



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Leonardo Martins Barbosa


**Conflito partidário e ordem política: PMDB, PSDB e PT na Nova
República**

Rio de Janeiro

2019

Leonardo Martins Barbosa

Conflito partidário e ordem política: PMDB, PSDB e PT na Nova República



Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Augusto Coelho Guimarães

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

B238 Barbosa, Leonardo Martins.
 Conflito partidário e ordem política: PMDB, PSDB e PT na Nova
 República / Leonardo Martins Barbosa. – 2019.
 184 f.

 Orientador: Cesar Guimarães.
 Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
 Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

 1. Partidos políticos - Teses. 2. Ciência Política – Teses. I.
 Guimarães, Cesar. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
 Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Leonardo Martins Barbosa

Conflito partidário e ordem política: PMDB, PSDB e PT na Nova República

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 15 de março de 2019.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cesar Augusto Coelho Guimarães (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof^ª. Dra. Ingrid Piera Andersen Sarti
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Jorge Gomes de Souza Chaloub
Universidade Federal de Juiz de Fora

Rio de Janeiro

2019

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

DEDICATÓRIA

Para Mila

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio que recebi durante todo meu doutorado. É natural, portanto, que reserve este pequeno espaço para algumas palavras de gratidão.

Ao meu orientador, Cesar Guimarães, pela paciência e confiança que me permitiram amadurecer o argumento da tese. Sua leitura rigorosa, atenta e crítica me estimulou a aprofundar pontos decisivos de minha reflexão.

Agradeço à minha família, Valmir, Alzira, Julia, Alejandro, Isabel e Santiago, não apenas pelo apoio que deles recebi durante todo o percurso, mas também por terem estimulado o desenvolvimento de um olhar crítico ao sistema político e social em que vivemos. Em particular, agradeço ao companheirismo e paciência de Tássia Camila, que me ajuda cotidianamente a lembrar do sentido de meu trabalho.

Agradeço também a Pedro Marreca e Gabriel Mendes, sempre prontos para trazerem poesia e música para os momentos de aridez da vida acadêmica e da política nacional.

Às minhas amigas Daniela Daflon e Isabel Auler e ao amigo Leandro Janke pela compreensão e apoio no ambiente de trabalho durante todo o processo.

Menciono também a amizade de Flávia Bozza e Tiago Ventura, com quem conversei frequentemente a respeito da difícil tarefa de pesquisar e se envolver na vida política brasileira. Agradeço também ao colega e amigo Saulo Said pelo inestimável auxílio na coleta de importantes dados que usei em meu trabalho.

Gostaria de destacar a importância da vivência no NECON, em particular a confiança, o aprendizado e a amizade que tive com o professor Fabiano Santos e com os colegas Carolina Almeida e Júlio Canello, com quem muito aprendi e ainda aprendo.

A reflexão que desenvolvi neste trabalho deve muito à minha vivência no IESP-UERJ, instituição pública que reúne alguns dos mais competentes estudiosos da política nacional. Após cinco anos de casa, reforço minha leitura de que não é possível a um povo tomar rédeas de seu destino sem um compromisso decidido do poder público com a produção de conhecimento denso e crítico, especialmente a respeito de objeto tão sensível como a vida política nacional. Agradeço, portanto, a todos os professores e funcionários da casa.

RESUMO

BARBOSA, M. L. *Conflito partidário e ordem política: PMDB, PSDB e PT na Nova República*. 2019. 184 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O objetivo deste trabalho é o de analisar o conflito partidário brasileiro na Nova República. Elegemos para tanto analisar as trajetórias de PMDB, PSDB e PT, partidos centrais, embora de formas diferentes, no regime político nacional. O argumento fundamental que desenvolvemos é o de que a dinâmica partidária brasileira é caracterizada, de um lado, pela interação entre partidos oriundos da própria ordem, que denominamos como partidos do “establishment”, e, de outro, pelo processo de inserção de partidos de origem “outsider”. Nossa análise parte de uma crítica ao conceito de sistemas partidários e propõe, alternativamente, analisar a interação entre os partidos a partir de seus diferentes elos com a ordem política e social vigentes. Seguimos então três etapas. Primeiro, discutimos a origem e evolução histórica da ordem política republicana no Brasil, de maneira a melhor entender suas crises. Em seguida, interpretamos a ação política do PMDB na década de 1980, com a defesa da “transição moderada” e, depois, do PSDB e de seu discurso da “estabilidade” como tentativas de oferecer respostas aos dilemas históricos da ordem republicana e, assim, consolidar o novo regime. Por fim, analisamos a inserção política do PT na ordem política e sugerimos que sua condição de “outsider” deve ser levada em consideração como uma condicionante na análise de sua trajetória e experiência de governo.

Palavras-chave: Partidos políticos. Sistemas partidários. PT. PMDB. PSDB. História política.

ABSTRACT

BARBOSA, M. L. *Party Conflict and Political Order: PMDB, PSDB, and PT in the “Nova República”*. 2019. 184 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This dissertation aims to analyze the Brazilian party conflict in the contemporary political regime, usually known as “Nova República” [New Republic]. We argue that the party dynamics in Brazil is characterized, on the one hand, by the interaction of parties originated within the political order of the country, and that we name as the “establishment” parties; and, on the other, by the process of insertion of parties that have an “outsider” origin. In order to proceed as such, we have chosen to analyze the trajectories of the three parties we have considered to have been central in the last decades: PMDB, PSDB and PT. Our analysis stems from a critique of the concept of party system and proposes an analysis of the political parties based on the different bonds they have established with the prevalent political and social order. We follow thereafter three basic steps. First, we discuss the origin and historical evolution of the republican political order in Brazil so as to better understand its crises. Afterwards, we interpret the political action of PMDB during the 1980s, when the party defended an agenda of moderate political transition, the “transição moderada”; and that of PSDB, with its discourse based on the idea of stability, “estabilidade”, as two different attempts to solve historical dilemmas faced by the republican political order and, therefore, to consolidate the new regime. Finally, we analyze the insertion of PT in the political order and suggest that its “outsider” condition must be taken into consideration as a conditioning factor in the analysis of its trajectory and governing experience.

Key-words: Political parties. Party systems. PT. PMDB. PSDB. Political history.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA — Aliança Renovadora Nacional
CGT — Confederação Geral dos Trabalhadores
CLT — Consolidação das Leis Trabalhistas
CUT — Central Única dos Trabalhadores
DEM — Democratas
MDB — Movimento Democrático Brasileiro
PCB — Partido Comunista Brasileiro
PCdoB — Partido Comunista do Brasil
PDC — Partido Democrata Cristão
PDT — Partido Democrático Trabalhista
PFL — Partido da Frente Liberal
PL — Partido Liberal
PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP — Partido Popular
PP — Partido Progressista
PRF — Partido Republicano Federalista
PRM — Partido Republicano Mineiro
PROS — Partido Republicano da Ordem Social
PRP — Partido Republicano Paulista
PRR — Partido Republicano Riograndense
PSD — Partido Social Democrático
PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira
PSP — Partido Social Progressista
PT — Partido dos Trabalhadores
PTB — Partido Trabalhista Brasileiro
UDN — União Democrática Nacional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 —	Duração dos regimes políticos no Brasil.....	56
Tabela 2 —	Eleições presidenciais.....	60
Tabela 3 —	Crescimento do produto real por setor (1900-1929).....	66
Tabela 4 —	População por estado.....	67
Tabela 5 —	Número médio de candidatos por vaga (Assembleias Legislativas)...	71
Tabela 6 —	Evolução do PSD.....	71
Tabela 7 —	Fracionalização da Câmara dos Deputados (1945-1962).....	72
Tabela 8 —	Número médio de candidatos por vaga (Câmara dos Deputados).....	73
Tabela 9 —	Eleições em São Paulo para governador e senador.....	80
Tabela 10 —	Evolução dos Partidos na Câmara dos Deputados.....	86
Tabela 11 —	Filiação a novos partidos pelos membros da ARENA e do MDB na Câmara Federal, janeiro de 1981.....	95
Tabela 12 —	Filiação a novos partidos pelos membros da ARENA e do MDB na Câmara Federal, agosto de 1981.....	96
Tabela 13 —	Parlamentares oriundos da ARENA na Constituinte, 1987.....	97
Tabela 14 —	População Urbana no Brasil.....	103
Tabela 15 —	Crescimento Demográfico nas duas maiores cidades do Brasil.....	103
Tabela 16 —	Eleitorado – Câmara dos Deputados.....	104
Tabela 17 —	Congressistas fundadores do PSDB por região do país.....	126
Tabela 18 —	Percentual de ministros oriundos de São Paulo por governo.....	127
Tabela 19 —	Distribuição dos Candidatos dos Cinco Partidos à Câmara Federal e à Assembleia Legislativa em 1982 por Nível de Escolaridade.....	147
Tabela 20 —	Evolução da Distribuição da População por Nível de Educação (%) 1960-1990.....	148
Tabela 21 —	Distribuição de Votos do PT no País (%).....	150
Tabela 22 —	Percentual dos votos destinados a Lula por região.....	152
Tabela 23 —	Evolução do número de governos estaduais.....	156
Tabela 24 —	Evolução do número de prefeituras.....	158
Tabela 25 —	Prefeituras em cidades com segundo turno.....	159
Tabela 26 —	Candidaturas lançadas em cidades com segundo turno.....	160

Tabela 27 — Tamanho médio das coligações em eleições municipais (todos os municípios).....	162
Tabela 28 — Tamanho médio das coligações eleições municipais (municípios com segundo turno).....	162
Tabela 29 — Emendas constitucionais revisoras e administrativas.....	173
Tabela 30 — Emendas constitucionais revisoras.....	174
Tabela 31 — Evolução das emendas revisoras.....	176
Tabela 32 — Apoio a candidatos do PT em cidades com segundo turno.....	179
Tabela 33 — Apoio a candidatos do PSDB em cidades com segundo turno.....	179
Tabela 34 — Apoio a candidatos do PMDB em cidades com segundo turno.....	180

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	OS PARTIDOS E A ORDEM	20
1.1.	Sistemas partidários: conceito e crítica	20
1.2.	Estabilidade democrática: origem e significado	28
1.3.	Gramsci e Schattschneider	35
1.4.	“Establishment” e “outsiders”	41
1.5.	A política como experiência	47
2	O CONCERTO FEDERATIVO BRASILEIRO	52
2.1.	Federalismo: princípio incontestado	52
2.2.	A política de acomodação: gênese e crise	57
2.3.	Tentativa de novo equilíbrio	69
2.4.	A questão paulista	76
2.5.	O competidor indesejado	82
3	DO PMDB AO PSDB: A LONGA TRANSIÇÃO	92
3.1.	PMDB: de oposição à ditadura a partido da ordem	92
3.2.	A liderança pemedebista e a “transição moderada”	99
3.3.	Crise e debilidade dos primeiros governos civis	110
3.4.	O PSDB e o protagonismo paulista	119
3.5.	A promessa de estabilidade	129
4	O PT E A INTEGRAÇÃO DEFENSIVA	135
4.1.	O trabalho na política	135
4.2.	Um partido “outsider”	146
4.3.	A inserção desigual	154
4.4.	Radicalismo e moderação: o PT e o “establishment”	164
4.5.	O imperativo da defesa	171
	CONCLUSÃO	183
	REFERÊNCIAS	186

INTRODUÇÃO

Uma das características mais marcantes da dinâmica política brasileira atual é a competição eleitoral entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Por muito tempo, cultivamos a visão de que o conflito partidário no país girava fundamentalmente em torno desses dois partidos. Ela se justifica: nas eleições presidenciais, há nítido protagonismo das duas legendas nas mais de duas décadas que se estendem entre 1994 e 2018. No curso desse período, ambos apresentaram candidatos em todas as eleições presidenciais e, significativamente, apenas na primeira e na última não garantiram as duas maiores votações em primeiro turno; nas demais, os dois partidos foram os protagonistas incontestes da disputa pelo cargo político mais proeminente da república. Na ciência política, em particular na literatura sobre sistemas partidários, essa competição traduziu-se na ideia de polarização, por meio da qual a disputa presidencial foi alçada à condição de centro organizador da competição eleitoral no país.

Não discordamos do lugar central ocupado por ambos na política nacional. Acreditamos, entretanto, que o conceito de polarização empregado para analisar a contenda entre os dois é insuficiente para a compreensão da dinâmica que caracteriza o conflito partidário no Brasil. O objetivo fundamental deste trabalho, portanto, é o de oferecer uma interpretação alternativa à prevalente na literatura especializada para a história política brasileira e para o protagonismo presidencial desses dois partidos. Nesta introdução, apresentamos o argumento em traços gerais, que se ergue a partir de quatro questões básicas.

A primeira refere-se ao fato de que o protagonismo desses partidos, e em particular aquele do PSDB, criado apenas em 1987, sucede ao momento inicial de governo civil que, em geral, é frequentemente subestimado nas análises do conflito partidário, preocupadas em buscar uma ordem sistêmica na década de 1990. Entretanto, a principal característica da dinâmica política nacional na segunda metade da década de 1980 é o amplo protagonismo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na condução da agenda pública. Com raras exceções, não se discutem as razões pelas quais esse protagonismo minguou a partir da década de 1990, ou sobre o novo papel desempenhado pelo partido.¹ Apesar disso, o PMDB permanece como partido com o maior número de prefeituras no Brasil; entre 2003 e 2018

¹ Para exceções interessantes, ver a discussão sobre a evolução da agenda governista no PMDB em MACIEL (2014) ou a ideia de coalizão de veto em NOBRE (2013).

revezou com o PT a condição de maior bancada da Câmara dos Deputados e manteve-se como maior partido no Senado. Reforcemos ainda o lugar central não apenas do PMDB, mas de outros partidos que povoam o Congresso: juntos, PT e PSDB nunca chegaram a deter sequer 35% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Em consequência, embora tenham, de fato, protagonizado a disputa presidencial e se alternado no cargo desde 1994, ambas as agremiações sempre governaram com amplas coalizões de partidos, dentre os quais achamos legendas que vieram a ocupar o governo federal com frequência maior do que as duas legendas em tese protagonistas – é o caso de partidos como o próprio PMDB e o Partido Progressista (PP).

A segunda questão refere-se à ausência de discussão substantiva sobre a relação entre a adoção do modelo neoliberal de economia política no começo da década de 1990, e a paralela emergência do protagonismo de PT e PSDB no cenário nacional. Essa transição econômica no país é eminentemente analisada sob a ótica da literatura das modalidades de capitalismo. Nela, as modificações no regime econômico brasileiro são entendidas como reação da elite política à nova realidade da economia global após a queda do muro de Berlim e a consolidação de um modelo financeiro liberalizado. Pouco se diz, no entanto, a respeito da relação entre o cenário econômico e a dinâmica de conflito partidário nacional. É importante frisar que há interpretações que associam o crescimento do PSDB à adoção dessas novas políticas. De acordo com esse argumento, o PSDB teria desde seu início uma inclinação neoliberal e, portanto, seu fortalecimento responderia pelas mudanças econômicas verificadas no começo da década de 1990 (PILATTI, 2008; VIEIRA, 2012).

Essa explicação, entretanto, é limitada por sublinhar a importância de apenas um partido, sem cuidar da dinâmica partidária em que ele está inserido. Não se explica, portanto, como em um lapso de tempo de dez anos foi desarmada uma coalizão partidária defensora de preceitos sociais e econômicos nacional-desenvolvimentistas², para formar-se outra, tão ampla quanto a primeira, mas de orientação programática significativamente distinta – ambas, anote-se, com a participação determinante do PMDB. É certo que as mudanças empreendidas na economia dos Estados Unidos desde a década de 1980 e a influência desse país sobre o Brasil e o mundo são fatores determinantes na reorientação da política econômica nacional. Entretanto, cumpre não subestimar os interesses que amarravam as elites civis ao modelo de desenvolvimento que se erguera nas décadas anteriores. Assim sendo, mesmo ao se considerar

² O termo nacional-desenvolvimentismo aqui é empregado no sentido dos mecanismos de economia política que se cristalizaram no Estado brasileiro no curso do século XX. Não entramos aqui nos inúmeros significados que o termo assumiu no curso das últimas décadas de história. A respeito dos mecanismos de política econômica que foram alterados, ver, por exemplo, CRUZ (2007), PEDERSEN (2008) e BOSCHI (2011).

a onda global produzida por Reagan e Thatcher, ocorreu também um reequilíbrio político nacional que não pode ser explicado sem se ter em conta a dinâmica partidária.

A terceira questão é centrada precisamente na relação entre o PMDB e os dois protagonistas das disputas presidenciais. Há duas formas predominantes de se analisar a relação entre, de um lado, PT e PSDB, e, de outro, o PMDB. A primeira se vale da chave modernização versus atraso. Os dois primeiros partidos seriam representantes de uma sociedade capitalista desenvolvida, centrada em São Paulo, e que, portanto, cumpririam os requisitos representativos de partidos modernos. Diferentemente, o PMDB representaria o lado político do Brasil em que os laços de representação política seriam, no mínimo, distorcidos. Na literatura de sistemas partidários, essa diferença aparece quando se caracteriza PT e PSDB como partidos ideológicos, ou programáticos, em contraponto à classificação do PMDB como apenas governista ou fisiológico. Isso explicaria, portanto, por que os dois primeiros estão engajados em uma dinâmica de competição, ao passo que o segundo se vale das táticas de coalizão para triunfar.³ Esse tema relaciona-se com a ideia de que a partir da década de 1990, o Brasil teria começado a consolidar um sistema partidário, relegando, portanto, partidos como o PMDB e o PFL à condição analítica de legendas amorfas (MAINWARING, 1999). Esse argumento tem um forte viés eurocêntrico, e segue fundamentalmente a seguinte lógica: não se adaptando o modelo lá cunhado à realidade aqui encontrada, conclui-se que a segunda só pode ser lida pela chave da ausência, ou do não moderno.⁴

A outra forma em que usualmente se analisa a relação entre essa trinca de partidos é por meio da classificação do PMDB como centro político. Por essa ótica, o partido seria programaticamente moderado. Uma aliança com o PMDB, nesse sentido, seria o passo necessário para se ampliar e moderar a coalizão de governo liderada seja pelo PT, seja pelo PSDB (MELO, CÂMARA, 2012). Visão alternativa seria aquela que, tendo o PMDB por fisiológico, seria indiferente no Congresso aos polos congressuais e participaria, assim, de qualquer governo se lhe for garantido o acesso às benesses oficiais, independentemente de sua orientação programática. Acreditamos, entretanto, acreditamos faltar uma leitura que dê conta do papel central ocupado pelo PMDB na conservação do status quo político e social no Brasil para a qual o termo centro político não é suficiente. Esse ponto é indicativo não apenas da pouca ênfase que usualmente se dá ao lugar do partido na política brasileira, a despeito de sua notória

³ São inúmeros e de diversas áreas os trabalhos que usam de algum modo, não sem razão, essa chave. Por exemplo: NOBRE (2013); ZUCCO (2009); MACIEL (2014).

⁴ Para uma crítica: Fabiano SANTOS (2008) ou VIANNA (1999).

importância, como também da insuficiência do conceito de polarização para oferecer uma interpretação a respeito da interação partidária no Brasil.

Por fim, discordamos da premissa de que parte a literatura de sistemas partidários de que a competição eleitoral ocorre em um espaço neutro de disputa. Desconsidera-se, nessa concepção teórica, a gritante diferença na origem partidária entre PT, PSDB e PMDB. O primeiro, sendo oriundo do mundo do trabalho, apresenta uma trajetória de inserção no sistema político distinto das outras duas legendas. Nesse sentido, a origem e trajetória do PT o sujeitou a uma estrutura de conflito político fundamentalmente desigual com as legendas criadas no seio da ordem política estabelecida. Em outras palavras, acreditamos que esse sistema não apenas regula a competição eleitoral, mas também é parte de um Estado que sedimenta hierarquias sociais e, portanto, não se abre de forma semelhante a todos os partidos que nascem e disputam o poder político em seu interior. Assim, a crítica à premissa do espaço neutro de competição envolve uma análise de ordem sociológica de seus desdobramentos no sistema político.

O argumento desta tese, portanto, foi elaborado a partir das quatro questões apresentadas e as quais podemos dispor nos seguintes temas: 1) a relação histórica entre o momento de construção do protagonismo presidencial disputado por PT e PSDB, e aquele que o antecedeu, o da transição para o governo civil na década de 1980; 2) a relação entre a emergência da polarização entre PT e PSDB e a transição no modelo de economia política do país em direção ao neoliberalismo; 3) a relação que se estabeleceu entre os dois protagonistas da competição presidencial e o PMDB – ou dos demais partidos correlatos, que povoam o Congresso cada vez mais fracionalizado; e 4) a influência dos diferentes tipos de inserção no sistema político sobre a estrutura de conflito que se estabeleceu.

O argumento se inicia, no primeiro capítulo, com a crítica teórica ao conceito de sistemas partidários e de polarização, para, então, sugerir uma abordagem alternativa. Nossa leitura é a de que a literatura de sistemas partidários é insuficiente para entender o lugar e sentido de ação dos principais partidos do sistema político nacional, apesar do largo registro de estudos importantes para a compreensão do funcionamento institucional do país. Sublinhamos, assim, a importância de uma análise centrada na ideia de conflito em detrimento daquela de competição, tendo em vista que o que diferencia a primeira da segunda é a consideração de que o status quo político e social corresponde à expressão de uma das partes. Isso ocorre porque a ordem política traduz no sistema político as contradições sociais e, portanto, o acesso desigual ao poder político. Assim, na medida em que há grupos socialmente marginalizados que encontrem expressão política, há o risco potencial de a ordem política ser ela mesma

questionada, embora não necessariamente o seja. Em suma: a competição se torna conflito quando as contradições existentes na sociedade se traduzem no sistema político. Para operar esse fenômeno de maneira conceitual, usamos dois tipos ideais para caracterizar os partidos: aqueles do “establishment” e aqueles “outsiders”.

É importante destacar que esses tipos ideais não são categorias explicativas, na medida em que não ajudam a prever o comportamento ou estratégia dos partidos. Antes, eles explicitam a diferente relação que cada partido tem com a ordem social e política constituída. Cumpre sublinhar, portanto, que as categorias de “establishment” e “outsider” resumem um aspecto importante da relação entre qualquer partido e a ordem, sem a menor pretensão de ser uma explicação exaustiva das ideologias e programas adotados. Pelo contrário, o que encontramos na história brasileira é uma enorme fragmentação e variedade de propostas ideológicas e trajetórias, tanto entre partidos criados no seio da ordem como dentre aqueles “outsiders”. Assim, esses tipos ideais são importantes para a compreensão da estrutura de conflito partidário que se constitui, a qual devemos levar em consideração para interpretar suas estratégias e programas. Não podemos afirmar, a priori, que um partido do “establishment” ou “outsider” apresentará determinado projeto ou terá determinada estratégia. Assim, é premissa de nosso argumento que nem a ordem, nem seu “establishment” têm contorno monolítico. Antes, este é constituído por um conjunto heterogêneo de visões e interesses que se adaptam continuamente com o propósito de manter de pé os pilares da ordem política e social materializada nas instituições políticas de um país.

Tendo isso em mente, analisamos no segundo capítulo precisamente a evolução da ordem social e política brasileira em seu período republicano, com o fim de destacar os pilares centrais do governo civil representativo no país e analisar os dilemas enfrentados por essa ordem durante o processo de modernização. Tendo em vista a inescapável relação entre ordem política e social, analisamos os fundamentos sociológicos do sistema político brasileiro em sua forma republicana e federativa, a fim de entender os traços básicos do poder político estabelecido no Brasil. O objetivo do capítulo não é o de esgotar a análise de tão longo período histórico, mas o de buscar na evolução institucional do Brasil traços básicos de seu sistema político e da crise vivida em decorrência do processo de modernização do país. Essas crises, em nosso entender, são fundamentais para que compreendamos o sentido e dilema dos partidos que se propuseram a reconstruir a ordem representativa na década de 1980.

A respeito desse tópico, ressaltamos a centralidade do conceito de presidencialismo de coalizão, tal como formulado por Sérgio Abranches, e de seus fundamentos sociológicos

(ABRANCHES, 1988). Esse autor não apenas explora as feições institucionais do modelo político brasileiro, como também deixa claro em sua escrita que essa modelagem legal tem por base uma estrutura social heterogênea e regionalista, sem a qual, segue o argumento, não seria possível entender por que as principais características institucionais do país foram reproduzidas de maneira insistente no curso da história republicana. O sistema político do país seria resposta à sua configuração socialmente heterogênea, que analisamos sob o signo do concerto federativo brasileiro. Com base nesse argumento, identificamos na política de acomodação um aspecto central da convivência política entre as elites políticas regionais brasileiras na ordem federativa.⁵ Com efeito, as dificuldades em adaptar esse *modus operandi* em face do surgimento de atores políticos “outsiders”, notavelmente aqueles oriundos do mundo do trabalho, responde por parte das crises experimentadas pela ordem política nacional de 1930 em diante.

Face aos desafios de ordem estrutural enfrentados pelo “establishment” do país nesse contexto, oferecemos no terceiro capítulo uma interpretação de dois projetos políticos que reputamos fundamentais para o restabelecimento da ordem representativa no país: o PMDB e o PSDB. Argumentamos que tanto o significado da ação pemedebista na década de 1980 quanto o da tucana na década de 1990 foi o de restabelecer os princípios básicos do concerto federativo, modificando-os de maneira a edificar a ordem política representativa em base mais sólida que a das décadas anteriores. Esses dois partidos não foram os únicos que se propuseram a liderar a construção da nova ordem política; mas foram os que, por razões distintas e, não raro, contingentes, assumiram protagonismo nessa tarefa. Destacamos esse momento, portanto, como um de instabilidade do conjunto de partidos e grupos sociais que compunham o “establishment” civil e de reorganização de sua liderança e projeto.

Esse projeto se expressa inicialmente na liderança pemedebista por meio da ideia de “transição moderada”, por meio do qual as principais lideranças pemedebistas tentaram mitigar os fatores que despontavam como causa da instabilidade na última experiência de governo representativa no país. O projeto de “transição moderada”, contudo, esvazia-se no curso do primeiro governo civil e, com ela, a liderança do PMDB. Desde então, o PMDB passa a exercer sua influência por meio do veto a projetos que afetem os interesses que representa sem conseguir, entretanto, concertar os partidos do “establishment” em torno a um projeto de consolidação do novo regime civil. Em fins da década de 1980 o “establishment” do país mergulha em profunda crise, cujo sinal mais inquietante fora o imprevisto resultado das eleições

⁵ O conceito de acomodação é inspirado naquele usado por Arendt Lijphart (1968).

de 1989, quando do desempenho de Lula, do PT, e de Leonel Brizola, do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Entendemos, assim, que o crescente protagonismo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e sua crescente liderança no “establishment” civil deve-se às respostas que suas lideranças procuraram oferecer para essa crise da ordem vivida entre fins da década de 1980 e o início da década de 1990. Nessa perspectiva, destacamos que o sentido da ação tucana é fundamentalmente semelhante àquele do PMDB, qual seja, restabelecer a ordem política nacional seguindo os princípios políticos caros ao “establishment” brasileiro. Herdeiro da agenda da “transição moderada” pemedebista, o partido reivindica no início da década de 1990 a liderança do sistema político nacional, atualizando suas diretrizes, contudo, segundo os interesses do estado de economia mais moderna do país, São Paulo. A promessa fundamental da ação tucana, que leva o partido ao êxito de seu projeto, foi a da estabilidade, não apenas da moeda, mas também do novo regime de governo civil. Sem isso, seria difícil entender como o partido reorganizou uma enorme coalizão capaz de empreender transformações no regime econômico avessas aos interesses da maior parte das elites regionais, como por exemplo a maior centralização da carga tributária e a venda dos bancos públicos estaduais. PMDB e PSDB, no sentido que propomos, representam duas faces da moeda do “establishment” brasileiro e de sua crise. Portanto, ao chamar a atenção para o deslocamento da liderança do concerto federativo brasileiro do PMDB para o PSDB e analisar suas causas, esperamos oferecer possíveis respostas para a mudança no modelo de economia política do “establishment” civil a partir da década de 1990, quando assume indisfarçável tendência à adoção de princípios neoliberais.

No quarto capítulo, por fim, discutimos a inserção do PT no sistema político brasileiro e sua relação com o “establishment”. Argumentamos que a feição “outsider” do PT manteve-se a despeito de seu contínuo crescimento institucional, que se pode verificar em um padrão de inserção política distinta daquela de PMDB e PSDB. Essa leitura nos permite entender a presença e crescimento do PT no sistema político como um processo difícil e turbulento, e que reaviva as crises de ordem estrutural produzidas na ordem política brasileira face o processo de modernização social e econômica. Assim, diferentemente de uma leitura não infrequente, a chegada do PT à presidência em 2003 foi imbuída de um potencial de conflito cuja compreensão é fundamental para entender a instabilidade política no país. Não se trata, portanto, apenas de uma polarização entre PT e PSDB. O que se tem é uma estrutura de conflito político entre, de um lado, um sistema político acuado e seus recursos de coerção, e, de outro, o competidor que tentou se beneficiar dos desequilíbrios e fragilidades no sistema político durante o processo de

modernização do país. Esse conflito está subjacente ao processo eleitoral e pode se manifestar com maior ou menor intensidade. A desigualdade é latente, de forma que modelos de competição eleitoral, baseados em espaços abstratos de disputa, são absolutamente insuficientes para que se apreenda a dimensão do conflito político em curso.

Diferentemente do sentido assumido por partidos originários da ordem política e social vigente, as estratégias de um partido “outsider” são traçadas em função da reação do sistema político à sua entrada e fortalecimento. No caso brasileiro, portanto, destacamos que a análise da estratégia petista deve levar em consideração as mutações e crises do “establishment” a que fizemos referência. Em busca incessante do protagonismo no sistema político, as lideranças petistas flertaram com a moderação e com o radicalismo, a depender da percepção que tinham de suas possibilidades de crescimento na ordem instituída. Nesse sentido, interpretamos a estratégia que se afirmou a partir de fins da década de 1990 no PT fundamentalmente como uma de defesa, tendo em vista a reorganização do “establishment” em torno à liderança tucana. Essa linha estratégia, ademais, deve ser tida em consideração quando da interpretação da política de alianças empreendida no curso dos mandatos presidenciais petistas.

A história da inserção do PT na cena política é aquela de um partido que a todo custo buscou se inserir e ser protagonista num sistema político previamente existente. Esse objetivo, ao menos até o presente, não se realizou plenamente; e as razões para isso serão discutidas nos capítulos que se seguem. O que importa, desta apresentação, é que a história política recente do Brasil dificilmente pode ser compreendida exclusivamente pela ótica da competição eleitoral. A ideia de conflito, alternativamente, nos permite expor tensões oriundas das pressões por abertura de um sistema político forjado por e para uma sociedade hierarquizada e elitista. Não pretendemos, com isso, explicar de maneira exaustiva o comportamento desses três partidos nas últimas décadas. Antes, é objetivo desta tese propor conceitos e análises que nos permitam oferecer uma interpretação dessa história.

1. OS PARTIDOS E A ORDEM

A proposta deste capítulo é realizar uma discussão teórica com o objetivo de apreender o conflito partidário tal como se desenvolveu no mundo moderno. Tendo em vista que não consideramos as teorias predominantes na ciência política plenamente adequadas para responder ao conjunto de indagações que orienta este trabalho, realizamos uma leitura desses fundamentos de maneira a propor um conjunto alternativo de premissas e conceitos que nos permitam desenvolver nosso argumento. Além disso, que o esforço aqui empreendido conforma também uma discussão necessária a respeito da pretensa universalidade do marco teórico que orienta a maior parte das análises institucionais na ciência política. Sem negar a importância desse arcabouço, realizamos aqui uma crítica que nos permite lançar outro olhar sobre a ideia de estabilidade democrática e o conflito político que opera nas instituições representativas do mundo moderno.

1.1. Sistemas partidários: conceito e crítica

O conflito partidário é frequentemente denominado como polarização. Seu emprego refere-se à divisão ideológica do Congresso ou eleitorado, ou ao padrão de competição eleitoral que tende a se repetir, em particular aquele entre PT e PSDB, que protagonizaram a disputa entre 1994 e 2018. O uso desse termo, entretanto, vai além da mera caracterização desses traços no sistema político nacional. Ele também remete a teorias de competição eleitoral e, com isso, deixa de ser descritivo e passa a ser explicativo. Torna-se, portanto, um conceito. Na medida em que isso ocorre, o uso do termo polarização traz questões teóricas a respeito o funcionamento do sistema político nacional, cujas implicações nem sempre são analisadas em muitas de suas dimensões. Nosso objetivo inicial é empreender uma crítica a esse conceito com o intuito de melhor compreendê-lo e, assim, tornar explícitas as limitações ou mesmo os problemas de seu emprego analítico.

O argumento básico em torno do conceito de polarização é o de que a competição entre PT e PSDB pela presidência da república cria polos ao redor dos quais giram os demais níveis

de competição política no Brasil.⁶ Os partidos, nessa leitura, tornam-se parte funcional de um sistema partidário, cuja lógica explica a dinâmica de interação entre eles. O conceito de sistemas partidários, portanto, é usado para classificar e analisar diferentes padrões de ação partidária no contexto global. A categoria de sistemas é oriunda do âmbito das ciências exatas, com aplicação recorrente também nas ciências naturais. Seu objetivo principal é o de apontar um padrão de interações previsível e, em larga medida, independente de vontades individuais; ou seja, são interações dependentes de uma lógica sistêmica. Embora a aplicação dessa categoria na ciência política não apresente a mesma rigidez teórica seu objetivo fundamental é o de apontar um padrão de comportamento dos partidos cujo mérito seria o de conhecer aspectos objetivos que expliquem o comportamento partidário e, portanto, o conflito político em um dado país.

O apreço por essa abordagem teórica tem razão de ser. Para além do entendimento acerca do funcionamento da competição partidária, o estudo de sistemas partidários também oferece ferramentas teóricas para instituir um regime de competição relativamente estável. A existência de um sistema partidário sólido significaria, nessa perspectiva, que os conflitos sociais estão sendo traduzidos para o âmbito institucional, de modo a representar os diferentes interesses e dissensos de uma sociedade plural, e, assim, processados institucionalmente sem a necessidade de traumas no tecido social (SARTORI, 1982; HOFSTADER, 1960). Trata-se fundamentalmente, de entender o funcionamento da competição partidária e a lógica pela qual o conflito entre facções políticas – algo temido ainda no século XIX⁷ – degenera-se para a ruptura política do corpo soberano.

Nesse arcabouço teórico, a análise de um sistema partidário é empreendida a partir do que dele se espera: que represente interesses plurais e que os processe de maneira a evitar rupturas na ordem política. Assim, em primeiro lugar, averigua-se se efetivamente a dinâmica partidária representa as divergentes opiniões programáticas existentes no país; ou seja, discute-se se os partidos conseguem de fato atuar como um canal de representação dos interesses sociais perante o Estado. Em segundo lugar, busca-se analisar a dinâmica de competição entre os partidos, do que resulta a produção ou não de maiorias capazes de exercer o governo de forma estável. Portanto, à parte o mérito analítico do conceito de sistemas partidários, podemos observar também em seu significado dois pilares normativos: as ideias de representação e estabilidade.

⁶ Ver por exemplo: REIS (2010); BRAGA (2010), RANULFO e CÂMARA (2012).

⁷ Ver, por exemplo, a análise de (HOFSTADER, 1960).

Não há apenas uma escola que discute o termo sistemas partidários. Embora sua origem se confunda com o surgimento da competição partidária nos Estados Unidos,⁸ de um ponto de vista analítico temos importantes desdobramentos em outros centros de produção intelectual. Assim, por exemplo, é possível classificar e descrever os diferentes regimes de competição partidária e relacioná-las, por exemplo, a diferentes legislações eleitorais.⁹ Encontramos, igualmente, importantes obras em que se explora a relação entre competição partidária e clivagens sociais do mundo moderno, como aquela entre campo e cidade, ou trabalho e capital.¹⁰ Em comum entre essas duas abordagens, vemos uma ênfase em se entender a perenidade de certos traços institucionais, como a preferência eleitoral ou o número de partidos envolvidos na competição, os quais, precisamente por apresentarem estabilidade, constituem sistemas.

O conceito de sistemas partidários que se desenvolveu na ciência política americana do pós-guerra difere em ponto determinante. O que verificamos é uma releitura das teorias europeias à luz de modelos de competição eleitoral que, diferentemente das abordagens predecessoras, procuravam explicar o processo de acomodação de diferentes atores ou partidos num sistema estável e longo¹¹. Essa abordagem teórica é aquela empregada com maior frequência nas análises da política brasileira sob o marco do conceito de sistemas partidários. Diferentemente da literatura anterior, em que a estabilidade está dada e busca-se, portanto, entender sua evolução, características e mecanismos, a literatura de competição partidária fornece maiores possibilidades para se entender a interação básica entre os dois fundamentos normativos do conceito de sistemas partidários, representatividade e estabilidade na competição partidária. Uma abordagem, portanto, sedutora para os que têm por horizonte criar ou fortalecer um estável regime de democracia representativa no país.

A lógica básica da literatura de sistemas partidários e que explica a competição eleitoral estável é aquela proposta em “An Economic Theory of Democracy” (DOWNS, 1957): os competidores de um sistema partidário representariam dois polos de opiniões antagônicas, mas moderariam seu discurso e atuação em busca do eleitor mediano, que lhes asseguraria a maioria necessária para vencer um pleito eleitoral. Para tanto, é necessário que os partidos estabeleçam laços de representação adequados entre eles e os eleitores, via programas políticos ou

⁸ Sobre a origem do conceito de sistemas partidários, ver HOFSTADER (1960).

⁹ Trabalho seminal nesse sentido é o de DUVERGER (2002), ou o de RAE (1971).

¹⁰ Em particular o argumento de LIPSET e ROKKAN (1990)

¹¹ A importância do trabalho de Sartori (1982) vem precisamente por ser aquele em que essa releitura foi realizada de maneira mais consistente.

ideologias. Nesse modelo, a competição partidária se dá em contexto em que se conciliam a representação política e a formação de governos majoritários e estáveis.

Em linhas gerais, quando o sistema partidário realiza essas funções de representação e estabilidade adequadamente, diz-se que ele está institucionalizado (MAINWARING, 1995, 1999) ou estruturalmente consolidado (SARTORI, 1982). Ambos são baseados na categoria de sistemas, de modo que representam situações em que o padrão interativo entre os partidos políticos é funcional, estável e, portanto, previsível. Em outras palavras, os partidos são considerados partes de um todo relativamente estável (SARTORI, 1982) e que cumprem certas funções para o funcionamento do conjunto do sistema. É importante sublinharmos a importância que a literatura de sistemas partidários adquiriu na ciência política comparada por oferecer explicações para a instabilidade ou estabilidade de governos representativos no mundo periférico. No Brasil, em particular, essa agenda ganhou especial relevância no momento de em que se iniciavam os esforços para restabelecer o governo representativo no Brasil, na década de 1970. Data desse período algumas das obras basilares sobre sistemas partidários da ciência política atual.¹²

O modelo depende de certas premissas, das quais a principal é o estabelecimento de um elo entre partidos e eleitorado. Sem isso, nem o modelo funciona, nem o sistema cumpre o preceito normativo da representatividade que dele se espera. Dessa maneira, a análise sobre a natureza dos partidos e o tipo de elo que estabelecem com o eleitorado constitui área correlata de estudos. Encontramos nesse âmbito uma miríade de classificações e tipologias possíveis. Para o fim de nosso argumento, é importante destacar o conceito de partido de massas (DUVERGER, 2002) pela centralidade que assumiu nos estudos de partidos políticos. Esse partido seria uma evolução dos modelos de partido de quadros surgidos no âmbito de Estados de sufrágio eleitoral restrito e próprios para a competição política no mundo aristocrático. O partido de massas, diferentemente se particularizaria por sua maior organização e identidade política mais sólida, ambos os traços apropriados para representar os amplos grupos sociais decorrentes da modernização capitalista, em particular a classe trabalhadora. O partido de massas, dessa forma, teria modernizado a representação política e adaptado ela para o contexto de amplo sufrágio eleitoral.

A representação política das massas traria questões não colocadas anteriormente, na medida em que o círculo de relações pessoais deixa de ser elo suficiente entre eleitor e partido. A identificação partidária, a constituição de programas ideológicos claros e a militância seriam

¹² Ver em particular as obras de SOUZA (1976), LIMA JR (1983) E LAVAREDA (1991).

algumas das formas de se reconstituir esses laços de representação. Apesar da postura radical ou mesmo revolucionária desses partidos, a tipologia do partido de massas tornou-se na literatura acadêmica um modelo de partido que consegue efetivamente empreender a tarefa da representação política em sociedades modernas. Certamente essa não é a única classificação existente a registrar o surgimento dos partidos políticos modernos. Podemos lembrar, por exemplo, trabalhos que discutem a adaptação de partidos aristocráticos à ampliação do sufrágio eleitoral.¹³ Em todos os casos, entretanto, importa o surgimento de máquinas partidárias capazes de apresentar ao eleitorado programas políticos mais sólidos e ideológicos, ao modo do partido de massas. Esse aspecto faria dos partidos e dos governos por eles conduzidos responsáveis perante o eleitorado que almejam representar.¹⁴

Desde o fim da ditadura militar no Brasil a busca de um sistema partidário consolidado ou institucionalizado envolveu também a busca de partidos políticos modernos, que apresentassem, portanto, um comportamento orientado por uma agenda programática e que estabelecessem, assim, pontes com o eleitorado nacional. Assim, encontramos a discussão sobre o sistema partidário brasileiro pós-1988 em dois âmbitos fundamentais. O primeiro, aquele sobre o funcionamento das instituições representativas e o papel dos partidos nela. O segundo, na análise do comportamento eleitoral de modo a verificar a capacidade de representação das legendas nacionais. Nesse sentido, a competição presidencial entre PT e PSDB ganhou relevância. Para muitos estudiosos, as duas legendas exerceriam papel determinante no jogo político, por estabelecerem, de algum modo, clivagens programáticas tanto no período de eleições, quanto no exercício do governo. Na medida em que a competição entre PT e PSDB opera como fator de organização do sistema partidário, ela seria denominada como polarização.¹⁵

Assim, em traços gerais, mediante a competição entre as duas legendas em nível presidencial, obtém-se um padrão de conflito mediante o qual se poderia organizar os partidos brasileiros em três grupos: um polarizado pelo PT e seus aliados, identificados com a esquerda política; um polarizado pelo PSDB e seus aliados, na direita do espectro ideológico; e, por fim, um composto pelos partidos usualmente identificados como do centro político, de forte tendência governista, e que se aliam eleitoralmente com os grupos polarizados tanto por PT, quanto PSDB, a depender de quem ocupa a presidência (MELO e CÂMARA, 2012). Em leitura

¹³ Por exemplo: COX (1987); PRZEWORSKI (1986).

¹⁴ Para o conceito de partido responsável, ver principalmente SCHATTSCHEIDER (1967).

¹⁵ Dentre os autores que de algum modo corroboram essa interpretação, podemos citar: (REIS, 2010; MELO E CÂMARA, 2012; LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999; BRAGA, 2010).

alternativa, porém erguida sobre as mesmas premissas teóricas, os partidos que não tomassem parte nesse duelo ideológico ou programático responderiam, alternativamente, a uma lógica ainda atrasada de representação política, fisiológica ou patrimonialista. A existência desses partidos caracterizaria o sistema brasileiro como em vias de consolidação ou de consolidação incompleta (REIS, 2010).

Há importantes críticas à ênfase sobre a polarização entre PT e PSDB como chave de explicação da política brasileira. Destacamos pelo menos duas linhas de argumentação. A primeira questiona a capacidade de ação e representação programática desses dois partidos, que se guiariam prioritariamente pela lógica de governo e não tanto pelo programa defendido nas eleições (ZUCCO, 2009). A segunda sublinha a baixa capacidade de esses dois partidos irradiarem para o sistema um comportamento programático, o que se poderia verificar pelo alto índice de volatilidade eleitoral, enquanto um baixo índice seria esperado em sistemas partidários consolidados, uma vez que o eleitorado apresentaria preferências políticas bem estabelecidas em razão dos programas partidários (CARREIRÃO, 2014). Em ambos os casos, questiona-se a capacidade de representação do sistema partidário brasileiro, incluídos os dois partidos que predominaram na disputa presidencial entre 1994 e 2014.

Argumentos importantes foram produzidos em resposta a esse questionamento, principalmente por colocar em questão o que se habituou a considerar um sistema partidário estável. Os indicadores de representatividade dos partidos, por exemplo, se baixos no Brasil, também o seriam em outros lugares do mundo (MELO e CÂMARA, 2012). Os sistemas partidários europeus teriam uma competição estruturada, mas uma reduzida capacidade de representação das preferências ideológicas do eleitorado, graças às transformações na natureza dos partidos de massa no curso do século XX (KIRCHEIMER, 2006) ou à adoção de estratégias para reduzir a intensidade, e, portanto, os riscos, da competição (KATZ, MAIR, 1995). Leitura semelhante pode ser feita em relação à baixa volatilidade eleitoral, que pode ser considerada antes como indicador de baixa competição política do que da solidez de um sistema partidário representativo (PERES, 2005).

Esses argumentos são interessantes por questionarem o equilíbrio entre representação e estabilidade que fundamentou, em sua origem, o conceito de sistemas partidários. Eles procuram, entretanto, ampliar e ressignificar o conceito precisamente para não o perder, de modo que o estudo do conflito partidário no Brasil continuou a girar em larga medida em torno de haver ou não um sistema partidário consolidado ou institucionalizado no Brasil. Ocorre que as atualizações desse conceito, ainda que baseados em críticas ricas e interessantes aos

indicadores usualmente analisados, como o de volatilidade eleitoral, não escapam ao seu significado central, baseado nos preceitos da estabilidade e da representatividade. Diferentemente, queremos com nosso argumento pôr em evidência limitações desse arcabouço teórico para a análise da política brasileira.

Observemos, assim, três problemas da interpretação da política brasileira oriunda da análise feita sob o auspício da categoria de sistemas partidários e que são particularmente caras ao nosso argumento. O uso dessas categorias duais – partidos modernos versus facções, sistemas institucionalizados e não institucionalizados, e assim por diante – leva à compreensão de que outros partidos, que não PT e PSDB ou por eles organizados, não têm outro sentido de ser que não o do patrimonialismo e o da fisiologia. Isso é um obstáculo para constituirmos explicações ou interpretações mais densas a respeito da vida partidária brasileira nos primeiros anos após o fim da ditadura militar, por exemplo, quando o PMDB e o PFL eram predominantes no jogo eleitoral.

Podemos ainda citar a incoerência ou ambiguidade do termo centro político, como usualmente se classifica o PMDB. De um lado, o centro corresponderia aos partidos políticos que representariam o eleitor mediano em termos programáticos. De outro, seriam também partidos que, movidos fundamentalmente pelo patrimonialismo, participariam de governos de orientações ideológicas antagônicas. Ora, fica claro que as duas proposições são contraditórias, na medida em que um partido patrimonialista não tem sua ação política motivada por razões programáticas. Nesses termos, portanto temos a possibilidade de uma contradição teórica na possibilidade de classificação do PMDB como, ao mesmo tempo, um partido patrimonialista e ideologicamente de centro.

