poder absoluto do rei antes da consolidação da Monarquia Constitucional. O filme conta a história do pensador Thomas Morus, que se recusou a reconhecer como legítimo o casamento do rei Henrique VIII com Ana Bolena.

PERSONALIDADE



Montesquieu é outro pensador francês do séc. XVIII que se preocupou em formular uma teoria a respeito da separação de poderes. Para saber mais sobre Montesquieu, faça uma pesquisa no Google.

republicano, que só ressurge com a derrota de Napoleão na guerra contra a Inglaterra em 1815.

1.4. O SUFRÁGIO UNIVERSAL, OS PARTIDOS DE MASSA E OS PARTIDOS DE QUADROS

Sufrágio universal, como o próprio nome já aponta, significa a extensão universal do direito ao voto. Antes do sufrágio universal, existia o voto censitário, que nada mais era do que a concessão do direito ao voto a um pequeno número de cidadãos do sexo masculino que preenchesse alguns critérios, como renda ou títulos de nobreza.

Dessa forma, podemos entender o sufrágio universal como um processo lento de expansão do direito ao voto que, num primeiro momento, foi conquistado por todos os homens e, somente num segundo momento, princípio do século XX, foi concedido às mulheres.

Com a extensão do sufrágio, surge a necessidade de criação de canais efetivos de representação das aspirações dos eleitores. Esses canais são estabelecidos e consolidados por meio de partidos políticos.

Como já foi afirmado anteriormente, os legislativos foram compostos, num primeiro momento, por correntes de opinião, que se formavam e se dissolviam conforme as circunstâncias do jogo político. Algumas dessas correntes de opinião transformavam-se em clubes nos quais parlamentares e cidadãos que compartilhavam das mesmas ideias se reuniam para debater e definir as posições a serem adotadas no interior do legislativo.



Figura 3 – Café francês do séc. XVIII

Porém tais correntes não possuíam organizações complexas, o que facilitava a prática de corrupção por meio da "compra" de parlamentares por parte, em geral, da Coroa.

Na Inglaterra de 1700, por exemplo, havia o *patronage secretary*, que nada mais era do que uma organização no interior do

GLOSSÁRIO

SUFRÁGIO UNIVERSAL: extensão do direito ao voto a todos os cidadãos de sexo masculino e feminino. Embora o sufrágio universal tenha recebido esse título após a Revolução Francesa, a universalização do direito ao voto, de fato, ocorreu somente no princípio do século XX.

PERSONALIDADE



Robespierre foi o líder radical da Revolução Francesa e acabou sendo devorado pelo próprio terror. Para saber mais sobre Robespierre, faça uma pesquisa no Google.

Parlamento, patrocinada pela Coroa ou por aristocratas, encarregada de comprar votos.

Um dos maiores estudiosos das origens dos partidos políticos, Maurice Duverger, na obra clássica que tem por título "Os Partidos Políticos" (1996), faz duas distinções a respeito das origens e da tipologia dos partidos políticos.

Duverger considera que fatores endógenos e exógenos atuam na formação dos partidos. Os fatores endógenos ocorrem quando os partidos são constituídos a partir de correntes e clubes parlamentares, ou seja, a partir dos parlamentos.

Já os fatores exógenos correspondem a movimentações na esfera societal. Tais movimentações tanto podem derivar de organizações sindicais, no caso dos partidos socialistas e social-democratas, como de organizações paramilitares, como no caso dos partidos comunistas, fascistas e nazistas.

A tipologia dos partidos políticos, segundo Duverger, pode ser distinguida entre "partidos de quadros" e "partidos de massa".

Os partidos de quadros são formados por membros de uma pequena elite que organiza e controla um determinado partido para que este represente seus interesses no legislativo.

Essa pequena elite recruta, literalmente, os quadros, ou seja, os dirigentes que vão formar e comandar o partido.

Os partidos de massa, por sua vez, são constituídos por militantes oriundos das camadas populares.

Nesses partidos, ao contrário do que ocorre nos partidos de quadros, a organização da máquina partidária é direcionada para a adesão de um grande contingente de militantes e simpatizantes. Possuem uma linha ideológica e programática e mobilizam seus recursos humanos (militantes e simpatizantes) para a obtenção tanto de reformas pontuais na estrutura social, como para a revolução da ordem vigente.

De maneira geral, os partidos de quadros são alinhados ideologicamente com o conservadorismo e o liberalismo, e os partidos de massa com a social democracia e o socialismo.

1.5. CONCLUSÃO

Nessa unidade tivemos a oportunidade de estudar as fontes que constituíram os parlamentos (legislativos), num primeiro momento, e os partidos políticos, no momento posterior.

Desse processo emerge a chamada "democracia representativa", que significa um regime político que possui como fonte legítima o voto popular.

Após essa introdução genérica, podemos dar início à análise dos partidos e do legislativo brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1996.

MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. São Paulo: Abril Cultural, 1975.

ROUSSEAU, Jean Jacques. O Contrato Social. São Paulo: Abril Cultural, 1975.

UNIDADE 2

DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DOS PARTIDOS E DO LEGISLATIVO NO BRASIL

2.1. INTRODUÇÃO

Na unidade 1, tivemos uma visão panorâmica acerca da origem dos parlamentos e dos partidos políticos. Vimos que os parlamentos foram constituídos antes dos partidos políticos e estes se tornaram canais efetivos da prática representativa.

Nesta unidade veremos a evolução dos partidos políticos e do legislativo no Brasil.

2.2. OS PARTIDOS ESTADUAIS DA REPÚBLICA VELHA E A EXTINÇÃO COMPLETA DA ARENA ELEITORAL DURANTE O ESTADO NOVO

A exemplo da Inglaterra, o Brasil, ao se tornar independente de Portugal, adota uma monarquia constitucional na qual o imperador assume o papel do rei da antiga metrópole.

Nesse período, o império adota a forma de **ESTADO UNITÁRIO**, ou seja, não havia nem estados, nem municípios. Todas as funções políticas e administrativas eram controladas pelo poder central. Os responsáveis pela coleta de impostos e pelas administrações regionais e locais eram meros funcionários designados pelo poder central.

Na verdade, o que se procurava era atribuir ao poder imperial uma aparência de constitucionalidade. Por conta disso, existia um parlamento e dois partidos políticos:

- Partido Liberal
- Partido Conservador

O Partido Liberal representava as elites progressistas, que procuravam, de fato, enquadrar o poder do imperador **D. PEDRO I** dentro de parâmetros legais e formais.

Por outro lado, o Partido Conservador representava as elites reacionárias que procuravam assegurar seus privilégios, atribuindo um caráter truculento ao exercício do poder político. Contudo, o movimento republicano crescia no seio das elites progressistas e das Forças Armadas. A corte do imperador era vista cada vez mais como sinônimo de decadência e de desperdício de dinheiro público. Em 1889 o movimento das Forças Armadas liderado pelo **MARECHAL DEODORO DA FONSECA** proclama a República Federativa do Brasil.

Neste momento o modelo inglês é substituído pelo modelo norte-americano. O Brasil substitui a figura do imperador pela figura do Presidente da República, e a forma de Estado deixa de ser

az GLOSSÁRIO

ARENA ELEITORAL: espaço político e institucional onde ocorrem as disputas pelo voto do eleitor. A arena eleitoral é composta pelas regras eleitorais, pelos partidos políticos e pelos eleitores. Quanto maior é o número de eleitores, mais competitiva se torna a arena eleitoral.

az GLOSSÁRIO

ESTADO UNITÁRIO: forma de Estado centralizada no governo nacional. Nos Estados unitários as esferas regionais e locais não dispõem de autonomia política ou administrativa. As esferas regionais e locais são administradas por um responsável designado diretamente pelo governo nacional.

PERSONALIDADE



D. Pedro I, filho do rei de Portugal D. João VI, foi o primeiro governante do Brasil independente. Para saber mais sobre D. Pedro I faça uma pesquisa no Google.

unitária e transforma-se em federativa, ou seja, passam a existir estados e municípios, ambos os entes federativos com relativa autonomia política e administrativa.

Assim como ocorreu durante a monarquia, as elites brasileiras procuravam dar a jovem República uma feição liberal, com a realização de eleições periódicas. Tanto o presidente da República como os presidentes de províncias (governadores de estado) eram eleitos por voto popular, mas não por sufrágio universal.

O voto na República Velha (período de 1889 a 1930) era censitário, ou seja, somente uma pequena parcela da população tinha direito ao voto. Não obstante, mesmo essa pequena parcela não exercia o direito ao voto com total autonomia.

Cabe lembrar que durante a República Velha o poder político no âmbito local era controlado pelos, assim chamados, "coronéis". A figura do coronel tem origem na antiga Guarda Nacional, constituída ainda durante o Império. Como se tratava de um posto de alta patente, os coronéis eram recrutados entre os grandes fazendeiros. Por conta disso, muitos proprietários de fazendas eram chamados de coronéis, mesmo sem pertencer à Guarda Nacional ou às Forças Armadas.

O coronel era a base da pirâmide na hierarquia de poder que vinculava o governador e o presidente da República, conforme nos mostra Victor Nunes Leal em seu livro **CORONELISMO, ENxada E VOTO** (1975). Em ordem decrescente, o presidente da República dependia do apoio dos presidentes de província para ser eleito. Estes, por sua vez, dependiam dos coronéis para arregimentar eleitores através do **CLIENTELISMO** e do **VOTO DE CABRESTO**. O coronel distribuía favores para os seus capangas, que se encarregavam de utilizar métodos coercitivos para garantir que os eleitores votassem no candidato do coronel.

Na base da pirâmide da hierarquia de poder, o coronel dependia do acesso à máquina estadual para assegurar fontes de recursos materiais para atender sua clientela. Em uma posição intermediária, o presidente de província também dependia dos recursos federais, controlados pelo presidente da República, para azeitar a máquina política estadual. Cabe lembrar que, durante a República Velha, não havia partidos organizados em âmbito nacional. Os partidos atuavam no âmbito estadual, e, na sua legenda, estava explícita a sua conotação regionalista. Dessa forma, havia, por exemplo, o Partido Republicano Paulista, o Partido Republicano Mineiro e assim por diante. Com base nessa configuração de partidos, de caráter regionalista, o presidente da República era eleito por uma aliança entre as províncias.

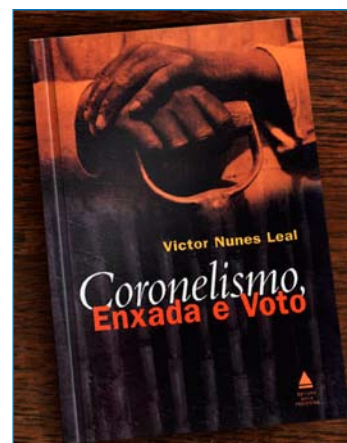
Ao longo de quase todo período da República Velha, os presidentes conquistavam seus mandatos quando eram apoiados por São Paulo, Minas Gerais e outras províncias de porte médio, como Pernambuco e Rio Grande do Sul.

PERSONALIDADE



Primeiro governante do Brasil republicano, o **Marechal Deodoro da Fonseca** liderou o movimento das Forças Armadas que derrubou a Monarquia. Para saber mais sobre o Marechal Deodoro da Fonseca, faça uma pesquisa no Google.

SAIBA MAIS



Coronelismo, enxada e voto, (1975), de Victor Nunes Leal

GLOSSÁRIO

CLIENTELISMO: troca do voto por vantagens materiais ou financeiras. O eleitor estabelece uma relação de troca de favores com o candidato. O eleitor se compromete em votar em determinado candidato, e este, por sua vez, se compromete em compensar de forma direta o eleitor, seja com benefícios gerados a partir de recursos públicos, seja por meio de pagamento em dinheiro.

Essa predominância de **COALIZÃO** entre São Paulo e Minas Gerais, conhecida como “a política do café com leite”, começou a ser ameaçada quando outras províncias começaram a se rebelar. Dessa rebelião, que contou com uma participação intensa do Rio Grande do Sul, emerge a Revolução de 1930, que leva **GETÚLIO VARGAS** ao poder. Entre 1930 e 1937, uma intensa batalha política e várias tentativas de derrubar o governo Vargas culminam no Estado Novo, que se constitui por um período de autoritarismo e centralização.

Durante o Estado Novo, 1937 a 1945, Vargas extingue os partidos políticos, nomeia interventores na maioria das províncias, inicia o processo de industrialização da economia brasileira e elabora a legislação trabalhista.

Cabe lembrar que Getúlio Vargas possuía uma forte formação positivista, doutrina filosófica hegemônica na cultura política gaúcha.

Tal doutrina tinha como núcleo principal a ideia de que o Estado deveria construir uma ordem social que evitasse os conflitos gerados pelo livre mercado.

Com base nestes princípios, Vargas utiliza seu poder discricionário para montar um aparato estatal capaz de organizar as relações sociais, regulamentar e controlar a economia e arbitrar as relações trabalhistas.

Todavia, o regime ditatorial varguista é derrubado em 1945 pelas Forças Armadas. A partir desse momento, inicia-se a primeira experiência de democracia de massa no Brasil.

2.3. A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA DE MASSA NO BRASIL

Democracia de massa pode ser entendida como a extensão do sufrágio universal. Embora, apenas depois da Constituição de 1988, os analfabetos adquiriram o direito ao voto, a Constituição de 1946 incorporou o voto feminino.

Mas a principal característica que nos leva a considerar o período entre 1945 e 1964 como uma democracia de massas é a existência de partidos atuando no âmbito nacional.

Como já foi mencionado, durante a República Velha, os partidos atuavam apenas no âmbito estadual. Não existia nenhuma agremiação partidária que estendesse sua organização no país como um todo.

A partir do fim do Estado Novo, três partidos ocupam o cenário eleitoral, representando posições ideológicas distintas. São esses partidos:

- Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
- Partido Social Democrático (PSD)
- União Democrática Nacional (UDN)

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi constituído a partir do

az GLOSSÁRIO

VOTO DE CABRESTO: forma coercitiva de controle sobre o voto dos eleitores. O voto de cabresto existiu, e ainda existe, nas áreas rurais das regiões norte e nordeste do Brasil, onde membros das oligarquias políticas e econômicas obrigam os eleitores sob seu domínio a votarem nos candidatos que representam interesses oligárquicos. O voto de cabresto foi muito praticado durante a República Velha, período no qual vigorou o poder dos coronéis como chefes políticos locais.

az GLOSSÁRIO

COALIZÃO: aliança política, formada, preferencialmente, a partir de princípios programáticos, para o exercício do governo. De modo geral, as coalizões são formadas no período pós-eleitoral, com o objetivo de que o governo eleito obtenha uma base de apoio majoritária no legislativo. Isso ocorre porque dificilmente um único partido conquista a maioria das cadeiras no legislativo. Dessa forma, os governos são obrigados a acolher propostas e ceder cargos para outros partidos em troca de apoio.

PERSONALIDADE



Getúlio Vargas começa a carreira no Rio Grande do Sul apadrinhado por Borges de Medeiros. Vargas governa o país de forma ditatorial de 1930 a 1945. Em 1950 Vargas concorre e é eleito democraticamente presidente da República, mas comete suicídio em 1954. Para saber mais sobre Getúlio Vargas, faça uma pesquisa no Google.

braço sindical do Estado Novo. Cabe lembrar que Getúlio Vargas promove a criação de sindicatos vinculados diretamente ao Estado, numa cópia fiel ao modelo criado pela Itália fascista.

Desta forma, o PTB já nasce com uma estrutura organizacional estabelecida. Ele torna-se o principal representante das camadas populares urbanas e, gradualmente, cresce eleitoralmente.

O Partido Social Democrático (PSD) recebe como principal herança do Estado Novo as interventorias, o que lhe garante uma ampla base de apoio entre as **OLIGARQUIAS** rurais. Dessa forma, o PSD aparece como uma continuidade do braço conservador do Estado Novo.

Por fim, a União Democrática Nacional (UDN) agrupa, simultaneamente, setores da oligarquia rural que foram excluídos do processo político durante a vigência do Estado Novo e setores identificados com a ideologia liberal.

Ao longo de todo o período aqui mencionado, a aliança PTB/PSD garantiu o que ficou conhecida como a ideologia do *nacional desenvolvimentismo*.

Segundo tal ideologia, o Estado deveria ser o principal promotor do desenvolvimento econômico. Isso ocorreu quando, após ser derrubado do poder, Getúlio Vargas se elege, democraticamente, presidente da República.

Apoiado pela Aliança PTB/PSD, Vargas acelera o processo de industrialização e a consolidação da legislação trabalhista. Mas, durante seu último governo, Vargas sofre a pressão dos setores relacionados da UDN, liderados por Carlos Lacerda.

Cercado por denúncias de corrupção e acusado de conivência com uma tentativa de assassinato contra Lacerda, Getúlio Vargas comete suicídio em 1954. Em seu lugar assume o Vice-presidente Café Filho, que tenta conduzir o governo até a eleição de 1955, quando a Aliança PTB/PSD lança candidatura do **JUSCELINO KUBITSCHKEK**, então governador de Minas Gerais.

Contudo, a ala radical da UDN jamais aceitou a continuidade da política varguista e tentou impedir a posse de JK. Cabe lembrar que a oposição contava com o apoio de setores das forças armadas, que já nos anos 50 planejavam um golpe de Estado. Com base nesse cenário, podemos observar que a experiência democrática desse período contava com algumas limitações estruturais no que se refere à autonomia do sistema partidário. Um primeiro ponto a ser destacado, como nos lembra Maria do Carmo Campello de Souza (1976), é a vinculação dos partidos com o Estado.

Conforme já foi citado, os partidos herdaram uma estrutura política montada previamente por um Estado Autoritário. Ao contrário do que ocorreu na Europa e nos Estados Unidos, onde os partidos políticos nascem a partir de uma base social, no Brasil pós Estado Novo, os partidos são criados de cima para baixo.

az GLOSSÁRIO

OLIGARQUIA: pequeno grupo de pessoas que detém o poder político e o poder econômico. As oligarquias políticas são formadas, geralmente, dentro dos partidos políticos. Assim como a oligarquia detém o poder de decisão dentro dos partidos políticos, esta também pode adquirir o poder de controlar as esferas governamentais, caso seus partidos obtenham vitórias eleitorais.

PERSONALIDADE



Juscelino Kubitschek é eleito presidente da República em 1955. JK aprofunda a industrialização brasileira com sua meta de "crescer 50 anos em 5 anos". Para saber mais sobre Juscelino Kubitschek, faça uma pesquisa no Google.

Dessa forma, os partidos não exercem, segundo Campello de Souza (1976), o autêntico exercício da representação política. Ao invés de estabelecer vínculos de lealdade com setores sociais, os partidos dão preferência ao seu acesso às “arenas governativas”, com o objetivo de controlar o poder decisório e distribuir benefícios para suas bases eleitorais.

Conforme podemos observar, as bases eleitorais são geradas de modo artificial, ou seja, geradas a partir do clientelismo. Com esta configuração clientelista, o comportamento eleitoral sofre variações ao longo do período, uma vez que não se tratam de vínculos de lealdades e identidades programáticas, e sim de preferências formadas nas circunstâncias de cada eleição. Essa estrutura de comportamento volátil explica, por exemplo, a eleição de **JÂNIO QUADROS** em 1960.

Embora os anos de governo JK tenham sido de grande prosperidade econômica, as acusações de corrupção eram constantes. Tais acusações partiram também de setores radicais da UDN e, mais especificamente, de Carlos Lacerda.

Com isso, cria-se um ambiente propício para o surgimento de uma candidatura *outsider*, ou seja, uma candidatura que se apresentava desvinculada de qualquer ligação com o quadro político estabelecido.

Cabe lembrar que nesse período o presidente da República e o vice-presidente eram eleitos separadamente, ou seja, apresentava-se uma candidatura para presidente e outra para vice-presidente. Dessa forma, ambos os cargos poderiam ser ocupados por membros de partidos diferentes.

Na eleição de 1960, concorreram Jânio Quadros, pela UDN (para o cargo de presidente) e **JOÃO GOULART**, pelo PTB (para o cargo de vice-presidente). Devido ao desgaste vivido pelo governo JK, a conjuntura propiciou a vitória de Jânio Quadros. Contudo, João Goulart, político identificado com o varguismo, obteve nas urnas o cargo de vice-presidente.

Por seu temperamento instável e por não possuir uma ampla aliança no Congresso Nacional, Jânio Quadros praticou uma política errática, ou seja, governou o país sem uma base programática minimamente coerente.