Finalmente, não há qualquer evidência de que a luta entre PT e PSDB tenda a estabilizar ou a moderar a política nacional, como esperado por aqueles que entendem serem as duas legendas estruturadoras do sistema partidário nacional. Pelo contrário, é no mínimo plausível o entendimento de que o surgimento do PT e, em particular, sua chegada à presidência em 2003 tenham acirrado o conflito político no país. Ademais, o crescimento petista é um processo que revela de maneira concomitante, a moderação de seu programa e em determinados momentos o aprofundamento do conflito partidário. Essa questão, na verdade, envolve um problema de ordem teórico: a presunção de que a estabilidade é consequência do embate partidário e da consolidação da representação política.

Encontramos aqui um problema de ordem teórica, na medida em que temos um modelo explicativo associado aos pilares normativos de estabilidade e representação. Assim, no debate

a respeito da existência ou não de um sistema partidário no Brasil, há uma sobreposição entre, de um lado, as proposições sobre os efeitos benéficos a respeito dos efeitos de um sistema estável e representativo na ordem política e, de outro, a tentativa de se analisar o conflito partidário que existe no país. Por essa razão, na falta de um sistema partidário, encontramos uma profusão de termos descritivos eminentemente negativos: um sistema patrimonialista ou fisiológico (MAINWARING, 1999), atomizado ou amorfo (SARTORI, 1982); palavras que descrevem a ausência e abrem mão, portanto, de oferecer explicações. A categoria de sistema partidário e seus correlatos, consolidação estrutural e institucionalização, sujeitam a realidade política à sua lógica. Assim, a diferença que se verifica entre o objeto, a vida partidária brasileira, e o modelo teórico leva à descaracterização do primeiro e de suas propriedades. Assim, o problema deixa de ser o conceito de sistemas partidários para ser os próprios partidos brasileiros.

Uma das virtudes dos trabalhos que enxergam haver um sistema partidário organizado ou em vias de organização no Brasil é precisamente o de não aceitar essas não explicações e de reconhecer a política partidária nacional como possível objeto de análise. Por isso encontramos tanto a valorização das estruturas partidárias nacionais, quanto o questionamento de preceitos consolidados na análise da política europeia e americana. É mister ainda ressaltar que as análises baseadas no conceito de sistemas partidários foram profícuas em explicações sobre estratégias eleitorais e comportamento partidário no Brasil. Não queremos, portanto, negar o poder explicativo desse arcabouço teórico, apenas sublinhar suas limitações.

Nesse sentido, apontamos um problema de ordem epistemológica no desenvolvimento da ciência política comparada, cuja origem está na aplicação de modelos de pretensão universal das ciências exatas e naturais às ciências sociais. Nesta, a confecção de modelos está umbilicalmente atrelada à realidade em que foi produzido e a seus preceitos normativos. Em sua busca pelo conhecimento científico, esse campo acadêmico recorre a uma abordagem metodológica referenciada no conhecimento natural e matemático, em que a observação do particular pode levar à verdade científica via indução e posterior verificação no maior número de casos possíveis. Assim, o método comparativo é importante tanto na formulação de proposições, quanto no processo de verificação dessas. Por meio dele, salta-se do particular ao universal.¹⁶

Por trás desse esforço, entretanto, é latente a influência do sujeito investigador na constituição dos temas e objetos de análise. Em outras palavras: a separação entre sujeito e

¹⁶ Ver ALMOND (1966)

objeto na abordagem epistemológica que encontramos nas ciências naturais não é tão clara quando aplicada às ciências sociais e humanas. Assim, ao se criar os tipos ideais e categorias analíticas, o objeto fica necessariamente contaminado pela normatividade do sujeito, principalmente na formulação das proposições teóricas e das categorias analíticas.

Há, portanto, um “telos” subjacente na construção teórica do conceito de sistemas partidários que permeia e limita os estudos sobre o conflito partidário nacional: a esperança de formação do que se consideram governos moderados, representativos e estáveis. Esperou-se nas últimas décadas que o duelo político entre PT e PSDB fosse o passaporte brasileiro para o que se denomina consolidação, ou estabilidade democrática. A investigação sobre a origem desse termo é passo importante para que tenhamos maior compreensão sobre o conceito de sistemas partidários e as análises nele baseadas.

1.2. Estabilidade democrática: origem e significado

As teorias dominantes de sistemas partidários cresceram junto com o desenvolvimento da ciência política comparada, principalmente nas universidades americanas nas décadas de 1940 e 1950 (ALMOND, 1966). O desejo de melhor conhecer os sistemas políticos de aliados e adversários surgia paralelamente à nova posição de liderança dos Estados Unidos após a guerra. Após a Segunda Guerra, o “establishment” dos Estados Unidos aceita, sob Harry Truman e Dwight Eisenhower, o projeto que fora negado a Woodrow Wilson algumas décadas antes, e de que a exportação do modelo político americano para o mundo era ponto basilar.¹⁷ Tratava-se de estabelecer o que se convencionou denominar democracias estáveis nas periferias globais, o que contribuiria para reduzir as possibilidades de deflagração de conflitos internacionais.¹⁸ Na condição de poder hegemônico, os Estados Unidos estabeleciam os marcos da nova ordem internacional à imagem de seus valores, mas também ao sabor de seus interesses.

A ciência política comparada extrapolou as fronteiras dos Estados Unidos e tornou-se canônica em importantes centros europeus e, posteriormente, sul-americanos. Em comum, o recorrente uso das denominadas democracias ocidentais, principalmente Estados Unidos e Reino Unido, como pedra angular da produção do conhecimento científico. A forma como os

¹⁷ Para uma crítica ao projeto de Wilson, ver: SMITH (2006) e WALLERSTEIN (1995).

¹⁸ Por exemplo, (HUNTINGTON, 1991), ou KISSINGER (1994). O argumento segue a linha do que fora proposto na paz universal de Kant.

valores e modelos de governo do Ocidente permeiam o conhecimento gestado na ciência política comparada é particularmente clara em alguns ramos. Nas obras associadas às teorias da modernização, por exemplo, foram criadas múltiplas classificações para se avaliar as consequências políticas do acelerado desenvolvimento econômico, tendo sempre por referência as consideradas democracias estáveis do ocidente. O tema se justificava: o capitalismo se expandia para o mundo periférico e as turbulências políticas se faziam sentir, tanto na América Latina como na África e Ásia descolonizadas. O fantasma do comunismo poderia surgir como consequência indesejada do desenvolvimento, e cumpria melhor estudar a evolução política de países que se modernizavam.

Outro ramo da ciência política a dar centralidade aos modelos políticos ocidentais de maneira muito evidente é aquele denominado como “political development”. Nele foram investigados diversos âmbitos da vida social, incluídos cultura e partidos, que eram considerados primordiais para o amadurecimento institucional de países periféricos.¹⁹ O objetivo fundamental era auferir essa maturidade de maneira a evitar rupturas institucionais e estimular o fortalecimento de governos representativos no mundo descolonizado. Eram assim criadas múltiplas classificações de governos, culturas e sociedades, baseadas nos padrões e valores de países do Ocidente, quando não apenas dos Estados Unidos, que constituíam, assim, o modelo referencial para a metodologia da comparação.²⁰

São apenas exemplos que usamos para mostrar a trajetória de afirmação da ciência política comparada nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra; e para trazer a discussão a respeito da literatura de sistemas partidários, em que também a normatividade do modelo político norte-americano se fazia presente, principalmente mediante os pilares da representação e estabilidade: também aqui encontramos o espelho do democracia estável que se dispunham a exportar como modelo político. Para melhor entender esse modelo, partimos agora para uma análise sobre a origem da ideia de estabilidade de governos representativos na tradição intelectual americana para, assim, melhor compreender as teorias que nela se baseiam. Acreditamos que essa análise nos ajudará a iluminar alguns dos problemas teóricos enfrentados na análise do conflito político à luz do conceito de sistemas partidários.²¹

A principal herança teórica do modelo político dos Estados Unidos reivindicada pela ciência política moderna é aquela legada pelos federalistas, principalmente a de James Madison, discutida no artigo n. 10 de “The Federalist”. O esforço do autor, nesse folheto em particular, é

¹⁹ Principalmente ALMOND e VERBA (1965).

²⁰ Para uma crítica dessa literatura, ver SANTOS (2007).

²¹ Para uma crítica da literatura sobre o conceito de sistemas partidários, ver SARTI (2006).

o de mostrar a viabilidade e mesmo o benefício de se constituírem repúblicas em países grandes, à luz da correlação entre território e governo feita por Montesquieu, em que monarquias seriam mais adequadas a países maiores, ao passo que repúblicas, aos menores. Madison faz enfática não apenas da adoção do modelo republicano, como também do formato federativo de Estado como meio termo entre a liberdade das repúblicas e a estabilidade das monarquias. O objetivo declarado é o de evitar o governo despótico e não, portanto, o estabelecimento de uma democracia no sentido preciso do termo: o de governo do povo.

Madison, como Montesquieu, reconhece a importância do princípio político da autoridade para a preservação da ordem; seria o contraponto às experiências anárquicas das repúblicas italianas e gregas. Ora, dentre as virtudes monárquicas incorporadas pela federação estariam o exercício da autoridade sobre as turbas e a contenção do excesso de desordem e instabilidade associadas pelo autor às pequenas repúblicas, onde prevaleceria esse espírito faccioso. O remédio para esse problema não poderia ser o fim da liberdade dos homens, algo que Madison considera inaceitável, dados os princípios sobre os quais pretende erigir o governo de seu país. As grandes repúblicas, entretanto, teriam como mitigar esse problema, na medida em que ao surgimento de facções em uma das unidades políticas, corresponderia a manutenção da ordem nas demais. Assim, à unidade tomada pela anarquia se poderia opor a autoridade ainda mantida na maior parte do corpo político. Em uma república composta de muitas unidades internas, uma federação, é mais difícil que o foco de desordem ou anarquia seja forte o suficiente para contaminar o corpo político. Esse argumento, entretanto, ainda se resguarda no princípio da autoridade, ainda que o autor do exercício de força não seja um monarca, mas um corpo republicano e, portanto, menos propenso ao abuso tirânico.

Madison explora outra via argumentativa, em que possa assentar a defesa de uma república a partir das virtudes da liberdade, sem, com isso, perder de vista a importância da preservação da ordem. O argumento do autor baseia-se na importância da representação política. Assim, a estabilidade republicana decorreria da maior seleção das lideranças. Quanto maior o território, maior a seleção dos representantes em relação aos representados. Essa seleção suporia uma qualidade maior da liderança política nacional sobre a do estadual, assim como a do estado seria melhor que a ação dos representados. A superioridade da ação política do representado decorreria de virtudes como moderação e prudência, em detrimento do comportamento apaixonado das turbas.

Esse intelectual sublinha ainda a importância da distância entre representante e representado, para que o primeiro não se sujeite aos interesses do segundo. O governo, para

Madison, tem de ser imparcial no ato de legislar, como o juiz no julgamento, de maneira a exercer um governo que ambicione o bem do todo sobre a parte. A proximidade com o eleitorado, nesse sentido, aproxima o representante dos vícios da democracia, principalmente a confusão entre o interesse público e o interesse parcial, que estaria na origem das desordens facciosas. Na visão de Madison, fora precisamente esse tipo de desordem que jogara as antigas democracias e pequenas repúblicas na anarquia.

O pensamento de Madison estava em consonância com os argumentos dos defensores do governo representativo em sua época. Esse modelo político esteve associado à importância de se reduzir a presença do povo em um governo de natureza fundamentalmente oligárquica. O conceito de representação política, em sua origem, inclusive em Madison, pressupunha algum nível de superioridade do representante sobre o representado e, portanto, o exercício da tutela política como resposta à desconfiança e temor das formas de governo direto ou majoritário. Nessa época o conceito de república começa a se livrar das experiências de governo direto e a se restringir às de governo representativo, processo que acentuou o significado aristocrático do termo, bem como sua associação com governos avessos à ampla participação política.²²

Além da importância da seleção de representantes e da autonomia destes face o povo, o autor argumenta ainda que uma república em grande território poderia se beneficiar ainda da forma federativa de Estado na medida em que a heterogeneidade da população e sua divisão em diferentes estados podem dificultar a formação de maiorias estáveis e consolidadas. Quanto maiores e mais diversos o país e sua população, também maiores as chances de as maiorias políticas serem circunstanciais, evitando assim uma maioria homogênea e constante, que teria força para se sobrepor às instituições e às liberdades nela estabelecidas. Aqui, o temor explícito de Madison é o de que se forme uma maioria estável e potencialmente tirânica entre os despossuídos em detrimento da minoria proprietária: a razão maior de conflito entre seres humanos, na visão do autor.

Temos assim, nos argumentos de Madison, dois significados para o conceito de democracia. O primeiro, muito particular, refere-se apenas às pequenas cidades do passado, em que a vida republicana se assemelhava à democracia pelo exercício do governo direto. Para o autor federalista, essas experiências foram eminentemente marcadas pela desordem e anarquia, experiência que até então fora evitada em governos virtuosos por meio do exercício da autoridade – caminho que Madison procura evitar ao máximo. O segundo significado de democracia, é aquele do governo da maioria. Nesse caso, ela é potencialmente tirânica, caso

²² Para uma discussão sobre a origem oligárquica do governo representativo, ver MANIN (1997).

seja suficientemente homogênea e estável, como aquela que seria gerada na divisão social entre aqueles com e sem propriedade.

A democracia, assim, não sendo nem livre, nem estável, seria a antítese da república; o elemento tóxico da liberdade a ser depurado pelas virtudes da moderação e da prudência. A estabilidade republicana, dessa feita, é eminentemente a busca de um governo antidemocrático, que se forjaria de duas formas. Primeiramente, com a associação entre república e governo representativo, de maneira a evitar o governo direto que caracterizara as pequenas experiências democráticas gregas e italianas, ou mesmo a excessiva proximidade entre representante e representado: é parte fundamental de seu argumento que haja uma desigualdade entre os dois. Em segundo lugar, pela sobreposição de clivagens políticas que evitaria a formação de uma maioria estável de despossuídos. A preservação da liberdade, principalmente a liberdade de posse, dependeria da contenção do risco de desordem e tirania, possibilidade contida no nas instituições de governo democráticas.

Assim, é um tanto surpreendente que o conceito de república de James Madison tenha se tornado a base do conceito de democracia em importantes áreas de estudo da ciência política americana. Não questionamos o fato de que o modelo político do país se transformou em seus séculos de existência, ampliando no curso de sua história, sempre de maneira regulada, a participação política principalmente via eleitoral. Queremos, entretanto, investigar a associação teórica entre a república de Madison e o moderno conceito de democracia, empregado em obras seminais da ciência política americana. O intelectual que estabeleceu essa ponte com maior cuidado e influência na academia foi Robert Dahl, principalmente nos livros “Preface to Democratic Theory” e “Polyarchy”. A organização do primeiro desses livros expõe o caminho teórico percorrido por esse autor: primeiramente encontramos a análise do que Dahl denomina democracia de Madison; em seguida aquela da democracia populista; e, por fim, proposições sobre a democracia poliárquica. Notemos já de antemão, que Dahl substitui o conceito de república de James Madison por aquele de democracia, de maneira que estabelece, assim, uma ponte entre o modelo político que lhe foi contemporâneo com aquele que instituíra as fundações do Estado americano.

Na leitura de Dahl, o principal fator a garantir a sobrevivência dos princípios da democracia de Madison é o pluralismo social, circunstância que tornaria muito difícil a formação de maiorias tirânicas. Para o autor, essa análise difere daquela empreendida por Madison na medida em que os federalistas teriam preocupação eminentemente jurídica, uma vez que seus artigos eram escritos com o intuito exercer influência no projeto constitucional. O

pluralismo social, para Dahl, seria fator ainda mais importante que os famosos “checks and balances” da Constituição dos Estados Unidos como obstáculo à formação de governos tirânicos. Já destacamos, entretanto, que também Madison enfatizara o argumento social: a grande dimensão da república americana seria um fator a dificultar a formação de uma maioria estável contra a classe proprietária. Também o argumento sociológico, portanto, estava presente na república de Madison.

O que Dahl denomina como democracia populista, por sua vez, seria aquela que se basearia fundamentalmente no axioma da igualdade política, manifesta na inclusão plena da população no sistema político. Nesse ponto, o autor reforça a impossibilidade prática de se lograr algo semelhante. O que ele vislumbra, entretanto, é a possibilidade de se maximizar essa inclusão, o que o leva às proposições teóricas do que denomina democracia poliárquica. Contudo, e esse ponto é de grande relevância, essas proposições ampliam a inclusão política dentro dos marcos estabelecidos previamente pela república de James Madison que, como vimos, é fundamentalmente avessa ao governo da maioria, ou ao governo direto. Não se trata exatamente de um paradoxo teórico; antes, trata-se de uma análise da sobrevivência política do modelo de Madison após século e meio de inclusão eleitoral dos setores sociais marginalizados. Em nossa interpretação, o conceito de poliarquia é, antes de tudo, a uma análise da adaptação da república de Madison aos tempos modernos.

O pluralismo social, na concepção de Dahl, seria o responsável primeiro pela descentralização do poder político e econômico do país. Por conseguinte, o custo de reprimir a oposição também cresce e, assim, o regime de competição prevaleceria no curso do processo de inclusão eleitoral. Por outro lado, o compromisso dos diversos grupos sociais com o regime de competição política diminui o custo da tolerância da oposição. Assim, o argumento sociológico fundamental de Madison a respeito do risco de se organizar uma maioria contrária à minoria proprietária aparece apenas de maneira implícita no argumento de Dahl: o pluralismo social é precisamente o mecanismo que teria evitado a formação dessa maioria. É possível estipularmos uma situação hipotética em que uma tal maioria fosse formada. Teríamos, nesse caso, um competidor político avesso à principal das liberdades republicanas de Madison, aquela de se ter propriedade. Nos termos de Dahl, o custo de tolerância da oposição cresceria ao ponto do intolerável para a sobrevivência das instituições de competição política.

O pluralismo, nesse sentido, é o substrato social sobre o qual se ergue a teoria da competição política. Graças a essa feição sociológica, resumimos o argumento, foi possível à república americana, por um lado, institucionalizar a competição eleitoral entre grupos de

interesses diversos, porém igualmente comprometidos com os princípios e fundamentos do governo representativo. Podemos entender, portanto, a competição como o conflito não apenas regulado pelas instituições, mas também limitado de maneira a preservar os fundamentos do status quo. Essa é uma premissa chave na teoria de sistemas partidários e uma das mudanças fundamentais que o surgimento dos partidos políticos trouxe ao pensamento político moderno, qual seja, a possibilidade de existência de facções que, em disputa entre si, não romperiam a unidade do corpo soberano ou dos fundamentos do status quo (HOFSTADER, 1960).

É interessante notar que nesse arcabouço teórico, uma situação de instabilidade é antes a exceção que a regra, na medida em que ela se explica por disfunções sistêmicas ou pela distância do modelo original. Assim, se verificamos no governo dos Estados Unidos se a ampliação do sufrágio eleitoral foi posterior à criação das instituições políticas, o inverso levaria à instabilidade.²³ Em outras palavras: a instabilidade é explicada pelas diferenças de uma dada realidade política em relação ao modelo original, baseado nos princípios de governo representativo, tais como aplicados nos Estados Unidos e em outros países centrais.

Podemos contrapor à tese do pluralismo uma concepção sociológica que privilegia o antagonismo como chave explicativa. Na lógica de Robert Dahl e, portanto, da república de Madison, o antagonismo social se refletiria na esfera política na formação de uma maioria tirânica, na medida em que não haveria sobreposição de clivagens. Sendo, portanto, a sociedade dividida entre uma maioria e uma minoria clara, chances são que as instituições vigentes não seriam o suficiente para mediar a relação entre as duas. A competição daria lugar, portanto, ao conflito. É importante aqui sublinhar um importante ponto da ideia de conflito: ele diferencia-se da competição na medida em que as instituições deixam de constituir campo neutro para se associarem aos interesses da minoria. Em outras palavras, na medida em que a maioria não se sentisse representada pelos valores políticos cristalizados no status quo. Verificamos, assim, que a premissa do pluralismo social é, na verdade, fundamental para os dois pilares normativos do conceito de sistemas partidários: tanto a estabilidade, quanto a representatividade.

Argumentamos assim que a utopia da estabilidade democrática que permeia a ciência política comparada americana é, na verdade, a estabilidade das instituições representativas face ao enorme receio frente aos princípios de governo democrático.²⁴ Não é nosso objetivo debater as virtudes e vícios desse modelo. Mas queremos com nossa crítica mostrar como esses valores permeiam o arcabouço teórico da ciência política moderna, inclusive na literatura a respeito de

²³ Por exemplo, tanto em DAHL (1973) como em HUNTINGTON (1968) podemos encontrar argumentos nesse sentido.

²⁴ Para uma discussão sobre demofilia e demofobia, ver AGUIAR (2013).

sistemas partidários. Nela, encontramos esse viés na premissa do pluralismo sociológico e seus efeitos sobre a reflexão acerca dos partidos.

1.3. Gramsci e Schattschneider

Interessa-nos aqui, fundamentalmente, discutir outras proposições teóricas que nos possibilitem análises alternativas sobre o objeto de nosso estudo, o conflito partidário no Brasil contemporâneo. Com esse fim, selecionamos dois autores de cujas produções subscrevem tradições teóricas significativamente distintas. O primeiro é Antonio Gramsci, intelectual comunista e preso por seu decisivo engajamento na luta política italiana. O segundo, Edward Schattschneider, liberal radical e crítico da ordem política de seu país, mas que conseguiu desenvolver profícuo e reconhecido trabalho na academia americana²⁵. Com isso, esperamos mostrar que a crítica aos conceitos dominantes no âmbito de conflitos partidários pode envolver certa amplitude de vertentes teóricas. Com essa, chegamos a proposições teóricas que, compartilhadas por ambos os intelectuais, servirão como premissa das categorias empregadas em nosso argumento.

Antonio Gramsci desenvolve nas “Breves Notas sobre a Política de Maquiavel” a parte mais substantiva de sua teoria sobre partidos. Segundo o intelectual italiano, eles seriam expressão orgânica da vontade ético-política de uma classe social e operariam, simultaneamente, para desenvolver e exprimir essa vontade. Reparemos que a relação entre partido e sociedade não se resume aqui à ideia de representação. Na concepção de Gramsci, o elo que liga o partido a determinada classe social é significativamente mais denso, uma vez que a atuação da agremiação partidária não se resumiria ao momento eleitoral, mas se estenderia à organização da classe, cujos interesses se desvelariam na própria prática da luta política. O partido é, assim, protagonista na constituição do interesse das classes sociais. Não há uma separação explícita entre representante e representado: partido e classe se reconhecem mutuamente em uma relação orgânica que transforma ambos. O partido expressa, assim, a transformação do ator social em ator político.

A importância do partido como construtor do sujeito político seria tanto maior para as classes que não se compreendem politicamente, ou seja, as subalternas. Entramos aqui em ponto

²⁵ Interessante discussão sobre o lugar da política nesses dois autores pode ser encontrada em GÓES (2018).

determinante da teoria de Antonio Gramsci: a análise do partido político deve ser feita tendo por referência a estrutura social do capitalismo, formada por classes dominantes e classes subalternas, onde as primeiras exercem o controle político de maneira a impor seus interesses materiais sobre o conjunto da sociedade. É aqui que encontramos o elo mais sólido com a teoria marxista, na medida em que o autor assume serem esses interesses fundamentalmente contraditórios.

Para dar substância à sua análise política, o autor entende haver também uma superestrutura em que as classes dominantes conferem legitimidade ao seu domínio material. Quando os interesses particulares da classe dominante se traduzem na ideia de consenso social, temos o exercício do domínio pela hegemonia. Embora o respaldo da autoridade esteja presente a todo tempo, o exercício da força é próprio de um momento de fragilidade no edifício hegemônico. Para ilustrar seu ponto, Gramsci compara as teorias de Maquiavel e Bodin e explica a diferença entre as leituras de cada a respeito do domínio do poder do príncipe pelos momentos distintos de afirmação do Estado. Enquanto o primeiro revelaria uma análise típica de estágios, em que é necessário o emprego da força e da técnica política, o segundo representaria momento de maior maturidade da construção hegemônica por enfatizar a análise das instituições que conferem legitimidade à vontade soberana.

Na teoria de Gramsci, a política é a continuação do exercício da força, na medida em que ambas respondem ao antagonismo de classes. Por isso o uso recorrente de expressões militares na sua análise, de que são exemplos as expressões guerra de movimento e de posição. Nesse sentido, a técnica política se revelaria uma ferramenta útil numa situação que não dependa exclusivamente da força bruta, mas que tampouco apresente uma hegemonia sólida e incontestada. Importa para nosso argumento a ideia de que o desenvolvimento da política enquanto técnica se dá quando surgem contestações à ordem hegemônica, o que configura, portanto, um momento de crise de legitimidade, em que as classes dominantes são levadas à luta política pela necessidade de reafirmar seu domínio. É um momento, portanto, em que o dissenso começa a corroer a hegemonia estabelecida. O surgimento de um partido das classes subalternas, portanto, é necessariamente um momento de crise hegemônica, o que reforçaria a necessidade de emprego da técnica política para a manutenção da ordem.

No terreno da política, por outro lado, o partido das classes subalternas se encontraria em circunstância adversa enquanto atuar em um sistema regido pela hegemonia da classe dominante. Na miríade de possibilidades táticas e estratégicas desenvolvidas pelo intelectual comunista, não se perde em momento algum esta condição estrutural do conflito político: ele

se dá entre polos fundamentalmente antagônicos e desiguais. O ponto que queremos sublinhar aqui é o de que embora o partido da classe subalterna possa e deva exercitar a crítica cultural como recurso de luta hegemônica, não é possível nesse arcabouço ele mesmo tornar-se hegemônico sem uma ruptura revolucionária com a ordem política e social. O conceito de hegemonia, portanto, não é de forma alguma um significante vazio,²⁶ antes, ele só pode ser compreendido dentro da estrutura de poder político que reflete a contradição e desigualdade de classes.

Embora nem todo partido das classes subalternas exerça o papel de construtor de uma nova vontade coletiva que se pretenda universal, esse caminho seria a única estratégia possível para sua sobrevivência e crescimento. O autor reconhece o risco de burocratização e rompimento dos laços entre partido e classe social. Nesse caso, ou bem o partido se torna ele mesmo da ordem, ou perde sua força vitalícia. Isso não é dizer que o partido político não possa ter revezes ou que não possa haver situações de equilíbrio entre as diferentes forças políticas, que se reflita em estabilidade circunstancial. Essa é, afinal, a natureza da guerra de posições defendida pelo autor como mecanismo legítimo de ação. É importante ter em mente, entretanto, que a teoria de Antonio Gramsci não perde de vista em momento algum a desigualdade da estrutura política em que ocorre a ação partidária. Podemos dizer, assim, que três sentidos fundamentais podem ser assumidos por um partido político no pensamento desse intelectual: o da permanência, o da restauração, ou o da fundação de uma nova ordem.

Vem disso a ideia de vocação universal do partido revolucionário. Universal por ser ele a expressão não apenas de um interesse divergente, mas de uma vontade ética e de uma nova moral. Essa ideia expressa, na verdade, a única forma possível de o partido das classes subalternas superar essa desigualdade de poder político: por ser ele mesmo o fundador de uma ordem que se pretende universal e hegemônica, em que sua própria existência seria o critério moral básico a orientar a ação. Isso, entretanto, requer uma ruptura que se dá apenas em circunstâncias revolucionárias; o que não impede, na sofisticada análise de Gramsci, que a luta política se trave em outros âmbitos e por tempo longo. Apenas ressaltamos que essa luta se processará nos termos fundamentalmente desiguais. Por isso, a unidade em torno de um partido é mais importante para as classes subalternas, na medida em que estas agem contrariamente à ordem estabelecida.

Algumas das ideias centrais do pensador italiano são particularmente relevantes para nosso argumento. A mais básica e reveladora da tradição marxista no pensamento do autor é a

²⁶ Esse argumento é apresentado em LACLAU e MOUFFE (1985).

ideia de que partidos de classes sociais antagônicas não podem constituir uma interação estável, como está implícito na categoria de competição. Repetimos que isso não significa ser impossível, no arcabouço teórico de Gramsci, haver uma situação de equilíbrio; apenas que esse equilíbrio é ele mesmo instável. Isso ocorre porque haveria duas naturezas de partido: aquela do partido comprometido com a ordem social e política vigente, e outra dos partidos que se propõem a romper essa ordem. O conflito partidário, assim, tem o potencial de pôr em xeque a própria existência da ordem, ainda que apenas enquanto possibilidade remota. Inversamente, a única estabilidade possível seria aquela que reafirma a ordem vigente; a do poder hegemônico.

Passemos agora à análise da teoria de Edward Schattschneider a respeito dos partidos políticos. Diferentemente de Antonio Gramsci, preso político em seu país, Schattschneider foi voz importante na academia americana e até hoje considerado um dos principais teóricos de partidos nos Estados Unidos. Não se trata, portanto, de um pensamento absolutamente marginal às teorias predominantes em seu país. Podemos discernir em seus escritos, entretanto, um tom crítico ao Estado americano e ceticismo quanto a sua natureza democrática.

Schattschneider reconhece a natureza antidemocrática dos princípios federalistas de maneira geral, e o pensamento de James Madison em particular. Se em meados do século XX a política americana já era caracterizada pelo relativamente amplo sufrágio eleitoral, isso se deveria fundamentalmente aos partidos políticos. Ou antes: à competição entre eles (SCHATTSCHEIDER, 1967). Ponto chave da argumentação de Schattschneider é a de que os partidos políticos tendem a ampliar o escopo do conflito. Isso ocorre na medida em que o lado em desvantagem tenderia sempre a estimular o maior envolvimento da sociedade para conseguir sobrepor-se ao adversário. Assim, o que em um primeiro momento envolvia apenas os quadros da elite governamental e proprietária no país, aos poucos se ampliou para envolver outras classes. Foi o que ocorreu no curso do século XIX da política americana, segundo o autor, principalmente com o desenvolvimento da instituição do cáucus partidário.

Esse processo se esgotaria à medida que os partidos seriam tomados por pequenas oligarquias regionais que começam a controlar a competição interna em âmbito local e estadual. O exemplo mais nítido desse processo foi a formação do bloco Democrata no sul dos Estados Unidos, o denominado “solid South”, onde passou a imperar regime similar ao de partido único ao fim do século XIX. Nos termos do autor, foi encontrada uma maneira de reduzir o escopo do conflito por meio da burocratização partidária em seu âmbito regional. Na lógica do autor, o conflito seria a chave da democracia, e isso alteraria de maneira fundamental as bases do Estado americano.

Em obra posterior, “The Semisovereign People” Schattschneider enriquece sua reflexão sobre Estado, sociedade e partidos e aprofunda seu ceticismo quanto à natureza democrática do governo americano. Em seu argumento, o autor discute a diferença fundamental entre a política de partidos e a de grupos de pressão e afirma a importância da ação partidária como elemento organizador de múltiplos e distintos interesses. O partido político atuaria no sentido de hierarquizar os interesses e organizar programas suficientemente abstratos para fazer convergir visões de diferentes grupos. Nesse sentido, o partido organizaria o conflito político de maneira a produzir uma maioria vencedora. Na análise de Schattschneider, portanto, os partidos políticos tendem a ser instrumentos preferidos por majorias, ou por aqueles que imaginam poder formar uma maioria, em detrimento das minorias. O autor não se refere aqui à ideia de minorias políticas, mas numérica: minorias privilegiadas e habituadas ao acesso exclusivo ao Estado. Inversamente, a política partidária tenderia ter um caráter público, e se distinguiria assim dos grupos de pressão.

O elogio do autor aos partidos políticos se assemelha em larga medida à ideia que encontramos no conceito de sistemas partidários. Na leitura desse autor, ao ampliar o escopo do conflito e abarcar uma quantidade cada vez maior de grupos, o partido tenderia à moderação, em lógica semelhante àquela da busca do eleitor mediano, de Anthony Downs. O argumento de Schattschneider subscreve o conceito de pluralismo social, tão caro à ciência política americana. É precisamente devido à multiplicidade de interesses que caracteriza a sociedade e mesmo o indivíduo que, sem a ação partidária, seria impossível organizar politicamente o conflito. Esses interesses, acrescentamos, embora conflitantes, não seriam fundamentalmente antagônicos na teoria que ora apresentamos.

O esforço partidário, diferentemente do que verificamos em Gramsci, não é o de expressar e construir a vontade ético-político de uma classe, mas, antes, de ampliar os interesses particulares de maneira suficiente para que outros setores sociais passem a defender agenda similar. Assim, para Schattschneider, embora a ampliação do sufrágio eleitoral tenha mudado de forma determinante o Estado americano, isso foi possível sem uma ruptura total com os fundamentos institucionais desse Estado. Ao invés do desalojamento de uma classe dominante, temos a ampliação do número de setores sociais representados no governo e, paralelamente, o fortalecimento da natureza pública da ação governamental em detrimento da particularista.

O conflito partidário em Schattschneider, entretanto, se origina de uma leitura crítica da república de James Madison, na medida em que o autor entende ser a ordem de seu país profundamente oligárquica. Nela, os partidos seriam uma anomalia cujo principal efeito não foi

contribuir para a estabilidade institucional do país, mas para ampliar o escopo do conflito político e, com isso, aumentar o envolvimento da sociedade com a política. À diferença das maiorias circunstanciais imaginadas por Madison, o partido político em Schattschneider organiza maiorias políticas estáveis cujo efeito último é o de alterar as bases institucionais do Estado por meio do conflito que engendram. Os partidos gerariam uma benéfica instabilidade, na medida em que sua ação amplia a democracia em seu significado inclusivo. Inversamente, a estabilidade em seu arcabouço teórico guarda relação com a ideia de reduzido escopo do conflito como estratégia para a manutenção da ação política exclusivista.

Temos, portanto, duas interpretações sobre partidos políticos e conflito partidário oriundas de tradições intelectuais visivelmente distintas e que, ainda assim, compartilham pontos em comum, que tomamos como premissas teóricas de nossa análise. Em primeiro lugar, nas duas teorias os partidos políticos são consequência inesperada e muitas vezes indesejada da ordem estabelecida. Eles são não apenas sintoma, mas também causa de instabilidade, quando sua própria existência leva à ampliação do escopo do conflito ou expressa a vontade política de classes antagônicas ao status quo. De um ponto de vista teórico, portanto, o conflito partidário tem um efeito desestabilizador da ordem, e não o contrário. O outro lado dessa moeda é o fato de a estabilidade ser consequência da recuperação do controle político perdido no momento de conflito. Em Gramsci, o restabelecimento do poder hegemônico; em Schattschneider, a imposição de limites ao aumento do escopo do conflito. Desse modo, embora partidos possam agir em benefício ou detrimento da ordem estabelecida, seu surgimento e a decorrente ampliação do conflito político tendem a beneficiar os grupos sociais excluídos do poder político.

Em segundo lugar, em ambos há uma estrutura de conflito fundamentalmente desigual, lastreada em tecido social de igual característica. As estratégias partidárias, portanto, refletem as posições desiguais ocupadas pelos partidos nesse sistema. Isso fica claro na importância dada por Gramsci ao antagonismo social, bem como suas implicações no mundo partidário: a unidade de ação seria mais importante para os partidos contra hegemônicos do que para os partidos da ordem. Em Schattschneider, o elo entre partido e classes marginalizadas não é tão explícito. O fator de perturbação da ordem vem antes do conflito partidário do que do partido político em si. Entretanto, a desigualdade de poder político está implícita no argumento de que cabe aos partidos desfavorecidos ampliar o escopo do conflito para prevalecer em um campo que, de outra maneira, lhes seria desfavorável. Em “The Semisovereign People”, o ceticismo do autor com a possibilidade de democratização do Estado americano aumenta, na medida em que

investiga formas mediante as quais obstáculos são impostos ao aumento do escopo do conflito político e, portanto, aos partidos interessados nesse processo. Importa para nosso argumento o fato de que a própria ideia de ampliar ou reduzir o escopo do conflito sugere uma estrutura desigual de conflito.

1.4. “Establishment” e “outsiders”

Nossa concepção teórica acerca dos partidos políticos não pode restringi-los ao âmbito institucional vigente, nomeadamente o dos governos representativos. Consideradas as proposições delineadas, podemos afirmar que os partidos surgem e atuam nas fissuras no edifício da ordem política e social estabelecida. Prossequimos assim, para delinear as principais categorias analíticas que usamos. O objetivo é que expressem as duas proposições centrais delineadas em nosso exercício de crítica teórica: os partidos são sintoma e causa da instabilidade da ordem social e política; e a estrutura de conflito partidário é desigual, se os partidos tiverem posições distintas na ordem social e política vigente. As categorias que propomos não se pretendem universais. São, antes, adequadas a um processo específico, verificado nos principais governos representativos na Europa e na América nos últimos 200 anos, por meio do qual regimes políticos baseados em princípios oligárquicos viram surgir contestações à sua ordem em meio ao processo de modernização social.

Não é o caso de discutir os meandros a longa transformação e rupturas a que esses governos foram sujeitos à medida que seus países experimentaram nesse processo, cada país com particularidades específicas. Assim, por exemplo, ao passo que temos na França um processo revolucionário de idas e vindas no começo do século XIX, verificamos na Inglaterra uma lenta mudança institucional que culminou na ampliação do sufrágio. De forma geral, entretanto, concordamos o argumento fundamental de que o medo de subversão completa da ordem, o medo revolucionário, foi crucial para motivar as mudanças institucionais no curso do século, que ampliaram o sufrágio e a participação política dos regimes aristocráticos (ACEMOGLU, ROBINSON, 2000).

Por outro lado, não corroboramos a ideia de que a ampliação do sufrágio foi o suficiente para pôr em pé de igualdade na ordem política os partidos egressos do mundo do trabalho, algo que contraria as premissas teóricas discutidas acima. Os fundamentos da ordem política, embora

adaptados, não deixaram de manter em momento algum o lugar privilegiado das classes proprietárias na ordem social, ao passo que as conquistas dos trabalhadores obedecem desde então uma volatilidade significativamente maior. O argumento de que houve plena integração das classes subalternas à ordem política, mediante lento processo de ampliação do sufrágio e da criação de partidos originados no mundo do trabalho, é subjacente à ideia de que se consolidaram na Europa ocidental e nos Estados Unidos regimes de democracia representativa estáveis por meio de lenta evolução institucional. O que observamos na história, entretanto, não é exatamente isso, mas um lento, conflitivo e tortuoso processo em que partidos oriundos de classes sociais marginalizadas reivindicavam espaço institucional. Essa relativa abertura institucional, sempre que possível realizada também de forma a conter o ímpeto revolucionário dos novos partidos, teve implicações imprevistas para o funcionamento dos sistemas políticos europeus. A ampliação do sufrágio e o surgimento das máquinas partidárias modernas fez do continente um furacão político nas décadas iniciais do século XX, intensificada ainda em razão da experiência revolucionária na Rússia e da guerra civil espanhola.

Assim, consideramos a experiência de regimes de bem-estar social da Europa do pós-guerra, com sua relativa estabilidade política e harmonia social, antes exceção do que regra, se observarmos a história do continente nos últimos dois séculos. Esse modelo se constituiu em momento de incrível fragilidade da ordem política representativa, tanto pela guerra como pela ameaça comunista, representada pela forte influência da vizinha União Soviética e dos movimentos comunistas domésticos, em especial na França e Itália. Essa percepção é relevante para nosso argumento, na medida em que a experiência europeia da segunda metade do século deu credibilidade à ideia de estabilidade democrática – e dos conceitos correlatos na ciência política predominante – como o ponto de equilíbrio do funcionamento de governos representativos em sociedades modernas, conforme discutimos anteriormente. Diferentemente, damos ênfase às contradições e às questões não plenamente resolvidas decorrentes da adaptação de regimes de governo representativo ao processo de modernização social e às pressões por maior democratização. Não acreditamos, portanto, que a opção eleitoral dos partidos socialdemocratas e mesmo comunistas tenha significado sua inserção plena no sistema político²⁷. Antes, enfrentaram processos tortuosos de inserção institucional, com implicações para a competição política que tomava lugar.²⁸

²⁷ Para uma obra de referência no tema, ver Przeworski (1986).

²⁸ Tendo esse contexto em mente, cabe mencionar as obras que inspiram nossa análise, incluímos também a de Guenther Roth (1963), em que podemos encontrar uma análise de uma inserção imperfeita do Partido Social Democrata Alemão até a grande guerra, e que o autor denomina de integração negativa.

Para nossa discussão teórica, destacamos dois pontos básicos de todo esse processo. Primeiro, os regimes de governo representativo se constituíram como ordens políticas de participação restrita e como garantidores de uma ordem social excludente e hierárquica. Em segundo lugar, os partidos políticos foram criados em meio à crise desses regimes e tornaram-se forma central do conflito político do mundo moderno. É importante, para isso, frisar a origem oligárquica dos governos representativos que surgiram na Europa moderna. Não apenas pelo restrito sufrágio eleitoral que apresentavam quando de seu estabelecimento, mas também pelos princípios fundamentalmente demofóbicos sobre os quais se fundaram.²⁹ Com efeito, no curso do século XIX, vemos processo semelhante no pensamento político ao que verificamos em James Madison, em que se equipararam governos representativos e repúblicas, com o objetivo explícito de moderar vícios usualmente atribuídos a regimes de governo direto ou de excessiva liberdade política. O mandato representativo assume, desse modo, um significado de tutela do representante sobre o representado, por meio da qual se lograria uma virtuosa distância entre a população e o governo. É possível verificar, assim, o predomínio do método eleitoral sobre aquele do sorteio ou outros mecanismos relacionados ao governo direto e comumente encontrados até então no pensamento republicano (MANIN, 1997).

O conceito de oligarquia é polissêmico e cumpre, portanto, esclarecer seu emprego para fins de nosso argumento. Há fundamentalmente duas acepções para o termo: um relativo à composição de governos, cujo significado é o de governo de poucos, ou restrito; e um de teor sociológico, que se refere ao modo de domínio político das elites fundiárias em uma sociedade marcadamente agrária.³⁰ É certo que esses dois termos se confundem, particularmente em sociedades agrárias. Entretanto, a relação entre as duas acepções nem sempre é clara em sociedades modernas, quando o poder fundiário perde valor em detrimento daquele industrial e financeiro. Com efeito, a emergência da vida urbana e as novas formas de ação política que ela enseja, ocorre um esfacelamento do poder oligárquico tradicional.

A constituição de partidos políticos, nesse sentido, mostrou-se muitas vezes uma adaptação necessária ao exercício do poder político das classes dominantes, tanto pelo surgimento de contestação da ordem vigente pelas classes subalternas, quanto pelas dificuldades em estabelecer consensos entre si. Ao acompanhar o surgimento do mundo urbano, em que impera uma complexa e intrincada rede de interesses, o partido político moderno foge do particularismo do interesse constitui uma agenda programática mais abstrata. Assim, o

²⁹ Para uma discussão sobre o pensamento político moderno e sua relação com a democracia, ver inclusive AGUIAR (2013).

³⁰ Discussão similar é levantada por FONSECA (1989).

caráter pessoal do poder do oligarca fundiário dá lugar ao estabelecimento de uma estrutura mais impessoal e burocrática de dominação.³¹ Essa transformação das oligarquias tradicionais, contudo, não necessariamente mudam o caráter oligárquico em seu sentido político, na medida em que o poder político continua a ser exercido de maneira socialmente excludente.

Acreditamos, portanto, que o surgimento do partido político moderno está associado às crises enfrentadas por uma ordem política oligárquica na era moderna. Por ordem, referimo-nos tanto ao âmbito político, com as instituições e princípios fundamentais de um país, quanto ao social, com as inúmeras distinções que dividem e hierarquizam a sociedade. Dentre essas, principalmente o acesso a bens e propriedades. Essa distinção, contudo, é meramente analítica: a ordem é apenas uma, na medida em que a autoridade sedimentada na ordem política mantém e reproduz as hierarquias sociais, na medida do possível. Damos ênfase aqui às ideias de dominação e controle exercidos sobre uma sociedade que são expressas na categoria de ordem.

É importante que façamos aqui dois esclarecimentos: primeiro, a categoria de ordem não implica o estado monolítico das coisas. Os arranjos sociais estão em constante mutação na economia moderna, bem como os interesses predominantes em uma sociedade. Em segundo lugar, embora conectadas, a ordem política não é mero espelho da ordem social. Essas duas ressalvas, na verdade, se complementam. Com elas queremos dizer que a ordem política tem a todo momento de se adaptar às impacientes mudanças sociais e econômicas que caracterizaram o processo de modernização nos últimos séculos.

Nesse sentido, propomos duas categorias que constituem uma estrutura básica de conflito a partir da relação que os partidos têm com a ordem política. Propomos classificar esses partidos em duas categorias gerais: a de “establishment” e a de “outsider”. No contexto que delineamos, os partidos da primeira categoria têm compromisso com o domínio político oligárquico, no sentido de que atuam para manter uma ordem política e social vigente, ou restaurar feições de uma ordem em crise. Ao apontarmos o compromisso oligárquico dos partidos de “establishment”, portanto, não nos referimos às discussões referentes à natureza da organização partidária, uma vez que essa questão não é exclusiva desses partidos.³² Queremos apenas ressaltar o elo que os une à ordem vigente: eles são partidos que atuam em uma ordem social e política cujos fundamentos expressam seus valores e seus interesses.

É importante esclarecermos ainda que é plenamente compatível com essas categorias a existência de enorme divergência quanto à melhor forma de manter ou adaptar determinada

³¹ A discussão de WEBER (1946) a respeito é a principal referência dessa literatura

³² A discussão de MICHELS (1982) tinha por objeto principal um dos mais importantes partidos “outsiders” do mundo moderno, o Partido Social Democrata Alemão.

ordem, ou conflitos de natureza econômica entre classes dominantes em uma sociedade. Assim, mesmo na seara exclusivamente do “establishment” o surgimento de partidos revela o surgimento de dissenso a respeito de como manter o poder político oligárquico e que forma representar politicamente os interesses sociais predominantes. Encontramos na história exemplos famosos dessa situação: Whigs e Tories; Democrata-republicanos e Federalistas, Conservadores e Liberais: todos nutriam o compromisso com os princípios basilares da ordem, apesar da rivalidade política. Chamamos, portanto, de sistemas políticos a forma como os conflitos oriundos de seus desequilíbrios e contestações são processados no âmbito de determinada ordem política.

Denominamos como partidos “outsiders”, diferentemente, aqueles que surgem como expressão prioritária de classes sociais marginalizadas e, portanto, excluídos ou de acesso controlado ao poder político. Naturalmente, encontramos nos partidos “outsiders”, via de regra, a origem das contestações mais sérias à ordem vigente. Quando isso ocorre, eles constituem um polo central do conflito político. Novamente aqui sublinhamos a importância da intersecção entre a ordem política e a social: a expressão política de uma classe marginalizada necessariamente entrará em choque com a ordem política, ainda que a maneira como esse choque ocorre depende da circunstância de cada contexto. A questão aqui é como esse partido se insere na ordem política vigente, e como ele traduz suas intenções em programa político. Encontramos na história uma ampla gama de programas e graus variados de inserção nas instituições representativas. Argumentamos que em todos eles, mesmo nos casos de moderada proposta de reforma social, a tarefa de alcançar um novo equilíbrio político com o “establishment” é difícil de se lograr e circunscrita a momentos específicos.