Por conta disso, Jânio Quadros ganhou a rivalidade dos partidos que controlavam o Legislativo, mais especificamente o PTB e o PSD. Como estratégia política, Jânio buscou governar com base no apoio popular, o que motivou sua renúncia em 1961, certo de que seria reconduzido ao governo com o apoio do povo, o que não ocorreu.

No momento em que Jânio renunciava, instala-se no país uma crise política devido à resistência de setores das Forças Armadas em relação à possibilidade de que João Goulart viesse a tomar posse como presidente da República.

 **PERSONALIDADE**



Jânio Quadros nunca foi um personagem relevante no cenário político brasileiro. Mas foi eleito presidente em 1960 com um discurso de moralidade. Para saber mais sobre Jânio Quadros, faça uma pesquisa no Google.

 **PERSONALIDADE**



João Goulart era o herdeiro político de Getúlio Vargas e era mal visto pelas Forças Armadas. Para saber mais sobre João Goulart, faça uma pesquisa no Google.

Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul e cunhado de Goulart, lidera o movimento chamado “Cadeia da Legalidade”, com o objetivo de garantir o cumprimento da Constituição, que previa a posse do vice-presidente em caso de vacância na presidência.

Ocorre, porém, que João Goulart era identificado como um político com vínculos com uma esquerda radical, o que tornava sua posse uma ameaça à segurança Nacional, segundo a opinião dos militares e dos setores conservadores.

Como uma alternativa para evitar um golpe de Estado, foi aprovada, pelo Congresso Nacional, uma emenda Constitucional que criava o sistema de governo parlamentarista, tendo Tancredo Neves como Primeiro Ministro.

Não obstante, a solução parlamentarista teve um prazo de validade curto, pois, por meio de um plebiscito, o presidencialismo foi restabelecido, dando a João Goulart os elementos típicos do poder presidencial.

A partir desse momento, João Goulart começa a pôr em prática uma série de políticas intituladas “reformas de base”, que abrangiam reforma agrária, reforma no sistema educacional e outras reformas econômicas com o objetivo de elevar o nível de poder aquisitivo dos trabalhadores.

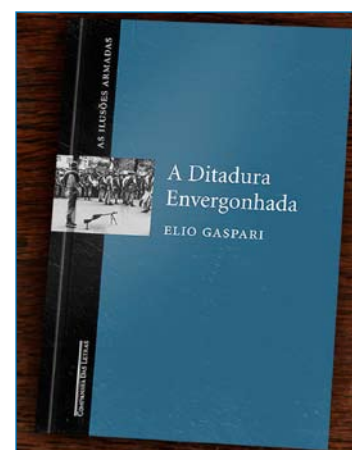
Com a implementação de seu plano de governo, João Goulart perdeu o apoio dos setores moderados e aguçou a desconfiança das Forças Armadas. A atenção política despertada pelas “reformas de base” gerou uma efervescência na sociedade, sobretudo, nos meios sindicais e estudantis.

Um ponto culminante dessa efervescência social foi o comportamento de Goulart com relação a uma greve de marinheiros. Tal greve havia sido reprimida pelos superiores, na hierarquia da Marinha. Como resposta, Goulart demite os almirantes e nomeia novos titulares indicados pelo movimento sindical. Esse gesto é visto pelas Forças Armadas como um sinal de que haveria a possibilidade de quebra da hierarquia militar, ou seja, em vez de critérios de promoção baseados em requisitos próprios, os militares passam a temer a interferência de fatores externos, como o aparelhamento ideológico do aparato militar.

Com isso, inicia-se o movimento que resulta no golpe de 31 de março de 1964, que culminou na derrubada de Goulart e na instauração do Regime Militar.

- O **REGIME MILITAR**, o bipartidarismo e o retorno ao **MULTIPARTIDARISMO**
- O regime militar brasileiro (1964 - 1985) pode ser dividido em três períodos:
- Ditadura branda (1964 – 1968);
- Regime de autoritarismo fechado (1968 – 1974);
- Período de transição (1974 – 1985).

SAIBA MAIS



Se você se interessa por uma história do período militar, adquira as obras do jornalista **Elio Gaspari** sobre esse período.

GLOSSÁRIO

MULTIPARTIDARISMO: sistema eleitoral no qual três ou mais partidos disputam e recebem fatias significativas do voto popular. No multipartidarismo, em vez de dois partidos receberem a maioria dos votos, existe uma maior fragmentação nas preferências eleitorais e, por consequência, os eleitores distribuem seus votos para um número maior de partidos.

A Ditadura branda ocorreu sob o governo de **CASTELO BRANCO**, que via como “missão” das Forças Armadas colocar um fim na sensação de desordem social, para então devolver o governo aos civis.

Todavia, a visão de Castelo Branco não era hegemônica. Havia setores do meio militar que acreditavam na necessidade de uma ditadura fechada, ou seja, um regime mais repressivo.

Essa corrente começa a ganhar força ainda durante o governo de Castelo Branco devido ao aumento do radicalismo dos protestos contra o regime militar.

Uma primeira resposta a esses protestos foi a extinção dos partidos e a criação do bipartidarismo em 1966. Dessa forma, a experiência de democracia de massas, que contava com três partidos principais, passou a contar com apenas dois:

- Aliança Nacional Renovadora (ARENA);
- Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A Aliança Nacional Renovadora (ARENA) abrigava os partidários do regime militar e era composta basicamente por políticos oriundos da UDN, embora parcelas significativas do PSD tenham migrado para o partido governista.

Já o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foi composto, majoritariamente, por políticos do PTB e do PSD. Além disso, setores do Partido Comunista Brasileiro, que não participavam da luta armada, migraram para o MDB com o objetivo de garantir algum espaço de manifestação política.

Com essa configuração, o regime militar manteve ao mesmo tempo uma fachada democrática e um poder autoritário, que se manifestava às vezes de modo sutil, às vezes de modo escancarado. Dessa forma, as regras do sistema partidário e eleitoral não possuíam uma autonomia, ou seja, estavam sempre sujeitas à conveniência do regime ditatorial.

Em outras palavras, a oposição, representada pelo MDB, possuía alguns espaços institucionais, ainda que limitados, para contestação do governo. Porém, esses estados eram fortemente controlados e poderiam ser fechados se o regime percebesse alguma ameaça séria.

Não obstante, a disputa eleitoral logo pendeu para o lado da oposição. Em 1974, quando se vivia o auge do “milagre econômico”, o MDB supera a ARENA nos grandes centros urbanos. A partir daí percebe-se uma nítida separação entre o voto rural e o voto urbano. Nas regiões Norte e Nordeste, a ARENA manteve seu eleitorado cativo, mas no Sudeste e no Sul houve uma preponderância do MDB.

Segundo Bolívar Lamounier (1988), as eleições do regime militar adquiriram um caráter plebiscitário. Isso significa que os eleitores eram levados a uma escolha binária entre “ser a favor do regime” ou “ser contrário ao regime”.

 **PERSONALIDADE**



Castelo Branco foi o primeiro presidente do período do regime militar. Para saber mais sobre Castelo Branco, faça uma pesquisa no Google.

Com isso, o sistema bipartidário encurralou os arquitetos institucionais do autoritarismo brasileiro, mais precisamente **GOLBERY DO COUTO** e **SILVA E ERNESTO GEISEL**, que também representavam a linha moderada do autoritarismo, e foram os principais responsáveis pelo processo de abertura política.

Contudo, a estratégia de abertura política pressupunha o controle autoritário sobre o processo. Para que a abertura fosse concretizada, os militares tinham como objetivo uma transição sem ruptura e sem um contexto de revanchismo contra as Forças Armadas.

Ao tomar posse, em 1975, Geisel anunciou uma abertura “lenta, gradual e segura”. Cabe observar que Geisel faz esse anúncio logo após as eleições de 1974, quando o MDB ensaiava a sua ascensão eleitoral. Obviamente, os planos de Geisel descontentavam a linha dura do regime, que apostava em um fechamento ainda mais agudo.

Diante desse contexto eleitoral desfavorável, o regime militar adotou algumas restrições à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Nas eleições de 1978, os candidatos perderam a prerrogativa da manifestação verbal, ficando a propaganda restrita a uma foto do candidato e a uma pequena narrativa feita por um locutor a respeito de dados biográficos de cada candidato.

Mesmo recorrendo a essas restrições na propaganda eleitoral, as eleições de 1978 foram favoráveis ao MDB, o que levou os arquitetos institucionais do regime a pensarem em alternativas que pudessem minimizar as derrotas e assegurar a continuidade do processo de abertura. Uma dessas alternativas foi a dissolução do **BIPARTIDARISMO** e restauração do multipartidarismo, apostando que a divisão das oposições poderia favorecer o partido aliado ao regime.

Em 1979, o sistema multipartidário é reinstituído. Por uma decisão do regime, tornou-se obrigatória a letra “P” na parte inicial da legenda de cada partido.

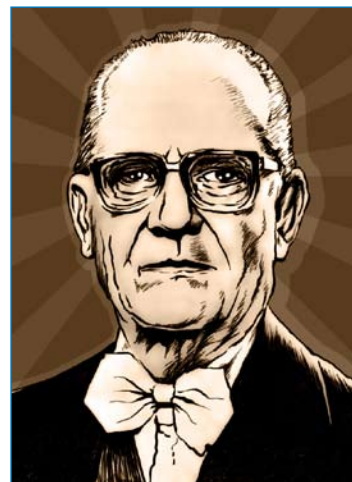
Por meio de uma estratégia pensada por **ULYSSES GUIMARÃES**, o MDB conservou sua legenda original e apenas acrescentou a letra “P”, tornando-se então Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

Além do PMDB, em 1979, passaram a existir também os seguintes partidos:

- Partido Democrático Social (PDS);
- Partido Democrático Trabalhista (PDT);
- Partido Trabalhista Brasileiro (PTB);
- Partido Popular (PP);
- Partido dos Trabalhadores (PT);

Com esse sistema multipartidário, o regime militar permitiu eleições diretas para governadores de Estado em 1982, sofrendo uma fabulosa derrota no Sudeste e no Sul.

PERSONALIDADE



Geisel e Golbery foram os principais protagonistas da abertura. Para saber mais sobre estes dois personagens, faça uma pesquisa no Google.