Não é necessário, portanto, um programa necessariamente revolucionário para que um partido seja “outsider”. Não é sequer necessário que adote uma estratégia de redefinição da arena de disputa. Isso porque as estratégias e projetos dos partidos não explicam a natureza do partido, mas o inverso: a natureza do partido explica as estratégias e programas empregados. Assim, é perfeitamente possível que um partido “outsider” adote um projeto de reformas extremamente comedido. Importa-nos aqui interpretar esse projeto à luz das circunstâncias políticas e da percepção de suas lideranças.

Não afirmamos, contudo, que essa inserção institucional signifique integração plena dos partidos “outsiders”. Essa concepção seria contraditória com os fundamentos teóricos de nosso argumento, afinal, mesmo uma ordem política relativamente aberta ainda tem de resguardar, por definição, um conjunto de interesses dominantes. A integração plena representaria a

conversão de um partido “outsider” em partido do “establishment”, o que, de resto, é uma situação que de forma alguma contradiz os preceitos teóricos de nosso argumento. Inclusive, à medida que a ordem política tem de se adaptar a novos interesses oriundos da modernização econômica, ela se abre a novos interesses e visões. Do mesmo modo, é perfeitamente plausível que uma organização política criada inicialmente no âmbito da ordem, apresente trajetória de aproximação com setores sociais marginalizados tornando-se, portanto, “outsider”. Importa ressaltar apenas que há interesses sociais subalternos que não podem ser plenamente integrados a determinada ordem, e inserem-se politicamente nela apenas na condição de “outsider”. O partido “outsider” só deixa plenamente de sê-lo sem perder seus laços genéticos com classes subalternas por meio da instituição de uma nova ordem social e política em processo de subversão dos princípios básicos da ordem vigente. Ou seja, em um processo revolucionário. Sublinhamos aqui, portanto, que a capacidade de instituir ordem política e social à sua feição é um dos traços de distinção entre partidos do “establishment” e partidos “outsiders”.

Assim, o surgimento de partidos “outsiders” dota o sistema político de duas características primordiais. Em primeiro lugar, ele é potencialmente conflitivo, na medida em que partidos “outsiders” expressam na ordem política as contradições e desigualdades existentes na ordem social. Sua existência per se constitui desafio à manutenção do status quo pelos partidos do “establishment”. Em segundo lugar, a estrutura de conflito partidário desse sistema é fundamentalmente desigual, uma vez que os partidos do “establishment” operam a favor de uma dada ordem social e política e dela se beneficiam. Referimo-nos aqui a uma ampla gama de recursos produzidas nessa ordem e canalizados para mantê-la, dentre os quais os de ordem financeiro, cultural e, no limite, o militar.

Portanto, é plausível que a redução na desigualdade social, a título de exemplo, reduza os pontos de atrito entre um partido “outsider” e o “establishment”. É plausível mesmo que em algum momento esse partido deixe de ser “outsider” e se integre em definitivo à ordem. Ressalvamos, contudo, que essa inserção plena se dá ao custo de sua natureza “outsider”, na medida em que há uma contradição fundamental entre o compromisso pleno com uma determinada ordem e o elo com classes sociais marginalizadas. Não queremos dizer que partidos do “establishment” não tomam decisões que beneficiem essas classes, ou que os partidos “outsiders” apenas tomam essas decisões. Afirmamos apenas que o partido “outsider” é capaz de tomar decisões baseadas nos elos políticos com segmentos marginalizados às custas de interesses fundamentais do “establishment”. Desse modo, a inserção plena do partido

“outsider” não desmonta a estrutura desigual de conflito do sistema político, apenas indica que esse partido se tornou, ele mesmo, um partido da ordem.

Essas categorias não resumem, evidentemente, os conceitos que empregamos ao longo deste estudo. Elas são, antes, as balizas da análise que empreendemos. Por fim, cumpre deixar claro que essas categorias não determinam o comportamento dos partidos. Ou seja, não há relação necessária entre os tipos ideais que propomos e determinada estratégia ou projeto partidário. Assim, um partido “outsider” não será necessariamente anti-sistêmico³³, ou reivindicará uma ampliação do escopo de conflito³⁴, embora o possa fazer. Ele também poderá adotar outra estratégia condizente com seu contexto em particular, dentre uma miríade de possibilidades. A condição de “outsider” apenas reflete inserção desse partido na estrutura de conflito político, de forma que a estratégia adotada deve ser interpretada à luz dessa condição. Dessa forma, nossa análise não constitui um modelo analítico que estabelece relações necessárias de causa e efeito entre duas variáveis. Nosso objetivo é o de estabelecer uma base teórica a partir da qual possamos interpretar a ação partidária, tendo por premissa que a ação política tem inescapável componente subjetivo, de modo que nosso esforço envolverá antes uma tentativa de compreensão das estratégias e projetos partidários que de sua explicação, no sentido estrito da correlação estável entre variáveis.

1.5. A política como experiência

As categorias analíticas que propomos não equivalem a um modelo de análise, na medida em que não supomos nem o isolamento de variáveis pelo princípio “*ceteris paribus*”, nem, por conseguinte, correlações estáveis de causa e efeito entre elas. Nosso esforço foi o de constituir categorias que expressassem as proposições teóricas que discutimos e nos servissem de ferramenta analítica. O objeto de nossa análise, o conflito partidário brasileiro, tem duas características centrais que procuramos levar em consideração quando da escolha de nossa abordagem metodológica.

Em primeiro lugar, é um objeto de natureza histórica, na medida em que a categoria de estrutura de conflito que usamos é na evolução e nos desequilíbrios de uma dada ordem. Trata-

³³ Segundo a definição de SARTORI (1982).

³⁴ De acordo com a ideia de SCHATTSCHEIDER (1960).

se de uma experiência, nesse sentido, compreende diversas dimensões temporais: uma de longo prazo, referente às mudanças em determinada estrutura social; outra, de médio prazo, referente às mudanças institucionais; e, por fim, de curto prazo, referente à ação partidária em si.³⁵ É importante que essa ação, contudo, seja analisada tendo em vista as demais dimensões temporais, sob o risco de perda da densidade histórica que caracteriza o arcabouço teórico que empregamos.

O segundo ponto não é uma característica de nosso objeto, mas uma particularidade das ciências sociais: o fato de ele ser constituído a partir de relações humanas. Ao transformá-las em objeto, ocorre um inevitável processo de reificação de uma realidade que é, em larga medida, formada por relações intersubjetivas. Práticas e hábitos que se dão no cotidiano encontram designação específica por meio da linguagem, para, então, serem inseridos em um mundo simbólico de teor explicativo e, portanto, transformados em objetos.³⁶ Não se trata de negar a possibilidade de se produzir conhecimento a respeito da política; mas queremos ressaltar a importância de métodos que levem em conta a subjetividade como parte constituinte da realidade social. Principalmente, a investigação sobre as intenções que movem a ação política.

Nosso estudo é, portanto, de ordem histórica, por duas razões. De um lado, pela importância da sobreposição em um evento de inúmeras variáveis, relativas a três dimensões temporais. De outro, pela importância que tem a linguagem, ou ainda melhor, a narrativa na constituição do próprio objeto de investigação, o que revela o entrelaçamento entre sujeito e objeto na produção do conhecimento. O olhar histórico que lançamos ao objeto de nosso estudo nos afasta do modelo de explicação tradicionalmente aplicado nas ciências físicas, em que predomina a interação reativa em detrimento da ação humana e de sua motivação.³⁷ É próprio desse modelo a constituição de sistemas abstratos organizados por leis que regem a interação entre duas ou mais variáveis. A relação de causa e efeito, nesse caso, é regido por um sistema de interações, e apenas a inserção de outras variáveis mudaria a interação inicial. A ação humana, diferentemente, não guarda as mesmas propriedades relativas às noções de causa e efeito, na medida em que ela é motivada fundamentalmente por aspectos de ordem subjetiva, que podemos designar como intenção ou motivação. Essas, por sua vez, são constituídas a partir de percepções que podem variar enormemente a depender das circunstâncias e do contexto

³⁵ Distinções inspiradas na discussão de BRAUDEL (1978).

³⁶ Discussão densa a respeito do objeto das ciências sociais pode ser encontrada em WEBER (1949) e em BERGER, LUCKMAN (1967).

³⁷ A respeito ver, por exemplo, WRIGHT (1973) ou RICOEUR (1982), especialmente o capítulo “Defenses of Narrative”.

cultural em voga. É no mínimo plausível que essa enorme imprevisibilidade lance dúvidas a respeito da possibilidade de se lançar mão de explicações de ordem sistêmica para a ação humana.

A questão que levantamos a respeito da constituição do objeto das ciências sociais é contemplada pela categoria de experiência, tal como discutida por Walter Benjamin (1994a; 1994b). Com esse termo, Benjamin pretende realçar que os eventos humanos abarcam necessariamente tanto o fato, quanto a narrativa. Essa categoria compreende, portanto, dois âmbitos da realidade, e tem por premissa a ideia de que há aspectos da experiência humana que não existem fora da linguagem. Esse ponto é relevante por duas razões. Em primeiro lugar, a análise de um determinado evento sob a ótica da categoria de experiência envolveria necessariamente não apenas o fato em si, mas também a crítica da linguagem por meio da qual esse evento se constituiu em objeto das ciências sociais. Em segundo lugar, a linguagem na experiência humana não apenas atribui um signo específico a um fato, mas envolve-o em uma narrativa histórica. Na categoria de experiência histórica, essas duas esferas, a prática e a simbólica, ou a “pragmata” e a “dogmata” (KOSELLECK, 2006), conformam uma relação complementar, tensa e inseparável. Importa aqui que essa relação tensa e complementar entre um conjunto de conceitos, de um lado, e determinada realidade prática subjacente, de outro.

Em resumo a experiência política vivida pelos partidos no período analisado compreende tanto a prática política, como a narrativa que se constrói a respeito. Ela pode envolver diversas dimensões temporais para dar sentido à ação política. No caso de nosso estudo, as narrativas políticas envolvem leituras a respeito do passado brasileiro e do lugar ocupado pelos partidos na circunstância de sua ação. Assim, a transição democrática pode ser vista como o restabelecimento dos primados do governo da Primeira República, como encontramos nos documentos pemedebistas da década de 1980, ou como a possibilidade de inauguração de um regime absolutamente novo, conforme a leitura petista do mesmo período. Desse modo, misturam-se no conceito de experiência tanto a evolução da sociedade e de suas instituições, quanto a narrativa que se faz dessa evolução. Entender a relação entre os dois âmbitos, o da narrativa e o da prática, é primordial para a análise da relação que se estabelece entre o partido político, de um lado, e a ordem política em que ele se insere, de outro.

A análise histórica de uma experiência política deve abordar, assim, as duas questões de ordem epistemológica que levantamos, a ver: a complexa interação de variáveis na conformação dos eventos e a subjetividade que caracteriza o objeto analisado. Uma investigação dessa natureza envolve duas ordens de método crítico. A primeira é apropriada a

uma investigação que leva em consideração o alto número de variáveis que se cruzam na constituição de um fato. Trata-se do julgamento crítico das causas prováveis para determinados eventos (RICOEUR, 1982). De um ponto de vista epistemológico, essa abordagem diferencia-se da explicação mediante indução de leis universais na medida em que não julga o elo necessário de causa e efeito entre duas ou poucas variáveis. O julgamento crítico, de maneira diversa, entende que a relação entre essas variáveis é intermediada por um contexto suficientemente complexo para que não se reproduza de maneira equivalente em situações distintas. Destacamos aqui, por exemplo, a importância da percepção dos fatos pelos agentes envolvidos e a influência de outras variáveis, conhecidas ou não, para o desdobramento de um determinado processo.

Uma segunda forma de crítica que empreendemos é aquela sobre a narrativa que se constitui sobre os fatos. Não se trata aqui de reproduzir a justificativa ou projetos partidários e toma-los pelo seu valor de face. Antes, esse tipo de crítica tem o propósito de investigar a dimensão subjetiva da ação política e, assim, melhor compreender as intenções que a motivam. Aqui, a tarefa metodológica está no reino da interpretação e da hermenêutica. O debate sobre esse tema é vasto, de longa e rica tradição intelectual, sobre a qual não é o caso de se estender. Cabe, entretanto, sublinhar sua origem nas técnicas de interpretação nos estudos bíblicos, que eram usadas para desvendar o significado oculto de palavras antigas. Com o tempo, essas técnicas evoluíram para constituírem-se em método empregado para entender o significado da ação humana; ou seja, para interpretar a narrativa e linguagem empregadas por um determinado agente a intenção que o motivou. A hermenêutica, assim, ampliou-se e adquiriu centralidade no debate epistemológico das ciências humanas.

Nosso objetivo é o de analisar o sentido da ação partidária na experiência política das primeiras décadas da Nova República. Tendo isso em vista, é importante sublinharmos o processo básico dessa metodologia. A circularidade hermenêutica refere-se nas várias formas de se empreender uma análise da relação entre o todo e o particular.³⁸ Trata-se da interpretação de determinado símbolo a partir da análise sobre relação que este estabelece com o universo em que está inserido. Quando falamos em intenção, portanto, não nos referimos à conotação individualista do termo; não se trata de entender a motivação de ordem psicológica. A interpretação da ação, na verdade, deve ser encontrada no significado que essa ação ou gesto adquire no universo em que está inserido. Isso é particularmente importante por investigarmos

³⁸ Sobre a circularidade hermenêutica, ver MANTZAVINOS (2016).

a ação de sujeitos coletivos, no caso, partidos. A esse significado amplo, que buscamos, portanto, passamos a nos referir pelo termo sentido da ação.

Nosso estudo gira, portanto, em torno de dois trabalhos: o primeiro, aquele de análise da ordem política brasileira e de sua formação histórica. Esperamos, assim, compreender os mecanismos que criam, no caso brasileiro, uma estrutura de conflito partidário desigual, e quais as crises e dilemas da ordem estimularam a ação partidária no período estudado. De outro lado, procederemos à análise dos partidos e à crítica de seus projetos, de maneira a melhor compreender sua relação com a ordem política brasileira e, portanto, o lugar que ocupam no conflito partidário nacional.

2. O CONCERTO FEDERATIVO BRASILEIRO

O objetivo deste capítulo é o de analisar os principais pilares da ordem política representativa no Brasil e os dilemas por ela vividos no curso do processo de modernização social do país. Por óbvio não pretendemos aqui esgotar as discussões referentes às crises que permearam a vida política do país nas últimas décadas. Importa-nos, isso sim, entender os principais traços institucionais do governo representativo tal como erguido no Brasil e alguns de seus fundamentos sociológicos. Nosso esforço, portanto, é o de sublinhar os fatores de ordem estrutural que desafiaram a sobrevivência desse modelo político no Brasil em seu período republicano. Em suma, argumentamos que a ordem representativa no Brasil foi desafiada pelo aprofundamento do conflito político, na medida em que esse processo desorganizou aspectos decisivos do equilíbrio do sistema encontrado nos anos iniciais da Primeira República. A evolução institucional do país desde então é, em larga medida, embora não exclusivamente, uma resposta a esses desafios. De posse dessa reflexão, poderemos delinear o contexto de conflito partidário a partir da década de 1980, bem como suas implicações para a trajetória e sentido dos principais partidos que vieram a dar vida ao regime civil então instituído.

2.1. Federalismo: princípio incontestado

A história do governo representativo no Brasil confunde-se com a história do federalismo. Nas décadas finais do Império e nas primeiras da República, esse o princípio que se consolidou como o que melhor garantiria a representação e, portanto, a autonomia política das oligarquias brasileiras. Desde então, sempre que o governo representativo, em seu sentido aristocrático, perdeu sua centralidade na ordem política nacional, o federalismo também declinou; se não na letra da lei, na prática. As vitórias e crises de um foram também as do outro: os destinos desses dois princípios estiveram atrelados na história republicana brasileira.

Outras importantes feições institucionais do país, a exemplo do presidencialismo, ou o princípio da proporcionalidade, foram aceitos na ordem política nacional largamente como remédios para dificuldades inerentes à adoção da forma de Estado federalista. É verdade que tanto a proporcionalidade como o presidencialismo tiveram, desde os primórdios do movimento

republicano, defensores outros que não as oligarquias dominantes. Não queremos aqui diminuir a importância de movimentos e pensadores políticos que tanto contribuíram para que houvesse maior compreensão e delineamento das instituições políticas vigentes. Entretanto, as características que sublinhamos não constituiriam traço tão determinante da república brasileira se não tivessem, em certo momento, respondido aos anseios de parte expressiva dos grupos oligárquicos, responsáveis pela consolidação da república no país.

Essa história nos interessa, na medida em que ela conta a longa formação da ordem política republicana no Brasil. A compreensão de sua evolução e crises nos ajuda a entender o sentido do conflito partidário no país mesmo nos dias de hoje, na medida em que as crises que se desvelaram no curso da história republicana ainda não desaguaram em soluções minimamente duradouras. Não faltam reflexões sobre a influência determinante que as características da república brasileira exercem sobre a vida partidária. Pelo contrário, a literatura é rica em estudos sobre os efeitos determinantes do voto proporcional, do federalismo e do presidencialismo. Com efeito, a ideia de presidencialismo de coalizão resume os diversos mecanismos por meio dos quais os atores se moldam aos traços definidores do Estado brasileiro, e nela cruzam-se diversos temas de pesquisa, de que são exemplos: as relações entre Executivo e Legislativo, da fracionalização partidária, a representatividade dos partidos, ou as condições para a formação de coalizões de governo.³⁹ Parte da literatura atribui ao federalismo e ao voto proporcional a combinação pouco usual entre presidencialismo e voto pluripartidário. Combinação indevida, segundo essa visão, que em muito dificultaria a constituição de governos estáveis e torna-os, na melhor das hipóteses, extremamente custosos.⁴⁰

Em toda essa literatura encontramos controvérsias a respeito da adequação das instituições brasileiras a um governo verdadeiramente representativo. Por ocasião do estabelecimento da Nova República, em fins da década de 1980, o debate acirrou-se ainda mais, na medida em que o momento era considerado privilegiado para mudanças institucionais de maior fôlego. Até hoje, surgem vez por outras propostas que até a década de 1990 foram defendidas de maneira vigorosa, como a adoção do parlamentarismo ou do voto majoritário uninominal para a Câmara dos Deputados, como panaceias para as mazelas políticas nacionais. Não faltam, por outro lado, os que veem o funcionamento das instituições representativas brasileiras de acordo com o esperado, em termos internacionais. Os problemas que se

³⁹ A literatura é verdadeiramente vasta. Para algumas das obras referenciais: ABRANCHES (1988), FIGUEIREDO e LIMONGI (1999), ZUCCO (2009), SANTOS (2003).

⁴⁰ Esse debate tem origem na literatura sobre crises e debacles dos governos representativos na América Latina. Ver por exemplo LINZ e STEPAN (1996).

apresentam no Brasil seriam, nessa leitura, encontrados em diversos outros lugares, não sendo nosso país especialmente marcado pelo vício ou pela virtude.⁴¹

O que se perde de vista no debate a respeito do particularismo brasileiro, contudo, são as razões históricas para que se estabelecessem de maneira reiterada os princípios políticos do voto proporcional, do federalismo, e do presidencialismo nos experimentos de governo representativo que houve no Brasil.⁴² Na própria origem do termo presidencialismo de coalizão está subsumida a ideia de que as razões para o modelo político adotado não são levianas; antes, estão ancoradas em marcantes traços sociológicos do país, como a grande heterogeneidade social e regional que condicionam, em larga medida, as escolhas políticas dos legisladores. Não defendemos, com isso, um determinismo social simplista, mas sim que as instituições políticas não são frutos apenas da razão de momento dos legisladores, mas têm razões históricas que conferem densidade e significado à experiência política. Tendo isso em vista, a história do governo representativo no Brasil, em sua forma federalista, mistura-se com a emergência, consolidação e crises do poder oligárquico.

O princípio do federalismo não foi, por certo, o único sentido do movimento republicano em fins do Império. Pelo contrário, a busca de novo modelo político envolveu diversos grupos e bases programáticas. Do momento da crítica ao regime monárquico até a formação do primeiro governo republicano, percebem-se influências como a de políticos do Partido Liberal, do positivismo modernizante, do abolicionismo, e do federalismo do Partido Republicano Paulista.⁴³ O primeiro gabinete republicano é exemplo de tentativa dessa composição, tendo lado a lado republicanos históricos como Quintino Bocayúva e recém-convertidos, como Rui Barbosa. Não estava claro que grupo assumiria em definitivo a liderança política no país até as eleições de Prudente de Moraes e de Campos Sales para a presidência da república.

Entretanto, em meio à diversidade de ideias que inspiraram a República em seus anos iniciais, esteve presente, com particular importância, aquela do federalismo. A principal pauta da oligarquia paulista esteve desde cedo contemplada. A Constituição de 1891 dava considerável autonomia política e financeira aos estados, responsáveis pela escolha de seus próprios presidentes e constituições, além do recolhimento da mais importante das tributações, aquela sobre as exportações. Era evidente o contraponto com o Império, quando as províncias não guardavam quase nenhuma autonomia política e seus governos não eram mais que meras

⁴¹ Dentre alguns trabalhos nesse sentido, ver, SANTOS (2008), PERES (2005).

⁴² A falta de interesse pela análise histórica guarda relação com a influência de modelos de análise e conceitos da ciência política norte-americana, como discutimos no primeiro capítulo e de que é exemplo a confusão entre os conceitos de democracia e de governo representativo.

⁴³ ALONSO (2002); LYNCH (2014).

etapas da escala política da Corte. É sintomático, nesse sentido, que o federalismo tenha sido defendido com maior rigor pelo Partido Republicano Paulista: a antiga província já não via razões para se dobrar ao poder absoluto. Em São Paulo, a república significava, acima de tudo, a capacidade de governo autônomo de suas elites. Ou ela seria federalista, ou não seria.

A transição de um regime centralizado para outro, federalista e representativo, entretanto, não foi de forma alguma trivial. A centralização do governo e a transformação do Poder Moderador no único eleitor relevante durante o Império⁴⁴ surgiu como resposta da elite política conservadora à traumática experiência do período regencial, quando a sede do Império mostrou enorme dificuldade em concertar em torno a seus interesses as diversas oligarquias do país, e o risco de secessão foi real. Que esperar quando, décadas mais tarde, novamente um projeto de descentralização política fosse praticado, agora de maneira ainda mais extrema, na forma do federalismo? O país era outro, importante frisar, e as oligarquias regionais já não empunhavam, com raras exceções, a bandeira da secessão. Não se questionava a unidade nacional, mas a supremacia da Corte sobre as demais regiões do país. Entretanto, o desafio que a excessiva autonomia das regiões representava não era pequeno, e isso ficou claro com as turbulências do primeiro decênio republicano e as contestações que sofreu de Norte a Sul.

Isso colocou, desde o início, dois desafios às elites civis brasileiras em sua tentativa de governo autônomo: 1) representar nacionalmente interesses que, embora semelhantes em sua natureza oligárquica, eram regionalmente diferentes e economicamente desiguais; 2) acomodá-los de maneira a organizar um governo estável e forte para impor sua ordem sobre o território. Propomos que a evolução dos governos de natureza representativa, no Brasil, da década de 1920 em diante, pode ser lida como tentativas da adaptação desses princípios básicos e às mudanças históricas do contexto social e político; não apenas, portanto, como rupturas com o passado. Atesta isso a longevidade de alguns dos principais fundamentos políticos inaugurados na Primeira República. Excluídos estão, é claro, os momentos de retorno a princípios de ordem autoritária, a exemplo do Estado Novo, cuja natureza é absolutamente distinta da ideia de representação na acepção liberal. Esses momentos de suspensão dessa ideia e de seu principal pilar, o federalismo, são sintomáticos das dificuldades encontradas para se estabelecer um governo dessa sorte no Brasil, após 1930.

Desde então, as seguidas tentativas de adaptação das bases de um governo liberal no Brasil têm sido um tanto frustrantes. As respostas oferecidas na Primeira República foram suficientemente efetivas para que produzisse o regime mais duradouro do período republicano:

⁴⁴ Sobre a consolidação do poder do Estado imperial, ver MATTOS (1999).

39 anos. Com efeito, a duração dos regimes que se seguiram não chegou perto daquela do Império ou da Primeira República. As duas primeiras constituições brasileiras, a de 1824 e a de 1891, foram também as mais longevas.

Tabela 1 — Duração dos regimes políticos no Brasil

Regime político	Anos
Império	67
Primeira República	39
Governo Provisório	4
Segunda República	3
Estado Novo	8
Terceira República	18
Regime Militar	20

Fonte: O autor, 2019.

Outra maneira de perceber a crescente instabilidade das instituições políticas pode ser observada nas crises nas tentativas de ameaças ou consecuições de golpes de estado durante a República de 1946, o segundo maior experimento republicano antes de 1988. Em cinco mandatos presidenciais dos 18 anos de vigência do regime, houve ao menos quatro tentativas de se inibir a posse ou o governo de um mandatário presidencial: a tentativa de destituição de Vargas em 1954; a ameaça à posse de Juscelino Kubitschek, em 1955; a ameaça a João Goulart e o esvaziamento de seu poder em 1961, e, finalmente, o golpe de 1964.⁴⁵ Essa cena contrasta com a da Primeira República. Embora de imposição violenta no âmbito estadual e de períodos de delicada negociação sucessória na escala nacional, uma vez decidido o presidente, não houve, no período civil, contestação ao candidato vitorioso, à exceção de 1930, quando cai o regime.

Não queremos, com isso, corroborar interpretações embasadas na ideia de fragilidade institucional crônica da periferia ou teorias sobre a impossibilidade de constituição de regimes liberais em países de modernização tardia. Já foi suficientemente explorado o quanto países

⁴⁵ Na análise de GUIMARÃES (2001), os golpes foram regra, não exceção do período.

européus e mesmo os Estados Unidos não passaram incólumes por processos semelhantes: não é fácil manter intactos sistemas de governos feitos por e para uma aristocracia, frente a crescentes demandas por participação política das classes subalternas. Assim, nosso argumento tem por objetivo explorar, no processo político brasileiro, os desafios colocados a governos de princípio eminentemente aristocrático por uma sociedade em rápida modernização. Esperamos, assim, com o exame do primeiro experimento de governo representativo em âmbito nacional, não apenas entender o porquê de esse regime ter atendido tão bem aos interesses exclusivistas das oligarquias, como também as razões pelas quais isso foi tão difícil a partir das crises da década de 1920.

Questionamos, assim, que tipo de estabilidade se constituiu na Primeira República, e quais as razões da instabilidade que caracterizou o regime de competição, institucionalizada a partir de 1946. Para além do diagnóstico de que o governo representativo das oligarquias se mostrou incompatível com as mudanças sociais que começam a tomar o país na década de 1920, é importante examinar de que maneira isso ocorreu e que conflitos impuseram as turbulentas mudanças nas décadas posteriores. Para tanto, é importante analisar as crises que se abateram sobre a Primeira República e sua evolução nas décadas subsequentes.

2.2. A política de acomodação: gênese e crise

Governar um Estado federal, no Brasil, não se mostrou tarefa simples. A memória da descentralização regencial e de suas crises foi fortalecida pelo estouro das primeiras rebeliões na década de 1890. Em particular a Revolução Federalista, no sul do país, demonstrava de forma cabal que o fortalecimento do poder dos estados poderia, como no Império, acirrar o conflito entre oligarquias e gerar, com isso, ruptura institucional, desejo de secessão dos grupos derrotados, e incapacidade de o poder central agir para restaurar a ordem.⁴⁶

É compreensível, dessa maneira, que setores militares e a oligarquia vencedora no Rio Grande do Sul, liderada por Júlio de Castilhos, tenham adotado o positivismo como ideologia base do republicanismo no Brasil, principalmente em razão da defesa do presidencialismo. Essa instituição seria uma forma de se enfraquecer o poder legislativo e aumentar, com isso, a centralização política. Para Castilhos, isso atendia ao objetivo de acabar com a oposição ao seu

⁴⁶ A respeito, ver, por exemplo, MATTOS (1999).

grupo no estado; para os militares, em particular Floriano Peixoto, ao de diminuir o poder das oligarquias estaduais e sua capacidade de contestação à direção da capital. Ao longo da Primeira República, o fortalecimento do poder presidencial nunca deixou de ser visto como uma saída por aqueles que pretendiam combater o poder das oligarquias estaduais, de que são exemplo os apoiadores de Hermes da Fonseca; grupos políticos sediados na capital do país, que na década de 1920 apoiaram a campanha de Nilo Peçanha; e intelectuais como Alberto Torres.

Entretanto, à exceção dos anos iniciais o Partido Republicano Paulista (PRP) foi vitorioso e deu às instituições de 1891 a função e significado que atendiam às suas preferências políticas. Em 1894 Prudente de Moraes é eleito presidente da república e, embora ainda do Partido Republicano Federal (PRF) inaugurando um período de 12 anos consecutivos de primazia paulista na presidência: depois dele, venceram os representantes do PRP, Campos Sales e Rodrigues Alves antes que o mineiro Afonso Pena fosse eleito, em 1906. É nesse período que se estabelece o que se convencionou chamar de política dos governadores, que passou para a história como aquela capaz de finalmente estabilizar o regime e dar a ele um sentido, aquele das oligarquias estaduais, notadamente a paulista e a mineira.

Interessa-nos, na análise da política dos governadores, compreender os mecanismos por meio dos quais foi possível estabelecer um governo de representação oligárquica na federação brasileira, sem o tradicional recurso ao poder centralizado. Argumentamos que, para tanto, foi exercida uma política de acomodação de interesses regionais no âmbito do Estado federal sob regência do presidente da república. Entendemos essa acomodação como uma conciliação possível de interesses diferentes, porém não necessariamente contraditórios, e que depende fundamentalmente da política para se chegar a equilíbrios. Uma vez que ela se constitui sobre interesses flagrantemente diversos, o recurso à arte política revela uma baixa institucionalização e um equilíbrio frágil alcançado. Por esse mesmo motivo, a política de acomodação dependia da contenção do número de participantes na cena política, sob o risco de se perder o controle do sistema⁴⁷. Passemos agora à análise do desenvolvimento dessa política e de sua razão de ser na Primeira República.

O sistema político da Primeira República ergueu-se e conquistou relativa longevidade sobre três pilares: a) os partidos são eminentemente estaduais e as poucas tentativas de se criar estruturas nacionais foram mal sucedidas, boicotadas ou tinham outro intento que não o de criar máquinas partidárias em seu sentido moderno; b) o domínio dos partidos em seus estados ou era incontestado, ou sofria contestação em outras formas que não a da tradicional competição

⁴⁷ O conceito de política de acomodação é inspirado na obra de LIJPHART (1968).

partidária, de modo que, com exceções, não encontramos oposições organizadas partidariamente no âmbito dos distritos estaduais;⁴⁸ c) o processo sucessório da presidência deveria ser, preferencialmente, consensual e negociado no Congresso, de modo a evitar o conflito político pelo comando nacional, algo para o que as instituições republicanas não estavam preparadas. De fato, esse constituiu um momento chave e delicado da política oligárquica.⁴⁹ Analisemos, primeiramente, este terceiro ponto, para, então, entendermos sua relação com os dois primeiros.

A adoção do presidencialismo não foi obra exclusiva do republicanismo positivista ou militar. O PRP foi, no Congresso, apoiador decidido e decisivo do governo de Floriano Peixoto e das duras medidas empregadas contra os revoltosos que ameaçavam a consolidação do novo regime, inclusive contra aqueles que, como Assis Brasil, erguiam no sul do país a bandeira federalista em oposição ao governo ditatorial de Júlio de Castilhos.⁵⁰ Mais tarde, o presidencialismo foi adotado pelo PRP, e o partido não questionou de forma séria essa instituição. Antes, adotou-a como chave para a ordem que gestou. O lugar do presidencialismo que as elites republicanas de São Paulo vislumbravam, entretanto, era diverso daquele dos apoiadores de Floriano. Sob Prudente de Moraes e Campos Sales, o presidente tornou-se fiador da ordem oligárquica no Estado federal. Sua função na política dos governadores foi distinta do tradicional propósito de centralizar o poder político. Antes, ele constituiu centro privilegiado para a concertação das oligarquias regionais em torno a uma política nacional comum, e exercício último de autoridade para estabilizar os conflitos regionais e nacionais, sem o que a forma representativa de domínio oligárquico estaria comprometida.

Isso significa que o papel do presidente deveria ser sempre limitado, se não durante a execução do mandato, ao menos no momento de sucessão. Foram raros os casos em que os partidos deram ao governo carta branca para escolher o candidato de seu agrado: a escolha de Júlio Prestes constitui rara ocasião e exemplo de exceção que comprova a regra, por ter o regime caído pouco depois, ao menos parcialmente por causa da contestação das oligarquias derrotadas ao candidato vencedor e ao poder exercido pelo mandatário, Washington Luís. Dessa maneira, cada eleição presidencial um delicado equilíbrio tinha de ser novamente alcançado. A tensa

⁴⁸ Há discussão recente a respeito da competição política no âmbito dos estados. Sua natureza, entretanto, era fundamentalmente distinta da competição partidária institucionalizada, ainda que houvesse contestações ao poder dos partidos republicanos estaduais. Assim, não acreditamos que análises interessantes como a de RICCI e ZULLINI (2014) sejam contraditórias com o argumento que apresentamos.

⁴⁹ Sobre a instabilidade sucessória, ver VISCARDI (2012)

⁵⁰ CARONE (1977); VISCARDI (2012).

negociação que precedia as eleições presidenciais⁵¹ evidencia que esse, de fato, era momento delicado no funcionamento da Primeira República.

Nesse sentido, as votações quase unânimes nas eleições presidenciais são apenas indícios de acordos prévios entre os estados, nem sempre fáceis de se alcançar. Para mostrar isso, devemos discutir alguns dos resultados de pleitos presidenciais; tanto os consensuais quanto os de maior contestação.

Tabela 2 — Eleições presidenciais

Ano	Presidente eleito	Partido	Percentual obtido pelo eleito
1894	Prudente de Moraes	PRP	84,3
1898	Campos Sales	PRP	90,9
1902	Rodrigues Alves	PRP	91,7
1906	Afonso Pena	PRM	97,9
1910	Hermes da Fonseca	Militar	57,1
1914	Wenceslau Brás	PRM	91,6
1918	Rodrigues Alves	PRP	99,1
1919	Epitácio Pessoa	PRM ⁵²	71
1922	Artur Bernardes	PRM	56
1926	Washington Luís	PRP	98
1930	Júlio Prestes	PRP	57,7

Fonte: VISCARDI, 2012.

Os três primeiros presidentes, do PRP, beneficiaram-se das cisões internas por que passavam as elites políticas de Minas Gerais. Ainda assim, a sucessão não era jogo simples: as negociações envolviam necessariamente representantes da bancada gaúcha, liderados na capital por Pinheiro Machado, que apoiavam o candidato paulista em troca de respeito à autonomia estadual. Tão logo o Partido Republicano Mineiro (PRM) se reorganizou, entretanto, o jogo

⁵¹ Sobre o presidencialismo e o rito sucessório, ver: BACKES (2006); VISCARDI (2012).

⁵² Paraibano, Epitácio Pessoa foi lançado pelo PRM como forma de construir consenso entre os demais estados.

mostrou-se mais delicado. A candidatura de Afonso Pena foi construída em detrimento da pretensão paulista de indicar o novo presidente, Bernardino de Souza. Tanto as vitórias dos primeiros presidentes paulistas, como a do primeiro mineiro, portanto, escondem demoradas negociações que girava em torno a São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

A primeira cisão entre esses estados levou à vitória do militar Hermes da Fonseca, em 1909, contra o apoio paulista à candidatura de Rui Barbosa. Seu governo, caracterizado pela declarada e infrutífera guerra contra as oligarquias regionais, denominada política do salvacionismo, motivaram o conhecido Pacto de Ouro Fino, entre Minas e São Paulo, cuja aliança conseguiu novamente trazer vitórias consensuais, embora, novamente, de difícil negociação, para Wenceslau Brás e, novamente, Rodrigues Alves. Na década de 1920, entretanto, novamente os principais estados escolheram caminhos diversos: em 1922, o Rio Grande do Sul recusou-se a marchar com a candidatura de Bernardes e, em 1930, São Paulo consegue, pela primeira vez, eleger um presidente sem o apoio dos outros dois poderosos estados.

O ponto que aqui nos interessa é o de que os momentos de cisão refletem, na verdade, uma difícil negociação predecessora. Difícil porque envolve um conjunto diverso e relativamente amplo de estados cuja concertação mostrou-se importante para o êxito dos governos civis. A vitória de Hermes da Fonseca mostrou desde cedo os riscos de se fracassar nessa empreitada. Chegamos, assim, a este importante ponto: o êxito dos governos representativo na Primeira República dependeu, em larga medida, na capacidade de as oligarquias civis evitarem a escalada do conflito político.

Para tanto, duas estratégias fundamentais foram empregadas pelo governo federal. As clivagens regionais, ou verticais, eram geridas por meio da acomodação, ao passo que aquelas que cortavam horizontalmente os estados, eram violentamente reprimidas. Não nos referimos, aqui, apenas à conhecida supressão das classes sociais subalternas, mas também podemos incluir aqui as oligarquias dissidentes, que não tinham a chance de competir politicamente no âmbito dos estados. A repressão violenta era ponto chave do sistema. Quando não a conseguiam os próprios governos estaduais, o nacional era acionado: ao todo, foram 11 decretações de estado de sítio e 15 intervenções federais; medidas, em sua larga maioria, usadas para reprimir contestações políticas ao regime, ao governo nacional, ou a um governo estadual.⁵³

Alguns dos episódios de disputa oligárquica transformaram-se em verdadeiras guerras civis. No Rio Grande do Sul, além da revolta contra Júlio de Castilhos na década de 1890, houve

⁵³ Dados retirados de LYNCH (2014).

novo desafio armado, dessa vez contra Borges de Medeiros já na última década do regime, em 1923. Mato Grosso (1906) e Ceará (1914) foram palco de sublevações violentas contra as oligarquias estabelecidas, e diferentemente do ocorrido no Rio Grande do Sul, o desfecho não foi o esperado ou desejado pelo governo federal, que se viu incapaz de apoiar a oligarquia de sua predileção. Assim sendo, a resolução desses conflitos se dava de maneira inevitavelmente violenta: seja por meio da supressão oficial de revoltas pelo governo federal; no uso da violência privada, como é o caso do uso de força pelos coronéis da Guarda Nacional; ou nos expurgos das dissidências oligárquicas derrotadas.

Ao suprimir a representação das oposições dentro dos estados, qualquer que fosse sua natureza, as elites da Primeira República evitavam, necessariamente, a nacionalização do conflito político. Não queremos, com essa afirmação, diminuir a importância das tentativas de organização de partidos nacionais, como o Partido Republicano Federal de Francisco Glicério, o Partido Conservador de Pinheiro Machado, ou o Partido Liberal, de Rui Barbosa, e a carga ideológica que os motivava. Ocorre, entretanto, que essas tentativas se deram exclusivamente no âmbito do Congresso, enquanto a nacionalização do conflito político requer em alguma medida, a reprodução nos estados da clivagem nacional. De maneira lógica, a existência de oposições estaduais é condição necessária para esse tipo de organização do conflito. Assim, o conflito entre grupos de diferentes estados formando blocos distintos não corresponde à nacionalização da política.⁵⁴

O estabelecimento da política dos governadores, dessa forma, teve por consequência um esforço deliberado para regionalizar a política brasileira.⁵⁵ Esse mecanismo se mostrou importante no êxito do primeiro experimento federalista. Afinal, a disputa política produz perdedores e vencedores e, com isso, poderia minar o compromisso de parcela significativa das oligarquias para com o regime. Visto de outra forma, se a competição política em âmbito estadual fosse estimulada ou mesmo permitida, o número de atores a serem contemplados em âmbito nacional aumentaria consideravelmente, o que tornaria mais difícil a política de acomodação das oligarquias dominantes. Nesse caso, seria difícil para o governo nacional atender a número ainda maior de interesses no governo para todos os grupos representados. Novamente, aqui, surgiriam perdedores e vencedores e, novamente, o risco de descompromisso para com o regime.

⁵⁴ Importante reflexão nesse sentido pode ser encontrada SCHATTSCHEIDER (1960, 1967).

⁵⁵ LESSA (1999), BACKES (2006).

Esse mecanismo pode ser interpretado como uma maneira de reduzir o escopo do conflito.⁵⁶ Para o autor americano, a escalada da competição política ocorrida com a nacionalização dos partidos tende a tornar imprevisíveis o resultado e os atores mobilizados para a vitória. A contenção da disputa política, nesse sentido, não apenas atende aos interesses de uma classe oligárquica e, portanto, avessa à ampliação do acesso aos recursos de poder, como também facilita o entendimento entre grupos tão heterogêneos, de interesses de difícil acomodação. O frágil equilíbrio encontrado nas eleições presidenciais é revelador da fragilidade da lógica dos governadores perante a possibilidade, sempre latente, de escalada do conflito político. Os construtores da Primeira República, em seu afã para mitigar as contendas entre estados e regiões, suprimiram o máximo que puderam os conflitos em âmbito estadual. Esse foi um dos pilares do êxito da política dos governadores na consolidação do regime.

Assim sendo, as intervenções federais nos estados cumpriam não apenas sua conhecida função na política dos governadores de premiar as oligarquias leais à presidência da república, mas também a de simplificar o jogo de coalizões em âmbito nacional. Seja pela força do governo federal, de um grupo oligárquico, ou pela prudência de grupos dissonantes, as oligarquias mantiveram a unidade em seus respectivos estados, ao mesmo tempo em que concertavam suas posições e acomodavam seus interesses no âmbito nacional, formando, assim, um sistema não apenas avesso à competição política, mas que não a poderia suportar sem o risco de desmoronamento.

Essa ausência de competição revela, por trás do véu de estabilidade, um sistema que dependia de um equilíbrio delicado para manter-se de pé. As dificuldades em governar um país de dimensões continentais e heterogêneo cobravam seu preço ao regime republicano e federalista que se erguera. A partir da década de 1920, as dificuldades aumentaram, na medida em que, com a crescente complexidade social do país, em especial na região Sudeste, novos fatores foram incluídos na balança do equilíbrio político, ameaçando de forma decisiva os mecanismos de funcionamento do regime. Vejamos de que modo isso ocorreu.

Três pontos são de particular interesse. O primeiro é o surgimento de múltiplos grupos que, em busca de maior participação política, inauguraram importantes ações de contestação social. Desde o fim da década de 1910 o movimento sindicalista adquirira vigor nas regiões industriais de São Paulo e Rio de Janeiro. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) é fundado em 1922, mesmo sem ter, ainda, presença relevante no movimento operário. O tenentismo, por sua vez, embora não o primeiro movimento político militar de baixa patente na República – já havia

⁵⁶ No sentido dado ao termo por SCHATTSCHEIDER (1960).

ocorrido a Revolta da Chibata – foi certamente aquela de maior escala, principalmente depois da formação da Coluna Prestes. Nesse período, o presidente Artur Bernardes utilizou o estado de sítio para manter a ordem e aprovou a única emenda constitucional à Carta de 1891, facilitando o emprego dos instrumentos de exceção para restaurar a ordem, e indicando a turbulência por que passava o regime.

Importa também sublinhar o fortalecimento das oposições oligárquicas nos principais estados do país. Dos três maiores estados da federação, apenas Minas conseguiu, no último decênio da Primeira República, evitar cisão oficial de parte da oligarquia dominante. No Rio Grande do Sul, nova guerra estourara no começo da década de 1920, e, diferentemente da Revolução Federalista, a oposição conseguiu dessa vez importantes avanços. Borges de Medeiros, herdeiro de Júlio de Castilhos, comprometeu-se a não disputar novamente a presidência do estado. Getúlio Vargas subiu ao cargo em 1928, precisamente com o compromisso de atender às demandas dos grupos opositores e dissidentes. Em São Paulo, o desenvolvimento industrial diversificou a elite social do estado e a cafeicultura paulista deixou de predominar no PRP. A fundação do Partido Democrático (PD) em São Paulo respondeu, assim, ao anseio de parte dessa elite que se via incapaz desalojada de sua antiga posição política.

O fato novo não é a formação de um novo partido político por dissidentes oligárquicos. Já em 1913 José Joaquim Seabra fundara o Partido Democrata Republicano na Bahia. Esse partido, entretanto, foi formado para organizar novo domínio oligárquico no estado. Diferentemente, o PD é importante exemplo de partido que, embora oligárquico, nasceu e se manteve na oposição nos últimos anos da Primeira República, mostrando o limite, ou a impossibilidade do monopólio político que até então caracterizara o domínio das oligarquias estaduais.

Por fim, é importante destacar a disputa entre São Paulo e os outros dois principais estados do sistema, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Não foi a primeira vez que esses estados marcharam separadamente, isso é certo. Após eleger os três primeiros presidentes do país, o PRP teve de se curvar ao surgimento da liderança mineira, cuja elite política se reorganizou em torno à nova capital, Belo Horizonte, e exerceu o protagonismo político até a eleição de Washington Luís, em 1926. Já em 1910, mineiros e paulistas marcharam separadamente, tendo os primeiros o apoio dos gaúchos na eleição de Hermes da Fonseca. O experimento militar constituiu forte estímulo para que a cisão não voltasse a ocorrer em eleições posteriores, apesar

de eventuais desavenças no decorrer das negociações, como na eleição de Epiácio Pessoa, indicado pelo PRM após o falecimento do presidente eleito, paulista, Rodrigues Alves.

Entretanto, a cisão de 1930 apresentou fatos preocupantes para as demais oligarquias do país. A candidatura de Júlio Prestes (PRP) foi vitoriosa mesmo tendo contra si a união de Minas Gerais, o Rio Grande do Sul e o partido oposicionista de São Paulo, o PD. Em outras palavras, o PRP, mostrou capacidade de protagonismo inédito na Primeira República: pela primeira vez, competira sozinho contra seus principais rivais unidos e os derrotara. Essa confiança redobrada explica, ao menos em parte, a degola conduzida por Washington Luís, igualmente inédita, dos principais deputados do PRM na legislatura que tomaria posse após as eleições presidenciais. A acomodação entre as oligarquias em âmbito nacional, frágil por depender de negociações equilibradas e prudentes, fora rompida de forma decisiva pela ação do presidente, antes e depois do pleito. É certo que até a poucos meses da disputa, o PRP contava com o apoio de Getúlio Vargas e, portanto, das forças dominantes no Rio Grande do Sul. Entretanto, mudanças inusitadas como essa não eram novidade na Primeira República. Diversas candidaturas naufragaram pelo rearranjo das forças políticas a poucos meses das eleições e, sempre, houve prudência e recuo na atitude do principal mandatário.

Podemos especular sobre as razões que levaram São Paulo a agir de maneira tão assertiva. Uma possibilidade é o corte geracional. A morte de Rodrigues Alves em 1919 marca no PRP o fim da geração que consolidou a ordem republicana e a emergência de outra, que teria outra visão sobre o lugar de São Paulo na federação, e que chega ao poder com Washington Luís. Essa mudança geracional caracteriza também outros partidos republicanos: Borges de Medeiros é obrigado a deixar o comando do estado em benefício da liderança de Getúlio Vargas; Artur Bernardes chega à presidência em nome do PRM com uma proposta de mudança constitucional, única vez em que isso foi possível na Primeira República. A nova geração não era imbuída com os princípios que orientaram os fundadores da ordem oligárquica, no começo do século.⁵⁷

Outra possibilidade é de ordem mais circunstancial. A economia cafeeira mergulhava em verdadeira crise desde a efêmera valorização durante a Primeira Guerra, e isso afetava o estado, maior exportador nacional do produto. Na década de 1920, nova política de defesa do café foi criada, e em fins do decênio, o estado de São Paulo tornou-a permanente. O estado tomara, dessa maneira, sentido inverso ao do governo federal, este cada vez mais reticente de

⁵⁷ LESSA (1999) discute o esvaziamento desses princípios ao longo das décadas, e atribui a isso uma das causas da decadência do regime.

sujeitar a política econômica do país, e em particular, a cambial, ao interesse da cafeicultura. A crise de 1929 tornara a situação ainda pior, uma vez que nova baixa do café encontrara o estado em grave situação fiscal. Nesse contexto, o PRP encontra-se duplamente contestado: nacionalmente, por uma aliança que, até então, fora capaz de derrotá-lo sempre que formada, entre gaúchos e mineiros; e no estado de origem, onde o PD procurava angariar apoio nos setores da cafeicultura que se sentiam desalojados. É possível, dessa maneira, que o PRP tenha reagido a uma inesperada e indesejada situação de competição política em seu próprio território.

A crise envolvendo São Paulo, entretanto, não mostra apenas de uma diferença de atitude política da nova geração do PRP em relação aos fundadores da ordem republicana ou razões contextuais. Ela também expressa uma nova situação que se apresentou de forma duradoura para a experiência de governo representativo no Brasil, o desenvolvimento econômico de São Paulo começava a suplantar em muito aquele dos outros estados. A década de 1920 foi a década do reinvestimento do capital cafeeiro no setor industrial, e isso começou a alterar de maneira determinante a sociedade e economia paulista. A tabela 3 mostra o crescimento da indústria no país entre 1900 e 1929. Embora não ela não discrimine as unidades federativas, há suficientes estudos em que se demonstra como esse crescimento foi majoritariamente localizado em São Paulo. Por exemplo, na década de 1920, o número de trabalhadores empregados na indústria no estado ultrapassara aquele do Distrito Federal.⁵⁸

Tabela 3 — Crescimento do produto real por setor (1900-1929)⁵⁹

	Crescimento
Agricultura	183%
Indústria	388%

Fonte: O autor, 2019.

Também os dados populacionais mostram o ritmo acelerado do crescimento do estado. A população paulista, que em 1900 equivalia a 63% da mineira, chegara, em 1930, a 84%. O crescimento da população paulista era significativamente mais intenso que o da mineira e

⁵⁸ Para esse dado, ver: TONETO; GREMAUD, SAES (1997). Sobre o processo de industrialização brasileiro, ver também: ABREU (1990); FURTADO (2007); GIAMBIAGI, VILLELA, CASTRO, HERMANN (2005).

⁵⁹ Tabela própria, baseada nos dados de tabela de índice sobre produto real por setor, IBGE. Estatísticas do Século XX. 1939=100

mesmo que o da gaúcha. Em alguns decênios, ela se tornou a maior do Brasil. Não queremos usar esse dado como medição bruta do poder de cada unidade federativa. O que procuramos ilustrar com essas informações é um crescente desequilíbrio econômico e social entre São Paulo e o restante do país, por causa do investimento industrial. Ou seja, não apenas sua economia começara a crescer de maneira mais vertiginosa, iniciava-se um processo de modernização que distinguiria o São Paulo do resto do país.

Tabela 4 — População por estado⁶⁰

	1900	1930	Crescimento
Minas Gerais	3.594.471	6.991.564	94%
São Paulo	2.282.274	5.882.554	157%
Rio Grande do Sul	1.149.070	2.736.600	138%

Fonte: O autor, 2019.

Essas mudanças sociais nos ajudam a explicar a crise política de 1930. O modelo de dominação oligárquica do PRP mostrava-se insuficiente para representar a diversidade de interesses econômicos do estado, donde o surgimento do PD. A competição política enfrentada pelo tradicional partido paulista, dessa maneira, era em larga medida decorrente da insuficiência da dominação oligárquica como modelo político para o estado. O regime de competição, nesse sentido, poderia atender melhor aos interesses das elites paulistas. O problema é como conciliar essa novidade com a necessidade de concerto no âmbito nacional, uma vez que o excesso de grupos representados poderia ameaçar a capacidade de acomodação do governo central.

Além disso, a industrialização paulista e o poder que ela criava era, por si, uma ameaça ao equilíbrio federativo sobre o qual se organizava a política dos governadores. Ao longo da década de 1920 outras oligarquias já exigiam para suas exportações tratamento análogo ao destinado ao café. A indústria paulista, por sua vez, começava a invadir outros mercados à medida que crescia, ameaçando, com isso, a posição predominante de outras elites regionais em seus redutos. Mesmo estados como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul já ansiavam por maior regulação pública do mercado como forma de evitar o excessivo predomínio do estado de São Paulo sobre o resto do país, uma vez que o charque gaúcho e a indústria fluminense

⁶⁰ Tabela criada a partir de estatísticas do IBGE, projeto Estatísticas do Século XX.

sofriam concorrência cada vez mais forte do novo centro econômico brasileiro.⁶¹ O poder político demonstrado na eleição de Júlio Prestes, somado à crescente desigualdade entre São Paulo e o resto do país, não era compatível com a política dos governadores e com o princípio do pacto de Ouro Fino, em que se reconheceu o equilíbrio entre as duas principais oligarquias do país.

Desse modo, o que nos interessa primordialmente é a reação ao contexto de 1930, pois foi isso que deflagrou a principal cisão que deu fim à Primeira República. Embora seja verdade que sempre houvera hierarquia na acomodação entre os estados, também o é que a relação entre os partidos republicanos não era de dominação, a exemplo do que ocorria nos estados, mas sim de convivência e acomodação. A vitória paulista, na forma como se deu, arruinou os laços de confiança que permitiam às oligarquias o convívio político. A presidência, cuja função na política dos governadores era, fundamentalmente, a de anular as oposições e mediar a relação entre os estados, revelou, em 1930, autoridade descabida de acordo com as normas até então adotadas. A vitória de Washington Luís era mais grave para a política de acomodação do que o estado de sítio de Artur Bernardes. Ao menos desde o estabelecimento da política dos governadores, com Campos Sales, estava claro: no federalismo, ou a liderança paulista seria negociada, ou não seria.

Em resumo, os desdobramentos da década de 1920 afetaram o frágil equilíbrio oligárquico necessário para o concerto nacional de seus interesses. O fortalecimento das oposições estaduais; os protestos sociais reivindicando maior participação no governo de grupos marginalizados ou excluídos; e o crescimento político e econômico de São Paulo criavam novos desafios para o federalismo brasileiro e seu intuito de representação oligárquica. Primeiro, incluir no jogo político as oposições, sedentas por representação política. Segundo, reorganizar o equilíbrio nacional face ao surgimento dessas oposições e ao indesejado protagonismo paulista. Finalmente, operar essas mudanças evitando, contudo, a contaminação do sistema com a presença de grupos políticos oriundos das classes desfavorecidas. A política de acomodação via-se ameaçada no âmbito institucional pela ampliação do número de atores que reivindicavam espaço nos estados e na federação, o que tornava tanto mais complexa a arte de acomodá-los no concerto federativo. Além disso, sublinhamos o fundamento sociológico dessas dificuldades: a intensificação da heterogeneidade de interesses sociais expressos na ordem política. Aqui, nos referimos tanto à distância que separava o Sudeste e, principalmente,

⁶¹ SOUZA (1976) analisa o crescimento desse desnível.

São Paulo do resto da federação, quanto da atuação política de classes não proprietárias, cuja atuação era cada vez mais custosa de ser reprimida, como se revelou na década de 1920.

As causas do desequilíbrio da década de 1920 seriam aprofundadas nas décadas seguintes. Nesse sentido, a discussão que trazemos tem menos o objetivo de auferir os fatores de queda da Primeira República do que entender os desafios colocados às elites do país em seu objetivo de constituir um governo de representação no Brasil. Afinal, apesar do experimento do Estado Novo, erguido sobre pesada crítica ao liberalismo, os princípios básicos do federalismo, presidencialismo e da acomodação dos interesses regionais também se mostraram longevos na história brasileira. Em 1946, nova tentativa seria feita, e apesar dos claros pontos de ruptura com a Constituição de 1891, é importante frisar que a restauração da ordem representativa não negava em absoluto a Primeira República, mas derivou da adaptação desta aos novos tempos.

2.3. Tentativa de novo equilíbrio

A partir de 1937, no Estado Novo, até mesmo o princípio do federalismo foi descartado em meio a tentativas, exitosas ou não, de remodelar as instituições nacionais frente ao novo contexto. Em 1946, entretanto, a memória da Primeira República e de seus dilemas ainda estava viva e inovações institucionais dos 15 anos anteriores foram incorporadas na elaboração do novo sistema político. Talvez a mais relevante delas tenham sido as mudanças no sistema eleitoral. A partir do código eleitoral de 1932, adotou-se no Brasil o voto proporcional, ampliou-se o sufrágio para incluir o voto feminino e foi criada a Justiça Eleitoral, reduzindo significativamente a influência do governo sobre a diplomação dos eleitos e contagem de votos.⁶² Essas mudanças espelhavam a demanda das oposições nos principais estados, e foram retiradas, precisamente, das ideias de Assis Brasil, ferrenho opositor da oligarquia dominante no Rio Grande do Sul e autor do influente livro “Democracia Representativa no Brasil: do voto e do modo de votar”, em que se inspirou a remodelação política iniciada em 1930.

O voto dos analfabetos continuou proibido e, com isso, a participação política da vasta maioria da população brasileira. Ainda assim, a possibilidade de revigorada competição política e o crescimento da população alfabetizada já causava, por si, suficientes problemas para o

⁶² Sobre a influência de Assis Brasil, ver BACKES (2006).

sistema político. O resultado de 1946 surpreendeu a UDN e lançou as sementes da crítica ao voto popular que seria repetido por lideranças de toda sorte de ali em diante. Principalmente, o crescimento do voto popular e as instituições garantidoras da competição política tinham permitido o surgimento de partidos que pretendiam expressar na política os interesses de classes subalternas ou marginalizadas. O principal exemplo disso foi o PCB que, entretanto, teve curta vida legal na Primeira República, e ilegal permaneceu na década de 1930, atuando por meio de organizações mais amplas, como a Aliança Nacional Libertadora (ANL). Competição não se confundiria, portanto, com mais ampla participação. Outros foram os caminhos destinados às relações entre capital e trabalho, como exploraremos mais a frente no argumento. O recurso à autoridade continuava a ser o derradeiro para evitar o excesso de imprevisibilidade decorrente da competição.

O sentido da obra de Assis Brasil, bem como o das oligarquias que depuseram a Primeira República, era claro: o estabelecimento de um sistema de competição eleitoral mais justo, que permitisse a sobrevivência política de oposições no âmbito dos estados. A substituição do voto em distrito uninominal pelo voto proporcional foi, sem dúvida, a principal maneira encontrada para que se permitissem a representação das minorias políticas. Minorias, muito importante frisar, que não se confundem com os grupos marginalizados, mas sim com as oligarquias derrotadas. Ainda assim, restava o desafio de criar condições para que novo equilíbrio político fosse alcançado em âmbito nacional. O novo sistema político deveria incluir mais grupos, estabelecer um sistema aberto à competição, sem perder, com isso, a capacidade de equilibrar grupos regionais heterogêneos ou de manter a ordem social estabelecida. Em outras palavras, a solução para o equilíbrio entre oligarquias deveria ser necessariamente mais sofisticada que a da Primeira República, uma vez que mais complexa estava a sociedade brasileira.

Tendo-se em vista esse intento, a obrigação de se organizar nacionalmente os partidos mostrou-se particularmente importante. A partir da Lei Agamenon, as oligarquias estaduais ficavam obrigadas a se articular com outras regiões de maneira a terem representação política. Esse processo ofereceu proteção às oposições estaduais: mesmo com a derrota eleitoral no estado, haveria possibilidade de articulação política e acesso aos recursos públicos via agremiação partidária. Evitava-se, com isso, o uso excessivo do Estado para liquidar as oposições e dissidências. À medida que os partidos expandiam sua máquina política, portanto, incorporavam, em seus quadros, lideranças e grupos aspirantes ao governo do estado.⁶³

⁶³ A expansão territorial das máquinas partidárias é apresentada em diversas obras sobre o período. Ver: LAVAREDA (1991); SOUZA (1976) e SOARES (1973), por exemplo.

Esse processo foi decisivo para que o sistema político brasileiro se tornasse, efetivamente, competitivo. A tabela 5 ilustra um dos sintomas desse processo, o aumento no número de competidores nas Assembleias Legislativas do país, ou seja, no âmbito estadual.

Tabela 5 — Número médio de candidatos por vaga (Assembleias Legislativas)

Regiões	1947	1950	1954	1958	1962
N	1,7	1,6	4,2	5,8	5,2
NE	1,6	1,6	2,4	3,8	4,0
SE	1,6	1,7	2,2	7,0	7,6
S	1,7	1,6	2,4	5,6	5,3
CO	1,6	1,5	2,3	2,8	3,0
Brasil	1,6	1,6	2,5	5,1	5,4

Fonte: SANTOS; GUIMARÃES. Almanaque de Votos, 2002.

O PSD, partido herdeiro do Estado Novo, sofria crescente competição à medida que outras legendas se afirmavam no território nacional. Na maioria das vezes, o aumento da competição poderia se dar com a formação de dissidências que buscavam em partidos adversários, como a União Democrática Nacional (UDN) ou mesmo o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), donos de máquinas eleitorais que dariam a essas dissidências a capacidade de disputar a primazia estadual contra seus antigos grupos. É assim que Juracy Magalhães, por exemplo, antigo interventor do Estado Novo na Bahia assumiu importante papel na organização da UDN em seu estado.

Tabela 6 — Evolução do PSD⁶⁴

	1945	1950	1954	1958	1962
Câmara Federal	52%	37%	35%	35,3%	30,3%

Fonte: O autor, 2019.

⁶⁴ Tabela feita a partir de dados em SOUZA (1976).

A queda na participação do PSD no plano federal é consequência adicional da competição ampliada que se formava no sistema político nacional. O mais forte partido do país diminuía na medida em que outras legendas chegavam a lugares em que antes tinha domínio apolítico absoluto. A tabela 7, por sua vez, mostra o crescimento processo fracionalização da Câmara dos Deputados. Quanto maior a fracionalização, maior a chance de dois deputados escolhidos aleatoriamente pertencerem a partidos diferentes. Ou seja, o aumento da competição nos estados também influenciava o âmbito nacional, na medida em que as oligarquias do país se dispersavam em diferentes legendas.⁶⁵

Tabela 7 — Fracionalização da Câmara dos Deputados (1945-1962)

	Número de partidos parlamentares	Fracionalização
1945	10	0,639
1950	12	0,765
1954	13	0,782
1958	12	0,778
1962	13	0,780

Fonte: SANTOS; GUIMARÃES. Almanaque de Votos, 2002.

O princípio da competição, assim, começou efetivamente a fazer parte da vida política brasileira. É importante entendermos em que medida isso afetou alguns traços definidores do governo representativo brasileiro, como o equilíbrio entre as diferentes regiões e estados. Lembremos que a contenção violenta das oposições estaduais da competição política estadual foi etapa decisiva para Campos Sales viabilizasse o concerto de interesses oligárquicos em âmbito nacional.

Para entender como a competição afetou a vida política nacional, é importante sublinharmos que ela não substituiu a política de acomodação no governo nacional, mas se estabeleceu em detrimento do domínio político exclusivo no âmbito dos estados. O que houve, portanto, não foi um abandono da política de acomodação, mas sim sua adaptação a um novo

⁶⁵ As barreiras à competição nacional, entretanto, eram substantivamente maiores, como mostra LIMA JR (1983).

momento, em que o ingresso de outros grupos políticos estaduais no sistema estava facilitado. Assim, podemos entender a competição mais como um recurso de sobrevivência do que princípio balizador da ideia de representação política. A acomodação continuou a ser o pilar do federalismo brasileiro. Sua sobrevivência valeu-se do surgimento de novos mecanismos institucionais que viabilizaram, por razões diferentes, o concerto dos interesses regionais. Dentre esses, especialmente importantes foram o quociente eleitoral; as alianças eleitorais; novamente, a existência de partidos de extensão nacional; e o aumento da burocracia pública federal.

A importância do quociente eleitoral reside no fato de que ele inviabilizava a obtenção de cadeiras na Câmara dos Deputados por pequenos partidos que, sozinhos, disputassem o pleito.⁶⁶ Isso constituiu uma barreira de entrada para pequenos e médios partidos em estados pequenos na política nacional. Assim, embora o princípio da proporcionalidade tenha ampliado o ingresso dos grupos estaduais às instituições de representação política, o âmbito a que tinham acesso era limitado. Esse aspecto é consideravelmente importante, na medida em que o Congresso Nacional é o principal lugar de acomodação dos interesses regionais. Ao limitar sua entrada, o concerto político fica mais fácil, mesmo que a representação partidária no Congresso tenha se fracionalizado. A tabela 8 mostra o efeito dessa barreira: embora a competição no âmbito estadual tenha aumentado, para a Câmara dos Deputados ela foi reduzida entre 1945 e 1962, ainda que mantida a média de mais de um competidor por vaga em todo país.

Tabela 8 — Número médio de candidatos por vaga (Câmara dos Deputados)

Regiões	1945	1950	1954	1958	1962
N	4,6	2,7	3,0	2,5	2,7
NE	5,6	2,6	2,2	2,3	2,3
SE	6,7	4,3	4,3	3,8	3,6
S	5,5	4,0	3,6	3,0	2,8
CO	2,9	3,1	2,3	2,6	2,2
Brasil	5,9	3,5	3,3	3,0	2,9

Fonte: SANTOS; GUIMARÃES. Almanaque de Votos, 2002.

⁶⁶ O efeito do quociente sobre o acesso à Câmara é destacado por LIMA JR (1983) e SOUZA (1976).

A redução da competitividade nas eleições para a Câmara dos Deputados, entretanto, não é sintoma de exclusão das elites, mas sim de sua acomodação prévia, em âmbito estadual, na forma de alianças eleitorais. Estas são, com efeito, traço distintivo do sistema político brasileiro até o presente. Elas são, também, indício de que o surgimento da competição não inviabilizou, de forma alguma, o esforço em concertar e acomodar os diversos grupos oligárquicos estaduais. Face à dificuldade em acessar o governo nacional, alianças eram feitas e, a exemplo do que é feito ainda hoje, cada partido escolhia número limitado de candidatos para compor a chapa, reduzindo, assim, a possível competição partidária. O acordo poderia envolver não apenas a formação da chapa proporcional, mas também presença no governo estadual e, a depender dos membros da aliança, também no governo federal.

Dentro dessa lógica, o processo de nacionalização trouxe novas ferramentas para a construção do delicado jogo de alianças, na medida em que ampliou o contexto das redes de alianças entre partidos. Além das negociações em âmbito estadual, também era importante equilibrar os interesses das seções estaduais no âmbito dos partidos de extensão nacional. Se por um lado isso incrementa o grau de complexidade das articulações, por outro, cria um espaço a mais de negociação e acomodação de grupos regionais. Desse modo, a acomodação, que na Primeira República era organizada exclusivamente entre os partidos, no espaço do Congresso, também ocorria, na República de 1946, dentro dos partidos. É certo que a acomodação não foi tamanha a ponto de evitar o surgimento da competição política entre oligarquias estaduais. As disputas entre os grupos políticos estaduais dentro dos partidos foram famosas no passado, como o são ainda hoje. No entanto, tampouco essa competição foi forte o suficiente a ponto de esgarçar a vida política dos estados, como ocorria até 1930 em caso de disputa de dissidências mais graves.

Todas essas inovações, contudo, não suprimiram o lugar central ocupado pelo presidente no sistema. De fato, o crescimento da burocracia pública, estimulado por necessidades próprias do desenvolvimento econômico, criou espaços cada vez mais amplos para o atendimento de interesses, privados ou não, de elites políticas oriundas de todos os lugares do país. Na década de 1950 e começo da década de 1960, novos e importantes ministérios foram criados, como o de Minas e Energia, ou se cindiram para formar novos, como é o caso do Ministério da Saúde em relação ao da Educação; o do Trabalho ao da Indústria e Comércio. Também dessa época é a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), central na política de crédito empresarial no país desde então. São esses apenas alguns exemplos de novas formas de o poder público atender a interesses cada vez mais vastos e, por vezes, discrepantes. Entre

ministérios e superintendências, obras e bancos públicos, inúmeros grupos políticos e econômicos foram atendidos por algum tipo de regulação pública da economia. Somado a isso, um complexo sistema de taxas de câmbio e subsídios diretos e indiretos aos poucos se estabeleceu, de maneira a equilibrar as contas públicas, divisas internacionais e os fragmentados e heterogêneos interesses das elites econômicas do país.⁶⁷ O Estado desenvolvimentista se formava e incorporava o atraso e o moderno, evitando, assim, atrito entre o centro moderno e as regiões de economia ainda baseadas em velhos padrões.

É importante ressaltar que esse processo não resume de forma alguma o que se convencionou denominar nacionalismo-desenvolvimentista. Com efeito, a genealogia do conceito de nacionalismo mostraria que ele foi central para críticas contundentes realizadas desde a década de 1920 às instituições da Primeira República, tais como as realizadas, apenas a título de exemplo, por Alberto Torres e Oliveira Vianna. Acrescentemos ainda que nas décadas entre 1930 e 1950, observamos o desenvolvimento de teorias econômicas que vão desde a crítica marginalista de Keynes e sua defesa das ações anticíclicas do governo, até a análise crítica de Raul Prebisch e sua denúncia das assimetrias no comércio internacional, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Em 1964, é criada a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, dando relevo à luta por mudanças no comércio internacional e pelo desenvolvimento econômico que ganharia enorme peso nas décadas de 1960 e 1970 com o processo de descolonização de países africanos e asiáticos. No Brasil, as teorias desenvolvimentistas assumiram também contornos progressistas, em particular com o trabalho de Celso Furtado e sua ênfase no desenvolvimento do Nordeste e na industrialização do Brasil.⁶⁸ Com isso, pontuamos a enorme variação semântica que observamos nos conceitos de nacionalismo e desenvolvimentismo.

Entretanto, de maneira paralela observamos a constituição de mecanismos regulatórios e burocráticos que, para sobreviverem e se cristalizarem na máquina pública, se abriram a interesses políticos regionais e econômicos que se sedimentaram no Estado nacional. Tomemos, por exemplo, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) a partir de plano elaborado por Celso Furtado: sua sobrevivência posterior dificilmente teria sido possível sem o patrocínio definitivo das elites sociais da região. A Petrobras, por seu turno, embora criada em circunstâncias de enorme movimento cívico, tampouco teria perdurado como instituição central no desenvolvimento do país se não se mostrasse instrumento absolutamente

⁶⁷ SALLUM JR (1991).

⁶⁸ Sobre o debate econômico desenvolvimentista, ver: BIELSCHOWSKY (2004); BOSCHI (2011).

primordial para suprir um dos principais gargalos do capitalismo nacional, o fornecimento de petróleo e as implicações disso para o balanço de pagamentos do país. Não queremos com isso desmerecer a centralidade dessas instituições para o desenvolvimento nacional, ou reduzir o enorme esforço político que foi necessário para que fossem criadas e aceitas, muitas vezes a contragosto da preferência do status quo do país. Queremos apenas pontuar que a afirmação da agenda nacional-desenvolvimentista, a partir de determinado momento, teve contribuição decisiva de parte significativa do “establishment” brasileiro, sem o que ela dificilmente teria ganho a dimensão na economia nacional que veio a apresentar ao fim da década de 1980.

Em suma, o novo jogo de competição política dava novo rosto à política de acomodação da Primeira República, agora mais complexo e capaz de incorporar novos atores e interesses. Não afirmamos, com isso, que a violência política cessou. Os grupos sociais marginalizados sofriam, como sofrem até hoje, pesada repressão por conta de qualquer intento de representação política. Não apenas eles: o uso da violência entre grupos oligárquicos tampouco chegou ao fim e não se pode dizer, mesmo hoje, que esse tipo de conflito político foi plenamente institucionalizado. Entretanto, os efeitos do uso da violência em disputas oligárquicas já não eram os mesmos que na Primeira República, quando o risco de esgarçamento institucional deveria ser a todo tempo contornado. De fato, a nova configuração política, que dava algum espaço à competição, mostrava-se mais afeito à complexificação social experimentada no país, na medida em que menos dependente da dominação fundiária das oligarquias tradicionais. As máquinas partidárias conseguiam, em larga medida, organizar a representação de interesses econômicos que formavam uma rede crescentemente complexa. O “establishment” ampliou os grupos nele representados e manteve, de maneira até certo ponto exitosa, tanto o princípio do federalismo, como a prática que lhe dera vida, a política de acomodação.

2.4. A questão paulista

O outro problema que as relações oligárquicas apresentaram no fim da Primeira República era a questão da primazia paulista. Todo o esforço de nova conformação política no federalismo brasileiro de nada adiantaria se, novamente, o estado de São Paulo voltasse a se destacar dos demais, em seus interesses e poder. A diferença não se resumia apenas ao distanciamento econômico. A economia e sociedade paulistas se modernizavam, enquanto a

maior parte do país mantinha suas características oligárquicas. São Paulo poderia não apenas apresentar interesses diferentes das demais unidades federativas, como poderia, eventualmente, impô-los ao resto do país. Como vimos, desde fins da década de 1920 isso significou uma mudança na maneira como o país viu a presença de São Paulo no concerto federativo, e, também, uma mudança estratégia paulista de inserção nacional. Assim, também na questão paulista, a ordem política de 1946 foi feita com olhos para a experiência da Primeira República, sua crise e desdobramentos na década de 1930.

O conflito envolvendo a inserção de São Paulo na federação sobreviveu à queda do regime de 1891 e marcou a relação entre o estado e os vitoriosos de 1930 nos anos que se seguiram. O movimento constitucionalista de 1932 é o ápice de uma tensão que cresceu nos dois primeiros anos a ponto de o PD, crítico do PRP, ter recuado de seu apoio ao movimento de 1930 para se juntar à rebelião contra o governo provisório. Deflagrada já depois de estabelecido do código eleitoral, a revolta se iniciou com a demora em promulgar nova constituição, reforçada pela nomeação do interventor João Alberto por Vargas. Posteriormente, as sucessivas trocas de comando no estado demonstravam a situação periclitante das relações entre governo nacional e São Paulo. A rebelião estourou em 1932 e não logrou derrubar o presidente; entretanto, o interventor nomeado em seguida, Armando Salles, era importante liderança paulista e foi o responsável por organizar a nova inserção do estado na federação, de que o maior símbolo é a criação da Universidade de São Paulo, um dos principais símbolos da autonomia política do estado frente ao poder central.

Não queremos dizer que as oligarquias desse estado ficaram destituídas de influência. Pelo contrário, o agronegócio, a indústria e o governo de São Paulo conseguiram largos subsídios da federação na forma da gestão do câmbio, dos investimentos públicos e das renegociações da dívida pública do estado, que na década de 1950 tornou-se questão central das contas públicas. O período entre 1930 e 1980, o de maior crescimento econômico da história do Brasil, foi eminentemente puxado pela industrialização do estado de São Paulo e contou com a ação decisiva do governo federal para o êxito que obteve.⁶⁹ Em momento algum a política econômica do país foi feita à revelia da Avenida Paulista.

Importa sublinhar a mudança no modelo de inserção política de São Paulo. O protagonismo que o PRP teve na gestão federal durante Primeira República não se reproduziu nas décadas seguinte. Do ponto de vista político, entre 1930 e 1982 as elites políticas paulistas

⁶⁹ Sobre as diversas políticas do governo federal em benefício da indústria, ver: ABREU (1990); GIAMBIAGI, VILLELA, CASTRO, HERMANN (2005).

trataram de preservar sua autonomia contra o avanço do Estado federal, conduzido quase sempre por grupos oriundos de outros estados. Na década de 1930, parte significativa do movimento revolucionário pertencia às oligarquias derrotadas nas eleições de 1929, notavelmente a do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, o que, naturalmente, deslocaria o estado de São Paulo de seu usual protagonismo. O mesmo ocorreu em razão do avanço das lideranças militares, que se tornaram cada vez mais arrojadas no cenário político dali à década de 1990, formadas nas escolas do Rio de Janeiro ou Rio Grande do Sul. Entender a inserção do estado entre o fim do movimento de 1930, com a promulgação da carta em 1946, e a ascensão militar ao governo, em 1964, requer análise mais cuidadosa. Afinal, é trivial entender como, em momentos de governo de representação política, o estado mais populoso e próspero do país não exerceu, novamente, decidida liderança política no concerto federativo brasileiro.

Para tanto, devemos ter ciência dos traços de continuidade entre 1930 e 1946. Uma das preocupações fundamentais do movimento que depôs Júlio Prestes era reorganizar o equilíbrio federativo do país. Durante os primeiros anos do novo governo, o tema continuou em pauta, principalmente após a promulgação da nova Constituição, em 1934. A representação corporativa, por exemplo, embora calcada numa leitura crítica do liberalismo político, cumpria a decisiva função de reduzir o peso das bancadas mineira e paulista no Congresso Nacional.⁷⁰ Em 1946, foi também esse um dos sentidos que moveu a confecção da legislação eleitoral e partidária. A medida mais óbvia, nesse sentido, foi a redução do número de representantes políticos dos maiores estados. A partir do vigésimo parlamentar eleito pela unidade federativa, o número de eleitores necessários para nova vaga seria maior. Ou seja, os estados mais populosos teriam, proporcionalmente, menos representantes. O alvo central e maior descontente com a decisão foi o estado de São Paulo.⁷¹ Essa medida introduzida em 1946 foi adaptada à atual legislação eleitoral por meio do teto para número de deputados por distrito eleitoral, novamente, com a mesma justificativa: evitar excessiva concentração política do país no Sudeste e, principalmente, São Paulo, o maior prejudicado, hoje como no passado.

Outra importante inovação eleitoral foi a proibição de partidos políticos estaduais, como já discutido: as legendas estavam, portanto, obrigadas, para se oficializar, a apresentar uma lista com 10 000 assinaturas, distribuídas com ao menos 500 em cada um de cinco estados. O que queremos pontuar, agora, é que essa regra inibia a formação de um partido eminentemente paulista.⁷² Com facilidade, apenas o PSD conseguiu se nacionalizar e trazer para o novo regime

⁷⁰ GOMES (1980).

⁷¹ SOUZA (1976).

⁷² Para análises do espírito da nova legislação de 1946, ver SOUZA (1976) e LIMA JR (1983).

as oligarquias do Estado Novo, quando as lideranças paulistas não exerciam liderança ou tinham protagonismo. Sua dificuldade em se inserir no governo provisório, no de 1934 e no Estado Novo, se repetia na medida em que o PSD surgia como principal partido nacional, trazendo para o novo regime as elites dominantes nos últimos quinze anos.

Aqui é importante reiterar que não se tratava de retirar a São Paulo o direito de participar da política nacional, mas sim de mitigar seu protagonismo. Os excluídos da República de 1946 são outros, as classes sociais subalternas ou a esquerda política, organizada principalmente no PCB. Posteriormente, o regime teria ainda de lidar com a crescente e indesejada desenvoltura do PTB; essa história, entretanto, será discutida pouco adiante. Por ora, o ponto mais importante a ser realçado é que a legislação partidária e eleitoral tinha como um de seus objetivos principais restabelecer a representação política no país, adaptando-a para que não se incorressem nos fatores que levaram à crise da Primeira República: a exclusão das oligarquias dissidentes e o desmesurado protagonismo paulista. Em relação a esses propósitos, a nova legislação partidária e eleitoral foi exitosa.

O retorno a um regime de governo representativo não significou a retomada do protagonismo paulista. Pelo contrário, houve uma relativa continuidade da estratégia de inserção das elites do estado na década de 1930, sob a liderança de Armando Salles. A participação de São Paulo nos três principais partidos deu-se muito abaixo do potencial político do estado mais populoso e desenvolvido do país já naquela época. Isso é notório no PTB: embora Vargas tenha votação significativa no estado paulista, teve de realizar aliança com o PSP de Ademar de Barros. Os principais líderes e dirigentes trabalhistas eram oriundos do Distrito Federal e do Rio Grande do Sul, em detrimento do importante sindicalismo paulista. O PSD, por seu turno, estava distante de ser um abrigo adequado para que as antigas elites paulistas que reproduzissem o protagonismo do antigo PRP. De fato, outras seções, como a mineira, exerciam influência decididamente maior que a paulista no destino da legenda. O mesmo se verificava na UDN, em que o protagonismo de Carlos Lacerda, na Guanabara, era dividido antes com as seções mineira e baiana do que com a paulista.⁷³

O outro lado dessa moeda foi a preferência das lideranças paulistas por partidos em que pudessem atuar com mais desenvoltura na arena em que verdadeiramente competiam, a estadual. De fato, as principais lideranças políticas do estado costumavam ser filiados a legendas outras que não as três principais do país. Assim, se não conseguiam nos maiores partidos o espaço desejado, tampouco se submetiam aos ditames de dirigentes de outros estados.

⁷³ HIPPOLITO (1985; BENEVIDES (1981).

Tabela 9 — Eleições em São Paulo para governador e senador⁷⁴

	Governo		Senado	
	1º	2º	1º	2º
1947	Ademar de Barros (PSP)	Hugo Borghi (PTN)	Euclides Vieira (PSP)	Roberto Simonsen (PSD)
1950	Lucas Garcez (PSP)	Hugo Borghi (PRT)	César Vergueiro (PSP)	Brasílio Neto (PSD)
1954	Jânio Quadros (PTN)	Ademar de Barros (PSP)	Lino de Matos (PSP)	Auro de Moura Andrade (PTN)
1958	Carvalho Pinto (PDC)	Ademar de Barros (PSP)	Mário Calazans (UDN)	Castilho Cabral (PTN)
1962	Ademar de Barros (PSP)	Jânio Quadros (PTN)	Auro de Moura Andrade (PSD)	Lino de Matos (PTN)

Fonte: O autor, 2019.

Podemos destacar ao menos três partidos: o Partido Social Progressista (PSP), de Ademar de Barros, o Partido Trabalhista Nacional (PTN), de Jânio Quadros e o Partido Democrata Cristão (PDC).⁷⁵ Os dois primeiros tinham desempenho eleitoral muito dependente de suas principais lideranças. Nem por isso, entretanto, eram irrelevantes: a potência de São Paulo permitiu aos dois, em certos momentos, figurarem como presenças relevantes no Congresso Nacional: na década de 1950, o PSP chegou a formar a quarta maior bancada da Câmara dos Deputados. Já o PDC, antes de ter sua evolução interrompida pelo golpe de 1964, chegou a figurar como quinta força da Câmara (SOUZA, 1976). Algumas de suas lideranças tiveram papel de destaque na reorganização partidária durante e após a ditadura militar, do que é exemplo mais proeminente Franco Montoro, organizador do PMDB no estado e governador eleito em 1982. Assim, o estado de São Paulo manteve relativa autonomia de sua gestão política e conseguiu influir decisivamente na política econômica nacional, principalmente por meio dos interesses de sua indústria. Muitas vezes, inclusive, por meio da ação da burocracia e da

⁷⁴ Tabela própria, produzida com base em dados do TSE.

⁷⁵ Sobre o crescimento do PDC, SOARES (1973), SOUZA (1976).

constituição de setores tecnocráticos no governo federal. Não reproduziu, contudo, a primazia política que na Primeira República dividia com Minas Gerais.

Desse modo, a República de 1946 conseguiu reorganizar o equilíbrio regional perdido nos últimos anos da Primeira República, em virtude de dois feitos logrados pelos seus organizadores, ambos relacionados com a nova legislação eleitoral e partidária; especialmente a obrigatoriedade de se constituírem partidos nacionais. Em primeiro lugar, foi possível a inserção de oposições estaduais no jogo político sem que, com isso, se anulasse possibilidade de acomodação dos heterogêneos interesses dos estados. Em segundo lugar, o poder político das elites paulistas teria de ser neutralizado, o que se conseguiu por meio da redução do peso do estado, tanto no Congresso, quanto no seio de partidos forçadamente nacionalizados. Assim, à diferença da década de 1930 e do Estado Novo, na República de 1946 a contenção do paulista foi possível dentro das instituições outrora basilares do governo civil. O domínio oligárquico foi adaptado ao modelo de competição sem, com isso, perder alguns dos pilares mais importantes que caracterizaram a emergência do poder político civil na Primeira República.

O correto entendimento dos mecanismos adotados para a manutenção desses princípios importa por algumas razões. Primeiro, para termos ciência de que o surgimento da competição política atendeu, talvez majoritariamente, ao intento de manter e adaptar a ordem política de predileção dos oligarcas do país. Houve, é verdade, mudanças substantivas: o modelo de competição política é indubitavelmente de mais fácil adaptação a uma sociedade de economia em desenvolvimento, com interesses cada vez mais diversificados e de difícil representação no modelo da Primeira República. Entretanto, nem por isso é menos aristocrático, no sentido clássico da palavra: um governo de poucos.⁷⁶ A reorganização institucional do Brasil a partir da década de 1930 reservara outro lugar, que não o político, para as classes subalternas.

Em segundo lugar, a análise empreendida até esse ponto no capítulo procurou mostrar que, dentro de certos limites, o governo representativo conseguiu se adaptar aos desafios colocados pelo desequilíbrio regional e pela inclusão de novos grupos oligárquicos no sistema. Não é incomum o diagnóstico de que o principal fator de instabilidade política no país, ontem e hoje, é a clivagem entre o atraso e o moderno no país, conforme se pode encontrar em importantes argumentos sociológicos desde a década de 1950.⁷⁷ Atualmente, essa ideia se mantém viva no argumento de que o excessivo peso do PMDB de seus correlatos inibe governos

⁷⁶ No primeiro capítulo discutimos o conceito de oligarquia e sua relação com o mundo rural, bem como o distinguimos da ideia de governo de poucos, que pode, muito bem, ser empregado em sociedades modernas, via regime eleitoral.

⁷⁷ Ver, por exemplo, JAGUARIBE (1958).

de conduzir reformas consideradas modernizantes ou liberais. Sem desconsiderar totalmente o mérito dessa visão, queremos mostrar que esse não é o principal fator de desestabilização, nem hoje nem na década de 1946, mas traço constituinte do sistema político brasileiro desde sua gênese.

Tendo maior conhecimento do funcionamento e evolução desse tipo do governo de representação política no Brasil, é possível discutir, agora, como foi possível surgirem competidores egressos do mundo do trabalho e a consequência disso para a estabilidade do sistema. Inesperados e indesejados, esses atores exploraram as fragilidades do domínio político excludente que se constituiu no país. Esse fato deflagrou uma crise política ainda não sanada, no bojo da qual podemos entender o sentido dos principais partidos brasileiros surgidos ao fim da ditadura militar.

2.5. O competidor indesejado

Até aqui, analisamos as particularidades do governo representativo, como instituído no Brasil, e suas mudanças e adaptações, decorrentes do processo de modernização experimentado no país na década de 1920 em diante. Agora, analisaremos as causas e consequências do ingresso político do mundo do trabalho, nesse regime. Argumentamos que o sistema político nacional, apesar do êxito em adaptar seus princípios ao novo momento histórico, mostrou-se vulnerável ao surgimento de atores, oriundos das classes subalternas. Verificamos entre 1920 e 1946 uma transformação importante na forma de inserção desses grupos sociais. Antes sujeitos apenas à coerção e à autoridade, chegamos ao fim do Estado Novo com a possível participação de seus sujeitos políticos no jogo institucional; um processo absolutamente inaudito e inesperado para o “establishment” brasileiro. Analisaremos, portanto, essa importante transição.

A preocupação com a contestação ao domínio político das oligarquias aumentou significativamente com a industrialização iniciada na década de 1920. A medida da Primeira República mais sintomática disso foi o recorrente uso da força policial, principalmente a partir do governo de Wenceslau Bráz, durante a Primeira Guerra. Com a queda do regime em 1930 essa posição mudou: foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e no processo constituinte adotou-se a representação corporativa como um dos princípios da nova ordem

política. Os dirigentes da ordem pós 1930 não ignoravam mais o surgimento de um operariado industrial e urbano. Entretanto, não era esperado ou desejado que esse novo operariado se transformasse em competidor político. As medidas adotadas entre 1930 e 1945 a respeito desse tema tiveram, precisamente, o desígnio de regular publicamente as relações de classe, sem que, para isso, a classe trabalhadora fosse plenamente inserida no mundo da representação. O corporativismo, nesse sentido, ajudou a mitigar a marginalização social para que fosse mantida a exclusão política da classe trabalhadora o quanto fosse possível.

Com efeito, a partir de 1930 o Estado começou a regular parte significativa das relações de trabalho, algo até então fora extremamente raro. Na Primeira República, sindicato e empregador negociavam parcos direitos de aposentadoria por invalidez ou idade, e também criavam as Caixas de Aposentadoria e Pensão para o pagamento dos benefícios acordados. Em contraste, entre 1930 e 1942 instituiu-se um conjunto de leis de proteção ao trabalho, que incluíam o salário mínimo, o direito a férias e à estabilidade, que se somaram e foram consolidados em 1942 em regime legal único, na CLT.⁷⁸ O conceito de cidadania que se estabeleceu, então, não era baseado na ideia de universalidade. Muito embora as obrigações empresariais tivessem de ser respeitadas, parte significativa dos direitos, como à saúde, à educação, à moradia e aposentadoria, dependiam fundamentalmente da categoria a que pertencia cada trabalhador.⁷⁹

Dessa maneira, o sindicalismo assumiu importância crescente na nova regulação das relações de trabalho. Paralelamente, entretanto, sofreu igual processo de interferência governamental da década de 1930 em diante, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O sindicalismo independente foi proibido e substituído pelo oficial, traço que adquiriu contornos dramáticos com o aumento da repressão e do controle político em 1937.⁸⁰ A inclusão no regime de direitos trabalhistas, ao fim do Estado Novo, portanto, não apenas estava condicionada pela categoria a que pertencia o trabalhador, mas também pelo controle exercido pelo governo brasileiro. O nascimento dos direitos sociais esteve atrelado à participação extremamente limitada na arena política.

Ao realçar esse ponto, não queremos nos juntar àqueles que, por conta dessas feições, desvalorizam todo o movimento trabalhista das décadas de 1950 e 1960, sob o termo pejorativo do populismo. A abertura do regime e o crescimento do PTB, e principalmente seu afastamento gradual do status quo, em fins da década de 1950, criaram contexto significativamente distinto

⁷⁸ Sobre as primeiras regulações das relações entre capital e trabalho, ver SANTOS (1979).

⁷⁹ Ver o conceito de cidadania regulada. SANTOS (1979).

⁸⁰ Para a análise desse processo, ver VIANNA (1978).

para o trabalhismo brasileiro. O que nos importa aqui é sublinhar que o intento que informou a primeira inserção dos trabalhadores na vida pública nacional não foi feito com o objetivo facilitar-lhes a entrada na política, mas sim com o de evitar eventual crescimento do poder político que poderiam ter seus representantes, a exemplo do que ocorrera em tantos países, onde partidos de trabalhadores ameaçavam em diferentes graus a ordem instituída. A representação corporativa, estipulada em 1934, não apenas durou pouco, como teve como principal objetivo reduzir o poder das bancadas mineira e paulista sobre o Congresso.

Entre 1942 e 1945, no entanto, a questão muda de figura. Novamente, por razões outras que não o desejo genuíno de integrar o sindicalismo de maneira autônoma no jogo de competição política. O principal objetivo político de Vargas e dos interventores era organizarem-se politicamente para ingressar no novo regime reduzindo, ao máximo, a possibilidade de êxito da oposição. A ideia era transformar o Estado Novo em um partido político imbatível. Para tanto, precisaria do apoio das tradicionais oligarquias e do novo voto urbano. Tentou-se inicialmente a criação da União Cívica Brasileira (UCB). Malgrado esse projeto, a estratégia dividiu-se em duas. De um lado, os interventores organizaram-se no Partido Social Democrático (PSD). De outro, Alexandre Marcondes Filho transformou o Ministério do Trabalho em uma máquina eleitoral para organizar o PTB e enaltecer a figura de Vargas.⁸¹

Diferentemente do principal partido oriundo do Estado Novo, o PTB teve maiores dificuldades para se viabilizar já nas eleições de 1946. A redução no número de assinaturas necessárias para a criação de um partido, de 50 000 para 10 000, foi providencial. O PTB inaugura sua participação no regime de 1946 de forma ainda manca, e deve sua vitória presidencial em 1950 à força de seu candidato, Getúlio Vargas, capaz, inclusive de atrair o apoio informal do PSD e de Ademar de Barros (PSP), em São Paulo. Outro partido com expressiva base no mundo do trabalho era o PCB, que retornara à legalidade política, agora também com presença no mundo sindical. Elegeu expressiva bancada para o Congresso Nacional, além de seu principal líder, Luís Carlos Prestes, como senador. Antes de terminar o mandato, contudo, seu registro é cassado e seus representantes destituídos, em razão do início da política de contenção dos Estados Unidos em relação à União Soviética, e à consequente perseguição aos partidos comunistas em seus aliados.

A criação do mais importante partido trabalhista do Brasil nas décadas vindouras, desse modo, ocorreu por impossibilidade de se organizar o aparato do Estado Novo em único partido e em razão do diagnóstico de que o voto do trabalhador seria decisivo na competição política

⁸¹ Sobre a construção do trabalhismo, ver GOMES (2005).

que se estabeleceria. Essa percepção faltou aos quadros da opositora UDN, pega de surpresa com a força eleitoral apresentada por Vargas em três momentos: no movimento queremista, que defendia a Constituinte com Vargas no poder; na vitória presidencial de Eurico Gaspar Dutra (PSD) em 1946; e, depois, na vitória do próprio Vargas, em 1950.⁸²

O espírito da abertura política de 1946 não era, como não fora em 1930 ou 1934, aumentar a participação política da classe trabalhadora. As circunstâncias tiveram peso decisivo para que isso fosse possível, tendo o PTB melhor sorte que o PCB, na medida em que representava a tentativa de regulação e controle do mundo sindical pelo poder político. Entretanto, a tarefa de negar a presença trabalhadora na política era inglória, dado o crescente processo de industrialização e urbanização vivido no país. Era provável que, cedo ou tarde, algum tipo de fissura no domínio político tradicional surgiria; e essa fissura deu-se no crescimento do PTB nas décadas seguintes, em particular a partir de fins da década de 1950, quando o partido se mostrou cada vez mais autônomo e próximo da classe trabalhadora das periferias urbanas, em particular. A partir de então, podemos considerar que o partido comece a assumir feição “outsider” em relação ao sistema.