GLOSSÁRIO

BIPARTIDARISMO: sistema partidário no qual concorrem, apenas ou predominantemente, dois partidos. Estados Unidos e Grã-Bretanha são exemplos de bipartidarismo. Nesses dois países, embora existam vários partidos disputando o voto do eleitor, apenas dois partidos alcançam expressão eleitoral significativa.

Apenas no Rio Grande do Sul, a divisão da oposição favoreceu a vitória do candidato governista, Jair Soares. No restante das regiões Sul e Sudeste, a oposição é vitoriosa, inclusive em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Com o controle dos maiores distritos eleitorais do Brasil, a oposição dá início à campanha pelas eleições diretas para presidência da República, campanha conhecida como “Diretas já”.

Essa campanha, que, no início, parecia visionária, ganhou as ruas e transformou-se em um dos momentos de mais intensa mobilização social da história do Brasil. Não seria incorreto afirmar que a campanha pela eleição direta significou um raro fenômeno de autonomia da esfera social, fenômeno até então não registrado, ao menos com essa magnitude. Contudo, o governo ainda detinha forças no Congresso Nacional para barrar a emenda constitucional que propunha eleição direta para presidência em 1984.

Com a derrota dessa emenda constitucional, conhecida como “Emenda Dante de Oliveira”, as eleições presidenciais foram decididas pelos membros do Congresso Nacional, também chamado, em função dessa circunstância, de “Colégio Eleitoral”.

No Colégio Eleitoral, dois candidatos disputaram o voto dos Congressistas:

- Paulo Maluf;
- Tancredo Neves.

MALUF representava um *outsider* dentro da base governista. Ex-governador de São Paulo, Maluf construiu alianças dentro do PDS para derrubar o candidato natural do regime, Aureliano Chaves.

Já **TANCREDO**, então governador de Minas Gerais, era visto pelos membros do MDB como alguém com capacidade de formar aliança com os dissidentes do regime militar, e um nome mais palatável às Forças Armadas.

Dessa forma, dissidentes do autoritarismo militar se juntam a Tancredo Neves, formando a Aliança Democrática para enfrentar Paulo Maluf no Colégio Eleitoral. Nessa aliança José Sarney, político oriundo da UDN, que passou pela ARENA e pelo PDS, passa a ocupar a vice-presidência na chapa de Tancredo.

Com a morte de Tancredo, Sarney assume definitivamente a presidência da República, e procura cumprir a agenda elaborada por Tancredo, que previa, entre outras ações, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que teria a missão de elaborar a nova arquitetura jurídica para a consolidação da democracia no Brasil.

PERSONALIDADE



Ulysses Guimarães começou sua carreira política no PSD. Com a criação do bipartidarismo, Ulysses ingressa no MDB e se transforma no maior líder da oposição ao regime militar. Para saber mais sobre Ulysses Guimarães, faça uma pesquisa no Google.

PERSONALIDADE



Paulo Maluf teve uma carreira política restrita ao estado de São Paulo. Contudo, Maluf obteve a indicação do PDS para concorrer com Tancredo Neves. Para saber mais sobre Paulo Maluf, faça uma pesquisa no Google.

2.5. CONCLUSÃO

Nesta unidade tivemos a oportunidade de estudar os principais aspectos que caracterizaram a evolução do sistema partidário no Brasil. É possível perceber uma linha evolutiva marcada pela centralização e pela descentralização.

Durante o Império, o poder político estava centralizado pela forma unitária de Estado. Nesse período os dois partidos existentes, o Partido Liberal e o Partido Conservador, procuravam conferir à Monarquia características constitucionais.

Em outras palavras, houve, durante o Império, uma tentativa de adaptar a Monarquia brasileira ao controle de uma legislação constitucional que tivesse uma fonte legitimidade e, ao menos em tese, impedisse que o imperador exorbitasse seu poder.

Com a instauração da República e do federalismo, tivemos uma etapa de descentralização na qual os partidos políticos atuavam no âmbito regional, ou seja, não havia partidos de abrangência nacional.

Esse período, que vai de 1889 a 1930, ficou conhecido como “República Velha” e é marcado pela dominação oligárquica, pelas máquinas políticas estaduais e pela dominação do coronel no âmbito local.

Durante a República Velha, o acesso ao voto era extremamente restrito a uma pequena parcela da população. Não obstante, frequentemente ocorriam fraudes eleitorais favorecendo aqueles que detinham, nos estados, tanto o poder político, como o poder da coerção violenta, que era executada pelos capangas do coronel.

Com a Revolução de 1930 e a conseqüente instauração do Estado Novo em 1937, houve um retorno à centralização estatal. Sob o comando de Getúlio Vargas, é criado todo um aparato burocrático que permite ao Estado não apenas conduzir uma ampla reforma econômica rumo à modernização, como também estruturar e regulamentar o acesso das camadas populares urbanas, então emergentes, aos direitos trabalhistas e aos direitos políticos.

Em 1945 as Forças Armadas derrubam a ditadura varguista. A partir desse momento, até 1964, o Brasil vive a sua primeira experiência de democracia de massas, entendida aqui como a realização periódica de eleições em todos os níveis e a existência de partidos atuando no âmbito nacional.

O Golpe de 1964 aborta a consolidação de um sistema partidário competitivo e de uma democracia que caminhava para o amadurecimento.

O regime militar extingue os partidos em 1966 e instaura o bipartidarismo com o objetivo de conferir uma aparência democrática para um regime político de natureza ditatorial.

Durante os vinte e um anos de ditadura militar (1964/1985), o Brasil vive uma nova etapa de centralização e dismantelamento dos mecanismos de representação política.

PERSONALIDADE



Político de Minas Gerais, **Tancredo Neves** ganhou fama como político conciliador. Por conta disso, Tancredo tornou-se um nome mais palatável ao regime militar. Para saber mais sobre Tancredo Neves, faça uma pesquisa no Google.

Durante o regime militar, embora o Congresso Nacional tenha sido fechado em breves momentos, seu efetivo poder e autonomia para legislar estava cerceado pelas prerrogativas legislativas conferidas ao presidente da República. Entre essas prerrogativas, estava o **DECRETO LEI** que permitia, ao presidente da República, promulgar leis sem necessidade de aprovação no legislativo.

Não obstante, o bipartidarismo criado pelo regime militar conduziu este a um beco sem saída, uma vez que as eleições adquiriram um caráter plebiscitário no qual, de um lado, estava quem era a favor do regime e, de outro lado, aqueles que eram contrários à ditadura. Mesmo sofrendo reveses eleitorais, a ala moderada do regime militar prosseguiu com os planos de abertura política e **TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA**.

Para minimizar suas derrotas eleitorais, os arquitetos da transição democrática restituíram o multipartidarismo com o objetivo de dividir a oposição uma vez que estava na agenda da abertura a realização de eleições diretas para governador de estado em 1982.

Dessa forma, o multipartidarismo, reinstituído em um 1979, e as eleições diretas para governador de estado em 1982 foram os precursores do atual sistema partidário pois, com a vitória da oposição no sudeste e no sul, foi deflagrada a campanha por eleições diretas para presidente da República, que, mesmo não ocorrendo, determinou o quadro de alianças políticas que se formaram em torno da candidatura de Tancredo Neves, possibilitando sua vitória no Colégio Eleitoral em 1984.

az GLOSSÁRIO

DECRETO LEI: prerrogativa conferida ao presidente da República, durante o Regime Militar, de emitir leis com efeito imediato.

az GLOSSÁRIO

TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: período de tempo situado entre o término de um governo autoritário e o início de um governo democrático. A duração do período de transição depende da forma como o governo autoritário se desfaz. Basicamente existem as transições por rupturas, nas quais os governos autoritários são derrubados de forma abrupta por um golpe ou por uma revolução; e as transições pactuadas, nas quais o governo autoritário dispõe de uma margem de poder político para negociar a entrega do poder para um governo democrático.

BIBLIOGRAFIA

LAMOUNIER, Bolívar. O "Brasil autoritário" revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura in STEPAN, Alfred. Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e Partidos Políticos no Brasil: (1930-1964). 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

UNIDADE 3

A DEMOCRATIZAÇÃO DE 1985 E A TESE DA INEXISTÊNCIA DE PARTIDOS FORTES NO BRASIL

3.1. INTRODUÇÃO

Nas duas primeiras unidades, tivemos a oportunidade de estudar a constituição dos parlamentos e dos partidos, bem como a evolução dessas duas instituições no Brasil.

Conforme foi visto, no que concerne ao Brasil, os partidos políticos existem desde a época da Monarquia e da República Velha. Não obstante, as restrições à arena eleitoral eram de tal forma acentuadas que, apenas no período posterior a 1945, é que se experimenta no país uma democracia de massa, ou seja, a realização de eleições consecutivas, com a existência de partidos atuando no âmbito nacional e ampla participação popular, entendida aqui como a extensão do direito ao voto a parcelas da população até então excluídas.

O processo de consolidação democrática foi abortado pelo Golpe Militar de 1964, que extinguiu os partidos e, embora permitindo a existência de um partido de oposição, o MDB, impôs sérias restrições ao legislativo, à liberdade de expressão e manipulou as regras eleitorais.

Dessa forma, o ponto de partida para a análise da democracia no Brasil nos remete há pouco mais de vinte anos, ou seja, o ano de 1985, quando José Sarney assume como presidente da República no lugar de Tancredo Neves, eleito pelo Colégio Eleitoral em 1984, mas falecido em abril de 1985, sem tomar posse.

Entretanto, embora Sarney dê início ao ciclo de presidentes civis, as regras institucionais e jurídicas que balizam o funcionamento da atual democracia brasileira somente foram estabelecidas em 1988, com a promulgação da nova Constituição.

É a Constituição de 1988 que estabelece as regras para o funcionamento independente dos poderes executivo, legislativo e judiciário, atribui prerrogativas ao presidente da República, define a competência e a responsabilidade dos entes federativos e regula o funcionamento dos partidos políticos.

3.2. A NOVA ARQUITETURA INSTITUCIONAL

A Constituição de 1988 deu ao Brasil o formato federalista, bicameral e presidencialista, formato este que já existia desde a República Velha. Não obstante, houve a definição explícita de competências do presidente da República e do Congresso Nacional.