A maneira pela qual o partido se inseriu no sistema político brasileiro foi em larga medida possível, e condicionada, pela evolução e adaptação das instituições do governo representativo brasileiro. Quanto a isso, devemos considerar ao menos três aspectos da evolução institucional do país: o princípio da proporcionalidade, a justiça eleitoral e o presidencialismo. Os dois primeiros foram fundamentais para a entrada no sistema de partidos que expressavam ou procuravam expressar os interesses do mundo do trabalho e da possibilidade de competição legal nas instituições. O terceiro deu a esses partidos a possibilidade de exercer poder inesperado, a ponto de tornar sua mera presença uma possível ameaça ao sistema político e ao sentido que o regia. Podemos ainda mencionar um quarto ponto, que não é exatamente uma inovação institucional, mas um novo significado para o princípio do voto alfabetizado que fora instituído em 1891. Os colégios eleitorais que na Primeira República garantiam a primazia de algumas oligarquias sobre outras, tornou-se fator de instabilidade crônica com o crescimento do eleitorado dos centros urbanos. Assim, diferentemente de um padrão verificado na Europa moderna, em que o medo revolucionário gradualmente levou à ampliação do sufrágio, temos no Brasil um processo de ressignificação da legislação eleitoral face à mudança no contexto social. Quando instituídas as novas instituições de competição política em 1946, portanto, o

⁸² Para a mudança na figura de Vargas durante a transição, de ditador a líder popular, ver GUIMARÃES (2001).

novo fôlego do eleitorado dado pelo incremento da alfabetização e pela legalização do voto feminino conformaram um inesperado cenário político de alta imprevisibilidade⁸³.

Analisemos, portanto, como esse cenário permitiu o crescimento de competidores indesejados para a ordem política e social vigentes. Sabemos que o princípio da proporcionalidade não abre completamente o jogo eleitoral às minorias e que importantes barreiras continuam erguidas mesmo quando ele é adotado. Isso é tanto mais verdade nos menores estados, onde o alto quociente eleitoral tornou-se relevante obstáculo à representação, o que pode ser sanado apenas por meio do jogo de alianças eleitorais, mais fácil de ser feito por grupos oligárquicos do que por grupos socialmente desprivilegiados. Nos estados de grande magnitude eleitoral, contudo, a proporcionalidade concedia maior possibilidade de competição a partidos não tão consolidados no sistema. A realização de eleições minimamente reguladas pelo poder federal, desse modo, permitiu o crescimento de partidos de forte base operária, de que o principal exemplo é o PTB. E, de fato, o partido cresceu consideravelmente ao longo da República de 1946. O mecanismo, criado para integrar ao jogo político as oligarquias derrotadas, dera espaço para o crescimento de um partido trabalhista, egresso das instituições feitas para regular e conter a presença dos interesses dos trabalhadores industriais no âmbito político.

Tabela 10 — Evolução dos Partidos na Câmara dos Deputados

Partidos	1945	1950	1954	1958	1962
PSD	52,8%	37%	35%	35,3%	30,3%
UDN	29%	24,4%	22,7%	21,5%	23,4%
PTB	7,7%	16,8%	17,2%	20,2%	29,8%
Outros	10,5%	21,8%	25,2%	23%	21,6%

Fonte: SOUZA, 1976; SOARES, 1973.

Reiteramos aqui que esse crescimento se deu em detrimento da feição do sindicalismo regulado que marcara sua origem em 1946. No início da década de 1960, o PTB imiscuía-se

⁸³ Embora compartilhemos da hipótese de ACEMOGLU e ROBINSON (2000), de que a causa fundamental da ampliação do sufrágio tenha sido o medo da insurreição ou da revolução, achamos que isso se expressa de formas diferentes nos variados contextos políticos nacionais. No caso brasileiro, esse medo aguçou-se quando essa ampliação ocorreu não por via legal, mas por meio do aumento da urbanização e do contingente populacional escolarizado, a partir da década de 1940.

em um movimento operário cada vez mais combativo e incorporava em seu projeto um nacionalismo de esquerda que contrastava com hegemonia norte-americana que se impunha sobre o hemisfério. As propostas de reforma agrária e de extensão da agenda de direitos aos trabalhadores rurais eram sintomáticas desse processo. Em suma: de partido nascido no seio da ordem e com o intuito de conter a ação política de trabalhadores organizados, o PTB tornara-se “outsider” e um ator político cuja presença traduzia no sistema político parte das imensas contradições sociais gestadas no processo de modernização brasileira.

Essa situação é tanto mais inusitada quanto temos em mente que a presença do PTB é considerada, em importantes trabalhos, fator primordial da crise do sistema político em 1964. A queda dos partidos conservadores e a emergência de um representante do trabalho seriam a principal motivação do golpe de 1964.⁸⁴ Análises posteriores questionaram essa hipótese de maneira consistente, ao apontar que o único partido que decrescia de fato era o PSD.⁸⁵ Acrescente-se, ainda, que o crescimento do PTB não era homogêneo por todo território. Embora a máquina sindical e trabalhista fosse de fato significativa na Guanabara, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, isso não respondia pelo integral crescimento do partido. No Nordeste, principalmente, o PTB incorporava em seus quadros políticos de larga trajetória, dando abrigo, a exemplo dos partidos tradicionais, a oligarquias dissidentes em busca de legenda por onde competir contra seus adversários locais. Assim, o PTB esteve longe de ter coesão em torno a um programa político radical, e mais ainda de formar uma maioria parlamentar capaz de ameaçar o status quo social.

Independentemente da possível ameaça que o PTB poderia oferecer à ordem estabelecida mediante seu crescimento no Congresso, há um ponto no sistema de maior fragilidade: a presidência. Sua função na Primeira República foi a de concertação do jogo federativo e de acomodação de interesses oligárquicos heterogêneos. Quando esse roteiro não foi seguido, nos mandatos de Floriano Peixoto, Hermes da Fonseca e Washington Luís, instalaram-se crises no exercício do poder. Por isso mesmo, a escolha dos novos ocupantes do cargo constituía momento delicado para o regime, e, sempre que possível, chegavam-se a soluções consensuais. A partir do momento em que se institui a competição política, entretanto, e quando não se tem controle de todos aqueles que podem competir, a eleição para o cargo presidencial fica sujeita à escolha majoritária da população, e, com isso o “establishment” perde controle momentâneo de parte considerável do poder político do país. Dessa maneira, se

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ LAVAREDA (1991).

concordamos que o crescimento do PTB no Congresso era motivo de ansiedade, muito mais preocupante eram os momentos em que ocupava a cadeira presidencial ou dela se aproximava. Foi o caso da presidência de Vargas, um dos mais conturbados momentos da República de 1946, quando os trabalhistas ainda iniciavam sua trajetória de crescimento no Congresso. Igualmente, foi a ascensão de João Goulart que gerou as últimas crises antes do golpe.

Nem Goulart, nem Vargas se furtavam de negociações com o conservadorismo brasileiro. Dispensam-se referências à condução da política externa do segundo em seu governo entre 1930 e 1945, sabidamente não de esquerda. Mesmo no governo iniciado em 1950, entretanto, encontramos importantes acenos à direita, dentro e fora do país. O projeto de criação da Petrobras imaginado por Vargas era certamente mais moderado que o a lei final, e por boa parte de seu mandato o presidente tentou, sem êxito, negociar a entrada na Guerra da Coreia ao lado dos Estados Unidos em troca de mais financiamento para a economia brasileira, carente, como estava de divisas, em meio ao contraditório processo de crescimento industrial. A recusa americana dos Estados Unidos e a política contracionista do Fundo Monetário Internacional (FMI) – para equilibrar o vigoroso crescimento europeu – mostraram, com clareza cada vez maior, que o Brasil e seus interesses estavam relegado ao segundo plano na aliança vitoriosa na Segunda Guerra. Somente então o governo Vargas, a contragosto de alguns de seus principais ministros e apoiadores, como João Neves Fontoura, Horácio Lafer e Oswaldo Aranha, inicia tentativas alternativas de suprir ofertas básicas para a indústria nascente.⁸⁶

Tampouco se pode acusar João Goulart de se aventurar por entre águas excessivamente esquerdistas. O presidente realizou seguidas tentativas de acordo com setores do PSD em busca de algum fiador parlamentar para seu governo. O Plano Trienal de Celso Furtado, embora reconhecendo a importância da modernização da agricultura e da reforma agrária como componente fundamental do combate ao processo inflacionário, deu considerável ênfase à contenção de despesas públicas do governo. A política internacional, ainda que em meio às frestas abertas pelo processo de descolonização africana e pela Revolução Cubana, evitou adotar uma posição excessivamente autonomista frente aos Estados Unidos. Cuidado infrutífero, é certo, face à decidida ação americana em derrubar seu governo.

O avanço do trabalhismo graças ao voto proporcional e às eleições presidenciais, no entanto, desorganizou de maneira sistêmica a política de acomodação e, com isso a conciliação oligárquica que dera estabilidade ao governo de representação no Brasil no passado e que

⁸⁶ Sobre o desenvolvimento da política externa brasileira e sua relação com o desenvolvimento, ver: ALBUQUERQUE, SEITENFUS, CASTRO (2006); CERVO (2008); VISENTINI (2004).

tentava, então, reaver o controle do Estado brasileiro. Em primeiro lugar, a presença do trabalhismo como ator incontornável da negociação política diminuiu consideravelmente o espaço para a acomodação de interesses no âmbito federal, pelo simples fato de que, muitas vezes, os interesses do mundo do trabalho eram excludentes em relação aos de manutenção da ordem social. A repressão às classes subalternas sempre fora ponto chave da política de acomodação, na medida em que restringia o jogo político a interesses que poderiam ser concertados e não eram, portanto, flagrantemente contraditórios.

Exemplo marcante, mas não exclusivo, é a ampliação, sob João Goulart, dos direitos aos trabalhadores do mundo rural, ferindo aspecto determinante da composição entre as elites econômicas de diversos matizes. Não são poucos os que enxergam nesse fato crucial para o movimento golpista deflagrado em 1964. No entanto, encontramos outros exemplos na década de 1950 de que os interesses do trabalho e os da elite social eram contraditórios, como a pauta do aumento do salário mínimo, em Vargas, ou a defesa da reforma agrária, durante o mandato de Goulart.

A presidência da república, nesse caso, mostrou-se estratégica para o trabalhismo tanto quanto o fora para o “establishment”. A eleição de presidentes trabalhistas permitia ao partido neutralizar a capacidade de repressão da ordem quando a conciliação se mostrava impossível. Tomem-se os quatro maiores movimentos populares do período: o queremismo de Vargas, a campanha do petróleo, a luta pela volta do presidencialismo e a defesa das reformas de base. Todos foram deflagrados ou sob a presidência de Getúlio Vargas ou a de João Goulart e, portanto, estiveram até certo ponto protegidos contra a repressão que se poderia esperar de um sistema avesso à sua ação política.

A presidência mostrou-se, ainda, importante pela sua centralidade no controle da agenda política nacional e, com isso, contornar a presença minoritária do PTB no Congresso Nacional. Não reproduzimos com isso a teoria de que havia, supostamente, conflito sistemático entre um Executivo moderno e um Legislativo retrógrado na República de 1946 e que isso seria causa da instabilidade política no país (FURTADO, 1975). Apenas sublinhamos que, o poder presidencial, cultivado nas instituições brasileiras desde Campos Sales para acomodar oligarquias e reprimir atores indesejados, pôde ser também usado retirar o conflito político da esfera exclusiva do Congresso Nacional. As campanhas a que nos referimos no parágrafo anterior são sintomáticas desse processo.

Esses três pontos levantados conformam um processo em que se aumenta consideravelmente o escopo do conflito político no país.⁸⁷ Exatamente o oposto, portanto, ao que era pretendido na política de acomodação aqui analisada. Apesar da proibição de partidos estaduais na legislação de 1946, observou-se a organização de partidos de extensão nacional sem, entretanto, efetivamente nacionalizar a política. Os grupos regionais foram abrigados em partidos de grande abrangência territorial sem, com isso, deixarem de ser fundamentalmente regionais. A nacionalização da política, diferentemente, requer a constituição de uma clivagem horizontal na sociedade, que reproduza no cenário estadual um padrão nacionalmente estabelecido, sobrepondo-se aos interesses de caráter exclusivamente regional.

Referimo-nos novamente, à lógica de ampliação do escopo do conflito, promovida pelos partidos e pela nacionalização da política. Ele foge do particular e torna-se geral; e, ao fazê-lo, envolve cada vez mais atores, mudando de maneira dramática a balança de poder que decidirá sua resolução final. A entrada do PTB no sistema político iniciou semelhante processo no Brasil. São indícios disso a constituição de clivagem programática alheia aos interesses exclusivamente regionais e as campanhas populares empreendidas pelas lideranças sindicais e trabalhistas. Nesse contexto, não se trata apenas da moderação ou não da agenda política do partido; importa notar que sua ação retirara a ordem política do país de uma situação de conforto e previsibilidade das decisões políticas.

A leitura que fazemos da crise final da República de 1946 difere, assim, de duas tradicionais interpretações na literatura sobre história e política do país. A primeira, que ressalta a incapacidade de compromisso entre os polos do sistema,⁸⁸ a outra, que entende o sistema político da época não apresenta quaisquer elementos potencialmente desestabilizadores em seu funcionamento: caminhava para a consolidação.⁸⁹ Argumentamos aqui que o ingresso do PTB, de fato, desestabilizou o funcionamento do sistema político, mas não por sua aversão ao convívio democrático. O problema era exatamente o oposto: o sistema político brasileiro mostrou-se inadequado para lidar com o surgimento da política partidária de massas trazida pelo PTB e, com isso, viu ameaçado o que fora o sentido da gênese e evolução do governo representativo no Brasil: concertar as heterogêneas elites do país em torno ao projeto de conservação da ordem social. A competição eleitoral com a indesejada presença do mundo do trabalho mostrou-se excessivamente imprevisível, em seus resultados e desdobramentos.

⁸⁷ Para a categoria de escopo do conflito, ver: SCHATTSCHNEIDER (1960).

⁸⁸ FIGUEIREDO (1993) discute a dificuldade de os partidos abrirem mão de pontos programáticos em nome de acordos políticos.

⁸⁹ LAVAREDA (1991) fala em processo de consolidação estrutural.

Alçado à presidência da república, o trabalhismo atingira pedra angular do funcionamento do sistema político nacional, desenhado, como fora, para organizar interesses de poucos.

A primeira lista de expurgos da intervenção militar de 1964, composta majoritariamente por trabalhistas, e as políticas adotadas por Castelo Branco nos anos iniciais deixam claro que o objetivo inicial não era tanto estabelecer uma ditadura militar, quanto extirpar o PTB e o sindicalismo do sistema político. A tentativa era dar continuidade ao regime, sem a presença do indesejado partido. Se a vontade eleitoral se mostra imprevisível, o que restara era controlar aqueles que podem ou não participar do jogo. Fora assim com a cassação do registro do PCB, e a história se repetia em 1964 com os expurgos e deposição de João Goulart. O “establishment” revelava seu sentido verdadeiro, ao expurgar de seu corpo a mazela inesperada e indesejada do trabalhismo em sua versão autônoma e expansiva de fins da década de 1950. Novamente na história republicana a maior parte das elites civis se convenceu da solução autoritária como forma de conter os desequilíbrios do governo representativo. A memória desses, por sua vez, informaria os projetos de constituição de nova ordem mais estável na década de 1980.

3. DO PMDB AO PSDB: A LONGA TRANSIÇÃO

A partir de 1985 inaugura-se no Brasil outro ciclo de governos civis e com eles uma nova tentativa de estabelecer no país um governo de natureza representativa. A memória das crises da República de 1946 alertava para os obstáculos a serem enfrentados, e não estava claro o caminho que deveria conduzir o “establishment” civil à instituição da ordem política de sua predileção, a representativa. À luz desse contexto, interpretamos o projeto de liderança política conduzido pelo PMDB na década de 1980 e aquele conduzido pelo PSDB na década de 1990. Ambos, cada qual em seu momento, ofereceram respostas possíveis aos desafios colocados às instituições representativas em razão do processo de modernização brasileiro. Não vemos, portanto, esses dois partidos como polos opostos na política nacional, mas como duas legendas que compartilharam na trajetória da Nova República um sentido comum: a de fiadores, em momentos distintos, do novo regime de governo civil.

Tendo em vista a interpretação que oferecemos para o sentido de ação desses dois partidos, este capítulo sugere também uma explicação para as mudanças na ordem social brasileira que tomaram lugar no curso dos 10 primeiros anos do novo regime, quando verificamos o avanço dos preceitos da economia política neoliberal, flagrantemente contrários àqueles instituídos na Constituição de 1988. Argumentamos aqui que essas mudanças devem ser entendidas como consequência de um processo de reorganização do “establishment” nacional e de sua política de acomodação, representado pela emergência da liderança do PSDB e as implicações disso para a forma de organização do sistema político.

3.1. PMDB: de oposição à ditadura a partido da ordem

O principal condutor da empreitada de restabelecimento do governo representativo, o PMDB, viu seu protagonismo ascender e decair na década de 1980. Esse processo deu-se de maneira surpreendentemente rápida e pouco problematizada nos estudos políticos, talvez em parte em razão da imagem de partido fisiológico e governista que hoje ele carrega e que pouco lembra a do primeiro e principal construtor do novo regime e de sua carta constitucional. Para resgatar essa história, procedemos inicialmente a uma análise sobre a transformação do

principal partido de oposição ao regime militar em partido da nova ordem. Entre 1979, data da reinstituição do pluripartidarismo e 1985, data de posse do primeiro presidente civil, o partido transformou-se significativamente, à medida que estabelecia suas diretrizes para o período de transição.

A origem do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) confunde-se com a da instituição do bipartidarismo, quando também foi criada a Aliança Renovadora Nacional (ARENA). A supressão do pluripartidarismo pôs fim ao jogo de competição que se desenvolvera com a evolução do governo representativo no país. Os principais líderes do MDB, quando de sua formação, em 1966, eram políticos experimentados da República de 1946 que, insatisfeitos com os caminhos seguidos pelo governo militar, ansiavam pelo restabelecimento do Estado de Direito. A Carta de 1946 tornou-se letra morta em razão dos atos adicionais e da reforma constitucional de 1967 e, com ela, os pilares do governo representativo no Brasil. Senão, vejamos: além da supressão do pluripartidarismo, a competição política foi proibida pelo fim de eleições em capitais e estâncias hidrominerais e pela instituição de eleições indiretas para governo do estado e presidência da república; o Congresso beirou a irrelevância com o fortalecimento da presidência, então com poder para redigir decretos-lei e fechar a Casa; a autonomia dos estados foi significativamente reduzida com o aumento do poder da União e com as novas regulações econômicas.

Embora a ditadura militar tivesse por norte, desde sua origem, a promessa de institucionalização de um governo representativo, logo ficou claro que o autoritarismo militar, necessário à extirpação de competidores indesejados, seria também um obstáculo à reinstituição do Estado de Direito no país. Nem a outorga de nova Carta em 1967, com direção e supervisão militar, inibiu o casuísmo autoritário. Um ano depois, em 1968, era instituído o quinto ato adicional. Também o projeto de abertura política de Ernesto Geisel foi seguidamente interrompido por medidas casuístas e pelo fechamento do Congresso ao menor sinal de possível derrota do governo em processo eleitoral. O restabelecimento de um governo representativo dependeria do reerguimento da liderança civil.

Ocorre que a competição bipartidária modificou sobremaneira a dinâmica política do país. A nova lógica dividiu as elites civis da República de 1946 em dois grupos: os que apoiavam o regime, majoritariamente da antiga UDN, os que lhe faziam oposição, políticos oriundos, principalmente, do antigo PSD e PDC.⁹⁰ O PTB, partido cuja presença fora o principal ameaça à política de acomodação no regime anterior, fora excluído do jogo pelas cassações do

⁹⁰ KINZO (1988) e MACIEL (2014).

período entre 1964 e 1968. O bipartidarismo, entretanto, não possibilitou a volta da tradicional política de acomodação,⁹¹ na medida em que as eleições se tornaram um constante plebiscito de aprovação ao governo, a ARENA sendo o partido oficial, e o MDB, o opositor. É de se esperar que, nessa dinâmica, a intensidade da disputa cresça à medida que se fortalece a oposição, como, de fato, veio a ocorrer a partir de 1974 com a campanha de Ulysses Guimarães e a postura cada vez mais aguerrida de setores do PMDB contra o regime militar. A reinstauração do pluripartidarismo em 1979 é reveladora da forma como o partido opositor conseguiu aprofundar a dimensão do conflito político com sua nova estratégia.⁹²

À medida que testava os limites do regime, o partido ampliou gradativamente o leque de setores que operavam em seu seio como forma de resistir à ditadura militar, inclusive com interseção crescente com movimentos políticos oriundos de classes subalternas, como o sindicalismo, os de luta por reforma agrária, as organizações comunitárias de base católica, ou os de reivindicação de moradia nas periferias urbanas, todos estimulados pelas políticas de acúmulo capitalista da ditadura militar, orientada pelo arrocho salarial e a concentração fundiária sob as hostes do Estatuto da Terra.⁹³ Mesmo o Partido Comunista Brasileiro, na ilegalidade, encontrou na oposição institucional abrigo para seus dirigentes. Em fins da década de 1970, o MDB começa a apresentar votações crescentes nas periferias urbanas reproduzindo, assim, o padrão característico do PTB no regime anterior.⁹⁴ Em sua evolução, portanto, o MDB não era herdeiro apenas das lideranças do regime de 1946, mas também da experiência de oposição à ditadura, tornando-o, em um primeiro momento, um partido mais combativo e menos afeito à acomodação do que foram, por exemplo, o PSD e o PDC, de onde veio parte de seus quadros. A frente emedebista de oposição incluía grupos que não se satisfariam com um simples retorno ao status quo de 1946.

O que vemos a partir de 1979, dessa maneira, quando os primeiros sinais concretos de que a transição para governo civil ocorreria de fato, foi o deliberado esforço das lideranças mais conservadoras do agora PMDB para transformá-lo, de frente opositor, em um partido capaz de liderar a transição de regime e reinstaurar as tradicionais bases do governo representativo no país. Isso significava, fundamentalmente, que o partido deveria se abrir para liderar e organizar o “establishment” civil do país, o que deveria incluir os antigos membros da

⁹¹ Alguns mecanismos, entretanto, tiveram de ser inevitavelmente criados para abrigar desafetos regionais, como a sublegenda, demonstrando, assim, a incapacidade do regime em sobrepor-se totalmente aos fundamentos sociais que alicerçavam o governo representativo brasileiro.

⁹² Ver, por exemplo: ALVES (1984) ou CRUZ; MARTINS (1984).

⁹³ ALVES (1984).

⁹⁴ ALVES (1984); LAMOUNIER (1980).

ARENA, agora majoritariamente no Partido Democrático Social (PDS). Ao mesmo tempo, era mister limitar a influência dos grupos de classes subalternas que, nos anos de oposição, cresceram em suas fileiras.

A tarefa certamente não era fácil dada a composição crescentemente heterogênea do partido. Isso nos ajuda a entender o intuito inicial de políticos como Tancredo Neves ao optarem pela criação de nova legenda, o Partido Popular (PP), que deveria ser capaz, precisamente o de transitar entre governo e oposição com o propósito de atrair aqueles que, nos dois lados, defendiam o restabelecimento do governo civil de maneira ordeira. O PP, entretanto, teve vida curta. Embora bem quisto nos círculos militares, os casuísmos do governo impuseram regras eleitorais que suas lideranças não lograram sobrepor. Criado em 1980, já em 1981 ele se incorporava ao PMDB. Sua breve vida, entretanto, revela seu intuito agregador: 28 de 69 deputados filiados ao partido eram egressos da ARENA, enquanto os parlamentares de PMDB e PDS reproduziram predominantemente a clivagem de situação e oposição do bipartidarismo.

Tabela 11 — Filiação a novos partidos pelos membros da ARENA e do MDB na Câmara Federal, janeiro de 1981

	MDB	ARENA
PMDB	109	6
PDS	22	193
PP	41	28

Fonte: KINZO, 1988. p. 209.

O malogrado destino do PP não inibiu, entretanto, que os objetivos que motivaram sua criação fossem perseguidos de outra maneira. Tendo em vista a impossibilidade de se criar outro partido, as lideranças preocupadas em constituir uma transição conservadora para o governo civil iniciaram o projeto de transformação do próprio PMDB: de partido oposicionista, ele deveria, agora, tornar-se um partido da nova ordem. Entre 1979 e 1986, uma série eventos permitiu que esse objetivo fosse logrado. A começar pela própria integração do PP ao PMDB, fato que sinalizou a abertura deste partido para aqueles que apoiaram de maneira consistente o governo militar nos anos anteriores. O partido de oposição se abriu a antigos filiados da ARENA, em seu esforço para concertar a elite civil do país em torno ao seu projeto de

restabelecimento do governo civil. A tabela 12 mostra a diferença na composição do PMDB em agosto de 1981, quando comparado à de janeiro do mesmo ano, apresentada na tabela 11.

Tabela 12 — Filiação a novos partidos pelos membros da ARENA e do MDB na Câmara Federal, agosto de 1981

	MDB	ARENA
PMDB	136	32
PDS	28	196

Fonte: KINZO (1988). P. 212.

Face complementar desse processo foi a criação de partidos mais próximos aos movimentos políticos organizados nas classes subalternas. A reintrodução do pluripartidarismo permitiu a criação de outras legendas oposicionistas, como o PDT e o PT, que abrigaram grupos avessos ao PMDB e ao seu projeto de transição. Assim, embora esse partido continuasse a ser o principal depositário dos votos oposicionistas, inclusive nas periferias urbanas, havia uma lenta, porém, consistente mudança na composição de suas lideranças.

Em 1986, o partido conseguiu eleger a quase totalidade dos governos estaduais e obteve a maior bancada no Congresso que formaria, um ano depois, a Assembleia Constituinte do país. Esse vertiginoso crescimento revela a força do partido de oposição à ditadura, mas também sua capacidade de atrair lideranças políticas tradicionais para suas hostes em todas as regiões. Em 1987, durante a Constituinte, nada menos que 72 parlamentares do PMDB, de um total de 298, eram oriundos da antiga ARENA, atrás, no quesito, apenas do Partido da Frente Liberal (PFL) e à frente do PDS, legenda que primeiro sucedera o partido de apoio à ditadura, em 1979.

Tabela 13 — Parlamentares oriundos da ARENA na
Constituinte, 1987⁹⁵

Partido	Nº
PFL	97
PMDB	72
PDS	32

Fonte: O autor, 2019.

É interessante tomar nota desse esvaziamento do PDS da condição de principal herdeiro da ARENA. Em 1987, o PFL já figurava como principal partido a ocupar essa posição. A origem da cisão está na candidatura presidencial de Tancredo Neves no colégio eleitoral de 1985: os governistas que o apoiaram se rebelaram contra seu partido, o PDS, fundaram o PFL e indicaram José Sarney como candidato a vice na chapa pemedebista. O partido nasce com o propósito exclusivo de formar uma coalizão com o PMDB, a Aliança Democrática, de maneira que sua própria existência do PFL é sintomática da abertura pemedebista a opositores e defensores civis da ditadura militar. Formada a coalizão, o PMDB liderou a ampla maioria daqueles que ofereceram apoio partidário ao governo militar. Em 1987, o PMDB estava consolidado como partido a liderar o “establishment” e seus partidos em direção ao novo regime político.

A Aliança Democrática era igualmente aceita por todas as regiões do país, conforme revela o resultado das eleições estaduais de 1986. Embora houvesse certo protagonismo de alguns estados no PMDB, notavelmente as do Sudeste, isso se devia mais ao amplo domínio exercido pela antiga ARENA e pelo PFL no Nordeste. De maneira alguma, entretanto, as elites desta região se viram destituídas de influência ou espaço na coalizão. Tampouco se pode afirmar que havia uma marcada liderança paulista na coalizão civil. Apesar da importância de líderes como Ulysses Guimarães e Franco Montoro no PMDB, podemos tranquilamente rememorar o protagonismo de políticos de outros estados, com Jarbas Vasconcelos, de Pernambuco, José Richa, do Paraná, Tancredo Neves de Minas e, principalmente, o vice-presidente José Sarney, do Maranhão. Para o argumento, é importante ter em vista que o PMDB e a Aliança Democrática reproduziram em seu interior e em seus governos a tradicional acomodação e equilíbrio da diversidade de interesses regionais do país.

⁹⁵ Dados obtidos em KINZO (1988). P. 212.

As eleições de 1982 também contribuíram de maneira decisiva para a mudança do PMDB, quando o partido obteve vitória em estados chave da federação. O pleito foi importante não só por demonstrar a força do partido nas primeiras eleições diretas para os estados desde 1965, como também nele houve um deslocamento do centro de poder dentro da própria legenda. Até então, o partido dedicava-se, por força da circunstância, à atuação parlamentar: o Congresso fora o âmbito onde o embate contra a ditadura tomara lugar durante a maior parte da história da legenda até então, sob a liderança de Ulysses Guimarães (PMDB-SP). Uma mudança sobreveio com as vitórias em 1982, na medida em que outras lideranças puderam se firmar e usar os governos estaduais para ampliar cada vez mais o arco de alianças do partido. Foi o caso, principalmente de Tancredo Neves em Minas e Franco Montoro em São Paulo, embora ambos já fossem reconhecidos políticos desde os últimos anos do regime precedente.

Ao reorientar sua base política para os estados, o PMDB aproxima sua configuração daquela em que tradicionalmente se basearam os governos representativos no Brasil e seu inegociável princípio, o federalismo. O partido, até então quase exclusivamente parlamentar, tornara-se dominante nos estados, ansioso por acomodar as lideranças políticas do país em um novo governo civil. Paralelamente, mudou sua feição exclusivamente oposicionista, para um partido de governo, ou mesmo da ordem, na medida em que incorporou em suas fileiras as principais elites regionais do país, saudosas do protagonismo político perdido com a evolução dos governos militares. Não era o único partido da ordem, nem tampouco todos os seus quadros compartilhavam o mesmo propósito. Graças a seu imenso tamanho e histórico oposicionista, o partido abrigou diversos grupos políticos, e até o início dos anos 2000 ainda foi um partido marcado por incontornáveis divisões internas.⁹⁶

Tratamos aqui, entretanto, da emergência de um grupo que, sob a sob a liderança de Tancredo Neves, conseguiu organizar o partido em torno a um projeto de transição e instituição de novo regime que consolidou a legenda como aquela a liderar o “establishment” civil durante a maior parte da década de 1980. De sua nova base política, os estados, o PMDB, formou entre 1979 e 1986 um bloco amplo, majoritário, e capaz de acomodar uma classe política regionalmente heterogênea, com o objetivo de assumir o protagonismo dos destinos políticos do país e conduzir a transição de regime. Passemos agora à análise do projeto que por alguns anos deu sentido a essa nova coalizão, a “transição moderada”.

⁹⁶ Para uma análise da evolução do conflito interno pemedebista, ver MACIEL (2014).

3.2. A liderança pemedebista e a “transição moderada”

Ao liderar o processo de instituição do novo regime, o PMDB deveria também oferecer um projeto que informasse o sentido da transição que pretendia conduzir. Também nessa esfera, podemos perceber a mudança entre o partido opositor para o novo partido da ordem, para, assim receber como aliados os que nas décadas anteriores apoiaram de maneira consistente a ditadura militar e para ser bem quisto em meio às elites políticas regionais. Entre 1979 e 1986, o partido sinalizou sua aversão a rupturas drásticas com a ordem estabelecida e enunciou de diversas o sentido político de sua ação, qual seja, recuperar em bases sólidas os pilares do governo civil e representativo no país. Esse sentido consubstanciou-se no projeto da “transição moderada”, organizado sob as hostes do grupo de Tancredo Neves e de sua campanha presidencial nos primeiros anos da década de 1980. Seguimos, agora, para a análise e interpretação desse projeto, à luz dos dilemas enfrentados pela ordem política brasileira na versão de governo representativo que antecedeu o regime militar.

A “transição moderada” do PMDB, de certa maneira, dá continuidade ao projeto de “abertura lenta, gradual e segura”, de Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, que após o governo Médici procurava recuperar o projeto original de institucionalização do poder político erguido no golpe de 1964.⁹⁷ A Constituição outorgada em 1967 foi o último aceno a esse projeto, e símbolo de sua derrocada, uma vez que foi a ação do próprio governo, com a edição do Ato Institucional nº 5, que a tornou letra morta já no ano seguinte de sua criação. O sistemático recurso ao autoritarismo revelava nos governos militares a dificuldade sentida pelos civis na República de 1946: a de sujeitar a sociedade brasileira, em pleno processo de modernização, ao controle político, de qualquer grupo que fosse. O projeto Geisel e Golbery significava nova tentativa dessa empreitada. O crescimento do PMDB a partir das eleições de 1974, entretanto, aos poucos minou a possibilidade de cristalização do poder militar. No início da década de 1980, a possibilidade de retorno ao governo civil era algo concreto e afetava, portanto, o cálculo político do Planalto. Com esse intuito, é reinstituído o pluripartidarismo e se inicia a transformação pemedebista.

A partir desse momento, o protagonismo desloca-se dos militares para o PMDB e a “abertura lenta, gradual e segura” transforma-se em “transição moderada”. A principal agenda dos militares na primeira que deveria ser incorporada na segunda era o “não revanchismo”, ou

⁹⁷ CRUZ; MARTINS (1984).

seja, a anistia aos crimes de Estado cometidos no período de exceção e o respeito às decisões de expurgo e promoção no oficialato durante o período. Aos poucos, a agenda foi aceita pela maior parte do PMDB, não sem significativa resistência em setores do partido. Em 1987, entretanto, a maioria do partido se posicionou contrariamente, na Assembleia Constituinte, à reintegração dos militares exonerados nos anos iniciais da ditadura. A maior parte do partido também não se mobilizou em favor da extensão do princípio “habeas data” aos arquivos da inteligência militar: dessa maneira, as informações sobre perseguidos e torturados políticos continuaram tratadas como questão de segurança nacional.⁹⁸ A Lei de Anistia, nos termos que foi editada em 1979, inocentando oficiais militares de suas ações persecutórias, não foi revista ou questionada pela direção partidária, uma vez no governo.

A “transição moderada”, entretanto, não se resumia à pauta militar incorporada da “abertura” de Geisel. O partido formado eminentemente por quadros políticos egressos dos partidos da República de 1946 – principalmente o PSD de Tancredo Neves e Ulysses Guimarães e o PDC de Franco Montoro – carregava consigo o projeto de reorganizar a ordem representativa sanando suas crises. Tomemos por base, aqui, dois dos principais documentos elaborados no momento em que o PMDB assumia, finalmente, a presidência e assim começava a liderar a transição segundo seus interesses e ideias: o Manifesto da Aliança Democrática, que firmara o compromisso entre PMDB e PFL para a eleição de Tancredo Neves e para os passos seguintes da transição política; e o anteprojeto constitucional da Comissão Afonso Arinos, pedida por Tancredo Neves e que deveria futuramente orientar os trabalhos da Constituinte. Embora malfadado, o projeto elaborado nos ajuda a entender o as guias imaginadas pelos mentores da transição nos momentos iniciais de governo pemedebista. O que observamos, nos dois documentos, é a firme manutenção do compromisso com os princípios historicamente caros às elites civis, principalmente o federalismo e o pluripartidarismo. O compromisso com esses pilares está, por exemplo, enunciado nas prioridades da Aliança Democrática, firmada entre PMDB e PFL em 1984:

“Restabelecimento imediato das eleições diretas, livres e com sufrágio universal, para presidente da República, prefeitos das capitais dos Estados e dos municípios considerados estâncias hidrominerais e dos declarados desinteresse da segurança nacional. Representação política de Brasília;

“Convocação de Constituinte, livre e soberana, em 1986, para elaboração de nova Constituinte;

“Restabelecimento da independência e prerrogativas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário;

⁹⁸ LOPES (2008).

“Fortalecimento da Federação e efetiva autonomia política e financeira dos Estados e municípios;

“Reforma da legislação eleitoral de modo a possibilitar a formação de novos partidos, permitir as coligações partidárias e assegurar às agremiações políticas ao cesso democrático ao rádio e à televisão.”⁹⁹

O compromisso com esses princípios ilustra a manutenção na “transição moderada” o modelo de governo representativo a que o “establishment” civil era historicamente afeito. De fato, as principais lideranças dessa coalizão eram importantes figuras da República de 1946. Podemos citar três dos mais importantes políticos do PMDB, Tancredo Neves, Ulysses Guimarães e Franco Montoro, os dois primeiros antigos membros do PSD, o terceiro do PDC. Também tradicional membro da elite política brasileira era Afonso Arinos de Melo Franco, antigo membro da UDN e, então, filiado ao PFL e responsável pelos trabalhos do referido anteprojeto constitucional. Nele, vemos o sólido intento de se retomar a tradição de governo representativo no país:

“Elaborada por uma Assembléia Constituinte livre, soberana e de poder construtivo ilimitado, segundo a tradição democrática de 1891, 1934 e 1946, enriquecida por milhares de contribuições diretas do povo, provindas de todo o País, bem como pelo trabalho de entidades profissionais e culturais e de uma Comissão do Governo, apoiada em meditada experiência e animadoras esperanças, a Constituição dispõe-se a dotar o Brasil de instituições que atendam às mais sentidas necessidades do nosso povo, agora e para o futuro.”¹⁰⁰

Damos particular destaque para a referência à Carta de 1891 como experiência a ser emulada no presente. Demonstração que o sufrágio eleitoral não figurava dentre os princípios basilares do governo civil, diferentemente do federalismo e outros princípios. Isso seguramente não resume a opinião de todos os setores do PMDB ou, menos ainda, do conjunto da oposição. É revelador, contudo, do sentido que informava o projeto político que ganhava corpo, à medida que se tornava para ser o novo partido da ordem.

Também do ponto de vista econômico, a defesa do desenvolvimentismo confundia-se com a manutenção do sistema econômico que caracterizara a modernização brasileira, o nacional-desenvolvimentismo. Entre 1930 e 1980, a economia do país girou em torno a um leque de subsídios, regulações públicas e empresas estatais que organizavam a produção nacional e atendiam a interesses tão diversos quanto o são as regiões do país. Apesar do descontentamento crescente de setores econômicos de ponta com a excessiva regulação pública estatal, ainda não reverberavam no PMDB propostas sérias para mudar o status quo da

⁹⁹ *Manifesto da Aliança Democrática*. IN: Foha de São Paulo, 8 de agosto de 1984.

¹⁰⁰ *Anteprojeto Constitucional*. Diário Oficial da Presidência. Suplemento Especial ao Nº15. 26 de setembro de 1986.

economia nacional, do que foi testemunha, poucos anos depois, a preservação na Carta de 1988 de quase todos os preceitos e mecanismos de regulação pública da economia. Adicionemos, ainda, a manutenção de outras importantes instituições da história nacional-desenvolvimentista, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); as superintendências de desenvolvimento regional; o crédito público imobiliário, tendo sido o Banco Nacional de Habitação (BNH) incorporado à Caixa Econômica; e importantes empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Petrobras e Embraer.

Em suma, considerando os âmbitos político e econômico, parte significativa do sentido da “transição moderada” era de retorno ao status quo dos governos representativos ao modus operandi que se desenvolvera no país. Apesar disso, a percepção das elites civis sobre a tarefa de transição do regime era também indissociável da memória das crises da República de 1946 e de sua eventual queda. À tarefa de reinstaurar um governo de representação política, que limitasse o poder tirânico e acomodasse os diversos interesses regionais do país, somava-se aquela de adaptar esses princípios de maneira a evitar que no novo regime se repetisse a instabilidade do derradeiro governo civil. É à luz dessa preocupação que devemos entender, por exemplo, as palavras de José Sarney, já filiado ao PMDB e presidente da República, na mensagem inicial do já referido anteprojeto:

“[Nesse período] vivemos mais de meio século de crises políticas, econômicas, institucionais e sociais. Vivemos quase que permanentemente mergulhados no que ousaria chamar de crise de nossa própria identidade e de nossas inquietações cívicas. Muitas dessas inquietações e das incertezas com que costumamos encarar o nosso próprio futuro como Nação estão seguramente refletidas nos trabalhos que hoje recebo das mãos do Presidente da Comissão”¹⁰¹

Com efeito, os fatores que conturbaram as instituições e o domínio político do “establishment” brasileiro desde 1930 não apenas ainda eram presentes na vida social brasileira em fins da década de 1970, como o eram de maneira ainda mais intensa. Os dados compilados nas tabelas 14 e 15 ilustram o acelerado processo de urbanização vivido no Brasil no curso da ditadura militar. Em 20 anos, as cidades brasileiras ganharam quase 50 milhões de novos habitantes

¹⁰¹ Anteprojeto Constitucional. Diário Oficial da Presidência. Suplemento Especial ao Nº15. 26 de setembro de 1986.

Tabela 14 — População Urbana no Brasil¹⁰²

População	1960		1980	
Urbana	31.303.034	44.67%	80.436.409	67.59%
Rural	38.767.423	55.33%	38.566.297	32.4%

Fonte: Estatísticas populacionais, IBGE.

Tabela 15 — Crescimento Demográfico nas duas maiores cidades do Brasil¹⁰³

População	1960	1980	Crescimento
Rio de Janeiro	3 307 163	5 183 992	56%
São Paulo	3 825 351	8 587 665	124%

Fonte: CENSO, 2010.

Devemos sublinhar que o controle do processo político é significativamente mais difícil no contexto urbano, de ampla circulação da informação e maior capacidade de organização, que no contexto de sociedade rural. O desafio posto ao novo regime civil, portanto, era percebido como ainda maior que aquele vivido nas experiências anteriores. Essa percepção era intensificada pela movimentação política nas principais capitais do país, em movimentos como o Diretas Já. Tampouco esses movimentos se restringiam ao movimento operário. Uma miríade de organizações sociais e políticas nasciam nas periferias dos grandes centros, muitas vezes no âmbito de pastorais católicas ou de associações de bairros, contribuindo para as dificuldades cada vez mais substantivas mesmo para o regime militar afirmar sua autoridade sobre esses espaços¹⁰⁴.

O efeito dessas mudanças sobre as instituições representativas seria substantivo. Entre 1962 e 1982, o eleitorado nacional quase duplicou em termos percentuais, passando de 25,16% da população em 1962 para 48,31% em 1982. Em termos absolutos, a mudança é ainda maior: em 1982, havia no Brasil mais de 40 milhões de eleitores que em 1962.

¹⁰² Estatísticas populacionais IBGE. IN: <https://seculoxx.ibge.gov.br/>

¹⁰³ Retirado CENSO 2010. IN: <https://censo2010.ibge.gov.br/>

¹⁰⁴ SADER (1988).

Tabela 16 — Eleitorado – Câmara dos Deputados¹⁰⁵

Ano	% sobre a população	Número absoluto
1962	25,16%	18 522 760
1966	26,89%	22 387 251
1970	31,28%	28 966 114
1974	34,35%	35 810 715
1978	40,37%	46 985 466
1982	48,31%	58 871 378

Fonte: O autor, 2019.

É natural, portanto, que houvesse receio, dentre os defensores da ordeira retomada dos princípios 1891, com a instituição de um novo governo representativo que não padecesse da instabilidade passada. Era de se esperar, salvo ação em contrário, o retorno das crises que caracterizaram a República de 1946, possivelmente de maneira ainda mais grave. Justifica-se, desse modo, a sedução da maior parte dos líderes dos dois principais partidos nacionais pela crescente moderação no trato com o autoritarismo militar, como estratégia para evitar uma ruptura com a ordem estabelecida com consequências imprevisíveis. Seguindo o mesmo espírito, mudanças deveriam ser pensadas para se evitar a reprodução no novo regime dos problemas vividos na experiência de 1946. A partir de 1984, ao menos três ideias surgem e ganham importantes adeptos no PMDB e aliados: 1) acenos à ampliação da cidadania e à extensão de direitos sociais reconhecidos pelo Estado; 2) aprofundamento do Estado de Direito, mediante o fortalecimento do Poder; 3) escolha do parlamentarismo como forma de governo. Passemos ao exame de cada uma para melhor entender de que maneira elas contribuam, cada qual à sua maneira, para o sentido da “transição moderada” e, portanto, o porquê de sua repercussão positiva na coalizão dominante, ao menos em um primeiro momento.

Em meio ao crescente movimento de lutas sociais, é compreensível que a pauta de expansão dos direitos estivesse presente de diferentes maneiras no projeto pemedebista. Vale recordar que a década de 1980 foi uma de greves, de mobilização social e de grandes manifestações, tendo sido o movimento das Diretas Já o principal nesse sentido. É de se esperar,

¹⁰⁵ Feita com base nos dados encontrados em SANTOS; GUIMARÃES (2002).

portanto, que tenha havido no “establishment” brasileiro uma abertura a recepcionar o anseio de pautas sociais por longo tempo ignoradas pelo Estado Brasileiro. O anteprojeto constitucional coordenado por Afonso Arinos dá vazão a esse sentimento ao enumerar e dar ênfase a direitos sociais, em uma antecipação das inéditas conquistas da Carta de 1988. Também no plano de governo de Tancredo Neves o tema estava presente. O principal plano econômico imaginado pelo quase presidente trazia a ideia de um pacto social, trazendo à mesa de negociação os trabalhadores, os empresários e o sistema financeiro. A ideia chave era estabilizar a moeda sem, para isso, penalizar apenas um grupo, ainda que se estivesse pedindo significativas concessões do sindicalismo. Mesmo temas contra os quais o “establishment” do país oferecia notória resistência, como o da reforma agrária e a função social da propriedade, entraram no vocabulário de campanha pemedebista.¹⁰⁶

A receptividade pemedebista a essa pauta tem como causa imediata a importância do voto oposicionista e das periferias urbanas para o desempenho da legenda. Cabe, entretanto, analisar como se deu a recepção dessa agenda no PMDB, tendo em mente, particularmente, sua nova condição de partido da ordem. Com isso em vista, analisemos o seguinte trecho no documento fundador da Aliança Democrática:

“Em uma nação marcada pela pobreza e ameaçada pelo desespero dos marginalizados, a administração pública deve se caracterizar pela credibilidade e pela participação e se pautar sempre pela austeridade e moralidade.”

“É dever do Estado erradicar a miséria que afronta a dignidade nacional, assegurar a igualdade de oportunidades, propiciar melhor distribuição da renda e da riqueza, proporcionar o reencontro com os valores da nacionalidade.”¹⁰⁷

Destaquemos, em particular, a seguinte passagem: “uma nação marcada pela pobreza e ameaçada pelo desespero dos marginalizados”. Ela é significativa por explicitar a consciência sobre os efeitos daninhos da pobreza e da desigualdade sobre as instituições representativas, que, afinal, se buscavam consolidar. A ênfase na agenda social era imperativa face ao novo contexto social brasileiro que acabamos de descrever, muito mais propenso no início da década de 1980 a germinar novos competidores¹⁰⁸. É certo, também, que esses acenos, em particular o referente à reforma agrária, foram mitigados e acomodados para não alarmar os setores ruralistas. Assim, afirmou Sarney, em leitura de carta escrita por Tancredo por ocasião da posse, em 1985.

¹⁰⁶ Para uma descrição desse período, ver por exemplo MACIEL (2012).

¹⁰⁷ *Manifesto da Aliança Democrática*. IN: Folha de São Paulo, 8 de agosto de 1984.

¹⁰⁸ A respeito do tema, sugerimos a leitura dos artigos em JAGUARIBE; et al. (1985).