Segundo Figueiredo & Limongi (1999), a nova arquitetura institucional conferiu ao presidente da República poderes similares aos que detinham os generais que ocuparam este cargo durante o Regime Militar. O Decreto Lei, instrumento que vigorou durante o Regime Militar, foi substituído pela **MEDIDA PROVISÓRIA**, que confere ao presidente a prerrogativa de editar leis e interferir na agenda do legislativo.

Dessa forma, Figueiredo & Limongi, ao analisarem a relação entre executivo e legislativo, constataam uma linha de continuidade em termos de centralização de poder nas mãos do executivo e o esvaziamento da autonomia do legislativo.



Figura 4 – Congresso Nacional

Em outras palavras, segundo os autores, apesar da democratização, houve a manutenção de um padrão de relacionamento entre os poderes executivo e legislativo, com a balança pendendo favoravelmente para o lado do executivo.

Além das Medidas Provisórias, o executivo manteve ainda grande vantagem no que diz respeito à sua capacidade de interferir e impor uma agenda ao legislativo. Uma das formas pelas quais o executivo pode interferir na agenda do legislativo é a possibilidade de solicitar Urgência e Urgência Urgentíssima para os projetos de lei oriundos do executivo.

Por meio deste instrumento, o executivo altera a tramitação normal dos projetos de lei que, em vez de passarem pela análise, dentro dos prazos definidos para a legislação ordinária, entram na pauta de votação em um prazo diminuto.

O **PEDIDO DE URGÊNCIA** para um determinado projeto de lei o retira da comissão na qual ele está sendo analisado e o coloca em votação no plenário, sobrepondo-se aos projetos previamente agendados para a análise deste.

Um segundo instrumento que confere poder ao executivo diz respeito a sua prerrogativa de executar ou não a Lei Orçamentária. O

az GLOSSÁRIO

MEDIDA PROVISÓRIA: prerrogativa conferida ao presidente da República, pela Constituição de 1988, de editar leis que, por sua suposta relevância, entram automaticamente na pauta de votação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobrepondo-se aos demais projetos de lei ordinária.

az GLOSSÁRIO

PEDIDO DE URGÊNCIA: prerrogativa, conferida ao presidente da República e aos líderes partidários, pela Constituição de 1988, de abreviar o processo normal de tramitação de um projeto de lei. Um Pedido de Urgência interrompe a tramitação de um determinado projeto, esteja este em que fase estiver, e o coloca imediatamente na pauta de votações.

orçamento da União é submetido à análise do legislativo. É facultado a senadores e deputados o direito de apresentar emendas individuais, ou coletivas. Através destas emendas, deputados e senadores procuram canalizar recursos públicos para suas bases eleitorais.

Contudo, o executivo dispõe da decisão final acerca da destinação de tais recursos. Em outras palavras, a aprovação de emendas ao orçamento por parte dos parlamentares não implica a obrigatoriedade da execução das despesas propostas.

Assim sendo, o executivo ganha instrumentos de barganha para negociar com o legislativo a aprovação de projetos de seu interesse, liberando verbas para o atendimento de emendas propostas por parlamentares que votarem de acordo com o interesse do presidente da República.

Com base nesse novo arranjo institucional, podemos perceber que, apesar da **DEMOCRATIZAÇÃO DE 1985**, a Constituição de 1988 manteve uma relação desequilibrada entre executivo e legislativo, fazendo com que o primeiro predomine sobre o segundo.

Mas não foi apenas o poder executivo que teve sua capacidade de centralização decisória reforçada. Para se adaptar à nova Constituição, a Câmara de Deputados e o Senado Federal tiveram seus regimentos internos modificados.

Em ambos os casos, houve a criação de órgãos e instrumentos regimentais que conferiram aos líderes de partidos, juntamente com as Mesas Diretoras das duas Casas, uma capacidade de impor aos seus liderados uma forte disciplina por meio do controle da agenda no interior do legislativo e da distribuição de recursos e benefícios que dão visibilidade aos parlamentares.

Na Câmara dos deputados, por exemplo, foi criado o **COLÉGIO DE LÍDERES**, responsável, dentre outras atribuições, pela definição da pauta de votações, pela aceitação ou não dos pedidos de Urgência, feitos pelos membros do legislativo, e pelo estabelecimento de acordos para o encaminhamento de matérias polêmicas.

Já o líder partidário detém a prerrogativa de indicar os membros, titulares e suplentes, das **COMISSÕES PERMANENTES**, das **COMISSÕES ESPECIAIS**, dos projetos dos deputados que serão alvo de debate no Colégio de Líderes e no plenário, de indicar os deputados que farão uso da palavra durante o **GRANDE EXPEDIENTE**, e demais deliberações.

Além disso, o líder partidário também negocia com o executivo a liberação de recursos para atender as emendas individuais e coletivas feitas ao orçamento da União pelos membros de sua bancada.

Dessa forma, a nova arquitetura institucional não retornou ao padrão descentralizado existente durante o período 1945/1964, e, sim, deu continuidade ao arcabouço institucional construído ao longo do Regime Militar.

SAIBA MAIS



A **Assembleia Nacional Constituinte** representou um marco na transição do autoritarismo para a democracia. Para saber mais sobre este conteúdo, faça uma pesquisa no Google.

GLOSSÁRIO

COLÉGIO DE LÍDERES: órgão criado na Câmara de Deputados para reunir as lideranças partidárias para a deliberação acerca dos principais temas relacionados ao exercício da função legislativa.

GLOSSÁRIO

COMISSÕES PERMANENTES: órgão de assessoramento legislativo que reúne um pequeno número de deputados para a análise de projetos que correspondem às áreas pelas quais a comissão é responsável, uma vez que as comissões permanentes são distribuídas por áreas temáticas.

3.3. A FALTA DE ENRAIZAMENTO SOCIAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A descrição da arquitetura institucional, realizada no item anterior, nos remete a um debate que ganha corpo na Ciência Política brasileira apenas na metade dos anos 90. O período imediato após a democratização de 1985 foi marcado pela busca de determinantes sociológicos na interpretação acerca dos partidos e do legislativo.

Em outras palavras, ao invés de atentar para os efeitos gerados pelas regras institucionais, os cientistas brasileiros buscavam elementos sociológicos e históricos para explicar o funcionamento do sistema partidário brasileiro, com ênfase na falta de enraizamento social dos partidos.

As duas características mais debatidas no Brasil sobre partidos e legislativo são a natureza do sistema partidário e as consequências do sistema eleitoral sobre as configurações partidárias.

Nesse debate, há uma forte hegemonia dos diagnósticos negativos que salientam a descontinuidade e os incentivos individualistas, gerados pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta, como sendo os principais fatores que fragilizam os partidos políticos brasileiros.

Na perspectiva analítica contida na primeira linha de interpretação, a obra de Lamounier & Meneguello (1986) representa uma síntese do diagnóstico da efemeridade dos partidos brasileiros. O argumento central dos autores é o de que, ao longo da história política do Brasil, as constantes mutações no sistema partidário impediram o estabelecimento de clivagens partidárias com o enraizamento social dos partidos.

A análise dos partidos brasileiros proposta por Lamounier & Meneguello insere-se em uma visão sociológica que toma os partidos europeus como tipo ideal, o que propõe o enraizamento social como elemento essencial da representação política.

Para tanto, segundo Lamounier & Meneguello, o tempo seria uma importante variável no processo de institucionalização e consolidação de partidos com conteúdos ideológicos e programáticos nítidos.

A busca de tais traços em outros sistemas partidários não é exclusiva do caso brasileiro. Em análises sobre a institucionalização dos partidos na América Latina, a ideia de que o enraizamento social é um dos princípios para a existência de um sistema partidário com alguma estabilidade faz parte do itinerário percorrido pelos pesquisadores.

O método analítico baseia-se na comprovação de uma relação entre eleitorado e partido, através de resultados eleitorais mensurados por sua flutuação, assim como o tempo médio de existência dos partidos.

Dessa forma, Lamounier & Meneguello apostam suas análises em uma perspectiva negativista a respeito da efetividade do sistema partidário brasileiro e, por consequência, na impossibilidade de que o legislativo conte com uma representação política galgada em partidos fortes.

GLOSSÁRIO

COMISSÕES ESPECIAIS: ao contrário das comissões permanentes, as comissões especiais são criadas para analisar um tema momentâneo. Seu prazo de funcionamento é pré-estabelecido.

GLOSSÁRIO

GRANDE EXPEDIENTE: sessão ordinária da Câmara dos Deputados destinada à análise e votação de projetos sujeitos à apreciação do plenário.

3.4. O SISTEMA ELEITORAL DE LISTA ABERTA E O INDIVIDUALISMO NO LEGISLATIVO

Ainda nas análises que salientam a fragilidade dos partidos brasileiros, mas agora sob uma perspectiva institucional, Scott Mainwaring (1999), juntamente com Lamounier & Meneguello, dá realce à “fluidez” dos partidos devido, sobretudo, às características do sistema eleitoral. Nota-se aqui que a análise volta-se para um determinado elemento da estrutura institucional, constituído pelas regras eleitorais, tratando-se, portanto, da “porta de entrada” do legislativo.

Cabe esclarecer que sistema proporcional representa uma fórmula para a eleição do legislativo, que no Brasil é utilizada para a eleição da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

No sistema proporcional, procura-se que cada partido ocupe no legislativo um número de cadeiras correspondentes ao seu percentual de votação. Assim, se um partido obteve 15% dos votos para uma determinada Casa Legislativa, espera-se que este partido preencha 15% das vagas existentes no legislativo. Já a lista aberta dá ao eleitor a possibilidade do voto individual no candidato de sua preferência. É preciso observar que a lista aberta é utilizada apenas no Brasil e na Finlândia.



Figura 5 – Parlamento Finlandês. Apesar de possuir um sistema eleitoral de **LISTA ABERTA**, como o que foi adotado no Brasil, a Finlândia possui uma tradição de partidos com forte enraizamento social.

Na imensa maioria dos países europeus, adota-se a **LISTA FECHADA**, ou seja, a existência de uma lista previamente ordenada pelo partido, cabendo ao eleitor apenas a possibilidade de optar por um ou por outro partido.