“Para a proteção desses altos interesses, é indispensável manter-se a ordem. Sem ordem, não chegaremos a parte alguma. Sem ordem, não há progresso, não há democracia, não há produção, não há bem estar social.”¹⁰⁹

Avanços sociais, portanto, para ajudar a estabelecer a nova ordem política e dentro da ordem social existente. Esse mesmo sentido prevaleceu também no debate a respeito da soberania da Assembleia Constituinte. A decisão de não se convocar uma Assembleia exclusiva, mas atribuir dupla função ao Congresso eleito, inclusive com a bancada de senadores biônicos de 1982,¹¹⁰ baseou-se, fundamentalmente, na ideia de que não havia ou deveria haver ruptura com a ordem estabelecida, contrariamente, por exemplo, ao que era defendido por liberais de argumentos mais radicais, como Raimundo Faoro.¹¹¹ Condutor da transição, o PMDB é em parte responsável pela centralidade que a agenda de direitos teve na nova ordem institucional. Ao menos desde 1984, porém, ele agiu, nem sempre de forma exitosa, para controlar o processo sua recepção, mitigar seus efeitos. Em suma, agiu para sujeitar a nova pauta ao sentido fundamental da “transição moderada”.

Outra proposta com significativo eco nas lideranças da Aliança Democrática era a de fortalecimento do Judiciário, algo que não era exatamente uma novidade no país. Como vimos, a ideia de um judiciário forte e neutro encontrava defensores ao menos desde as primeiras contestações à Primeira República, como caminho possível para que se estabelecesse verdadeira competição política e se limitasse a força do governismo. Esse fora, afinal, o argumento a embasar a criação do Supremo Tribunal Eleitoral, federalizado e responsável pela organização do pleito em todo país. A experiência do arbítrio militar e a percepção de que o Executivo deveria ser enfraquecido em benefício do Judiciário e Legislativo, deu renovado fôlego a essa linha de pensamento e contornos mais nítidos às propostas de inovação institucional.

As inovações que seriam posteriormente institucionalizadas na Constituição não se resumem, entretanto, a essas razões, de resto já conhecidas da história política brasileira. Antes, elas representaram um novo conjunto de ideias a respeito do lugar e propósito da atuação judicial na ordem política representativa.¹¹² Diferentemente dos tradicionais objetivos de atuação do Judiciário, como mediador do sistema ou neutralizador do poder tirânico, procurava-se agora habilitá-lo a intervir na formulação de diretrizes políticas do Estado, âmbito outrora

¹⁰⁹ Folha de São Paulo, 18 de março de 1985.

¹¹⁰ Eleitos indiretamente pelas assembleias legislativas estaduais.

¹¹¹ LYNCH; CHALOUB (2018).

¹¹² VIANNA (2015).

reservado ao Legislativo ou ao Executivo. Essas ideias se consubstanciaram na nova Carta por meio da instituição da Ação Civil Pública, do Mandado de Injunção e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, e da criação do que seriam seus principais agentes do judicialismo, o Ministério Público e a Defensoria Pública. A criação de ambos já constava no anteprojeto de Afonso Arinos, como testemunha de que essas ideias eram ao menos aventadas como possíveis modificações na ordem institucional do país desde o início da “transição moderada”.

O uso de teorias jurídicas desse mote em idos da década de 1980 no Brasil é atribuído principalmente a juristas progressistas, de que podemos citar como exemplos os trabalhos de José Afonso da Silva ou Paulo Bonavides.¹¹³ Embora factível, consideramos essa análise insuficiente para a compreensão do porquê de esse tópico ter repercutido de maneira tão vigorosa na agenda da “transição moderada” e ter conquistado adeptos em uma elite política tradicional e moderada. Explicação mais factível pode ser encontrada se olharmos não tanto para os temas sociais que esses juristas tinham em mente, mas para uma percepção mais ampla acerca dos limites e fragilidades das instituições representativas no país.

As ideias que repercutem no Brasil constituem, de fato, uma tendência no mundo jurídico que se iniciara na Itália e na Alemanha após a Segunda Guerra, e que se espalhou para Portugal e Espanha ao fim de seus ciclos ditatoriais; e para França no estabelecimento de sua Quinta República, principalmente com a vitória socialista na década de 1980. A ideia central que nos interessa aqui é a de que o Poder Judiciário, na condição de intérprete da vontade do Poder Constituinte, pode e deve ser melhor representante da sociedade que os poderes eleitos. Em outras palavras, o Poder Judiciário vê-se imbuído de representatividade política, graças a sua capacidade de interpretar a razão pública que alicerça o regime. Nesse sentido, essa corrente de pensamento jurídico aponta os limites do governo representativo tradicional e se oferece como alternativa política a ele. Podemos especular, assim, que o judicialismo apaziguaria as desconfianças, à direita e à esquerda, e por razões distintas, acerca da ordem representativa que se procurava estabelecer novamente no país.

O terceiro ponto de inflexão na tradição institucional brasileira aventada por líderes da Aliança Democrática foi a possível adoção do sistema de governo parlamentarista, proposta que ganhou força e adeptos nas fileiras pemedebistas na década de 1980 e foi objeto de debate acirrado na Constituinte. A ideia continuou viva, embora fragilizada, ao menos até o plebiscito de 1993, quando foi rejeitada. Como os demais pontos da “transição moderada”, também esse

¹¹³ VIANNA (2015); LYNCH; CHALOUB (2018).

figurava dentre as inovações do anteprojeto elaborado Comissão Afonso Arinos. Novamente aqui destacamos o natural intento de se enfraquecer o Executivo em benefício dos demais poderes, nesse caso o Legislativo, depois de prolongada experiência tirânica, a exemplo dos governos militares.

Importa também destacar a influência da literatura de ciência política dos Estados Unidos acerca das crises políticas na América Latina e o diagnóstico de que o presidencialismo estaria dentre as causas da instabilidade na região.¹¹⁴ Essas interpretações encontraram repercussão na academia brasileira, em particular na paulista, e em setores do PMDB, especialmente após a ida de Fernando Henrique Cardoso para o Senado. Mais adiante, essa influência se revelaria no posicionamento do PSDB sobre o tema, tendo sido esse partido, até 1994, defensor da adoção do modelo parlamentarista, e mesmo sobre o PT, onde a defesa do parlamentarismo perdurou até meados da década de 1980.

Há, contudo, razões historicamente mais densas para essa sugestão de mudança na tradição institucional do país, sem as quais a crítica ao presidencialismo não teria encontrado terreno tão fértil no meio político nacional. Como vimos, embora o presidencialismo tenha sido pauta cara ao positivismo militar do que ao republicanismo do paulista em fins do século XIX, logo ele foi incorporado como ferramenta indispensável do funcionamento do governo representativo, ao permitir a regência do concerto federativo. Desde então, o presidencialismo foi o pilar mais duradouro e central do republicanismo brasileiro, tanto em períodos ditatoriais quanto representativos. Mesmo após a experiência do Estado Novo, não houve na transição de 1945, questionamento efetivo a essa instituição. Na ocasião, Afonso Arinos de Melo Franco foi o principal defensor do presidencialismo e evocou, em sua arguição, a centralidade desse sistema de governo durante a Primeira República, que constituía, à época e por largo período, modelo institucional para o liberalismo no país.¹¹⁵

Ao longo da década de 1950, entretanto, o político udenista mudou de posicionamento e sua trajetória nos ajuda a entender o abalo no compromisso que tinha o “establishment” brasileiro com o presidencialismo. Em texto publicado em 1957, sustenta que, não obstante a pertinência dos argumentos jurídicos por ele levantados no decênio anterior, a experiência das crises envolvendo o governo de Vargas o fizeram mudar de opinião. Para Afonso Arinos, ante a falta de respeito à Constituição, à ausência de uma Suprema Corte independente e de partidos sólidos, o presidencialismo torna-se irresponsável perante a sociedade. Assim, avalia:

¹¹⁴ Ver por exemplo LINZ; STEPAN (1996).

¹¹⁵ Debate com Raul Pila.

“Por outro lado, o parlamentarismo será no Brasil um regime de governo mais prudente, ou, no nobre sentido de uma palavra que tem sido tão prostituída que hoje até receia-se o seu emprego, mais conservador. Precisamos, com efeito, acabar com este horror cigano e leviano do conservantismo. O espírito conservador, ou existe em um país que sofre os impactos do Brasil de hoje, ou não existe e este país resvala para a catástrofe [...]. E neste sentido eu me sinto inclinado, hoje, ao que chamo espírito conservador em política, porque vejo o Brasil, na febre dos plebiscitos eleitorais, caminhar desatinadamente para a anarquia econômica e social e para a ditadura militar consequente.”¹¹⁶

E continua:

“Escrevi a palavra conveniente: plebiscito. O sistema presidencial degenerou, hoje, no Brasil, em plebiscito entre dois demagogos, que se enfrentam periodicamente nas campanhas eleitorais. Vence fatalmente aquele que mais esperanças privatistas despertou nos indivíduos, classes e grupos. Aquele que mais prometeu às coletividades e não à coletividade, aquele que mais mentiu a seções separadas do povo e menos falou a dura verdade ao povo em conjunto.”¹¹⁷

A defesa do parlamentarismo durante a República de 1946 tornou-se, assim, uma das estratégias do conservadorismo em defesa do governo representativo, contra os demagogos plebiscitários, para usar os termos de Afonso Arinos. O termo interessa porque revela como a função da presidência mudara desde a Primeira República: de lugar privilegiado para o concerto federativo para ponto fulcral do acirramento da competição política. De fato, com o crescimento do PTB, a disputa presidencial tornara-se um caminho relativamente curto para partidos “outsiders” chegarem à pedra angular do governo representativo brasileiro e ameaçar dessa forma o edifício institucional do país. O resultado dessa dinâmica era um embate político que poderia trazer para o centro do sistema algumas das mais latentes contradições sociais do Brasil. A leitura de Afonso Arinos nos diz muito sobre como o “establishment” brasileiro mudou sua posição a respeito do presidencialismo, a ponto de, poucos anos após a publicação do texto desse autor, o país instituir brevemente o parlamentarismo como tentativa de se neutralizar o poder político de João Goulart. Assim, embora seja certo afirmarmos que a defesa do parlamentarismo cresceu durante a transição como forma de se evitar a instabilidade política, é importante termos clareza sobre como eram entendidas as causas dessa instabilidade e as razões históricas para que o dilema institucional tenha ressurgido na década de 1980.

Nesse sentido, embora a agenda social, o judiciarismo e o parlamentarismo tenham percorrido caminhos próprios, e tenham particularidades que não pretendemos de modo algum menosprezar, eles se cruzavam na medida em que ofereciam soluções para o que havia sido, na leitura predominante do “establishment” civil brasileiro, a principal causa da instabilidade da

¹¹⁶ Afonso Arinos de Melo Franco. Minha evolução para o parlamentarismo. *Jornal do Commercio*, 16 de jun. 1957. P. 9. IN: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/60382>

¹¹⁷ *Ibid.*

República de 1946: a contaminação das instituições representativas pelo conflito político e a consequente incapacidade de exercer domínio político e orquestrar o concerto federativo nacional, à medida que o processo de modernização do país abria a competição eleitoral a novos atores. Essas inovações, portanto, cada qual a seu modo, davam corpo ao sentido último da “transição moderada”, de estabelecer bases mais resistentes à nova experiência de governo representativo que se aventava no país.

3.3. Crise e debilidade dos primeiros governos civis

Por dois anos a Aliança Democrática manteve-se, conduziu o governo, e, graças ao Plano Cruzado, o PMDB teve a maior vitória eleitoral de sua história em 1986. O partido elegeu não apenas a maior bancada do Congresso, que seria decisiva institucionalização do novo regime e de sua Carta, como também a quase totalidade dos governadores do país. A legenda seguia incontestemente, portanto, na liderança da transição ao novo regime civil. A agenda da “transição moderada” era parcialmente empreendida pelo governo, com particular destaque para o pacto social sobre o qual se estruturou a política econômica e para a convocação de uma Assembleia Constituinte, iniciada em 1987. O ano também marcaria, contudo, o desmanche da Aliança Democrática e o início da crise que esvaziaria a liderança pemedebista e o sentido que a informava. De maneira sucinta, pontos decisivos da “transição moderada” foram recusados por importantes setores da coalizão vencedora – de dentro e fora do PMDB.

Elegemos como início desse processo a cisma que paulatinamente distanciou o presidente Sarney de importantes lideranças do PMDB: a eleição para liderança do partido na Constituinte, quando Mário Covas (PMDB-SP) venceu a disputa com Luiz Henrique (PMDB-SC), líder do partido na Câmara e apoiado por Ulysses Guimarães e pelo Planalto.¹¹⁸ A motivação da disputa era o controle da agenda da Constituinte, tendo em vista o papel de destaque exercido pelos líderes de acordo com o regimento. A razão subjacente, entretanto, é o distanciamento crescente entre os interesses do Planalto e o projeto de “transição moderada” que se cunhara por ocasião da candidatura de Tancredo Neves.

¹¹⁸ Folha de São Paulo, 19 de março de 1987.

Convencionou-se interpretar a emergência desse conflito como uma disputa entre a “esquerda” e “direita” no âmbito do Congresso.¹¹⁹ De acordo com essa leitura, a Assembleia tenderia ligeiramente à “direita”, ao passo que as principais lideranças e comissões estariam ligeiramente inclinadas à “esquerda”. À medida que evoluíram os trabalhos legislativos, o projeto inicial elaborado por estes teria se adequado à maioria parlamentar e se moderado. Assim, ainda de acordo com essa interpretação, a virtude dos líderes progressistas e sua hábil ação política teriam dado à Constituição feição mais progressista que a opinião média parlamentar.¹²⁰ Embora esse quadro teórico tenha servido a importantes análises a respeito dos trabalhos da Assembleia Constituinte, acreditamos que ele seja insuficiente para a compreensão da evolução do PMDB no governo e do lugar que veio a ser ocupado pelo partido na política brasileira.

A classificação ideológica de parlamentares é vaga se não for acompanhada de uma análise que elucide as razões que levam à defesa de um programa ou outro. Afinal, como vimos, a despeito de inegáveis conquistas da Carta, a Constituinte era amplamente dominada por partidos e políticos de longa trajetória no “establishment” nacional.¹²¹ Como vimos, o progressismo pemedebista estava ancorado fundamentalmente nos compromissos firmados na “transição moderada” e seu objetivo de restabelecer um governo representativo no país, livre dos males que levaram a crises seguidas nas décadas de 1950 e 1960. Esse compromisso circunstancial, embora importante, não tem lastro histórico de apoio às pautas da esquerda política. O fato de em 1987 termos parcela significativa do PMDB se declarando de “esquerda” ou “centro-esquerda”, se revelador das significativas diferenças que encontramos dentre os partidos originários e comprometidos com determinada ordem social e política, nubla o corte fundamental entre esse partido e outros, não pertencentes ao “establishment” civil, de que eram exemplos o PDT de Brizola e o PT de Lula, ambos de reduzida influência no Congresso. Além disso, essa classificação pouco nos diz sobre a evolução pemedebista e sobre as mudanças na inserção do partido na cena nacional em fins da década de 1980.

Em contrapartida, o argumento que apresentamos é o de que a cisão que toma forma no curso da Assembleia Constituinte entre setores do PMDB se deve à crise e ao esvaziamento do projeto de “transição moderada” que até então dera sentido ao partido. Como observamos, entre 1982 e 1986 o PMDB tornou-se o partido a liderar o “establishment”, movido pelo firme

¹¹⁹ Os principais trabalhos sobre a Assembleia Constituinte se baseiam na classificação de FLEISCHER (1987). Ver, por exemplo, LOPES (2008).

¹²⁰ Ver PILATTI (2008), por exemplo.

¹²¹ O próprio trabalho de LOPES (2008) realiza importante análise nesse sentido.

propósito de restabelecer em bases sólidas os princípios caros à tradição de governo representativo no Brasil. Nesse contexto, o discurso progressista é recebido, amansado e transformado em projeto de restabelecimento e adaptação da tradicional ordem política e social brasileira.

Não é dizer que não havia diferenças programáticas significativas entre quadros do PMDB ou graus diversos de compromisso com uma ordem social conservadora e, mais importante, com os fundamentos tirânicos dos governos militares. A título de exemplo, podemos afirmar, sem muito risco, que havia considerável diferença de princípios entre políticos pemedebistas como Fernando Lyra, Ulysses Guimarães, ou Jarbas Vasconcelos, de um lado, e José Sarney e Chagas Freitas, de outro. Parte dessas diferenças se relacionava com as crescentes diferenças sociais entre regiões do país: a defesa de um liberalismo político indutor da modernização social e econômica contrapunha São Paulo e alguns de seus representantes, como o próprio Mário Covas, a elites mais conservadoras de outros estados. Essas diferenças, entretanto, não implicavam o tipo de conflito político representado pelo ingresso de atores “outsiders” no sistema. Antes, indicavam os diversos matizes por meio dos quais se pretendiam restabelecer a ordem civil no país. Nesse sentido, mais apropriado que os termos de “esquerda” e “direita”, podemos entender as divisões internas do PMDB e sua coalizão como maior ou menor compromisso com as inovações liberais modernizadoras imaginadas no âmbito da “transição moderada”.

Dois movimentos se seguem à vitória de Mário Covas para a liderança do PMDB. Em primeiro lugar, o PFL anuncia o fim da Aliança Democrática, alegando não ter sido valorizado pelas lideranças pemedebistas na distribuição de cargos na Constituinte. Em segundo, ocorre um distanciamento entre as lideranças pemedebistas e o governo Sarney, por causa do declarado apoio de Covas à adoção do sistema parlamentarista de governo e a do mandato de quatro anos para a presidência. José Sarney, então, inicia articulações para reorganizar o partido segundo diretrizes mais conservadoras e governistas, a partir do baixo clero pemedebista e à revelia das lideranças pemedebistas da Constituinte. Apesar do declarado fim da Aliança Democrática, portanto, o PFL não se afastou do governo, mas sim das lideranças pemedebistas mais comprometidas com aspectos do programa da “transição moderada”, cujos pontos já despertavam inquietações no “establishment” do país.

Em outubro de 1987, o presidente publicou na Folha de São Paulo manifesto intitulado “Democracia e Desenvolvimento”, em que sinalizou novas prioridades para reorganizar a coalizão governista, estabelecendo pontes especialmente com o PFL. O documento declarou

superada a etapa da transição acordada em torno da Aliança Democrática, a “transição moderada” de que falamos, e apontou os novos desafios considerados importantes para o governo. Sublinhou fundamentalmente a política econômica de austeridade que seria iniciada por Maílson de Nóbrega dali a poucos meses, em janeiro de 1988. No desenrolar do ano, a nova coalizão governista reivindicaria, ainda, mudanças em outros âmbitos e avançaria sua agenda no governo e mesmo na nova Carta. Além das mudanças planejadas para a política econômica, a nova agenda conservadora englobava ainda dois outros aspectos cruciais: a manutenção da autoridade presidencial frente à agenda de seu enfraquecimento, conforme se pretendia com as propostas de fortalecimento dos estados, do Congresso e com a adoção do parlamentarismo; e o esvaziamento das políticas de reforma agrária, com manutenção da política agrícola nacional nas mãos do latifúndio exportador.

O novo ímpeto do movimento grevista em 1985 seria usado como justificativa para que a reforma da Lei de Segurança Nacional pretendida pelo Ministro da Justiça Fernando Lyra fosse postergada. A ocasião levou o governo Sarney e os militares, na figura do Ministro do Exército Leônidas Pires Gonçalves, a defenderem a manutenção do mandato de 5 anos e do presidencialismo, em franca oposição às opiniões até então com grande eco no PMDB. A autoridade presidencial era vista como último e importante recurso para a manutenção da ordem social, algo particularmente importante face ao iminente colapso do Plano Cruzado e aos primeiros sinais de recrudescimento dos movimentos grevistas. A demissão de Fernando Lyra, após criticar o coronel e renomado torturador Brilhante Ustra, estabeleceu limites claros à redução da autoridade presidencial e militar na condução política do país.¹²² A débil Lei da Anistia foi mantida bem como a Lei de Segurança Nacional.

O esvaziamento do projeto de reforma agrária, por sua vez, se iniciara ainda sob a liderança de Tancredo, antes de sua eleição, e essa trajetória foi mantida nos primeiros anos de Sarney. O Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário fora criado em 1985 e para ele foram indicados dois dos ministros considerados da ala progressista do PMDB, primeiro Nelson Ribeiro e, depois Dante de Oliveira. Os dois, entretanto, foram exonerados. Somados à saída de Fernando Lyra e Waldir Pires do Ministério da Previdência Social, temos, nos dois primeiros anos de governo Sarney, um cenário de enfraquecimento significativo das alas partidárias mais comprometidas com as pautas da “transição moderada”.

A reorganização conservadora do governo se mostrou mais difícil no âmbito da Assembleia Constituinte, em razão do amplo controle das principais lideranças do PMDB sobre

¹²² MACIEL (2014).

comissões chave no processo de elaboração da Carta. O caminho escolhido pelo Planalto foi estimular a cisma entre boa parte dos parlamentares do partido e suas lideranças, por meio da constituição do “Centro Democrático”, o denominado “Centrão”. Embora esse novo grupo tenha mobilizado a maior parte do Congresso, para que sua ação sobre a nova Carta fosse efetiva, seria necessária uma reforma do regimento da Assembleia, uma vez que, pelo existente, as chances de o Plenário revogar ou emendar os projetos oriundos da Comissão de Sistematização seriam praticamente nulas. Assim foi feito, e em janeiro de 1987, foi aprovada a resolução nº3 de 1988 que permitiu a adoção de substitutivos de Títulos mesmo na fase final de votação. Como resultado, as lideranças partidárias, em particular Bernardo Cabral, presidente da Comissão de Sistematização, e Ulysses Guimarães tiveram de revisar o projeto e negociar os trechos mais sensíveis aos interesses representados pelo “Centrão”. As principais consequências dessa empreitada foram o esvaziamento do significado de função social da propriedade e a manutenção do presidencialismo como forma de governo com o mandato de cinco anos desejado por Sarney e pelos militares.

Ainda assim, o sentido da Carta de 1988 continuou sendo predominantemente aquele da “transição moderada”. A enumeração de direitos civis, sociais e políticos, tão extensa como encontramos na Carta de 1988, é inédita na história brasileira. Também algumas das providências adotadas para que esses direitos fossem exercidos, como a criação do habeas data, o Ministério Público, o mandado de injunção e as provisões para preservar o orçamento das pastas sociais.¹²³ O poder presidencial foi significativamente diminuído com a extinção do “decreto-lei”; com o fim do Conselho de Segurança Nacional; com o fortalecimento dos estados mediante a redistribuição do bolo tributário; e com o revigorado papel do Congresso, inclusive na elaboração e aprovação do orçamento anual. Do ponto de vista econômico, o conceito de desenvolvimento herdado é o mesmo cultivado nas escolas desenvolvimentistas das décadas anteriores, de que podemos citar a limitação dos juros a 12% ao ano, a distinção entre empresa estrangeira e nacional, a manutenção do monopólio na exploração do petróleo. A previsão de direitos trabalhistas, por sua vez, manteve-se praticamente inalterada.

Dessa maneira, podemos dizer que a Carta de 1988 foi fundamentalmente informada pela “transição moderada” e seu sentido de permanência e atualização dos princípios de governo representativo e do nacional-desenvolvimentismo. Isso se deve não apenas à força que o projeto adquirira quando liderado por Tancredo Neves, no início da década de 1980. Afinal, já vimos que desde sua morte se iniciara um processo de desmembramento da coalizão que se

¹²³ VIANNA (2015).

organizara em torno à sua liderança, a Aliança Democrática, e de esvaziamento de sua pauta política em importantes setores do “establishment” nacional. Devemos também destacar a reduzida capacidade de o PMDB continuar a liderar o processo político nacional, embora nas eleições de 1990 continuasse a dividir com o PFL a condição de maior bancada no Congresso. O fisiologismo e o clientelismo poderiam garantir a eleição individual dos muitos deputados e senadores desse e outros partidos, mas não a capacidade de organizar um projeto amplo que desse coesão à heterogênea composição das elites sociais e políticas do país, com o fim de superar os flagrantes obstáculos à consolidação do novo regime.

Soma-se a esse quadro outro fator que contribuiu para o aumento das contradições sociais no país: a chegada e a implementação do neoliberalismo. A partir das mudanças promovidas no mundo anglo-saxão, pelo republicano Ronald Reagan nos Estados Unidos e pela conservadora Margaret Thatcher, no Reino Unido, a nova corrente de pensamento econômico estabelecia no centro da economia mundial novos pilares para o funcionamento do capitalismo mundial, com consequências para todo o globo, em particular para as economias periféricas e semiperiféricas.

O principal mote das novas políticas adotadas nos Estados Unidos e Grã-Bretanha era a desregulamentação das operações financeiras como forma de prover novo estímulo ao crédito. O aumento da liquidez e nos Estados Unidos ofereceu novas possibilidades de crescimento econômico e de solução das contradições sociais do capitalismo até então inexplorados.¹²⁴ Não apenas novas empresas e produtos especializados em gestão financeira eram criados, como foi possível um aumento consumo à base do crédito, sem que para isso fosse necessário aumentar a participação do trabalho na renda nacional, como ocorrera nas décadas de 1950 e 1960 (STREECK, 2014). O novo padrão de crescimento econômico, ademais, permitiu aos Estados Unidos competir com a produção de países periféricos, como Brasil, ou mesmo potências aliadas, como Alemanha e Japão, que desde a década de 1970 ameaçavam seu parque industrial, e restabelecer sua centralidade na economia global (GILPIN, 1987). Interessava, ainda, a desconstrução de instrumentos paralelos de controle financeiro que não os de mercado, de que são exemplos os bancos públicos e superintendências de desenvolvimento, tão caros ao nacionalismo-desenvolvimentista.¹²⁵

Interessa-nos aqui discutir a maneira como essa agenda deveria ser replicada em economias periféricas, como a brasileira, de modo a adequar sua inserção econômica

¹²⁴ Para uma análise sobre a fronteira financeira do capitalismo, ver STREECK (2014) e GILPIN, (1987; 2001).

¹²⁵ Para uma discussão sobre o desenvolvimento econômico na periferia e o lugar do nacional-desenvolvimentista, ver: WALLERSTEIN (1995).

internacional. A principal mudança era, sem dúvida, criar condições não apenas para dar previsibilidade e segurança a um volume inaudito de capital internacional, mas também para garantir fluidez de capital inédita. Para tanto, eram propostas medidas que afetariam a diversas áreas da agenda econômica do governo. A agenda fiscal era sem dúvida predominante, uma vez que se tratava, no entendimento dos agentes do sistema financeiro, de garantir a capacidade de o governo brasileiro honrar dívidas adquiridas no mercado. Podemos adicionar, entretanto, medidas referentes a outras esferas da política econômica. A interferência no mercado de câmbio, assim, deveria ser reduzida ou mesmo cessada. Além disso, seria importante diminuir ou limitar também o crédito público no país, baseado fundamentalmente em subsídios orçamentários. Sua importância, entretanto, não se resume à questão fiscal; o crédito subsidiado também era visto como inibidor do desenvolvimento do mercado financeiro privado, incapaz ou não desejoso de oferecer crédito pelo preço cobrado nos bancos do governo. Como se vê, as novas políticas defendidas no mundo anglo-saxão modificariam, se aceitas, instrumentos cruciais do nacional-desenvolvimentismo brasileiro.

A queda do muro de Berlim, em 1989, pavimentou o caminho para novo momento de hegemonia liberal na economia global e, possivelmente, o fato de a nova Carta brasileira ter sido promulgada apenas um ano antes é um dos acasos da história que produzem efeitos significativos na história política. Destacamos, entretanto, que o contexto político brasileiro na virada para a década de 1990 não era dos mais férteis para o florescimento da nova agenda econômica. É natural que o mercado paulista, como centro do capitalismo nacional e sua ponta de lança no Brasil, tenha sido o primeiro a trazer à público a crítica à atuação estatal na economia. Ele, entretanto, de maneira alguma era representativo de todos os interesses organizados na economia nacional. Desconfiavam do novo programa todos aqueles que haviam cultivado relação umbilical com as políticas nacional-desenvolvimentistas, amplamente representados no concerto federativo brasileiro e no PMDB. Esse e outros partidos arraigavam-se aos preceitos nacional-desenvolvimentistas, não por defender uma agenda da esquerda política, mas por serem fiéis representantes dos interesses consolidados nas mais diversas regiões do país.

Isso ajuda a explicar por que a agenda neoliberal se mostrou infrutífera em diversos âmbitos da política nacional, ao passo que os interesses do ruralismo encontraram grande respaldo no Congresso durante a reorganização conservadora promovida por Sarney e pelo Centro Democrático. Na Assembleia Constituinte a pressão exercida na Comissão Econômica com o intuito de modificar as bases do modelo econômico nacional revelaram-se limitadas e

insuficientes para conquistar as lideranças pemedebistas na Comissão de Sistematização ou mesmo o Plenário. Também limitadas foram as mudanças empreendidas de Maílson de Nóbrega, ainda no governo Sarney, ou, depois, por Fernando Collor. Não queremos com isso diminuir a relevância desses governos para reformar a governança econômica do país. Chamamos apenas a atenção que os esforços empreendidos se restringiram quase totalmente à alçada do Executivo, principalmente no que concerne à criação de mecanismos para tornar mais transparente a fazenda pública, como o fechamento da conta movimento no governo Sarney e a delimitação de responsabilidade do Banco Central sobre a política monetária nacional.¹²⁶ As mudanças empreendidas no governo Collor foram de maior importância. As privatizações, iniciadas por Sarney, tornam-se então política de governo. De crucial importância também a política de abertura comercial com a redução gradual de diversas tarifas de importação.¹²⁷ Ainda assim, medidas que não dependiam de mudanças na Constituição, em que o nacional-desenvolvimentismo fora consagrado como princípio balizador da economia nacional. Nem mesmo na revisão constitucional, em 1993, facultada nas disposições transitórias da Carta, quando alterações seriam mais facilmente realizadas, logrou-se maioria política nessa direção.

O desmantelamento da “transição moderada” e a agenda conservadora liderada por Sarney teve vitórias importantes, em particular naquilo que dependia exclusivamente do Poder Executivo. Verificamos, assim, maior conservadorismo da política agrária nacional, os primeiros passos do neoliberalismo econômico sob Maílson de Nóbrega, ou a manutenção dos monopólios de comunicação conduzida por Antônio Carlos Magalhães. No entanto, seu *modus operandi* era eminentemente negativo, ou seja, capaz de formar uma maioria para coalizão de veto, sem desenvolvê-la a ponto de se tornar uma maioria propositiva.¹²⁸ Por outro lado, a capacidade de as elites econômicas imporem ao país sua agenda política por meio de grupos de pressão, ou seja, por meio do “lobby”, mostrou-se consideravelmente limitada. Esse tipo de ação é, por definição, exclusivista e, portanto, fragmentada.¹²⁹ Não envolve, portanto, a concertação de interesses díspares em torno a um projeto comum, algo imprescindível para se organizar maiorias congressuais, em particular no caso do Brasil, onde encontramos uma elite econômica tão heterogênea.

O que se segue, então, é uma crise na capacidade de o PMDB manter seu protagonismo na cena política, ao modo como o fizera no início do decênio. Pelo contrário, o partido não

¹²⁶ GIAMBIAGI et.al. (2005).

¹²⁷ Para uma análise sobre a política econômica de Sarney e Collor, ver GIAMBIAGI et.al (2005); CRUZ (2007).

¹²⁸ Sobre a ação pemedebista, ver NOBRE (2013).

¹²⁹ A respeito da diferença entre grupos de pressão e partidos políticos, ver SCHATTSCHEIDER (1960).

apenas não conseguia unir em torno de si as elites civis do país, como sequer logrou por muito tempo alcançar alguma coesão interna, algo só conseguido com a vitória da postura governista já no início do novo milênio. Um partido, portanto, que conseguiria ser um garantidor fragmentado de interesses esparsos e heterogêneos do “establishment”, mas cuja atuação mostrou-se absolutamente insuficiente para evitar o aumento das contradições sociais e a ameaça de descontrole político sobre o país por parte da elite civil que retornara ao poder. Em 1989, Ulysses Guimarães não chegou a 5% dos votos em sua candidatura presidencial, em clara demonstração do esgotamento do projeto de “transição moderada” e da capacidade de liderança do partido dentre as elites civis.

Ao mesmo tempo, o país vivera um segundo turno com chances reais de o “outsider” petista Lula vencer as eleições presidenciais, de sorte a expor de vez a incapacidade de as elites civis controlarem o processo político. O governo de Fernando Collor tampouco não se mostrou exitoso nessa tarefa, não logrando organizar o concerto federativo em prol de seu projeto de transformações econômicas, e experimentando ainda novas ondas de manifestações sociais entre greves e o Fora Collor. O regime padecia dos dois males advindos do processo de modernização e da abertura do sistema à competição política: a concertação de interesses tão díspares dentre o próprio “establishment”, e a fragilidade dessas instituições para garantir o controle político do país face à competição de atores oriundos das classes subalternas.

Ou seja, em fins da década de 1980, o PMDB fracassara no sentido fundamental de sua liderança: o de reinstaurar em bases sólidas o regime representativo em seus princípios mais caros; e, dado o fracasso da “transição moderada”, não lograra estabelecer outro projeto que unisse o “establishment” brasileiro em seu propósito fundamental, ainda que esses partidos não tenham em momento algum constituído uma minoria política face a legendas “outsiders”. A fragilidade dos partidos da ordem residia, antes na falta de unidade em torno a um projeto comum, que os expunha a uma crescente insatisfação social, de que o ciclo de greves, as manifestações populares e as eleições de 1989 eram sintomas.

O que verificamos nos primeiros anos da década de 1990, assim, é a perda da capacidade de a elite política tradicional constituir um novo sentido que garantisse sua sobrevivência e a do regime que prezavam. A crise da “transição moderada” esvaziara o projeto de ordenação do governo civil vislumbrado por Tancredo Neves e outras lideranças do PMDB. Esse partido, por sua vez, encontrou sua nova razão de ser na política nacional ao se equilibrar entre o governismo e o veto a quaisquer transformações mais profundas no status quo econômico e social.¹³⁰

¹³⁰ Para a construção da agenda governista no PMDB, ver MACIEL (2014).

3.4. O PSDB e o protagonismo paulista

A ascensão do PSDB na década de 1990 mostrou-se decisiva para a forma como o governo civil se consolidou no país e para a direção programática assumida pela coalizão de governo. Sua ascensão ocorreu de maneira concomitante à derrocada da liderança pemedebista e à incapacidade de o governo de Fernando Collor reorganizar o concerto federativo brasileiro em nome da consolidação da nova ordem política. No curso desses anos, o PSDB nasce, cresce e eventualmente se estabelece como liderança decisiva do “establishment”, primeiro no Congresso e depois na presidência. Sem uma análise cuidadosa desse processo, dificilmente se pode explicar como uma coalizão muito similar à que promulgara a Constituição de 1988, inclusive com apoio de lideranças que vieram a fundar o PSDB, inicia um processo de reformas que atingiria alguns dos princípios mais caros à Carta e ao projeto da “transição moderada”. O PSDB nem representa uma ruptura com o “establishment” civil, nem apenas reproduz de maneira fidedigna o programa e comportamento que o caracterizara nos anos iniciais da transição. Antes, ele o reorganiza segundo novos interesses e novas diretrizes, mantendo, entretanto, seu sentido fundamental, de restabelecimento das instituições representativas no Brasil.

Queremos com isso ampliar a discussão sobre o lugar político desse partido, que atualmente se restringe ao quadro teórico do conceito de sistemas partidários, e a seu correlato de espectro ideológico.¹³¹ Convencionou-se por muito tempo, na ciência política, considerar o PSDB um partido de centro-esquerda, principalmente pelo fato de as cisões que levaram à formação do partido ocorrido à medida que o PMDB e o governo Sarney abandonavam as pautas tidas por progressistas da “transição moderada”. Posteriormente, com o desenrolar dos governos tucanos e da competição com o PT pela presidência da República, outras obras começaram a apontar o compromisso de longa data da legenda com pautas tradicionalmente ligadas à direita, em especial no campo da política econômica.¹³² Ao ampliar o quadro de análise, tendo em vista o argumento presente, sugerimos uma leitura a respeito da atuação do PSDB em duplo sentido: por um lado, concluir a transição para o governo civil no Estado brasileiro e, por outro, atualizar o programa que dava coesão ao “establishment” brasileiro, em

¹³¹ Ver capítulo 1 deste trabalho.

¹³² Ver, por exemplo, VIEIRA (2012).

consonância com novos interesses do capitalismo nacional, sem, entretanto, descartar importantes pontos da “transição moderada”.

De início, portanto, nosso intuito é o de analisar a formação da identidade tucana no durante sua criação, de maneira a entender que herança reivindicavam do PMDB. Com isso, esperamos delinear melhor os objetivos do grupo que formou o novo partido e entender, a partir disso, o lugar assumido pelo partido de protagonista no sistema político nacional. Em certo sentido, podemos afirmar que a relação entre os dois partidos era umbilical. Com essa metáfora, procuramos chamar a atenção tanto para a grande proximidade do novo partido com o “establishment” civil, quanto para o esforço tucano em afirmar uma identidade própria e se diferenciar, assim, de seu progenitor. Essa relação ambígua com a principal organização partidária do “establishment” do país, até então o PMDB, pode ser vista na construção da identidade do PSDB desde o início. Em diversas passagens de seus documentos iniciais temos demonstração disso. No intitulado “Um novo partido? Porque e como criá-lo?”, por exemplo, lemos o seguinte trecho:

“O PMDB soube desempenhar com perfeição a sua missão histórica de tirar o Brasil do autoritarismo e encaminhá-lo para o convívio democrático. Estruturado, ao longo de mais de uma década, para ser oposição, aglutinando em torno de sua sigla as correntes que se opunham ao regime militar, o PMDB jamais logrou a elaboração de um PROGRAMA DE GOVERNO. Ao contrário, foi, sempre, um partido de ‘BANDEIRAS’. Teve um plano de ação fundamentado num objetivo central: o afastamento dos militares da cena política.”¹³³

A valorização do passado pemedebista e o diagnóstico do esgotamento da missão histórica do partido se confundem na crítica ácida aos rumos tomados pelo governo Sarney, principalmente após a publicação do documento “Democracia e desenvolvimento” e sua ingerência na Constituinte:

“Dessa forma, vemos, de um lado, ou melhor, dentro da Constituinte, a organização do chamado CENTRÃO e, de outro, no Palácio do Planalto, a pretendida e anunciada organização do bloco de apoio a Sarney. Na verdade, ambos se somam e se confundem uma vez que têm uma indiscutível homogeneidade quanto aos compromissos e pretendem a defesa de um projeto nacional conservador.”¹³⁴

Em outro documento, “Introdução e diretrizes básicas” a distinção entre o PMDB da transição e o do governo Sarney é ainda mais dura, ao se afirmar:

¹³³ “Um Novo Partido? Porque e como cria-lo” 09 de maio de 1988. IN: FLEISCHER; MARQUES (1999). Pp. 186-187.

¹³⁴ Ibid. Pp. 187.

“Nasce assim, na adversidade, o Partido da Social Democracia Brasileira: contra um governo que traiu a transição democrática, contra um Estado no qual a argamassa do passado teima em resistir à renovação”¹³⁵.

Parte importante da identidade original do PSDB, assim, é construída, de um lado, a partir da oposição a Sarney e ao “Centrão” e, de outro, com a valorização dos anos iniciais da transição democrática e o papel nela desempenhado pelo PMDB. É importante realçarmos esse duplo movimento, na medida em que ele expõe a tentativa de os primeiros dirigentes tucanos não romperem os laços com a coalizão que organizou os primeiros governos civis no país desde 1982, com os primeiros mandatários pemedebistas eleitos por voto direto para os governos estaduais. A crítica mais ácida dirige-se à reorganização – ou desorganização, a depender do ponto de vista – do partido durante o governo Sarney, com sua sujeição a interesses imediatistas da elite do país e o consequente esvaziamento dos princípios que deveriam consolidar o novo regime. Daí a ideia de traição do governo à transição democrática.

Esse vínculo tucano com as bandeiras originais da transição democrática pode também ser vislumbrado na ênfase dada nos primeiros documentos e pautas que foram caras à “transição moderada”. Dentre os principais pontos elencados como prioritários do novo partido no Manifesto ao Povo Brasileiro, por exemplo, encontramos o compromisso com a pauta histórica do federalismo e a defesa de maior poder às unidades federativas:

“(...) redefinir o País como República Federativa, objetivando a desconcentração dos poderes, descentralização administrativa e do orçamento até o nível de municipalização das ações do Governo.”¹³⁶

Ou ainda, em seu “Programa: introdução e diretrizes básicas”, encontramos:

“A descentralização de recursos, funções e encargos a União para os estados e municípios, é outra condição imprescindível, tanto para a democratização das decisões como para o melhor atendimento das necessidades básicas da população. Por isto, os integrantes do PSDB na Constituinte se bateram pelo fortalecimento político e econômico da Federação, e atuarão para consolidar esses avanços na legislação ordinária e na prática administrativa”¹³⁷

Seis anos depois, já à beira de novo processo de centralização política e econômica que empreenderia em seu governo, Fernando Henrique ainda defendia o que considerava uma das

¹³⁵ “Introdução e diretrizes básicas”. 25 de junho de 1988. IN: FLEISCHER; MARQUES (1999). P. 235.

¹³⁶ Manifesto ao Povo Brasileiro, 06 de julho de 1988. IN: FLEISCHER; MARQUES (1999). Pp. 230-231.

¹³⁷ “Programa: introdução e diretrizes básicas”. 25 de junho de 1988. IN FLEISCHER; MARQUES (1999). P. 243.

principais conquistas da nova Constituição, quando afirma que “a volta do centralismo anterior à Carta 88 está fora de cogitação”.

Também o parlamentarismo, outra pauta cara à “transição moderada”, permaneceu forte na agenda do partido. O tópico está presente em praticamente todos os documentos iniciais do PSDB, em que a legenda já se posicionava desde já em favor da adoção desse sistema de governo no plebiscito previsto para 1993. Essa posição era condizente àquela de suas lideranças já na Constituinte e mesmo em momentos anteriores da transição. Encontramos, assim, no seu “Programa: introdução e diretrizes básicas”: “Desde logo o PSDB toma posição: defenderá a adoção do parlamentarismo”. A pauta foi defendida também no discurso de lançamento de seu primeiro candidato à presidência, Mário Covas, quando afirma:

“É preciso que façamos com coragem reformas políticas que assegurem governabilidade e institucionalização da democracia. A primeira delas é a introdução do parlamentarismo.”¹³⁸

Mesmo no discurso de despedida do Senado Federal, o presidente eleito Fernando Henrique Cardoso ainda se reconhecia como parlamentarista, apesar de reconhecer que a questão se resolvera com a opção popular pelo presidencialismo.¹³⁹ Embora saibamos hoje que seu governo se moveu no sentido oposto, como discutiremos mais adiante, não deixa de ser significativa a persistência desse importante fator de identificação com uma das principais pautas do início da transição de regime, quase dez anos depois de tomar posse o primeiro governo civil.

Por fim, a ênfase à questão da pobreza e da desigualdade social constitui o terceiro ponto em que a agenda do PSDB se conforma àquela enfatizada durante os primeiros movimentos da “transição moderada”. A importância da redução da pobreza está presente, tanto quanto o parlamentarismo, em praticamente todos os documentos iniciais do partido, de que podemos citar como exemplo a seguinte passagem:

“A suprema injustiça social é a miséria. Num país com o grau de desenvolvimento já alcançado pelo Brasil, não é só injusto, é indecente que mais de um terço da população viva na miséria absoluta. Pagar a dívida do País para com esses brasileiros, no horizonte de vida da atual geração, é o objetivo maior do projeto nacional de desenvolvimento defendido pelo PSDB.”¹⁴⁰

¹³⁸ “O desafio de ser presidente”. Mário Covas. 25 de junho de 1989. IN:

<http://www.fundacaomariocovas.org.br/mario-covas/pronunciamentos/o-desafio-de-ser-presidente>

¹³⁹ “Discurso de despedida do Senado Federal”. 14 de dezembro de 1994. P. 37. IN:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discursos-de-despedida-do-senado-federal-1994/view>

¹⁴⁰ “Programa: introdução e diretrizes básicas”. 25 de junho de 1988. IN: FLEISHCER, MARQUES (1999). P. 239

No documento “Proposta da Social Democracia apresentada à sociedade pelo PSDB”, encontramos menção à reforma agrária e defesa explícita da criação de sistemas universais de educação e saúde públicas. Atesta essa ênfase inicial do partido na questão social também a atuação de suas lideranças na Constituinte, quando atuaram em defesa da manutenção dos direitos sociais e trabalhistas na Carta Constitucional. Em consonância com a pauta, tal como ela se materializou no texto constitucional, podemos apresentar também esse trecho do documento “Proposta da Social Democracia apresentada à sociedade pelo PSDB”:

“A democratização exige igualdade efetiva de direitos. Isso significa extensão dos direitos fundamentais a todos: direito à existência, direito de acesso ao mercado de trabalho, à cultura, à informação, direito de participação na gestão da sociedade e do estado.”¹⁴¹

Portanto, quando olhamos os primeiros documentos do partido e mesmo seus primeiros anos de vida pública, é nítida a superposição com a agenda que organizou o PMDB nos anos finais da ditadura militar, quando se tornava um partido de governo, e do que fornecemos exemplos ilustrativos. Nem por isso, entretanto, devemos abrir mão da tarefa de dar contorno mais nítido ao grupo fundador do partido e às suas intenções quando da criação do partido. O PSDB não era e não se reconhece apenas como mera continuidade do PMDB. Do ponto de vista programático, a diferença mais significativa é a defesa intransigente e sistemática da mudança do modelo econômico brasileiro. O PSDB desde seu início expressa de forma muito clara sua discordância com relação aos preceitos do nacional-desenvolvimentista instituídos na nova Constituição. Encontramos em seus documentos fundadores a defesa explícita do modelo neoliberal, com elogio à globalização, à abertura dos mercados de bens e serviços, à privatização de empresas públicas, à consolidação fiscal e retirada dos incentivos setoriais à indústria nacional. Nesse sentido o novo partido se diferenciava de maneira substantiva da agenda de transição defendida pelo PMDB ao longo da década de 1980. A política econômica adotada desde o Plano Real, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, primeiro como ministro, depois como presidente, não deveria ter sido surpresa e não indicam qualquer ruptura com o passado tucano, ao menos nesse quesito.

Assim, em “Programa: introdução e diretrizes básicas”, por exemplo, encontramos forte crítica ao modelo nacional-desenvolvimentista:

¹⁴¹ “A proposta da Social Democracia apresentada à sociedade pelo PSDB” IN: FLEISHCER, MARQUES (1999). P. 193.

“De todos os lados, no mundo de hoje, a busca da inovação tecnológica, da eficiência aponta para a integração soberana ao sistema econômico internacional. Para o PSDB, soberania nacional não pode ser sinônimo e autarquia, de isolamento econômico, de criação de ‘cartórios’ que exploram o povo, cultivam a ineficiência e freiam a acumulação de capital. Soberania deve significar capacidade de decidir sobre o modo como se dará a integração à economia mundial.”¹⁴²

Em paralelo à crítica ao modelo econômico então vigente, observamos também a defesa da incorporação dos principais preceitos de livre mercado internacional, defendidos nos Estados Unidos de Reagan e Reino Unido de Thatcher. Em particular, vemos um elogio ao investimento estrangeiro e à integração aos mercados internacionais. Ambas as pautas eram vistas com extrema desconfiança pelos teóricos do nacional-desenvolvimentismo, face à percepção da assimetria do comércio internacional.¹⁴³

“A direção que o país deseja imprimir ao investimento estrangeiro se define a partir das políticas industrial, tecnológica, comercial, cambial etc., mais do que dos incentivos diretos. Do mesmo modo que o PSDB mostra-se favorável à intensificação da participação do país no comércio internacional, à diversificação industrial com aumento do componente tecnológico, à elevação dos salários e à melhoria da distribuição de renda, sustenta que o governo deverá orientar a participação do capital externo na economia de acordo com esses objetivos gerais da política econômica do país.”¹⁴⁴

No âmbito doméstico, não há qualquer reticência contra a principal medida a ser adotada, um amplo programa de privatizações:

“Além do inchaço da máquina, houve uma hipertrofia da ação empresarial do estado, pela absorção de empresas falidas, pela proliferação de subsidiárias de empresas estatais e pela entrada do estado em campos que não lhe são próprios. O PSDB realizará um programa de privatização regulado por lei votada pelo Congresso Nacional.”¹⁴⁵

Também essa agenda econômica foi central no discurso de lançamento da campanha de Mário Covas, quando o candidato tucano defendeu um “choque de capitalismo” como solução para os entraves econômicos vividos no país. Proferido em 1989, esse discurso não constituiu exceção, mas, como procuramos mostrar, a regra da curta vida do partido, criado apenas um ano antes. Nele, afirma Covas:

“[...] com esse espírito de vanguarda que temos que reformar o Estado no Brasil. Tirá-lo da crise, reformulando suas funções e seu papel. Basta de gastar sem ter dinheiro. Basta de tanto subsídio, de tantos incentivos, de tantos privilégios sem justificativas ou utilidade

¹⁴² “Programa: introdução e diretrizes básicas”. 25 de junho de 1988. IN FLEISHCER, MARQUES (1999). P. 241.

¹⁴³ Principalmente no âmbito da CEPAL. Ver autores como Raul Prebisch e Celso Furtado.

¹⁴⁴ “A proposta da Social Democracia apresentada à sociedade pelo PSDB” IN FLEISHCER, MARQUES (1999). P. 212

¹⁴⁵ Ibid. P. 196.

comprovadas. Basta de empreguismo. Basta de cartórios. Basta de tanta proteção à atividade econômica já amadurecidas.”¹⁴⁶

Desde o início, portanto, o PSDB marcou sua diferença com o passado pemedebista de maneira muito incisiva nesse âmbito. A crítica ao nacional-desenvolvimentismo, de fato, precede a criação do novo partido. Desde cedo o grupo pemedebista próximo a Fernando Henrique Cardoso repercutia, no âmbito congressual, a crítica aos principais conceitos do nacional-desenvolvimentismo que era tecida no âmbito do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP). Desde os anos de 1960, parte importante da sociologia paulista realizou estudos e interpretações avessas ao trabalhismo e ao nacionalismo que constituíram a base intelectual da maior parte da esquerda das décadas de 1950 e 1960. Em obras como "Dependência e desenvolvimento", de Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso, "Crítica à razão dualista", de Francisco de Oliveira, "O populismo na política brasileira", de Francisco Weffort, "O colapso do populismo no Brasil", de Octavio Ianni, o quadro teórico do nacionalismo e do trabalhismo eram considerados antitéticos à sociedade moderna e, portanto, obstáculos à modernização do Brasil.¹⁴⁷

Ao longo da década de 1980, essa crítica reverberou na política institucional, principalmente junto ao grupo de Fernando Henrique, dando vazão à demanda crescente no estado por mudanças no capitalismo nacional e nos símbolos e identidades políticas da República de 1946, em que a presença do estado no São Paulo no concerto federativo era contida. Queremos chamar a atenção que a mudança de modelo econômico defendida pelo PSDB traduz, em parte, uma demanda política fortemente centrada do estado de São Paulo, embora não apenas lá, com elites mais sensíveis às mudanças no capitalismo global e ao investimento estrangeiro. De fato, o PSDB nasce e cresce, principalmente, como um partido do Sudeste e, em particular, de São Paulo.¹⁴⁸ Vejamos, assim, a origem regional dos congressistas que lideraram sua fundação:

¹⁴⁶ "O desafio de ser presidente". Mário Covas. 25 de junho de 1989. P. 3 IN:

<http://www.fundacaomariocovas.org.br/mario-covas/pronunciamentos/o-desafio-de-ser-presidente>

¹⁴⁷ A respeito ver: LIMA (2017); BARBOSA (2010)

¹⁴⁸ VIEIRA (2012).

Tabela 17 — Congressistas fundadores do PSDB por região do país¹⁴⁹

	Deputados	Senadores
SE	23	4
S	6	2
NE	6	1
CO	3	1
N	2	0
TOTAL	40	8

Fonte: FLEISCHER, MARQUES, 1999.

A predominância de deputados e senadores oriundos do Sudeste do país é flagrante. Dos 23 deputados da região, 10 são de São Paulo e 8 de Minas Gerais. Também eram do PMDB paulista algumas das principais lideranças a organizar a fundação do partido, dentre os quais podemos destacar Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Franco Montoro e Mário Covas. De fato, a cisão tucana do PMDB teve seu estopim em São Paulo, com o controle assumido por Orestes Quércia sobre a legenda no estado e com sua eleição para o governo em 1986. Esse político representaria, precisamente, a degeneração do PMDB do estado e seu descompromisso com a agenda que mobilizara o país na transição para o governo civil, tão criticada pelos fundadores do PSDB. Embora esse fato seja relevante, o consideramos apenas a centelha de um processo mais substantivo que se desenrolava na política nacional.

É importante ressaltar, contudo, a importância de grupos políticos de outros estados, fora do Sudeste, nos primeiros anos do PSDB. O exemplo mais notório é o crescimento do partido no Ceará no início da década de 1990, onde Tasso Jereissati e outros líderes locais fizeram do partido o principal no estado. A entrada massiva de políticos cearenses no PSDB tornou o estado o responsável pelo melhor resultado eleitoral da legenda em 1992, com a eleição de 90 prefeitos, contra apenas 49 em São Paulo e 55 em Minas Gerais.¹⁵⁰ Apesar disso, é inegável o predomínio dos políticos de São Paulo na condução do partido desde o início de sua história, sendo o caso cearense antes exceção que regra. Já em 1996, 464 das 910 prefeituras

¹⁴⁹ Ver também VIEIRA (2012).

¹⁵⁰ FLEISCHER, MARQUES (1999). P. 91.

controladas pelo partido eram do Sudeste, sendo a maior parte deles em São Paulo e Minas Gerais, contra apenas 223 no Nordeste.¹⁵¹

O partido lançou candidatos em todas as disputas presidenciais até o momento. De todas elas, apenas Aécio Neves, em 2014, não era político da seção paulista da agremiação. Entre 1994 e 2018, São Paulo elegeu de maneira ininterrupta governadores do PSDB: Mário Covas, Geraldo Alckmin, José Serra e João Doria, dos quais apenas Doria não foi, ainda, candidato a presidente. O partido nasceu de parte da insatisfação de parte das elites políticas paulistas com o governo civil pemedebista, e até hoje esse estado constitui o mais importante reduto da legenda. O crescimento do PSDB na década de 1990, por outro lado, significou a ascensão de São Paulo ao protagonismo político na federação, comparável somente àquele que o estado exercera na Primeira República. Paralelamente, vemos o fortalecimento de sua agenda econômica para o país. A tabela 18 nos ajuda a visualizar esse novo equilíbrio de poder político regional, ao mostrar a porcentagem de ministérios ocupados por políticos oriundos de São Paulo na esplanada do Planalto, tendência que possivelmente se estendeu ao menos até o primeiro ministério de Lula:

Tabela 18 — Percentual de ministros oriundos de São Paulo por governo

Dutra	Vargas	JK	Quadros	Goulart	Sarney	Collor	Itamar	FHC	FHC II
30,8	26,1	28,1	20	11,5	16	32	15,8	36,5	42,9

Fonte: FIGUEIREDO, 2007.

Assim, a formação da identidade do PSDB revela dois importantes traços de sua gênese. Em primeiro lugar, o compromisso com a agenda da “transição moderada” que o diferenciava dos rumos do governo de José Sarney e de boa parte do PMDB, em particular a partir de 1987. Em segundo lugar, o compromisso com a agenda neoliberal desde seus primeiros dias revela a predileção do PSDB por um projeto de modernização econômica centrado nos interesses do mercado mais desenvolvido do país, aquele do Sudeste e, em particular, de São Paulo. Essas duas características tornam complexa a tarefa de entender o lugar então ocupado pelo partido no jogo político nacional. Por um lado, ambas afastavam o PSDB das preferências consolidadas no “establishment”: nem a agenda de modernização paulista correspondia aos interesses econômicos de boa parte das elites do país, nem o progressismo da “transição moderada” parecia caber mais na agenda da nova ordem.

¹⁵¹ Ibid. 118.

Por outro, o impressionante crescimento tucano obedeceu a critérios pouco identificáveis com aqueles de um partido “outsider”. O partido não fora criado a partir de classes sociais subalternas, mas originara-se do PMDB, de onde 41 dos 48 parlamentares que o fundaram eram egressos.¹⁵² No desenrolar dos anos, observamos uma trajetória institucional relativamente harmônica. O partido cresceu recebendo entre seus quadros deputados e prefeitos de longa trajetória nas elites do país.¹⁵³ Com isso, em apenas seis anos, o partido chegaria à marca de 61 deputados federais eleitos, terceira maior bancada da Câmara dos Deputados, elegeria governadores de estados importantes como São Paulo, com Mário Covas, e Rio de Janeiro, com Marcelo Alencar, e o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Antes, após a deposição de Fernando Collor, o partido ajudou a liderar uma coalizão partidária em torno a Itamar Franco, tendo mostrado excelente trânsito no Congresso e recebido em consequência nada menos que a condução da política econômica nacional. Após sua chegada à presidência, sua bancada foi ampliada de maneira significativa por meio do recurso à migração partidária.

Principalmente, com poucos anos de vida o PSDB organiza uma coalizão capaz de refundar em aspectos decisivos a ordem recém-inaugurada, ao sabor dos interesses do capitalismo paulista. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, significativas mudanças foram efetuadas. Entre 1995 e 2002, 34 emendas constitucionais foram aprovadas, em contraste com apenas cinco anteriormente. Muitas das mudanças no status quo jurídico e econômico foram extremamente significativas para a instituição de novo modelo econômico, a ver: a quebra no monopólio de petróleo; a privatização das telecomunicações e da exploração de minérios; a mudança na definição de empresa estrangeira, que permitiu a multinacionais participarem de privatizações com recurso ao crédito público nacional; a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; a venda dos bancos estaduais; o fim de boa parte dos créditos regionais subsidiados, dentre outras medidas. O protagonismo tucano foi exitoso naquilo que o autoritarismo de Sarney e a impulsividade de Collor fracassaram: reorganizar o “establishment” do país em defesa de novo modelo econômico, sabidamente avesso a diversos interesses há muito arraigados no Estado brasileiro. Embora seja certo que a mudança no capitalismo global já se refletisse em pressões significativas sobre o país a fim de promover alterações na política econômica, a ausência de um ambiente doméstico propício inviabilizara por algum tempo a adoção de novo modelo econômico. Apenas com a emergência do PSDB e com a retomada do

¹⁵² 40 deputados federais e 8 senadores. Dados retirados de FLEISCHER; MARQUES (1999). Pp. 83-84.

¹⁵³ Para uma análise do recrutamento político do PSDB, ver VIEIRA (2012).

protagonismo paulista, verificamos uma guinada consistente e controlada da inserção do país na economia global.

Por sobre as discussões a respeito do lugar ocupado pelo PSDB quando de sua origem, portanto, nos interessa mais perguntar como em poucos anos de vida o partido foi alçado à condição de líder do “establishment” brasileiro, capaz reorganizá-lo sob liderança paulista, como não ocorria há décadas no sistema político brasileiro. A maior sinalização dessa mudança deu-se na aliança com o PFL, quando o PSDB praticamente reproduz, em seus próprios termos, a Aliança Democrática que forjara a “transição moderada”, 10 anos antes. Devemos agora, portanto, discutir como tamanha mudança no status quo econômico conseguiu o respaldo de interesses tão diversos e heterogêneos como aqueles que constituíam o Estado nacional.

3.5. A promessa de estabilidade

A ascensão do PSDB significou o coroamento do protagonismo que a política paulista veio a exercer na federação brasileira na década 1990. Falta, entretanto, discutir como, após tanto tempo, as demais regiões reconheceram na política paulista a liderança capaz de orquestrar, novamente, as demais regiões no governo federal. O êxito do Plano Real ajuda a explicar, sem dúvida, o porquê do reconhecimento eleitoral obtido pelo partido na década de 1990. Isso não explica, contudo, o apoio que o partido também encontrou no Congresso, tanto durante o governo de Itamar Franco, como no de Fernando Henrique Cardoso. Durante os dois mandatos presidenciais do PSDB, o governo contou com maiorias sólidas para aprovar sua agenda, tendo por núcleo a aliança entre PSDB, PFL, PTB e com apoio significativo de parte do PMDB, do e do PPB.¹⁵⁴

Há significativos exemplos na história política nacional de situações em que a legitimidade das urnas não encontrou respaldo no “establishment” político nacional. Situações assim constituem algumas das crises políticas mais agudas vividas no país, a exemplo da que se prolongou durante os governos de Getúlio Vargas e de João Goulart, na década de 1950 e 1960, ou da que marcou o início do segundo mandato de Dilma Rousseff. Tampouco consideramos que a caneta presidencial, por si, é capaz de organizar vastas coalizões. Ainda

¹⁵⁴ Para uma análise das composições das coalizões de governo nas décadas de 1980 e 1990, ver MENEGUELLO (1998).

que o poder presidencial tenha se mostrado na história brasileira condição necessária à organização de coalizões políticas,¹⁵⁵ não é, de forma alguma, condição suficiente para tanto. Novamente aqui podemos citar os mesmos exemplos mencionados acima ou ainda aqueles de Fernando Collor e José Sarney, incapazes de imprimir suas preferências no status quo jurídico do país. O fato que devemos ter em mente, portanto, é que o PSDB não apenas foi aceito nesse “establishment”, como de resto também foram as elites paulistas das décadas anteriores; como também fora alçado à condição de protagonista e líder do concerto político federativo, mesmo empunhando pautas antitéticas aos interesses de boa parte das elites regionais.

Longe de apenas espelhar o interesse das elites dominantes de São Paulo no plano nacional, o PSDB ofereceu um caminho para o intento de consolidar o novo regime civil e concluir, dessa maneira, a transição. Reside nesse ponto o sentido que o partido conferiu à sua ação, que acreditamos ter sido, fundamentalmente, o de estabilização do novo regime. A presença dessa ideia mote no discurso econômico é bastante conhecida. A mudança da política econômica propagada pelo PSDB deu-se, fundamentalmente, por meio da promessa de estabilização do valor da moeda, no Plano Real, o que rendeu vitórias eleitorais em 1994 e 1998, quando o plano conferiu inquestionável apelo popular a Fernando Henrique Cardoso. A estabilidade econômica foi a ideia chave propagada no Plano Real.

Essa ideia, contudo, não se resume à agenda econômica. Podemos encontrar sentido semelhante em diversos outros âmbitos do discurso tucano. O argumento em defesa do parlamentarismo, por exemplo, tem na estabilidade ponto basilar. A ideia chave é a de que o parlamentarismo oferece soluções mais estáveis à crises de governabilidade, à diferença do presidencialismo. As lideranças do PSDB, nesse sentido, reproduzem parte dos argumentos da ciência política norte-americana a respeito de quebras de regimes democráticos.¹⁵⁶ Vejamos o trecho abaixo, por exemplo:

“Uma mudança fundamental para a consolidação da democracia no Brasil é a substituição do regime presidencialista pelo parlamentarista. O presidencialismo é o regime do poder pessoal do Presidente da República. Por isso mesmo, é rígido e gerador de crises. Se o Presidente governa mal e leva o país e a população ao desespero, não há forma de substituí-lo legalmente.”¹⁵⁷

Não consideramos, entretanto, o nome mal empregado ou vazio de significado. Antes, ele ajuda a expressar o sentido de estabilização almejado pelo partido desde seu início. O nome

¹⁵⁵ Ver capítulo 2.

¹⁵⁶ LINZ; STEPAN (1978).

¹⁵⁷ “A proposta da Social Democracia apresentada à sociedade pelo PSDB” IN: FLEISCHER, MARQUES (1999). P. 194.

remete à questão da pobreza e da desigualdade social, conforme a preocupação que desde o início da transição ganhara espaço nas elites políticas do país. Nas palavras de Hélio Jaguaribe, um dos intelectuais fundadores do partido e mais proeminentes em seus anos iniciais: “A perspectiva social democrática é a única que permite compatibilizar um grande processo de modernização com a instauração de uma sociedade socialmente equitativa.”¹⁵⁸

Hélio Jaguaribe, esclarece, ainda, que o termo evoca o programa adotado pelo partido Social Democrata alemão em 1959, no Congresso de Bad Godesberg,¹⁵⁹ precisamente aquele em que o partido abre mão em definitivo do marxismo teórico. O termo social democrata, dessa maneira, é evocado segundo sua promessa de conciliação social da Europa reconstruída da década de 1950, e não de conflito e instabilidade do início do século XX. O significado mais atraente do termo não era seu passado revolucionário, mas o presente de conciliação possível em uma sociedade capitalista. Nesses termos, a redução das desigualdades configuraria uma estratégia de o “establishment” reduzir o risco de perder o controle político do país em meio ao processo de modernização social e econômica. Lemos, assim, em documento partidário: “A essência do modelo social-democrático europeu consistiu em preservar uma economia de mercado, submetendo-a ao controle social através do Estado democrático.”¹⁶⁰

Longe de se resumir a uma categoria analítica, a ideia de estabilidade mostrou-se central no discurso político do PSDB em outros âmbitos que não apenas o econômico. Aproxima-se, e mesmo reproduz, em seus significados e objetivos, ao discurso pemedebista no início da transição. Ainda que atualizada aos interesses e projeto de modernização majoritariamente centrado em São Paulo, vemos o sentido que orientou a agenda da “transição moderada” mantido na ação do PSDB. Qual seja, a preocupação com a condução política estável das instituições do regime de governo civil, face às fragilidades que o sistema demonstrou frente ao rápido processo de modernização vivido no país. Fragilidade essa, vale rememorar, dada pela competição indesejada de atores “outsiders” que ameaçassem a ordem social.

À medida que avança a experiência de governo tucana, muitos desses itens são esvaziados. Primeiro, o parlamentarismo, não apenas pelo resultado do plebiscito de 1993, em que sai vitoriosa a opção presidencialista, mas pelo uso do cargo por Fernando Henrique para organizar a coalizão que lhe permitiria alterar o status quo jurídico do país e, assim, seu modelo

¹⁵⁸ Hélio Jaguaribe. *Desafios do Projeto Social-Democrata nas Presentes Condições do Mundo e do Brasil*. IN: *Economia e política da crise brasileira. O Pensamento da equipe Fernando Henrique*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1995. P. 8.

¹⁵⁹ *Ibid.* P. 15.

¹⁶⁰ “A proposta da Social Democracia apresentada à sociedade pelo PSDB” IN: FLEISCHER; MARQUES (1999). P. 190.

econômico. De particular importância no fortalecimento do poder presidencial foi a criação da possibilidade de reeleição para o cargo.

Também a pauta federalista sofreu abalos no governo de Fernando Henrique. A nova política fiscal necessária para consolidar o Plano Real teve por meios não apenas o crescimento da carga tributária no país, como sua concentração na União, em detrimento das unidades federativas. Entre 1996 e 2002, a carga tributária federal passou de 17,4% do PIB para 22,3%, na maior parte concentrada na União em detrimento dos estados. Esse aumento pode ser explicado em razão do ajuste fiscal do segundo governo de Fernando Henrique e da forte desvalorização cambial.¹⁶¹ Ainda assim, o processo reforçou o poder presidencial e a importância do governo federal como garantidor da situação fiscal do país.

A promessa da estabilização do novo regime figurou como principal sentido do PSDB desde sua origem, e lhe permitiu protagonismo na política nacional, a despeito das inúmeras mudanças do novo modelo econômico que feriram interesses cativos das unidades federativas. Pela maior parte do governo e mesmo depois, o “establishment” político do país não apenas aceitou sua liderança, como a agenda dos setores mais modernos do capitalismo nacional. Justifica-se, dessa maneira, a percepção do presidente eleito em 1994, quando afirma ter chegado ao fim a transição política: “Depois de dezesseis anos de marchas e contramarchas, a “abertura lenta e gradual” do ex-presidente Geisel parece finalmente chegar ao porto seguro de uma democracia consolidada.”¹⁶²

Embora com programa significativamente distinto daquele concebido pelo PMDB dez anos antes, o PSDB manteve-se fiel ao sentido primeiro da transição democrática: instituir o governo representativo que assegurasse a manutenção do “establishment” nacional. Sua eleição, afinal de contas, mostrou o caminho para que as elites tradicionais sobrevivessem mesmo em situação de competição aberta, em contexto de pesada e flagrante desigualdade social:

“Não deixa de ser espantoso que uma sociedade marcada por tamanhas desigualdades, e castigada, no passado recente, por decepções tão amargas com seus representantes, tenha sido capaz de marchar para as urnas com tanta tranquilidade.”¹⁶³

¹⁶¹ Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Evolução Recente da Carga Tributária Federal*. 11 de novembro de 2015.

¹⁶² “Discurso de Despedida do Senado Federal”. 14 de dezembro de 1994. P. 4. IN: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-despedida-do-senado-federal-1994/view>

¹⁶³ Ibid. P.6.

Amenizado estava, portanto, o risco de deflagração do conflito político para além do que suportaria o novo regime:

“O amadurecimento da sociedade vem, assim, acompanhado de saudável distensão das forças políticas. Saudável não porque a polarização seja um mal em si – ao contrário, ela é a mola do processo democrático. Saudável, porque a remoção das barricadas do passado abre caminho para um outro tipo de recorte partidário, que não bloqueie o diálogo e que, em vez do imobilismo, instaure a dinâmica da competição entre diferentes alternativas de construção do amanhã.”¹⁶⁴

Fernando Henrique esclarece, ainda, o risco verdadeiro que se colocava ao novo regime, ao revelar o frágil equilíbrio das elites civis frente às duas ameaças que se haviam apresentadas nas décadas anteriores: a tirania ou a emergência de um “outsider”: “Quem leva no peito esse sentimento [orgulho de ser cidadão], saberá repelir tanto o salto no escuro como o retrocesso a situações autoritárias.”¹⁶⁵

Não se critica, evidentemente, o objetivo de se estabelecer instituições capazes de manejar de maneira adequada os latentes conflitos sociais que se apresentam no país. Queremos apenas chamar a atenção para o sentido histórico que une em mesma linha o PMDB da “transição moderada” ao PSDB da “estabilidade”. Evitar as ameaças ao “establishment” que se verificou no regime federativo de 1946 estava no horizonte das principais lideranças para a transição civil. Sob liderança do PSDB, na década de 1990, vislumbrou-se pela primeira vez em longo tempo a possibilidade de se efetivar esse desejo. Dez anos após a eleição do primeiro governo civil, o PSDB toma o lugar do PMDB na cena nacional, e reedita, com o PFL a Aliança Democrática que garantira a transição em um primeiro momento, e, em meados da década de 1990, fortalecera pela primeira vez o governo civil, a ponto de conseguir superar o risco de eleição de Lula, dada como certa até o início de 1994, instituir o Ministério da Defesa e sujeitar, assim, o poder militar ao civil.

O PSDB não era “outsider” ou opositor ao poder estabelecido. Sua emergência significa, antes, uma mudança de guarda do Estado brasileiro e de suas elites. Vemos, com isso, a continuidade da história da evolução do “establishment” civil brasileiro, que não devemos de forma alguma compreender como algo monolítico. Antes, trata-se de uma coalizão instável não apenas por sua gênese federativa, como também pela difícil tarefa de manter uma ordem política e social face ao intenso processo de modernização econômica vivido pelo país desde a década de 1920 e que continua a alterar de maneira profunda a vida do país. Assim, as mudanças que

¹⁶⁴ Ibid. Pp. 6-7.

¹⁶⁵ Ibid. P. 5.

observamos nas diretrizes programáticas do país entre 1988 e 1998 decorrem de mutações no seio do próprio “establishment”, e não de sua derrocada. Por trás dessa mudança, a promessa de consolidação do governo civil e das instituições representativas, sem as ameaças que assombraram a República de 1946.

4. O PT E A INTEGRAÇÃO DEFENSIVA

Apresentamos neste capítulo uma análise sobre a inserção do PT no sistema político brasileiro. A esse processo, seus mecanismos e características, nomeamos de integração defensiva. Interessa-nos discutir a ideia de que a trajetória desse partido deve ser compreendida à luz de sua gênese e trajetória “outsider” que, como argumentamos, é reiterada ao longo de sua história mesmo em momentos de moderação de seu projeto. Com efeito, tanto as flutuações que observamos em seu discurso como as estratégias empregadas quando esteve no governo respondem, segundo nosso argumento, a essa condição. O teor sistêmico de nosso argumento aparece na conexão entre estratégia petista e as flutuações do próprio “establishment”, tendo em mente a leitura que apresentamos da ordem política nacional e de sua reconfiguração a partir da década de 1980, sob liderança do PMDB em um primeiro momento e, depois, do PSDB.

Essa interpretação, portanto, está em consonância com nosso argumento teórico de as estratégias adotadas por um partido “outsider” podem variar enormemente segundo o contexto e a percepção dos principais atores envolvidos. Essa chave para ler a inserção petista no sistema, ademais, revela que o equilíbrio alcançado durante alguns anos do exercício do mandato presidencial era fundamentalmente instável.

4.1. O trabalho na política

A história do Partido dos Trabalhadores confunde-se com o ressurgimento dos movimentos grevistas em fins da década de 1970, na região metropolitana de São Paulo. Os sindicalistas dessa região constituíram o núcleo de fundação do partido e organizaram a corrente que logrou imprimir direção à legenda, a Articulação. É certo que desde sua fundação, o PT sempre foi caracterizado por grande diversidade interna, feição que se aprofundou com o passar dos anos.¹⁶⁶ Não afirmamos, portanto, que a história do PT se resume a esse grupo sindical, mas sim que ela gira em larga medida em torno do esforço desse grupo para se constituir enquanto sujeito político e imprimir no partido o sentido primordial de sua ação. Como procuraremos

¹⁶⁶ Para uma interpretação sobre a importância da diversidade na formação do partido, ver KECK (1991).

demonstrar, esse sentido é o da representação e protagonismo do mundo do trabalho e no sistema político brasileiro.

Em 1978, quando o país atingia a marca de dez anos desde as últimas grandes greves que desafiaram a ordem econômica imposta pela ditadura militar, em Contagem e Osasco, estourava novo ciclo de greves, que reinseriram o movimento sindical na cena política. Nesse decênio, o Brasil experimentara intenso crescimento econômico, e o novo movimento grevista surgia no epicentro da nova economia industrial: o enorme cinturão industrial de São Paulo. Entre 1978 e 1982, os metalúrgicos do ABC comandaram greves que romperam algumas das barreiras impostas pelo governo ao sindicalismo e levantaram dúvidas sobre a capacidade de controle dos generais sobre a sociedade. Tratava-se de uma resposta ao modelo de crescimento baseado no arrocho salarial e na contração da renda imposta pelo regime militar e seu modelo econômico.

O movimento sindical que ressurgiu pode ser dividido em quatro grandes correntes.¹⁶⁷ A “unidade sindical”, formada pelo sindicalismo atrelado à estrutura corporativa que sobrevivera aos expurgos militares entre 1964-68; o sindicalismo dito “autêntico”, formado por uma geração que cresceu nessa mesma estrutura, mas que lutava por uma postura combativa e grevista; as “oposições sindicais” que, organizadas em chapas, procuravam disputar a direção do sindicalismo oficial, criticando fortemente a estrutura corporativa existente; e, por fim, os “radicais”, descrentes da possibilidade de se organizar um movimento de trabalhadores independentes na estrutura sindical existente. Com os anos de perda salarial, entretanto, verificamos em fins da década de 1970 a formação de um consenso no movimento grevista acerca da necessidade de ação mais combativa que envolvia, inclusive, setores do sindicalismo oficial. É precisamente esse o sentido do surgimento do movimento dos “autêntico”, cuja liderança mais proeminente era Lula. Contrariamente ao que se acredita no senso comum, essa ala não surge de uma ruptura com a estrutura corporativa, mas da crítica feita por sindicalistas dessa mesma estrutura às estratégias até então empregadas no trato com o governo. A força do movimento grevista da década de 1970 decorre, portanto, da adesão de parte significativa do sindicalismo oficial à estratégia grevista contra a política econômica do governo.

Face aos obstáculos encontrados, entretanto, rapidamente a pauta do movimento grevista se estende e inclui a crítica à legislação trabalhista e ao controle político empregado pela ditadura sobre o operariado. As instituições que na década de 1950 serviram para regular o mundo do trabalho, foram usadas na década de 1970 ao propósito militar de excluir as

¹⁶⁷ OLIVEIRA (1988).

demandas operárias das decisões políticas do governo. A consciência desse controle político no movimento grevista se espalha com velocidade impressionante e, já em 1979, os principais documentos operários e sindicais começam a criticar a estrutura corporativa sobre a qual se fundava o movimento sindical.

Também a ideia de se criar um partido político surgiu da constatação de que o movimento grevista, por si, era insuficiente para levar adiante as demandas e interesses da classe trabalhadora. Portanto, no bojo do movimento grevista de 1978 e dos obstáculos por ele enfrentados encontramos o ímpeto para a constituição de um partido de trabalhadores. O primeiro documento conclamando os sindicalistas a formarem um partido político é escrito, de maneira significativa, em um congresso metalúrgico ocorrido em 1979, na cidade de Lins:

“Fazer isso [criar um partido] é lançar-se na luta pela independência política dos trabalhadores, que se expressa na construção de seu partido. O MDB, hoje o único partido legal da oposição no Brasil, pela sua composição heterogênea, não pode cumprir este papel. Combinam-se, portanto, a necessidade da construção de independência política dos trabalhadores com a necessidade de um instrumento de luta pela conquista do poder político.”¹⁶⁸

A referência ao MDB revela que, dentre esses obstáculos, destacava-se a falta de representação confiável dos trabalhadores nas instituições existentes. A leitura era a de que o movimento operário se encontrava excluído do jogo institucional e, portanto, incapaz de reverberar seus interesses para além do limitado círculo sindical. Ainda a respeito do MDB, lemos o seguinte na Carta de Princípios do futuro partido, lançada em meados de 1979:

“Aglomerado de composição altamente heterogênea e sob controle e direção de elites liberais conservadoras, o MDB tem-se revelado, num passado recente, um conduto impróprio para expressão dos reais interesses das massas exploradas brasileiras. Está na memória dos trabalhadores a conduta vacilante de parcelas significativas de seus quadros, quando da votação da emenda Accioly e da lei antigreve e de outras medidas de interesse dos trabalhadores.”¹⁶⁹

Nesse mesmo documento, encontramos ainda:

“O apoio que os metalúrgicos conseguem dos demais trabalhadores, embora seja suficiente para impedir que a repressão se aprofunde e faça produzir um recuo parcial, carece de maior consequência, devido, é claro, não à inexistência de um espírito de solidariedade, mas sim às limitações do movimento sindical e à inexistência de sua organização política.

“Tanto isso é verdade que as lideranças da greve são obrigadas a se escorar no apoio, muitas vezes duvidoso, de aliados ocasionais saídos do campo das classes médias e da própria burguesia.”¹⁷⁰

¹⁶⁸Tese de Santo André, dezembro de 1978. Todos os documentos oficiais do PT consultados neste trabalho, salvo quando especificado, foram obtidos em: <https://fpabramo.org.br/csbn/acervo-historico-2/>

¹⁶⁹ Carta de Princípios, 1º de maio de 1979.

¹⁷⁰ Ibid.

A importância da autonomia política da classe operária também é sublinhada em documento de outubro de 1979, intitulada Declaração Política, em que, finalmente, se estipulavam as tarefas para a organização do novo partido:

“Foi com o desenvolvimento dessas lutas [direito à greve e contra o arrocho salarial] que surgiu a proposta do PT, pois tendo de enfrentar o peso brutal da concentração de poder do Estado, que se voltou abertamente contra os seus mais legítimos interesses, tornou-se claro para os trabalhadores que só a sua luta econômica, ainda que muito importante, é insuficiente para garantir as aspirações de melhoria de vida para a maioria do povo brasileiro.”¹⁷¹

Por fim, no manifesto de fundação do partido, lemos a narrativa que leva da luta contra o arrocho à necessidade de representação política:

“Estas lutas levaram ao enfrentamento dos mecanismos de repressão impostos aos trabalhadores, em particular o arrocho salarial e a proibição do direito de greve. Mas, tendo de enfrentar um regime organizado para afastar o trabalhador do centro de decisão política, começou a tornar-se cada vez mais claro para os movimentos populares que as suas lutas imediatas e específicas não bastam para garantir a conquista dos direitos e dos interesses do povo trabalhador.”¹⁷²

Como se expressa nos documentos que antecederam a formação do PT, ou mesmo no seu Manifesto de fundação, a vocação principal do novo partido seria a de conferir autonomia política à classe trabalhadora, em um contexto de forte exclusão desta do aparato institucional. O objetivo era o de criar um canal político que desse voz aos interesses constituídos no âmbito do movimento operário. A maior ala sindical então era a dos “autênticos”, para a qual o caminho natural seria a de formar a semente do novo partido junto com a “unidade sindical”, na medida em que eram, ambos, representantes do sindicalismo dirigente do ABC paulista. Entretanto, o “sindicalismo autêntico” se deparou, de um lado, com a reticência de setores da corporação sindical e, de outro, com o ímpeto das “oposições” e do sindicalismo “radical”. De fato, o documento de Lins fora escrito em Santo André, em dezembro de 1978, precisamente por representantes desses dois últimos grupos. Apenas em meados de 1979 a ala dos “autênticos” embarcaria em definitivo no novo projeto, razão pela qual demorou quase um ano entre a declaração de Lins e a fundação do novo partido.¹⁷³

O documento do início de 1979 foi considerado precipitado por representantes da ala “autêntica”. Ansiosos por criar um partido que englobasse as principais correntes do

¹⁷¹ Declaração Política: Um partido para os oprimidos e explorados, 13 de outubro de 1979.

¹⁷² Manifesto de Fundação do PT, 10 de fevereiro de 1980. P. 1.

¹⁷³ A respeito ver MENEGUELLO (1989); OLIVEIRA (1988); GADOTTI, PEREIRA (1989).

sindicalismo do ABC, essa ala viu no manifesto de Lins um risco à unidade do movimento grevista que buscavam forjar. Enxergaram também com preocupação a ameaça que a ação dos grupos oposicionistas punha à sua emergente liderança. Por essas razões, em meados do mesmo ano de 1979, as lideranças dos “autênticos” entenderam ser melhor embarcar no projeto de novo partido em companhia dos grupos mais radicais.

Temos aqui um dos fatores que levaram à convivência no PT de distintas concepções sobre o partido. Afinal, parte significativa das “oposições” ou do sindicalismo “radical” tinha relações com outros agrupamentos de esquerda, muitos marxistas, cuja ideia de partido como organização dirigente muitas vezes entravam em choque com aquelas do grupo dos “autênticos”, preocupados, antes de tudo, com a representação política da classe trabalhadora. Esta segunda concepção está na origem da ênfase dada pelos documentos petistas, desde a fundação do PT, à autonomia do movimento sindical e social, que reverberou no discurso partidário por toda sua história. A ideia de autonomia do movimento sindical, afinal, repercutiu a ideia dos “autênticos” de que o PT fosse um representante político de setores excluídos da sociedade, fundamentalmente dos trabalhadores operários,¹⁷⁴ e não um partido a dirigi-los na luta política. A incidência da ação partidária, assim, seria, de acordo com essa concepção, principalmente nas instituições representativas. Na “Declaração Política” de outubro, já encontramos a preocupação com o tema:

“Tendo nascido das lutas reivindicatórias dos trabalhadores, o projeto de constituição do PT não se confunde, entretanto, com o movimento sindical. Defendemos intransigentemente a autonomia e a independência dos sindicatos e de todos os movimentos sociais, não só em relação ao Estado, como também em relação aos partidos políticos.”¹⁷⁵

Por outro lado, a participação de outros grupos de esquerda e sua influência sobre setores do movimento sindical constituiu uma realidade com a qual o grupo dos “autênticos” teve de lidar desde o início. A análise das idas e vindas da expressão socialismo nos documentos partidários revela com bastante clareza o maior ou menor predomínio da corrente sindicalista dos “autênticos” em cada momento da história do partido. Afinal, o conceito de socialismo relaciona-se com a formação de um partido cujo propósito fundamental é o de dirigir os movimentos sociais, sindical inclusive, em torno de um projeto político revolucionário. Diferentemente, a ideia de representação dos interesses econômicos dispensa o propósito

¹⁷⁴ Para uma discussão a respeito, ver MONTENEGRO (2009).

¹⁷⁵ Declaração Política: Um partido para os oprimidos e explorados, 13 de outubro de 1979.

dirigente. Assim, na Carta de Princípios publicada em maio de 1979, ainda com o predomínio dos grupos radicais, encontramos o seguinte trecho:

“O PT afirma seu compromisso com a democracia plena exercida diretamente pelas massas, pois não há socialismo sem democracia, e nem democracia sem socialismo.”¹⁷⁶

Para os “autênticos”, entretanto, a proposição de uma sociedade socialista romperia o objetivo de usar o partido para canalizar a voz e interesse dos trabalhadores, uma vez que supunha, em alguma medida, o trabalho de direção ideológica. Assim, por pedido desse grupo, sob a liderança de Lula, substituiu-se o termo socialismo, no encontro de julho, pela seguinte declaração:

“O Movimento pelo Partido dos Trabalhadores não deseja, portanto, apenas propor soluções provisórias e imediatas às massas trabalhadoras, mas antes criar as condições para uma luta de médio e longo prazo pela democratização real da sociedade e não apenas das atuais instituições políticas. O PT luta para que todo poder econômico e político venha a ser exercido diretamente pelos trabalhadores, única maneira de pôr fim à exploração e à opressão.”¹⁷⁷

A ideia de criar um partido de classe, desse modo, carregava significados distintos para os grupos que nele participavam. De um lado, a ideia de partido como representante da classe operária; de outro, partido para dirigir a classe operária. O ingresso de outros grupos de esquerda na legenda, muitas vezes egressos do movimento estudantil, ampliou o debate a respeito da natureza do novo partido e seus propósitos. Aos poucos, e por razões diversas, a expressão socialismo ganhou espaço nos documentos partidários. Já no discurso do I Encontro Nacional do partido, Lula aceitou seu emprego, embora sujeitando seu significado à luta política dos trabalhadores:

“O socialismo que nós queremos irá se definindo nas lutas do dia-a-dia, do mesmo modo como estamos construindo o PT. O socialismo que nós queremos terá que ser a emancipação dos trabalhadores. E a libertação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores.”¹⁷⁸

A importância do termo cresceu durante a década de 1980, tendo sido no V Encontro do PT, em 1987, o auge de seu uso. Na resolução política, o partido confere grande ênfase ao significado do socialismo petista e discorre sobre as condições para alcançá-lo e o declara o objetivo estratégico do partido:

¹⁷⁶ Carta de Princípios, 1º de maio de 1979.

¹⁷⁷ Declaração Política: Um partido para os oprimidos e explorados, 13 de outubro de 1979. P. 2

¹⁷⁸ Discurso de Lula oficializado como documento oficial no I Encontro Nacional do PT, 08-09 de agosto de 1981. P. 10.

“A conquista do socialismo e a construção de uma sociedade socialista no Brasil são os principais objetivos estratégicos do PT. Isso parece ser consenso, tanto em vista das resoluções aprovadas nas convenções nacionais, quanto da crescente pressão da militância para que definamos o tipo de socialismo que queremos e estabeleçamos as relações correspondentes entre nossa luta do dia-a-dia e a luta mais geral pelo socialismo.”¹⁷⁹

Diferentemente do que muitas vezes se imagina, portanto, o socialismo como objetivo prioritário do PT não caracterizou o partido em sua fundação; apenas em fins da década de 1980 ganhou contornos mais nítidos. O emprego desse conceito nos documentos petistas constitui um equilíbrio entre o propósito de seu grupo majoritário e aquele de grupos marxistas que disputavam influência nas bases do partido. Nesse período, contudo, o discurso socialista reverberava com maior facilidade nas sociais do partido, na medida em que este ainda se encontrava apeado dos espaços institucionais. Apenas a partir de 1988 o PT elegeu número significativo de prefeituras e deputados. Podemos imaginar, assim, que parte dos motivos pelos quais os líderes do sindicalismo “autêntico” aceitaram o emprego do termo socialista respondeu à radicalização de suas próprias bases, inclusive sindicais.

Ainda assim, esses mesmos líderes preferiam caracterizar o PT como um partido de massas. Desde o início encontramos essa caracterização nos documentos petistas, de que é exemplo a seguinte passagem da Declaração Política de 1979, quando, lembremos, os líderes do sindicalismo “autêntico” se engajaram em definitivo no projeto de constituição de um partido:

“O PT define-se também como partido das massas populares, unindo ao lado dos operários, vanguarda de toda população explorada, todos os outros trabalhadores – bancários, professores funcionários públicos, comerciários, bóias-frias, profissionais liberais, estudantes etc. – que lutam por melhores condições de vida, por efetivas liberdades democráticas e por participação política.”¹⁸⁰

Essa expressão continuou recorrente nos documentos do partido, durante toda a década de 1980. Seu uso era caro aos principais dirigentes do partido, por permitir-lhes distinguir o PT dos partidos do “establishment”, sem, com isso, comprometerem-se com o socialismo. Além disso, e esse ponto talvez explique a longevidade do termo na vida partidária, a ideia de partido de massas é suficientemente flexível para que fosse empregado tanto nos momentos de radicalização do PT, quanto naqueles de moderação. Assim, quando os dirigentes petistas se inclinavam ao uso do termo socialismo, como em fins da década de 1980, o partido de massas

¹⁷⁹ Resolução Política do V Encontro Nacional do PT, 6 de dezembro de 1987. P. 8.

¹⁸⁰ Carta de Princípios, 1º de maio de 1979.

tornava-se condição necessária para o projeto. Em outros momentos, como nos primeiros anos ou a partir das eleições de 1998, o termo partido de massas relacionava-se mais com a representação plural dos trabalhadores brasileiros.

A análise dos termos partido de massas e socialismo revela, assim, alguns dos desafios colocados à corrente sindical majoritária, a dos “autênticos”, e seu propósito de constituir-se sujeito político. O esforço feito para ampliar o alcance do novo partido teve por desdobramento a entrada no PT de muitos grupos de orientação marxista e concepções diferentes das originalmente imaginadas por esses líderes sindicais. Com o desempenho aquém do esperado nas eleições de 1982, o partido e o projeto do sindicalismo “autêntico” viram-se atacados em diversas frentes. Internamente, pela emergência das correntes marxistas no partido e, externamente, por pressões de composição com o PDT ou com o PMDB, estes últimos dois com vitórias substanciais no pleito de 1982. Tanto a crítica interna, quanto a externa ameaçavam os objetivos fundamentais dos dirigentes sindicais, qual seja, liderar a representação política dos trabalhadores em termos classistas. A primeira, porque punha em risco a estratégia de representação autônoma do mundo do trabalho, por conferir relevo a estratégias centradas no conceito de revolução e, portanto, avessas ao ingresso na ordem representativa; a segunda, porque negava-lhes o protagonismo no cenário político.

Em razão das críticas enfrentadas nesse contexto e da fragilização da liderança sindical no partido, em 1983, esse os líderes “autênticos” lideram a criação da “Articulação dos 113 de São Paulo”, corrente interna do PT que, a partir de então, seria também a predominante na legenda. Esse momento mostrou-se decisivo na constituição do sindicalismo em sujeito político, uma vez que o novo agrupamento ampliou o grupo predominante do PT para além do sindicalismo. Em suma, a Articulação amplia e modifica a identidade do sindicalismo “autêntico”, com importantes consequências para a evolução do grupo e do partido dali em diante.

Novamente, em seu discurso a ideia de partido de massas assume centralidade, conforme podemos ver nestas duas passagens:

“O PT não pode ser incluído no PMDB ou no PDT nem ser diluído numa ‘frente de oposições’ [...] As soluções para os problemas do PT também não se encontram em propostas vanguardistas dos que querem resolver tudo com palavras de ordem, não fazem um real trabalho de massas, e se subordinam prioritariamente a comandos paralelos e são mais dedicados nas propostas próprias do que nas do PT.”¹⁸¹

¹⁸¹ Documentos Básicos da Articulação dos 113. IN: *DESVIOS*, nº2, agosto de 1983. P. 61-62.

E depois:

“[...] consideramos que o PT corresponde a um projeto histórico cada vez mais necessário: um amplo partido de massas, democrático e de lutas, um dos instrumentos das massas populares para transformar o Brasil numa sociedade sem explorados nem exploradores, numa sociedade socialista.”¹⁸²

De um lado, a ideia de partido de massas é usada para diferenciar o partido das demais legendas de oposição; de outro, é usado para distinguir o grupo “autêntico” dentro do partido, em flagrante ataque às correntes marxistas que haviam se incorporado. O trabalho de massas, nesse documento, seria exclusividade do grupo majoritário sindical. A constituição do novo grupo representa, antes de tudo, um esforço de reafirmação da liderança dos “autênticos” sobre o partido e delinea novas estratégias de expansão política. Para cumprir esse propósito a ala do “sindicalismo autêntico” incorre em três movimentos: a consolidação da liderança no movimento sindical por meio da criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT); o estreitamento do laço com intelectuais da sociologia paulista; e a incorporação de outros movimentos sociais, em particular aqueles de origem católica a seu grupo político.

Nenhum desses três pontos eram inéditos; pelo contrário, faziam parte do projeto sindicalista desde a fundação do PT. Entretanto, no período entre 1983 e 1987, eles se reafirmam como diretriz de ação partidária, na criação da Articulação. Nesse período, a ênfase de boa parte dos dirigentes petistas na criação da CUT e de reforço da liderança petista sobre o mundo sindical obedece à estratégia prioritária delineada nos documentos base da Articulação:

“Os trabalhadores podem e devem jogar um papel positivo na atual transição. Exatamente por isso, nossa tarefa principal é continuar lutando pela independência política da classe trabalhadora, pela construção de uma Central Única dos Trabalhadores, pela estabilidade no emprego, pela redução da jornada de trabalho, pelo seguro-desemprego e pela reforma agrária.”¹⁸³

A criação da CUT foi um passo decisivo para que os “autênticos” impusessem sua liderança sobre as outras correntes sindicais e assumissem, com isso, o protagonismo incontestado no movimento operário paulista e em boa parte do país. Se é verdade que no mesmo período foi criada a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), capitaneada por representantes da “unidade sindical” e por integrantes de outros partidos de esquerda, inclusive o PCB, a CUT expandiu sua influência no sindicalismo brasileiro ao conduzir de maneira agressiva a agenda de greves

¹⁸² Ibid. P. 62.