As características do sistema eleitoral proporcional de lista aberta conferem, segundo Mainwaring, demasiada autonomia ao político individual que se elege independentemente do partido.

az GLOSSÁRIO

VOTO EM LISTA ABERTA: sistema adotado para a eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores, no Brasil. O voto em lista aberta faculta ao eleitor o direito de votar nominalmente em um candidato para o legislativo, nesses três cargos citados.

az GLOSSÁRIO

VOTO EM LISTA FECHADA: ao contrário do voto em lista aberta, o voto em lista fechada, adotado pela maioria dos países europeus, oferece ao eleitor uma lista pré-ordenada pelos partidos políticos, na qual já estão definidas as posições dos deputados (primeiro lugar, segundo lugar, etc.). O voto em lista fechada confere ao eleitor apenas a possibilidade de escolher em qual partido votará.

A ausência de instrumentos legais que possibilitem aos partidos o controle sobre a distribuição das cadeiras no parlamento seriam os principais empecilhos para a manutenção de um determinado comportamento disciplinado nas votações. O resultado concreto seria a impossibilidade dos líderes de exercerem o efetivo controle e a inconsistência programática dos partidos.

Ainda como “efeito colateral” das regras eleitorais descritas por Mainwaring, o sistema partidário brasileiro estaria condenado à fragmentação provocada pela proliferação das “legendas de aluguel”, devido aos incentivos em termos de recursos, como acesso à propaganda gratuita no rádio e na TV, bem como ao fundo partidário e às migrações de deputados, o que desestimularia a fidelidade e disciplina partidária e estimularia a criação *ad hoc* de novos partidos. Contudo, uma análise mais detida da lei de oferta e procura no mercado eleitoral mostra um resultado oposto ao diagnóstico de elevado fracionamento do sistema partidário brasileiro.

Jairo Nicolau (1996) dá um tratamento empírico a uma das questões mais difundidas como sendo aspecto negativo existente na dinâmica eleitoral-parlamentar brasileira: a fragmentação partidária. Por fragmentação partidária podemos entender um elevado número de pequenos partidos com representação no legislativo. Esse número elevado teria dois efeitos principais sobre a representação política e a construção de coalizões.

O primeiro efeito seria a ausência de um, ou mais, partido(s) majoritário(s). Por consequência, o segundo efeito seria a dificuldade para a formação de coalizões, tanto governistas como oposicionistas.

Com um sistema de representação política composto por um quadro partidário fragmentado, o custo da negociação entre executivo e legislativo seria muito elevado, pois o governo teria, em tese, que atender uma variedade de interesses que, muitas vezes, poderiam ser conflitantes.

Ao analisar empiricamente a tese da elevada fragmentação do sistema partidário brasileiro, Nicolau faz uma distinção entre partidos eleitorais e partidos parlamentares. O primeiro caso é composto pela contagem de todos os partidos com personalidade jurídica que se apresentam no processo de disputa eleitoral. O segundo caso é composto por aqueles que conseguem alguma representação parlamentar.

Apesar de constatar a existência de um quadro partidário com uma elevada taxa de fragmentação, motivada pela possibilidade de troca de legenda e permissão de coligação nas eleições proporcionais, as conclusões de Jairo Nicolau estão longe de apontar para o colapso do sistema. Ao contrário, o autor sublinha a insignificância eleitoral dos pequenos partidos e a existência de uma cláusula de exclusão informal representada pela divisão das sobras eleitorais que favorecem os maiores partidos.

Em outras palavras, embora possa haver um elevado número de partidos disputando o voto do eleitor, apenas alguns conseguem eleger uma bancada com alguma expressão política e numérica no legislativo.

Dessa forma, por meio indireto, o eleitor acaba corrigindo o que, numa primeira vista, poderia ser considerado como um empecilho para o amadurecimento da democracia no Brasil.

3.5. CONCLUSÃO

Nesta unidade tivemos a oportunidade de estudar o arcabouço institucional que emerge da Constituição de 1988, e as primeiras abordagens acerca das dificuldades para uma prática consistente de representação política.

Conforme foi visto, a nova arquitetura institucional manteve o padrão de centralização decisória, tanto no executivo como no legislativo.

O presidente da República ganhou, ou melhor, conservou seus poderes de interferir na agenda do legislativo com os instrumentos, como Medidas Provisórias e pedidos de Urgência e de Urgência Urgentíssima.

Por outro lado, o legislativo também tomou iniciativas para que houvesse uma centralização que pudesse dar mais poderes aos líderes partidários, impedindo, assim, a criação de espaços para uma atuação individualista no interior do legislativo.

Não obstante, não foram poucos os autores que apregoaram a inviabilidade da prática representativa no Brasil e, por consequência, a inviabilidade do amadurecimento do regime democrático.

Alguns desses autores, como Lamounier & Meneguello (1986), afirmaram que a descontinuidade dos sistemas partidários brasileiros, desde o Império até a democratização de 1985, impediu que os partidos criassem uma base social consistente. Assim sendo, os partidos brasileiros eram, segundo os autores, incapazes de cumprir sua função representativa.

Nessa mesma forma negativa de interpretar o sistema partidário brasileiro, Mainwaring (1999) atribui ao sistema eleitoral a "culpa" pela fragilidade dos partidos. Segundo o autor, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, e não os elementos histórico-sociológicos, seria a principal causa da inconsistência dos partidos políticos brasileiros.

Nota-se, aqui, que, embora Mainwaring concorde com as teses de Lamounier & Meneguello, no que concerne à fragilidade do sistema partidário brasileiro, o autor parte de uma característica institucional para explicar e justificar suas expectativas negativas. Para Mainwaring o sistema eleitoral proporcional de lista aberta e a facilidade para a criação de novos partidos seriam a grande causa

para o comportamento individualista e para a elevada fragmentação do sistema partidário.

Entretanto, pesquisadores, como Jairo Nicolau (1996), adotaram metodologias diferentes, do ponto de vista da análise empírica e teórica, para oferecer novas interpretações para o sistema partidário brasileiro.

Para Nicolau, embora exista um elevado número de partidos no Brasil, há de se distinguir entre partidos que existem apenas formalmente, e partidos que, por obterem um percentual de votação mais elevado, exercem uma efetiva representação no legislativo.

BIBLIOGRAFIA

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. São Paulo: FGV, 1999.

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

MAINWARING, Scott. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil. Stanford, California.: Stanford University Press, 1999.

NICOLAU, Jairo Marconi. Multipartidarismo e Democracia. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

UNIDADE 4

O NOVO ENFOQUE SOBRE A ARENA PARLAMENTAR

4.1. INTRODUÇÃO

Na unidade anterior, abordamos a nova arquitetura institucional oriunda da democratização de 1985 e da Constituição de 1988.

Cabe observar que a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte estava na agenda do processo democrático uma vez que era necessária a formulação de um novo ordenamento jurídico e institucional legitimado pelas urnas.

Conforme foi visto, o arcabouço institucional gerado pela Constituição manteve o poder de interferência na agenda do legislativo pelo executivo e favoreceu a centralização do poder decisório no legislativo com a criação do Colégio de Líderes.

Também vimos que muitos dos estudos produzidos logo após a democratização enfatizavam a ausência de condições sociológicas para que tanto os partidos, como o legislativo, exercessem de fato a prática representativa.

É preciso salientar que tais estudos tinham como referência de análise o modelo europeu de sistema partidário, em que os partidos possuem fortes vínculos com seguimentos específicos da sociedade. Tais vínculos foram construídos ao longo de gerações, tendo início na metade de 1800.

O principal argumento para os que comparavam o sistema partidário brasileiro com o europeu era o de que, enquanto na Europa houve uma continuidade de um processo democrático, no Brasil houve uma série de interrupções, impedindo que os partidos se enraizassem socialmente (Lamounier & Meneguello, 1986).

Em um movimento lento, mas contínuo, o foco da análise sobre o processo de consolidação da democracia no Brasil foi deslocando-se da atenção dada para fatores sociológicos, para o foco nos efeitos produzidos pelas instituições. Nesse sentido, ainda que dentro de uma visão pessimista, Mainwaring (1999) salienta os incentivos individualistas gerados pela legislação eleitoral.

Não obstante, o debate teórico produzido por uma corrente da ciência política produziu uma nova maneira de ver o papel das instituições sobre o comportamento dos atores políticos.

Essa corrente, denominada **NEOINSTITUCIONALISMO**, nasce nos Estados Unidos e fornece critérios e ferramentas para analisar o funcionamento do legislativo, o que, no Brasil, vai provocar uma reviravolta na perspectiva de análise do sistema partidário.

GLOSSÁRIO

NEOINSTITUCIONALISMO: movimento teórico que atribui às regras institucionais o poder de condicionar as estratégias dos atores. O neoinstitucionalismo surge nos Estados Unidos no começo dos anos 80. Embora muito utilizado pela ciência política e, sobretudo, nos estudos sobre o legislativo, o neoinstitucionalismo também é utilizado pela sociologia e, em menor escala, pela antropologia.



Figura 6 – O Congresso dos Estados Unidos é um dos legislativos sobre o qual existe o maior número de pesquisas publicadas. Esse legislativo também serviu de inspiração para os estudos produzidos pelo neoinstitucionalismo.

4.2. O NEOINSTITUCIONALISMO E O DEBATE SOBRE AS REGRAS INSTITUCIONAIS

As ciências sociais (antropologia, ciência política e sociologia) podem ser divididas em dois grandes grupos teóricos:

- Estruturalismo
- Teoria da Ação

Esses dois grandes grupos são compostos por correntes. No grupo Estruturalista, estão as correntes teóricas que enfatizam os fatores históricos, econômicos, sociais e culturais como determinantes do processo social.

Já a Teoria da Ação enfatiza o papel do sujeito como ator social e político. Dentro desse grupo, estão a teoria da escolha racional e o **NEOINSTITUCIONALISMO**.

No primeiro caso, a teoria da escolha racional incorpora elementos das ciências econômicas para afirmar que os sujeitos, atores, são motivados por razões egoístas, ou seja, agem visando obter o máximo de vantagens possíveis. Por conta disso, são movidos por escolhas baseadas em critérios de estrita racionalidade.

O neoinstitucionalismo, por sua vez, aponta que, mesmo sendo os atores motivados por razões egoístas, suas escolhas são condicionadas pelas regras institucionais e, portanto, a racionalidade de suas escolhas envolve um comportamento estratégico orientado para que o máximo de vantagens seja obtido, apesar das limitações impostas pelas instituições.

Em outras palavras, segundo o neoinstitucionalismo, a **AÇÃO ESTRATÉGICA** dos atores procura combinar os seus objetivos com os limites estabelecidos pela estrutura institucional. Isso significa que, para compreender o comportamento estratégico dos atores, comportamento estratégico entendido aqui como a compatibiliza-

SAIBA MAIS



O **neoinstitucionalismo** procura interpretar as estratégias dos atores políticos levando em conta as regras do jogo.

GLOSSÁRIO

AÇÃO ESTRATÉGICA: comportamento empreendido pelos atores políticos com vistas a atingirem determinado objetivo. É componente da ação estratégica o cálculo dos custos e dos benefícios que fazem parte do objetivo definido pelos atores políticos.

ção entre objetivos racionais e regras institucionais, é necessária a observação da estrutura institucional de um país.

Dessa forma, em um país com um **SISTEMA DE GOVERNO PARLAMENTARISTA**, no qual o comando político fica a cargo do primeiro-ministro, a estratégia dos partidos e dos parlamentares adquire padrões diferenciados em relação às estratégias formuladas pelos mesmos atores em países presidencialistas.

Nos estudos sobre o funcionamento do legislativo, o neoinstitucionalismo produziu o maior volume de pesquisas e publicações.

Conforme nos mostra Limongi (1994), as linhas de interpretação do legislativo, produzidas pelo neoinstitucionalismo, podem ser divididas em três:

- Distributivista
- Informacional
- Partidária

Para a linha distributivista, o comportamento do parlamentar é motivado por um único objetivo: a sua reeleição.

Dessa forma, os parlamentares buscam, incessantemente, aprovar projetos de lei que destinem recursos públicos para sua base eleitoral. Agindo dessa forma, o parlamentar, segundo a linha distributivista, elevaria de forma significativa as suas chances de reeleição.

A linha informacional, segundo Limongi, parte do princípio de que a busca individual por recursos para as bases eleitorais pode produzir efeitos nocivos, com a aprovação de projetos de lei sem uma análise detalhada sobre suas possíveis consequências.

Com isso, a melhor garantia para a reeleição seria a aprovação de leis que passassem por uma análise aprofundada. Para tanto, um dos requisitos fundamentais para a linha informacional é a especialização do parlamentar em um conjunto restrito de temas.

Por outras palavras, como não é possível que todos os parlamentares se tornem especialistas num conjunto amplo de temas, é necessário que cada grupo se especialize em temas mais restritos. Assim sendo, a especialização e a informação de alguns parlamentares acerca de um assunto específico torna-se a garantia, para a maioria dos parlamentares, de que a aprovação de uma legislação terá um resultado positivo.

Por fim, ainda segundo Limongi, a linha partidária do neoinstitucionalismo nos diz que o partido político é o principal instrumento de coordenação do comportamento dos parlamentares e de resolução de conflitos.

Cabe notar que, para as linhas distributivistas e informacionais, o que prevalece é a ação individualista, ou seja, os parlamentares não encontram, no interior do legislativo, limites para a sua busca pessoal pela reeleição.

GLOSSÁRIO

SISTEMA DE GOVERNO PARLAMENTAR:

sistema no qual o poder executivo é exercido pelo primeiro-ministro. Este é escolhido pelo próprio parlamento. O primeiro-ministro pertence ao partido ou à coalizão majoritária e não possui tempo de mandato pré-estabelecido. Seu mandato dura enquanto seu partido, ou coalizão, for majoritário, ou merecer (o primeiro-ministro) a confiança do parlamento.

Já para a linha partidária, o cumprimento das metas programáticas do partido é a principal garantia de reeleição para os parlamentares, pois, uma vez que o partido conserve uma imagem positiva junto aos eleitores, essa imagem positiva se transformará em votos que garantirão a reeleição destes políticos.

Então, como analisar o legislativo a partir dos pressupostos destas três linhas?

Como já foi visto, o neoinstitucionalismo parte do princípio de que as regras institucionais influenciam o comportamento estratégico dos **ATORES POLÍTICOS**. Assim sendo, no tocante ao legislativo, o regimento interno é a principal ferramenta para que possamos analisar que tipo de comportamento podemos encontrar.

Em legislativos nos quais existe uma maior descentralização, é possível que os comportamentos previstos pelas linhas distributivista e informacional predominem. Mas, em legislativos nos quais o poder de decisão é centralizado, é possível que os partidos políticos disponham de instrumentos para controlarem seus parlamentares, conforme preconiza a linha partidária.

4.3. VOTAÇÕES NOMINAIS E COMPORTAMENTO PARTIDÁRIO

A atenção recentemente dada à dinâmica do legislativo brasileiro constitui ponto importante da pauta da ciência política brasileira, com os trabalhos pioneiros de Figueiredo e Limongi, realizados na metade da década de 90 e depois reunidos em um único volume.

A partir das constatações de **FIGUEIREDO** e **LIMONGI** (1999), houve uma mudança na concepção que até então salientava a incapacidade dos partidos brasileiros de exercer efetivo controle sobre o comportamento de suas bancadas no Congresso Nacional e, mais especificamente, na Câmara dos Deputados.

Figueiredo e Limongi se debruçam sobre um significativo número de votações nominais, ocorridas na Câmara dos Deputados no período de 1889 a 1994, e constatam que a regra geral é as bancadas votarem conforme a orientação dos líderes partidários. Essa constatação surpreende a imensa maioria dos pesquisadores uma vez que os diagnósticos eram predominantemente negativos.

O fato é que, até então, as análises extraíram prognósticos sobre o comportamento dos partidos no legislativo baseando-se em fatores externos ao parlamento.

Diante disso, a visão de que os incentivos ao individualismo exacerbado gerado pelo sistema eleitoral seriam reproduzidos no interior do legislativo era muito mais fruto de deduções do que resultados de testes empíricos que levassem em conta o peso das estruturas institucionais nas escolhas dos atores políticos.

az GLOSSÁRIO

ATORES POLÍTICOS: ator político ou atores políticos são todos aqueles que exercem alguma função em determinado sistema político. Os atores políticos podem ser individuais ou coletivos. Quando um parlamentar age de forma isolada, ele pode ser considerado um ator individual. Quando vários parlamentares agem em nome de seu partido, tal partido pode ser visto como um ator coletivo.

SAIBA MAIS



Esse livro, de **Argelina Figueiredo** e **Fernando Limongi**, é fundamental a todos aqueles que desejam saber um pouco mais sobre o legislativo brasileiro.

Em outras palavras, ao confrontarmos duas características da estrutura institucional brasileira, sistema eleitoral e estrutura interna da Câmara dos Deputados, encontramos um paradoxo que não se manifesta na maioria das democracias avançadas que é, de um lado, ausência de controle na “porta de entrada” do legislativo e, por outro lado, a centralização do poder decisório no interior do legislativo, que reduz de modo substancial os espaços nos quais a ação individual do parlamentar, sem a anuência do líder partidário, possa trazer algum benefício conversível em dividendo eleitoral.

4.4. O CICLO VIRTUOSO DA FUNÇÃO GOVERNATIVA

Encerrando o conteúdo desta disciplina, resta analisar o novo enfoque a respeito da **FUNÇÃO GOVERNATIVA**, entendida aqui como a proposição e o controle da execução de **POLÍTICAS PÚBLICAS** por parte dos partidos políticos.

Conforme foi visto na unidade 2, o vínculo entre partidos e Estado era considerado um elemento negativo para o enraizamento social dos partidos políticos.

Maria do Carmo Campello de Souza (1980) argumentou que o sistema partidário que surgiu em 1945 trouxe consigo os elementos autoritários e centralizadores do Estado Novo. Nesse sentido, segundo a autora, os partidos foram criados de cima para baixo, privilegiando seus vínculos com o Estado.

Oferecendo uma visão oposta, Rachel Meneguello (1998) nos diz que o vínculo entre partidos e Estado pode possuir aspectos positivos.

Evidentemente existe, além da diferença de perspectivas teóricas entre as autoras, uma diferença de períodos analisados. Enquanto Campello de Souza analisa o período 1945/1964, Meneguello analisa o pós 1985.

Meneguello estuda o período de 1985 até 1997, analisando as composições ministeriais dos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique.

A autora mostra que a distribuição dos ministérios nestes governos seguiu um critério predominante partidário, seja em função de sua representação no Congresso Nacional, seja em função das configurações regionais.

Isso significa que partidos com o maior número de deputados e senadores, com um eleitorado concentrado nos estados mais populosos, e com o maior número de governadores de estado, ocupavam ou uma quantidade maior de ministérios, ou os ministérios de maior visibilidade pública.

Um ponto importante a ser ressaltado é o contraste entre a análise de Maria do Carmo Campello de Souza, anteriormente citada, e

GLOSSÁRIO

FUNÇÃO GOVERNATIVA: formulação e execução de ações governamentais compatíveis com os cargos ocupados. A função governativa pode ser exercida pelo chefe do executivo (presidente da República, governador ou prefeito), ou pelos partidos que controlam ministérios ou secretarias.

GLOSSÁRIO

POLÍTICAS PÚBLICAS: ações implementadas pelo governo para atender aos cidadãos. Orientação, planejamento e execução de planos na área de saúde, educação, cultura, agricultura, segurança pública, entre outras.

a de Rachel Meneguello. Na primeira, a importância do acesso dos partidos às arenas decisórias limitou a capacidade destes em estabelecer vínculos de lealdade com segmentos sociais, pois sua vinculação ao Estado exigia que a lealdade fosse, sobretudo, a este.

Já no segundo caso, Rachel Meneguello vê como sendo positiva a ocupação partidária dos ministérios, pois a existência do que a autora chamou de ciclo virtuoso permite o teste das políticas públicas implementadas por estes partidos durante sua permanência em determinada área ministerial.

Desse modo, o que Rachel Meneguello afirma é que a negociação constituída pela distribuição de ministérios pelo presidente da República, em troca de apoio no Congresso Nacional, ajuda a testar a capacidade governativa dos partidos.



Figura 7 – Esplanada dos Ministérios

Em outras palavras, aquilo que é visto, muitas vezes, pela imprensa como sendo uma “negociata” ou “um toma lá dá cá”, pode, se executado dentro dos parâmetros legítimos do jogo democrático, produzir resultados políticos positivos.

Que parâmetros são estes?

Não existe uma fronteira nítida que possa separar a negociação legítima e o fisiologismo. Contudo, nas democracias avançadas, esse tipo de negociação ocorre por meio da constituição de coalizões, baseadas em princípios programáticos, ainda que genéricos.

Sendo assim, quando uma negociação é feita por meio de princípios programáticos mínimos, ou seja, quando um partido aceita participar de um governo com a incorporação recíproca de princípios programáticos, podemos definir isso como uma negociação legítima uma vez que tanto governo como partidos aceitaram ceder e incorporar alguns pontos programáticos que pertenciam ou ao governo, ou ao partido que agora fará parte da coalizão governista.

Por outro lado, quando partidos que historicamente estiveram em lados opostos aderem ao governo de plantão, temos um caso típico de fisiologismo. Nesse caso, ocorre uma simples adesão ao governo, na ânsia de ocupar cargos para colocar os cabos eleitorais do partido recém-chegado à base governista.

Nem sempre a distinção entre alianças programáticas e adesão fisiologista é nítida.

Compete aos futuros professores, com base no conteúdo aqui exposto, fornecerem aos alunos instrumentos para uma análise crítica da prática representativa no Brasil.

4.5. CONCLUSÃO

Nesta unidade vimos que, apesar das expectativas negativas acerca da consolidação democrática no Brasil pós 1985, o enfoque sobre as instituições mostrou uma realidade.

O movimento teórico intitulado "neoinstitucionalismo" deu à ciência política a possibilidade de considerar o peso das instituições no comportamento estratégico dos atores políticos.

Isso significa que tais atores planejam um determinado comportamento levando em conta o seu objetivo, as possibilidades e os limites impostos pelas regras institucionais para que estes cheguem à meta desejada.

Especificamente com relação aos estudos a respeito do funcionamento do legislativo, o neoinstitucionalismo produziu três linhas explicativas.

A linha distributivista acredita que os parlamentares agem individualmente buscando canalizar recursos públicos para suas bases eleitorais a fim de elevar suas chances de reeleição.

A linha informacional parte do princípio de que a especialização é um pré-requisito para que a legislação aprovada apresente garantias de bons resultados. Para tanto, os parlamentares são estimulados a fixarem-se em uma comissão e a especializarem-se em alguns temas.

Já a linha partidária vê a execução das metas partidária como o principal meio para reeleição dos parlamentares. Nesse caso, é necessário que os líderes partidários detenham prerrogativas, conferidas pelo regulamento interno do legislativo, para imporem uma disciplina partidária.

Foi com base na explicação produzida pela linha partidária do neoinstitucionalismo que Figueiredo & Limongi (1999), ao observarem as votações nominais na Câmara dos Deputados, constataram que, apesar das campanhas eleitorais individualistas, o regulamento interno do legislativo brasileiro confere aos líderes partidários instrumentos para impor uma disciplina aos seus liderados.

Por outro lado, Rachel Meneguello (1998) nos explica que, os vínculos entre partidos e Estado nem sempre produzem efeitos negativos. Ao contrário, esses vínculos permitem aos eleitores o conhecimento a respeito das formas como tais partidos planejam, conduzem e executam as políticas públicas.

Sendo assim, ainda que os partidos brasileiros não tenham bases sociais sólidas como os partidos europeus, o efeito das regras institucionais produziu um sistema partidário e representativo que atende, em alguma medida, os requisitos para o funcionamento do jogo democrático.

az GLOSSÁRIO

Sistema de governo presidencialista:

sistema de governo no qual existe uma separação entre os poderes legislativo e executivo. O poder legislativo é exercido pelo parlamento, e o poder executivo compete ao presidente da República. Este é eleito pelo voto popular e possui tempo de mandato pré-estabelecido, podendo, ou não, concorrer à reeleição.

BIBLIOGRAFIA

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

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. Boletim Informativo Bibliográfico, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

MAINWARING, Scott. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil. Stanford, California.: Stanford University Press, 1999.

MENEGUELLO, Rachel. Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo: (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e Partidos Políticos no Brasil: (1930-1964). 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

UNIDADE 5 CONCLUSÃO

Nosso estudo se propôs a abordar a evolução dos partidos políticos e do legislativo no Brasil.

Na primeira unidade, vimos uma breve exposição sobre o surgimento dos parlamentos e a posterior consolidação dos partidos políticos como instrumentos de representação política.

Vimos que, no continente europeu, os partidos possuem um forte enraizamento social e que, como produto deste enraizamento, os partidos efetuaram uma série de mudanças institucionais que asseguraram a conquista do sufrágio universal.

Na unidade 2, vimos os primórdios da prática representativa no Brasil Imperial e no Brasil da República Velha. Vimos que, ainda que existissem dois partidos durante a Monarquia, sua efetividade era nula.

Já na República Velha (1889/1930), a política brasileira era dominada por uma oligarquia rural. Os partidos políticos atuavam apenas no âmbito estadual. As eleições, além de uma participação insignificante, eram marcadas pela corrupção e pelo voto de cabresto.

Essa estrutura política durou até 1930, quando Getúlio Vargas assume o poder e, em 1937, instaura o Estado Novo, período ditatorial que vai até 1945.

Vimos ainda, nessa unidade, que a primeira experiência de democracia de massas no Brasil inicia em 1945 e dura até 1964, quando o golpe militar instaura um novo período autoritário que extingue os partidos, cria o bipartidarismo e reduz os poderes do legislativo.

Contudo, ainda na unidade 2, vimos que o bipartidarismo criava um dilema para o regime militar, possibilitando a nítida identificação de quem era contra o autoritarismo ou a favor deste, gerando o que chamamos de “eleições plebiscitárias”, ou seja, eleições nas quais se vota contra o governo ou a favor dele.

Para escapar dessa armadilha, o regime militar dissolve o bipartidarismo e instaura o multipartidarismo em 1979, com o objetivo de dividir a oposição, reduzindo suas possibilidades de canalizar e capitalizar o voto da oposição para um único partido, ou seja, para o regime militar. Uma oposição dividida favoreceria o partido governista.

Não obstante, tal estratégia não surtiu o efeito desejado. Nas eleições de 1982, quando o regime permite a eleição direta para governador de estado, a oposição vence no sul e no sudeste, e desencadeia a campanha por eleições diretas para presidência da República.

Tal desejo se materializava na proposta de emenda constitucional, conhecida como “Emenda Dante de Oliveira”.

Apesar de não aprovada a proposta de eleição direta, há uma forte mobilização política em torno da candidatura de Tancredo

Neves, que seria eleito presidente da República pelo Colégio Eleitoral em 1984.

Tancredo morre antes de tomar posse como presidente e em seu lugar assume o então vice-presidente, José Sarney.

Na unidade 3, vimos os primeiros passos da redemocratização do Brasil, iniciada em 1985 e a nova arquitetura institucional gerada pela Constituição de 1988.

Vimos que a nova arquitetura institucional, então gerada, apresentava traços de continuidade do regime militar no que se refere à centralização de poderes nas mãos do executivo, com várias prerrogativas de iniciativa legislativa e de interferência na agenda do legislativo, que, por conta de sua adaptação à nova Constituição, também centralizou o poder decisório na arena parlamentar.

Ainda assim, as teses que analisavam o sistema partidário pós 1985 eram céticas quanto à possibilidade de efetiva representação política por parte dos partidos, uma vez que estes não possuíam enraizamento social e que a legislação eleitoral, com o voto em lista aberta, favorecia o individualismo nas campanhas para o legislativo (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986).

Na unidade 4, vimos que, apesar dos diagnósticos negativos, as regras institucionais no interior do legislativo acabaram impondo aos parlamentares uma disciplina partidária, o que se traduziu no fortalecimento dos partidos na arena legislativa e, por consequência, o ciclo virtuoso da função governativa (MENEGUELLO, 1998).

Esse novo enfoque foi possível graças aos instrumentos teóricos e analíticos criados pelo neoinstitucionalismo (LIMONGI, 1994) e à sua introdução pioneira na ciência política brasileira, quando Figueiredo e Limongi (1999) analisam as votações nominais na Câmara dos Deputados.

A partir desses novos enfoques, foi possível perceber que o vínculo entre partidos e Estado não era apenas um aspecto negativo (SOUZA, 1980), mas uma característica da institucionalização da democracia no Brasil, que poderia ter efeitos positivos (MENEGUELLO, 1998), ainda que isso possa causar estranheza aos pesquisadores estrangeiros (MAINWARING, 1999).

O fato é que o Brasil percorreu uma trajetória histórica e política diferente da trajetória percorrida pelos países europeus e pelos Estados Unidos.

E esta pode ser vista como a principal conclusão desta disciplina.

Enquanto nos países europeus e nos Estados Unidos os parlamentos e os partidos políticos nascem de movimentos gerados pela sociedade, no Brasil estas mesmas instituições (parlamentos e partidos) são primeiro concebidas e geradas pelo próprio Estado para, somente depois, estabelecerem algum vínculo com a sociedade.

Contudo, essa inversão de roteiro não é impeditiva para a consolidação da democracia e da prática representativa brasileira.

De 1985 a 2009 (ano em que este texto foi escrito), temos vinte e quatro anos de democracia ininterrupta. Este constitui o maior período de exercício da democracia de massas no Brasil.

Isso pode parecer pouco quando comparado com as democracias avançadas (européia e norte-americana), mas é um período razoável para os padrões brasileiros.

Apesar de todas as mazelas, como corrupção, desigualdade social e demagogia, compete aos professores ajudar a formar uma consciência de cidadania nos alunos uma vez que a educação é a base para todo e qualquer avanço no campo social.

Para finalizar, cabe lembrar uma célebre frase de **WINSTON CHURCHILL**: “A democracia é o pior dos regimes, exceto todos os outros”.

 **PERSONALIDADE**



Winston Churchill, um dos mais importantes personagens do século XX, foi primeiro-ministro da Inglaterra entre 1940 e 1945. Churchill conduziu seu país na Segunda Guerra Mundial e se notabilizou pela personalidade forte e pelo dom da oratória. Em seu discurso de posse, Churchill afirmou: “Nada tenho a prometer a esta nação a não ser trabalho, sangue, suor e lágrimas”.

BIBLIOGRAFIA

- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. São Paulo: FGV, 1999.
- LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. Boletim Informativo Bibliográfico, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.
- MAINWARING, Scott. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- MENEGUELLO, Rachel. Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo: (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e Partidos Políticos no Brasil: (1930-1964). 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.