¹⁸³ Ibid. P. 63.

da década de 1980. Sua criação garantiu a unidade da ampla maioria dos sindicalistas do partido em torno da Articulação e, assim, a consolidação dos dirigentes “autênticos” como legítimos representantes do sindicalismo petista, dentro e fora do partido.¹⁸⁴

Por outro lado, a formação da “Articulação dos 113 de São Paulo” consolidou a presença de intelectuais da sociologia paulista, membros do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) na vida partidária, em particular na figura de Francisco Weffort, secretário-geral entre 1983 e 1987. A reflexão crítica desses intelectuais a respeito da esquerda trabalhista da década de 1950 os levava a enfatizar, à semelhança do sindicalismo dos “autênticos”, a importância da autonomia da classe operária e a ênfase da representação de seus interesses econômicos, em detrimento de sua direção pelo Estado ou por partidos de corte leninista.¹⁸⁵ Nessa leitura, a constituição heterônoma do mundo operário, ou seja, por atores outros que não os próprios operários, inibiria o potencial transformador dessa classe. Assim, a narrativa histórica projetada pelos intelectuais dessa escola de sociologia interpretava o movimento operário paulista da década de 1970 como uma experiência nova na história brasileira, como novo também seria o PT.

Dessa feita, a presença desses intelectuais consolidou no partido a ideia de que o PT constituiria uma novidade histórica. Enfatizamos ainda que essa narrativa em torno à autonomia operária contribuiu para fortalecer a rejeição dos dirigentes do sindicalismo “autêntico” à tradição trabalhista, reivindicada pelo PDT de Leonel Brizola.¹⁸⁶ A influência dessa interpretação na Articulação é notória, como, por exemplo, podemos ler na seguinte passagem de um dos documentos fundadores do grupo:

“A própria vida do PT é inseparável da história das lutas de operários, posseiros e trabalhadores rurais, moradores das periferias, estudantes e profissionais, mulheres, negros, minorias sexuais. E quando no ABC, as greves levaram metalúrgicos a enfrentarem o Estado, foi a própria experiência dos trabalhadores que ditou a passagem da ação sindical para a ação política. Estava criado algo novo na história do Brasil.”¹⁸⁷

Por fim, a criação da Articulação ampliou o círculo de alianças do sindicalismo “autêntico” com outros movimentos de trabalhadores fora do cinturão industrial. Nesse momento, os movimentos urbanos e pastorais católicas cresciam nas periferias das grandes

¹⁸⁴ Para uma análise da evolução do sindicalismo petista, ver; OLIVEIRA (1988); MENEGUELLO (1989) e FREITAS (2016).

¹⁸⁵ Sobre a relação da escola paulista e sua relação com o PT, ver: VIANNA (1999), MAIA (2002) e BARBOSA (2010).

¹⁸⁶ Sobre o trabalhismo de Brizola, ver SENTO-SÉ (2007).

¹⁸⁷ Documentos Básicos da Articulação dos 113. IN: *DESVIOS*, nº2, agosto de 1983. P. 60.

idades e no interior do país. Sua participação crescente na corrente predominante do PT revelou-se uma importante ferramenta para reduzir a influência, dentro do partido, das correntes marxistas, na medida em que trazia para as hostes da Articulação trabalhadores de outra origem que não a industrial. A corrente, assim, se ampliava para além do movimento sindical, o que implicou importante mudança em sua identidade política. Ela se tornou aberta a todos aqueles que compartilhassem do projeto político concebido no sindicalismo do ABC, mas se identificaria com os vários matizes do mundo do trabalho.

A retomada do projeto partidário do sindicalismo “autêntico” é reveladora de um importante aspecto do sujeito político em vias de constituição: a representação política almejada pelo sindicalismo do ABC paulista tinha como significado central o necessário protagonismo político de seus dirigentes, donde tanto a necessidade de constituição do PT, em um primeiro momento, como a reafirmação da liderança sindical no seu interior, posteriormente. Com efeito, à medida que esse grupo se constituía enquanto sujeito político, a busca do protagonismo manteve-se sempre como seu elemento distintivo, tanto na vida interna do partido, como na inserção do PT nas instituições políticas.

No início da década de 1990, dois eventos reforçam essa leitura. Primeiro, quando as oposições internas elegem a maioria da direção partidária em 1993, ocasião em que os principais dirigentes da Articulação organizam a campanha presidencial de Lula, em 1994, de maneira paralela ao partido, por meio da criação do Instituto Cidadania. O outro lado da moeda foi a recusa do PT em tomar parte no governo de Itamar Franco e, depois no de Fernando Henrique Cardoso, quando foi oferecido ao partido o Ministério da Cultura. Francisco Weffort, ao aceitar o cargo, desligou-se da legenda. A negativa, em nosso entendimento, tem por razão principal não o radicalismo programático, mas a recusa em tomar parte em um projeto em que seria apenas figurante, e não protagonista.

Esse protagonismo também orientou a política de alianças do partido por quase toda a trajetória, tendo sido fator de constante reclamação de aliados à esquerda e à direita, durante toda a trajetória do partido no período. Foi essa, por exemplo, uma das razões alegadas para que, um a um, os partidos tradicionalmente considerados da esquerda do espectro político deixassem o arco de alianças petista durante a experiência no governo federal: PPS, PV, PDT, PSB, todos, ainda que de formas distintas, deixaram o governo em algum momento, reclamando também um lugar ao sol. Também dentro do partido a lista de descontentes é ampla. No início, as tendências marxistas que se viram marginalizadas ou foram expulsas, como a “Convergência

Socialista” ou a “Causa Operária”. Mais tarde, foram grupos descontentes com a direção da Articulação que fundaram o PSOL.

Com esses exemplos, queremos mostrar que, ao longo de sua história, a representação autônoma da classe trabalhadora não era o suficiente para o PT. Sob o comando da Articulação ele buscava um lugar central no sistema político brasileiro. Esse foi o propósito fundamental a orientar as mutações do sindicalismo “autêntico” enquanto se constituía como sujeito político. Em meados da década de 1980, o principal grupo dirigente do PT modificara-se e conseguira reafirmar seu projeto, a de representação e protagonismo da classe trabalhadora nas instituições representativas.

4.2. Um partido “outsider”

Apesar da enorme resistência das lideranças sindicais em aceitar o paradigma revolucionário em seu projeto político, a relação do PT com o movimento grevista da década de 1980 deixa pouca dúvida de que o partido não era bem quisto pelo “establishment”. Afinal, os laços de um partido com classes sociais subalternas é traço determinante na caracterização de sua identidade como “outsider”, na medida em que são eles que levantam dúvida a respeito de seu compromisso com a ordem estabelecida e com os interesses nela representados. Uma vez criada a Articulação, entretanto, a dificuldade de conciliação com a ordem fica tanto mais difícil, na medida em que o grupo “autêntico” se constituiu em sujeito político mais amplo que a pauta sindical. Queremos mostrar que liderado pela Articulação, o partido reafirmou “outsider” a cada uma das etapas de seu crescimento: da origem sindical ao partido de governo na primeira década do século XXI. Isso teve consequências decisivas para sua inserção no sistema e possibilidades de negociação com a ordem.

O PT nasceu de um corte social muito específico: o sindicalismo da região mais industrializada do país, com o apoio crescente de setores assalariados da região metropolitana. O resultado do pleito de 1982 mostrou esse recorte de maneira clara. Dos oito deputados federais eleitos, seis eram de São Paulo. Dos 12 deputados estaduais eleitos por todo o país, 9 eram paulistas. Do total de votos recebido pelo partido no Brasil, nada menos que 71,3% eram paulistas.¹⁸⁸ O corte regional se explica em parte pela crítica petista ao trabalhismo da década

¹⁸⁸ Retirado de GADOTTI, PEREIRA (1989). Pp. 245-269.

de 1950 e a seus principais líderes, como Brizola, que encontravam forte respaldo sindical e eleitoral no Rio de Janeiro.¹⁸⁹ Queremos destacar, entretanto, que a origem social do PT não abarcava a maior parte dos miseráveis e trabalhadores de baixa renda, que o partido pretendia organizar e representar.

Tabela 19 — Distribuição dos Candidatos dos Cinco Partidos à Câmara Federal e à Assembleia Legislativa em 1982 por Nível de Escolaridade.

Partido	Câmara Federal			Assembleia Legislativa		
	Primário	Secundário	Universitário	Primário	Secundário	Universitário
PDS	-	4,2%	95,8%	2,7%	16,1%	81,2%
PDT	-	23,1%	76,9%	5,0%	20,0%	75%
PT	15,2%	18,2%	66,6%	14,5%	25,8%	59,7%
PTB	-	9,1%	90,9%	6,7%	-	93,3%
PMDB	2,5%	10%	87,5%	4,0%	9,8%	86,2%

Fonte: MENEGUELLO, 1989. p. 89.

Um rápido olhar no perfil dos candidatos petistas nas eleições de 1982, descritos na tabela 19, revela alguma diferença em relação aos partidos tradicionais, mas também o inegável fato de que também o PT era constituído majoritariamente por setores sociais de renda média e alta, com alto grau de escolarização. Usemos agora a tabela 20 para se ter uma base de comparação e, assim, entender que lugar social o PT ocupava em seus primeiros anos:

¹⁸⁹ Ver, por exemplo, BRAGA (2009).

Tabela 20 — Evolução da Distribuição da População por Nível de Educação (%).
1960-1990

Nível de Educação	1960	1970	1980	1990
Analfabetos	46	43	33	22
1ª Fase Fundamental	41	40	40	40
2ª Fase Fundamental	10	12	14	19
Ensino Médio	2	4	7	13
Ensino Superior	1	2	5	8

Fonte: Relatório sobre o desenvolvimento humano, 1996. Brasília: PNUD/IPEA, 1996.

Em 1980 apenas 14% da população tinha completado a segunda fase do ensino fundamental, apenas 7% haviam estudado até o ensino médio, e 5% o ensino superior. Podemos acrescentar, ainda, alguns dados relativos à renda do país: apenas 37,9% da população brasileira obtinha renda domiciliar acima de R\$ 1200,00, da qual apenas 5,4% acima de R\$ 5174,00.¹⁹⁰ Certamente, portanto, a maioria dos dirigentes e políticos do PT não representavam a massa de trabalhadores marginalizados que formava a maior parte da população nacional, mas compunham majoritariamente parte dos estratos mais educados da população, localizados na região mais desenvolvida do país. Aqui, referimo-nos inclusive aos metalúrgicos do ABC, em geral contratados com o requisito de ensino técnico ou fundamental completos. Os dirigentes sindicais eram fundamentalmente assalariados com grau de escolarização relativamente alto. Por outro lado, a importância do sindicalismo de colarinho branco, principalmente os professores, era substantiva no partido: o PT já foi, inclusive, caracterizado como um partido de metalúrgicos e professores.¹⁹¹

Isso não é o mesmo que dizer que os fundadores do PT eram parte do “establishment” político. Devemos reforçar que o partido não era constituído por membros da elite social do país. A começar pelo fato de que a classe proprietária esteve longe da formação e direção do partido. Os dirigentes eram em geral assalariados provenientes de diversas origens sociais. Além e por causa disso, os interesses das elites dominantes do país não estavam contemplados no programa partidário, em que pese as disputas internas da legenda. Desse modo, podemos

¹⁹⁰ NERI (2011). Preços de 2011 como base de comparação.

¹⁹¹ RODRIGUES (2009).

afirmar que o PT era composto por membros oriundos de classes excluídas do “establishment” político nacional, em particular os trabalhadores organizados no sindicalismo.¹⁹² Em segundo lugar, isso significa também que seu bem-estar material, embora relativamente privilegiado na miserável realidade brasileira, estava deitado em bases frágeis e estava, portanto, sujeito a flutuações na economia e no governo, de que é exemplo a política de arrocho salarial posta em prática na década de 1970.

Os metalúrgicos do cinturão industrial paulista, em particular, representavam uma população egressa dos setores sociais marginalizados e com acesso provavelmente inédito à escolarização. Notamos na evolução dos índices de escolarização no Brasil entre 1960 e 1980 que a população com o ensino superior completo saltou de 1% para 5%; aquela com apenas o ensino médio completo saiu de 2% para 7%, e aqueles com apenas a segunda fase do fundamental completo, de 10% para 14%. Muito provavelmente, é nesse contingente recém-escolarizado que encontramos o cerne dos fundadores e organizadores do partido, a demandar maior participação no excludente sistema político brasileiro. Sendo assim, embora não fosse um partido de miseráveis, o PT não constituía, tampouco, um partido de classes dominantes.

Em suma, se por um lado é inegável que o PT nasceu um partido “outsider” do ponto de vista político e egresso de classes sociais com acesso ainda precário ou volátil aos bens e serviços produzidos pela economia brasileira, por outro o partido também se encontrava distante da miserável maioria da população brasileira. Essa situação produzia um duplo desafio à sua expansão. De um lado, não contaria com os recursos advindos do “establishment” nacional e, de outro, tampouco com os votos da maioria excluída. O resultado, como vimos, foi um desempenho extremamente concentrado nas eleições de 1982.

Esse pano de fundo importa para analisarmos a estratégia de crescimento do partido nas duas décadas que se seguiram e a forma como ela se interlaça com a constituição e crescimento da Articulação. Podemos dividir essa expansão em três dimensões. Em primeiro lugar, a expansão da influência dos sindicalistas do ABC sobre o movimento operário do Brasil, mediante a criação da CUT; em segundo lugar, destacamos a interiorização do partido por meio da ação dos movimentos do campo, dentre os quais incluímos o “Movimento dos Sem Terra”, a ação da Pastoral da Terra, os sindicatos de trabalhadores rurais e pequenas cooperativas de pequenos agricultores; em terceiro lugar, aquela em direção à parcela social sujeita às privações e marginalização mais agudas, por meio do conceito de cidadania e de políticas públicas destinadas a combater a extrema pobreza.

¹⁹² Essa discussão foi iniciada no capítulo 2.

Do ponto de vista da ação sindical, a formação da CUT ajudou a alterar de maneira importante a composição do partido. Ao longo da década de 1980, é possível notar o crescimento do sindicalismo de colarinho branco nas direções partidárias, em particular os bancários e professores, categorias de onde vieram importantes quadros dirigentes do partido, como Luiz Gushiken e Olívio Dutra. Por outro lado, o fortalecimento da CUT e a maior presença de outras categorias para fortalecer as bases partidárias em outros estados do país, em particular no Rio Grande do Sul e Minas Gerais, e mesmo no Nordeste e no Rio de Janeiro por meio do sindicato dos petroleiros.

Tabela 21 — Distribuição de Votos do PT no País (%)

Regiões	Anos de eleições	
	1982	1986
Norte	2	2,4
Nordeste	4	9,5
Centro-oeste	1	7,8
Sudeste	88,8	66,7
Sul	4,2	13,6

Fonte: GADOTTI, PEREIRA, 1989. p. 260.

Entre 1982 e 1986, o partido ampliou de maneira significativa seus votos, tendo passado de 3,1% dos votos válidos nacionais para 6,2%. No mesmo período, a participação de São Paulo no desempenho do partido passou de 71,3% em 1982 para 45%. Importante notar que esse crescimento do desempenho eleitoral ocorreu sem o auxílio de qualquer máquina pública relevante, o que significa que os recursos utilizados para o crescimento partidário vinham fundamentalmente das organizações e movimentos sociais próximos ao PT. A importância dessas organizações pode ser sentida na forte relação que os militantes e dirigentes petistas mantiveram com movimentos sociais, mesmo com a institucionalização do partido durante a década de 1990 e após a eleição de Lula em 2002. A título de exemplo, em 2006 72% dos 864 delegados do partido eram ativistas de algum movimento, sendo quase um terço desses ligados a movimentos sindicais ou a associações de professores.¹⁹³

¹⁹³ RIBEIRO (2010). P. 160.

Nesse sentido, à medida que a relação do PT abarcava movimentos do campo e pequenos sindicatos ele também se interiorizava. Em 1988, o partido consegue 36 prefeituras. Dessas, 13 eram localizadas em São Paulo, das quais a maioria de porte médio ou grande, como a capital, Santos, Campinas, ou as cidades do ABC, como Santo André, São Bernardo e Diadema. Fora do estado, entretanto, encontramos apenas Porto Alegre como grande capital. As demais cidades eram todas pequenas e médias. Em 1996, o número de municípios governados pela legenda ampliou-se para 116, de modo que as cidades médias se tornaram uma das principais bases de estruturação do partido. Em fins da década de 1980, o partido já registrava em seus documentos um crescimento substantivo do número de dirigentes e vereadores oriundos dos movimentos do campo.¹⁹⁴

É importante frisar que essa interiorização ocorreu fundamentalmente em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Alguns dados ajudam a ilustrar isso: das 36 prefeituras conquistadas em 1988, além das 13 paulistas, 7 eram localizadas em Minas Gerais e 4 no Rio Grande do Sul.¹⁹⁵ Dos 116 para as quais se elegeram petistas em 1996, 72 pertenciam a um desses três estados.¹⁹⁶ Dos 59 deputados e deputados federais eleitos pelo partido em 1998, 29 pertenciam aos referidos colégios eleitorais. Os municípios desses três estados tornaram-se importante base política para o partido e locais em que os dirigentes aprimoraram as experiências de governo antes de o partido vencer a disputa presidencial.

O desempenho de Lula nas eleições presidenciais mostrou de maneira ainda mais vigorosa a capacidade de nacionalização do partido, obtendo um aumento gradual do percentual de votos válidos, de maneira homogênea em praticamente todas as regiões do país. A exceção é a redução do percentual de votos entre 1994 e 1998 no Centro-Oeste. As duas regiões em que a candidatura de Lula cresceu com vigor relativamente maior foram o Nordeste a partir de 1994 e o Sul a partir de 1998; ambos, portanto, fora do Sudeste.

¹⁹⁴ RODRIGUES (2009).

¹⁹⁵ Retirado de GADOTTI, PEREIRA (1989). P. 272.

¹⁹⁶ Dados retirados do site do TSE. Há ligeira inconsistência nos dados levantados pelo site, em que se aponta a eleição de 121 prefeituras ao invés de 116, conforme se acha em outras fontes. Apesar disso, o fato permanece o mesmo de que a maioria esmagadora das prefeituras eram localizadas em um dos três estados citados.

Tabela 22 — Percentual dos votos destinados a Lula por região¹⁹⁷

Região/Ano	1994	1998	2002
Centro-oeste	24,5%	22%	43%
Norte	25,5%	26,5%	44,4%
Nordeste	30%	31,6%	45,8%
Sudeste	25,5%	31,1%	46,4%
Sul	28,1%	38,7%	49,4%

Fonte: O autor, 2019.

Embora a descentralização do voto petista já possa ser considerada uma importante conquista para um partido que há poucos anos tinha sua atuação política tão concentrada na região industrial de São Paulo, ela ainda não significava a imersão da legenda na massa de excluídos que constituíam a maioria da população brasileira. Esse diagnóstico ganhou corpo no partido particularmente após 1989, quando Lula foi derrotado por Fernando Collor no segundo turno da eleição presidencial. A busca desse eleitorado, assim, constitui a terceira dimensão do esforço petista – em particular da Articulação – para viabilizar o crescimento da legenda. Valendo-se de sua exclusão da direção partidária no início da década de 1990, os dirigentes dessa corrente organizaram a campanha de Lula de 1994 a partir da criação do Instituto Cidadania. Desde então, verificamos o esforço dos governos petistas em elaborar políticas públicas de redução da pobreza, as quais viriam a constituir o principal cerne do programa partidário nas décadas de 1990 e 2000.

Entretanto, apenas após a vitória presidencial em 2002 os efeitos dessa terceira dimensão se fazem sentir: em menos de 10 anos de governos petistas, o apoio socialmente homogêneo que caracterizara o desempenho eleitoral do partido na década de 1990 assume nítido viés, com as classes excluídas mostrando crescente lealdade aos candidatos petistas, especialmente nas campanhas presidenciais.¹⁹⁸ A constituição de uma base social mais definida assume expressão regional na forma da preferência crescente dos eleitores nordestinos pelo partido e suas candidaturas presidenciais. Como consequência, a Bahia entra no rol dos estados mais importantes para da legenda, ao lado dos três mencionados anteriormente. Em 2014, o

¹⁹⁷ Tabela própria, produzida com base em dados do TSE.

¹⁹⁸ GUARNIERI, LIMONGI (2014).

estado nordestino elegeu 8 parlamentares petistas para a Câmara dos Deputados, atrás apenas de São Paulo e Minas Gerais, onde se elegeram 10 em cada. Também o número de governos estaduais, por muito tempo ponto fraco da expansão institucional do partido, encontra no Nordeste a partir de 2003 terreno fértil para se expandir. Desde esse ano, o partido elegeu, em momentos diferentes, governadores do Piauí, Ceará, Bahia, Sergipe e Rio Grande do Norte.

Cada uma das três dimensões de expansão do partido, tal como projetada e conduzida pela Articulação implicou a ampliação do conceito de classe que dera origem ao partido. Inicialmente centrada nos operários industriais, foi depois ampliada para os assalariados urbanos, para pequenos posseiros e trabalhadores rurais e, finalmente, passava a contemplar todas as camadas de baixa renda. À medida que ocorre essa expansão, a Articulação se fortalece no partido e reduz o viés marxista de seu discurso e programa. O partido de classe dá lugar ao partido do combate à pobreza, em tal como entendido no contexto do neoliberalismo da década de 1990, com menor ênfase nas ideias de conflito de classes e de exclusão social.¹⁹⁹

Queremos enfatizar, contudo, dois aspectos desse processo. Em primeiro lugar, ele é condizente com o projeto de representação e protagonismo político dos trabalhadores imaginado pelo sindicalismo “autêntico” no início da história do PT e conduzido politicamente pela Articulação. Eles ampliaram de maneira significativa, contudo, a identidade política do grupo dirigente do partido, quase sempre em direção a classes sociais marginalizadas. Em segundo lugar, as três dimensões de expansão partidária que aqui analisamos, e que permitiram ao PT superar os obstáculos institucionais encontrados, reafirmaram ainda mais, todos eles, a identidade “outsider” do partido, na medida em que essa expansão significou o crescimento constante do partido para classes ainda mais excluídas do que a do sindicalismo paulista da década de 1980.

Assim, a manutenção da identidade “outsider” foi uma consequência das estratégias de expansão adotadas, não guardando relação necessária com os momentos de radicalismo ou moderação ideológicas do partido. O reforço dos laços com classes excluídas foi uma constante no crescimento partidário, ainda que em momentos de inserção menos conflituosa nas instituições representativas e em consonância com o estabelecimento de elos também com o “establishment” político. Assim, os recursos políticos mobilizados pelo partido para se expandir foram em larga medida diferentes daqueles usualmente empregados no sistema político nacional. Desse modo, temos dois processos que correm de maneira paralela na evolução

¹⁹⁹ Sobre os efeitos políticos do neoliberalismo na década de 1990, ver por exemplo UGÁ (2008); FREITAS (2016).

histórica do partido e que tornam complexa a análise de sua inserção na ordem política: de um lado, a moderação de seu programa; de outro, um processo de crescimento movido por forças sociais que contribuíram para expor ainda mais o caráter “outsider” do partido.

4.3. A inserção desigual

A natureza “outsider” do PT andou lado a lado com uma inserção distinta daquela de partidos tradicionais nas instituições políticas nacionais. É provável que ambos tenham se reforçado mutuamente: a dinâmica particular de inserção institucional incentivou as estratégias de crescimento baseada no apelo às classes excluídas, ao mesmo tempo em que esse apelo limitou a presença petista no “establishment” político. É certo que esse é também o período em que o PT começa a viver de maneira mais intensa a entrada nas instituições representativas e sofre, portanto, as consequências disso em sua dinâmica interna, como a maior dependência do Estado e sua aproximação com os interesses dominantes do país.²⁰⁰ O que queremos, contudo, é observar a complexidade desse processo, que inibiu o partido de ser plenamente incorporado ao “establishment” político nacional e implicou um processo de inserção com alto potencial de conflito.

Quando destacamos a dificuldade de o partido ser aceito pelo “establishment”, queremos sublinhar a existência de obstáculos que o poder político estabelecido pode impor ao crescimento do partido “outsider”. Em um sistema político relativamente aberto, isso não é tarefa simples. Contudo, podemos mencionar alguns fatores bem conhecidos da história política nacional. O acesso desigual a recursos públicos e privados, especialmente nas primeiras décadas da história petista; a cobertura negativa da imprensa, quando não o silenciamento de pautas caras ao partido; o uso discriminatório dos recursos jurídicos e legais, de que podemos citar desde a proibição de campanhas televisivas em espaços abertos em 1994 até a influência decisiva do judiciário em 2016 na deposição de Dilma Rousseff²⁰¹; a maior dificuldade de o partido estabelecer e manter amplas alianças com partidos do “establishment” quando na

²⁰⁰ A discussão mais completa sobre as mudanças institucionais vividas pelo partido nesse período é feita por RIBEIRO (2010).

²⁰¹ Refiro-me em primeiro lugar ao papel do STF. A Corte manteve Eduardo Cunha na presidência da Câmara durante todo o processo de “impeachment” para julgá-lo impróprio para tal pouco tempo depois; e decidiu que Lula não poderia ser ministro. Em segundo, às ações da operação Lava-Jato e sua influência sobre a mídia, como se verificou na liberação ilegal de gravações de Dilma Rousseff por Sérgio Moro.

oposição ou em prol de uma agenda política que fira os interesses econômicos dominantes. Sem falar, é claro, no uso da violência e da coerção contra militantes em periferias urbanas e na fronteira agrícola, que impedem o desenvolvimento de partidos “outsiders” em grandes áreas do país.

Para desenvolver essa discussão, não vamos analisar situações específicas em que casos como os supracitados possam ter ocorrido. Antes, o objetivo é analisar a inserção sistêmica do PT na ordem política nacional. Com esse fim, comparamos alguns dados da inserção do PT no sistema com a de outros dois partidos que se afirmaram como pilares centrais do “establishment” nacional nos primeiros 30 anos de vida do novo governo civil, PMDB e PSDB.²⁰² A eleição para a presidência da república constituiu importante passo na emergência do PSDB. Com efeito, esse traço e sua persistente competição com o PT pelo cargo ajudaram a construir a ideia de que os dois partidos desempenhavam funções semelhantes no sistema político nacional.²⁰³ O que pretendemos mostrar, entretanto, a inserção do PT no sistema seguiu caminho diverso, mais lento, tortuoso e com menor aceitação, que aquele seguido por tucanos e pemedebistas.

Desde a origem, a pedra angular do concerto federativo brasileiro foram os estados. Neles os partidos do “establishment” nacional organizaram suas bases políticas e estenderam o alcance de sua influência para os municípios e para o governo federal.²⁰⁴ No curso da transição política que pôs fim à ditadura militar, novamente os estados assumiram protagonismo e não tardou para que os principais partidos se organizassem ao tradicional modo da ordem política brasileira. Em 1982, o PMDB encontra nas eleições estaduais a chance de empreender sua mutação: de frente parlamentar opositorista a novo partido da ordem, fincado, principalmente, nos estados do país. O PSDB, originado de cisão parlamentar do PMDB, também logo se afirmou em estados chave da federação, principalmente São Paulo e Minas Gerais.²⁰⁵ a partir de 1994, os tucanos governaram o primeiro ininterruptamente; a partir de 1998, têm seguidas candidaturas competitivas no segundo, tendo governado 12 dos 20 anos entre esse ano e 2018.

A evolução do PT, diferentemente, se deu a despeito de sua exclusão do governo federal e do limitado acesso às máquinas públicas estaduais. A tabela 23 mostra o número de governos estaduais conquistados pelos três partidos.

²⁰² Sobre o papel dos dois partidos na constituição da nova ordem política, ver capítulo 3.

²⁰³ Ver Introdução deste trabalho.

²⁰⁴ Ver capítulo 2 dessa tese. Sobre o poder dos estados na nova república, ver também ABRUCIO (2002).

²⁰⁵ Para uma análise do desenvolvimento da burocracia partidária do PSDB, ver GUARNIERI (2009).

Tabela 23 — Evolução do número de governos estaduais

	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
PMDB	9	22	7	9	6	5	7	5	7
PSDB	-	-	1	6	7	7	6	8	5
PT	0	0	0	2	3	3	5	5	5

Fonte: O autor, 2019.

Como se pode notar, o PMDB é o partido que elegeu o maior número de governos estaduais desde sua fundação. Desde a primeira eleição disputada, a legenda conseguiu número significativo de cargos. O número que se destaca é o das eleições de 1986, realizadas logo após o Plano Cruzado, em que o partido conquistou 22 dos 23 governos estaduais. Herdeiro do MDB, o partido conta desde os primeiros anos do novo regime civil com extensa capilaridade pelo território nacional, servindo de abrigo aos mais diversos grupos políticos regionais. Depois disso, acompanhando o desempenho do partido no Congresso, o número de governos diminuiu, na medida em que deixou de ser hegemônico no sistema; contudo, manteve decidida influência, ainda que de natureza diversa.²⁰⁶

O PSDB, por sua vez, nasce do PMDB, mas na cisão mantém apenas parte da máquina partidária pemedebista. Como se pode ver, em 1990 apenas um governo de estado foi conquistado, o do Ceará. Ainda assim, o crescimento do partido nesse âmbito é surpreendente. Na eleição seguinte já contava com número significativo de governos estaduais e permaneceu dentre os maiores partidos nesse quesito até 2018. Como se pode notar, o salto do PSDB ocorre nas eleições de 1994, na primeira vitória presidencial do partido, quando elege também seis governadores.

O desempenho de PSDB e PMDB contrasta com o do PT, que, embora criado em 1979, demorou 15 anos para eleger seus primeiros governadores. Ainda assim, as duas primeiras unidades federativas foram o Distrito Federal e Espírito Santo, ambos pequenos e com significativa influência da capital sobre o desfecho das eleições. Apenas em 1998 o PT elege governadores para outros estados: Mato Grosso do Sul, Acre e, principalmente, Rio Grande do Sul, onde o partido constituíra sólida base política. Nos dois outros estados centrais para o PT, São Paulo e Minas Gerais, o partido não conseguiu traduzir essa base em vitórias para o governo estadual em São Paulo, e apenas uma vez, em 2014, em Minas Gerais. Ademais, o caso gaúcho

²⁰⁶ O caráter de veto das coalizões pemedebistas foi discutido no capítulo 3.

é revelador da lenta evolução partidária até a conquista do governo, diferentemente de legendas tradicionais, onde a adesão do “establishment” ao partido leva a rápida conquista de governos estaduais.

Devemos ainda sublinhar algumas diferenças entre PT e PSDB, as duas principais legendas a figurar nas disputas presidenciais da história recente brasileira. Em primeiro lugar, o crescimento tucano foi rápido e reagiu de imediato ao protagonismo adquirido em 1994. Diferentemente, o número de governadores eleitos pelo PT não se modificou em 2002 mesmo com a eleição presidencial. Apenas a partir de 2006 o partido começa a apresentar resultados mais consistentes nesse âmbito. As seguidas derrotas tucanas na competição pela presidência, por outro lado, não abalaram a sólida posição desse partido entre aqueles com maior número de governos.

A tabela 24 ajuda a dar corpo a esse argumento, pois mostra a evolução do número de prefeituras de cinco partidos no período de 20 anos. Se a análise dos governos estaduais mostra a evolução de um aspecto central do concerto federativo brasileiro, a evolução do número de prefeituras, por sua elevada quantidade, diminui o risco de que casos excepcionais interfiram em nossa análise geral. Ademais, quantidade de prefeituras é importante não apenas por indicar o crescimento do partido, mas também sua capilaridade no heterogêneo tecido social brasileiro. Podemos acrescentar ainda que a situação de fragilidade financeira e política dos municípios deixa-os extremamente dependentes de boas relações com os governos estaduais, e, por consequência, com o “establishment”. A escolha de um ou outro partido indica a percepção dos candidatos a prefeito em relação não apenas às chances de vitória que obterá, mas também ao acesso a recursos públicos uma vez eleitos. Portanto, espera-se que haja alguma relação entre a proximidade com os governos estaduais e o desempenho em número de prefeituras eleitas. A tabela contempla a evolução do número de prefeituras entre 1996 e 2016, pois os dados fornecidos pelo TSE a partir dessa data apresentam maior consistência. O período coberto, entretanto, é suficientemente longo para tecermos importantes observações.

Tabela 24 — Evolução do número de prefeituras²⁰⁷

Partido/Ano	1996	2000	2004	2008	2012	2016
PMDB	1311	1260	1065	1202	1030	1042
PSDB	933	992	877	791	703	812
PFL/DEM	937	1027	789	496	278	268
PPB/PP	526	619	553	551	481	498
PT	116	200	422	557	651	263

Fonte: O autor, 2019.

O predomínio do PMDB durante todo o período analisado, nesse sentido, é esperado, por ser esse o partido que esteve presente com maior frequência e de maneira mais estável em governos no âmbito estadual e federal. Do ponto de vista do nosso argumento, é o membro com lastro mais amplo no irregular “establishment” nacional. Mais interessante é o caso do PSDB, que apresenta alto número de prefeituras já em 1996, poucos anos após sua fundação. O dado é compatível com seu bom desempenho em outros espaços institucionais. Em 10 anos de vida política, o PSDB saltou de 38 deputados eleitos em 1990, para uma bancada de 99 parlamentares em 1998, número jamais alcançado pelo PT. Seu crescimento mostrou-se avassalador após a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994. Em pouquíssimo tempo o partido passou a figurar entre aqueles de maior capilaridade no país, chegando em 2000 com 933 prefeituras.

O número de prefeituras relaciona-se com o protagonismo de tucanos e pemedebistas nos governos estaduais. Bem posicionados nesse âmbito, os dois partidos lograram manter-se por todo o período entre 2002 e 2016 no controle de número maior número do que o PT. Este, por sua vez, apresentou um crescimento flagrantemente mais lento, mesmo depois de aberto à uma política ampla de alianças e no controle de importantes máquinas estaduais e do governo federal. Por todo o período, o partido encontrou um “establishment” político menos aberto ao seu crescimento. A evolução das prefeituras petistas guarda menor relação com o controle das máquinas públicas estaduais e federal do que a dos principais partidos do “establishment”. Na verdade, em São Paulo, Minas Gerais e até 1998 no Rio Grande do Sul, não apenas o PT

²⁰⁷ Levantamento do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON-IESP/UERJ). O ano de 1996 é o marco inicial por problemas na base de dados do TSE.

encontra dificuldade para eleger governadores, apesar do bom desempenho em municípios importantes desses estados, como tampouco verificamos a relação inversa: ele elege prefeitos a despeito de realizar acirrada oposição aos governos estaduais.

É interessante notar, nesse ponto, a evolução dos dois herdeiros da Arena, partido de apoio ao regime militar: o PP e o DEM. Enquanto o PP consegue manter-se com posição de destaque, tendo participado de governos petistas em âmbito federal e estadual, desde a chegada do PT ao governo federal, o DEM, antigo PFL, inicia uma forte derrocada, principalmente pelo crescimento da popularidade do PT no Nordeste brasileiro. É interessante notar, entretanto, que o PT não se beneficia na mesma proporção, evidenciando, assim, que mesmo em situação de avanço na popularidade do partido, os grupos políticos locais apresentaram notória resistência à legenda.

Esse cenário difere daquele em que figuram apenas as cidades com segundo turno, qual seja, as com mais de 200 mil eleitores ou capitais de estado. Essas cidades, com vida social mais complexa, são aquelas em que esperamos encontrar maior receptividade ao PT nas suas primeiras décadas de história, na medida em que, seguindo o argumento geral deste trabalho, o aumento da urbanização e o crescimento populacional abalaram o sistema político nacional e, conseqüentemente, o domínio de seu “establishment”. Não reproduzimos aqui o argumento de que os municípios de maior escolaridade tendem a votar em programa de uma ou outra feição ideológica. Antes, queremos sublinhar que a complexidade social da vida urbana cria um contexto de maior dificuldade para se estabelecer controle político, via coerção inclusive, e, portanto, de maior abertura ao crescimento de partidos “outsiders”.

Os dados analisados, nesse caso, são mais recentes, mas incluem o ano de 2000, quando o PT ainda estava na oposição:

Tabela 25 — Prefeituras em cidades com segundo turno²⁰⁸

	2000	2004	2008	2012	2016
PSDB	12	15	13	15	29
PT	17	18	21	16	1
PMDB	9	8	17	10	14

Fonte: O autor, 2019.

²⁰⁸ Cidades em que o segundo turno é possível, dado o número de eleitores ou a condição de capital estadual. A coleta de dados se deu com apoio do NECON. Novamente aqui foram selecionados os dados que apresentavam maior consistência e menor possibilidade de erro.

A tabela 25 mostra que enquanto o PT ainda patinava nos pequenos municípios e estados, desde seu período oposicionista já apresentava vigoroso crescimento nas maiores cidades do país, figurando como partido de melhor desempenho nesse âmbito. Essa situação se manteve até 2016, ano da crise política mais forte enfrentada pelo partido, e cujas razões não discutiremos por ora. Foi nos grandes municípios e regiões metropolitanas de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, principalmente, que o partido conseguiu a musculatura necessária para disputar de forma competitiva a presidência da república.

Reforçamos, aqui que esse padrão de evolução institucional é compatível com todas as dimensões do projeto de expansão “outsider” que garantiram à legenda posição proeminente no sistema mesmo antes da vitória presidencial em 2002. Ou seja, baseada fundamentalmente nos centros urbanos médios e grandes, onde desde a década de 1980 o partido cultivou laços com sindicatos, movimentos sociais de origem urbana. Mesmo os de origem camponesa foram importantes nesse processo, uma vez que se fazem presentes na vida política de cidades médias dos estados em que o PT cresceu de maneira mais vigorosa, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Com efeito, essas cidades continuaram a ser importante base política para o petismo mesmo depois de iniciado o período em que assumiu a presidência da república. Na tabela 26 é possível verificar como o PT continuou a priorizar esse tipo de disputa.

Tabela 26 — Candidaturas lançadas em cidades com segundo turno²⁰⁹

	2000	2012	2016
PT	66	68	57
PSDB	53	49	56
PMDB	44	38	43

Fonte: O autor, 2019.

É importante destacar também o lugar do PSDB, que lança mais candidatos e elege mais prefeitos nessas cidades que o PMDB. Diferentemente da evolução dos estados e pequenos municípios, onde pareceu prevalecer uma dinâmica distinta da presidencial, o protagonismo dos dois em eleições presidenciais encontrou algum paralelo na disputa pelas cidades mais

²⁰⁹ Coleta de dados no âmbito do NECON. Novamente aqui foram selecionados os dados que apresentavam maior consistência e menor possibilidade de erro.

importantes do país. O PSDB, nesse sentido, apresentou-se no período analisado tanto como um partido capaz de ter protagonismo nesse espaço, em que o PT por muito tempo se mostrou mais forte, quanto no âmbito estadual, em que a máquina política pemedebista manteve por décadas sua força. Como nas tabelas anteriores, o ano discrepante é o de 2016, quando o PT perde candidatos em importantes cidades, frente à crise vivida.

Conforme mencionamos ao analisar os dados da tabela 24, o processo de deposição de Dilma Rousseff e do PT da presidência teve efeito desastroso no desempenho eleitoral do partido, tendo ele obtido apenas uma prefeitura dentre as cidades com segundo turno no país. Entre 2012 e 2016, o partido perdeu algo em torno a 10 milhões de votos no país, uma redução sem paralelo na história dos grandes partidos nacionais.²¹⁰ Esse fato, embora também explicado pela aguda crise econômica que se iniciava, pode também ser sintoma da inserção precária do PT no “establishment” nacional. Ou ainda, revela, embora não exclusivamente, uma ação vigorosa desse “establishment” para eliminar o protagonismo de um ator indesejado. Um sinal que pode corroborar esse argumento é o acelerado processo de isolamento político do partido durante todo o ano de 2016, o que, por sua vez, potencializou os efeitos da insatisfação popular nas instituições, tanto na deposição de Dilma Rousseff quanto no resultado do pleito de 2016.

Se no âmbito do Congresso o isolamento político do partido ficou expresso na derrota para Eduardo Cunha (PMDB-RJ) na eleição para a presidência da Câmara em 2015 e na crescente infidelidade parlamentar de partidos detentores de ministérios, podemos verificar fenômeno semelhante também nas eleições municipais de 2016. Para tanto, levantamos o número médio de partidos coligados, novamente para PT, PMDB e PSDB, considerando o total de municípios e apenas as cidades com segundo turno. Os anos selecionados, 2000, 2012 e 2016 representam um período que se inaugura com o PSDB na presidência e o PT na oposição, em 2000, o inverso em 2012 e, por fim, a deposição petista em 2016.

²¹⁰ Dados do TSE.

Tabela 27 — Tamanho médio das coligações em eleições municipais (todos os municípios)²¹¹

	2000	2012	2016
PT	1,84	4,6	4,05
PSDB	3,3	5,43	6,14
PMDB	2,97	5,36	5,61

Fonte: O autor, 2019.

Tabela 28 — Tamanho médio das coligações eleições municipais (municípios com segundo turno)

	2000	2012	2016
PT	3,18	6,56	3,07
PSDB	5,33	7,08	8,32
PMDB	5,07	7,11	7,4

Fonte: O autor, 2019.

Podemos notar de início o incrível crescimento do número médio de partidos coligados ao PT entre 2000 e 2012, decorrência tanto de sua maior abertura a coligação, quanto de sua vitória presidencial. A parceria com o PT mostrou-se atrativa aos partidos do “establishment” do país, na medida em que poderia garantir maior acesso a recursos do governo federal ou de estados a ele alinhados. Em 2016, por outro lado, notamos uma pequena queda no número médio de partidos coligados no conjunto de cidades e, de maneira significativa, uma queda abrupta no número de partidos coligados nas maiores cidades do país: de 6,56 em média para 3,07. Uma queda de mais de 50%.

Dos fatores que elencamos como causas para o baixo número de partidos coligados em 2000, a questão da estratégia partidária pesa menos que em 2016. Embora, de fato, o PT tenha tentado evitar coligações com partidos que apoiaram a deposição de Dilma Rousseff, isso não foi obstáculo à formação de amplas coligações em diversas circunstâncias. Os exemplos de

²¹¹ Dados coletados no site do TSE. O partido não necessariamente é o cabeça de chapa dessas coligações.

situações assim são inúmeros: o apoio de PR e PROS²¹² a Fernando Haddad (PT) em 2016, o esforço de Fernando Pimentel (PT) em atrair o PMDB para sua coligação de reeleição ao governo do estado em 2018, o aceno a políticos do PMDB como Renan Calheiros e Eunício de Oliveira em apoio à candidatura presidencial do PT no mesmo ano.

O isolamento petista poderia se explicar, assim, pela menor oferta de recursos aos partidos aliados em razão de sua demissão da presidência. Nesse sentido, é importante que comparemos a evolução das coligações petistas com tucanos e pemedebistas. Com relação aos tucanos, é importante notar que a condição oposicionista influenciou pouco seu arco de alianças. Vemos que as coligações tucanas tenderam a crescer entre 2000 e 2016. Ainda que consideremos o aumento da fracionalização partidária no período como um fator estrutural que tenda a aumentar as coligações, o resultado ainda é contrastante com o ocorrido nas coligações com presença petista. O mesmo acontece com o PMDB. Apesar de a imagem do partido ter sido tão ou mais danificada que a petista, isso parece ter influenciado pouco em 2016 tanto a indisposição eleitoral com a legenda, quanto a disposição de outros partidos em tê-lo em suas coligações.

A questão das alianças eleitorais suscita o debate acerca das razões pelas quais verificamos uma entrada nas instituições mais lenta para PT quando comparado a PSDB e PMDB. Ou seja, cabe questionar se a maior ou menor abertura a alianças eleitorais não seria, na verdade, a causa fundamental das diferenças observadas na inserção dessas três agremiações. Entendemos que a dificuldade em se coligar é uma das causas da natureza distinta da evolução do PT, mas achamos pouco crível a hipótese de ser ela causa fundamental. Nesse sentido, chamamos a atenção para o fato de que a estratégia de alianças compõe um quadro mais amplo, de que é parte a própria percepção do partido acerca de suas possibilidades de crescimento. Essa percepção, por sua vez, está lastreada em experiências que envolvem, no caso, décadas de trajetória política e centenas de pleitos municipais e estaduais. Ou seja, a própria decisão de coligar-se ou não envolve ao menos três fatores que devemos considerar: a vontade do partido; a estrutura de competição montada; e, por fim, a reciprocidade das demais legendas.

Assim, embora a falta de disposição petista para alianças eleitorais tenha sem dúvida pesado para seu padrão de inserção, acreditamos também ser importante acrescentar a maior predisposição do “establishment” nacional a isolar o PT, à diferença da experiência dos demais partidos. Na presidência, o PSDB conseguiu usar a máquina pública crescer mais do que

²¹² Embora não tenham apoiado oficialmente a deposição de Dilma Rousseff, são inúmeros os deputados da legenda que o fizeram sem que tenham recebido punição das legendas.

conseguiram os petistas. Na oposição, os tucanos mantiveram amplo arco de alianças, inclusive com partidos aliados ao governo federal. Poderia se argumentar que o PSDB usou, para tanto, a máquina estadual paulista. Responderíamos a isso com o argumento de que o controle dos governos de Minas e Bahia não foram o suficiente para que petistas evitassem o isolamento em 2016. As coalizões do PT, nesse sentido, mostraram-se mais sensíveis à condição petista de governo ou oposição do que as tucanas.

Em suma, procuramos mostrar como a integração do PT ao sistema político nacional foi substancialmente diverso do processo tradicional. Diferentemente do eixo entre estados e o governo federal, próprio do concerto federativo brasileiro, o PT cresce em torno de outro eixo, que se estabelece entre as cidades médias e grandes e o governo federal. Podemos afirmar, assim, que tanto PSDB, quanto PMDB atuaram com maior desenvoltura no “establishment” do que o PT. É possível, assim, caracterizar como desigual a inserção deste partido em comparação com os dois primeiros. Acreditamos que essa diferença é em larga medida explicada pelo caráter “outsider” do PT e das consequências que decorrem dessa condição, qual seja: diferente acesso aos recursos públicos e um diferente padrão de relacionamento com o “establishment” do país.

4.4. Radicalismo e moderação: o PT e o “establishment”

A relação do PT com o “establishment” nacional variou enormemente durante sua história, flutuando entre posturas mais moderadas e críticas radicais das instituições vigentes. A ideia base que se constituiu na ciência política e na imprensa especializada é a de que a percepção petista sobre a ordem nacional se moderou à medida que o partido se integrava a ele. Acreditamos que essa ideia, embora correta em seu sentido geral, seja insuficiente para explicar a experiência de inserção petista na ordem política e a evolução de seu discurso.

Lembremos que a ação política do sindicalismo autêntico e, depois, da Articulação era refratária à ideia de um socialismo revolucionário e ao papel do partido como dirigente das massas. A ênfase na representação política sempre reservou à legalidade institucional alguma importância para a maioria dos dirigentes petistas, de modo que em nenhum momento a participação ou não do PT nelas e no processo eleitoral foi uma questão séria no partido.

Podemos ilustrar a forma como essa visão era naturalizada no partido desde seu início com a seguinte passagem de seu Manifesto de fundação:

“[O PT] Nasce, portanto, da vontade de emancipação das massas populares [...] O PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores. Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade.”²¹³

Isso não é dizer que a Articulação é, por princípio, moderada em sua relação com o “establishment”. Pelo contrário, em suas formulações encontramos críticas mais radicais que a pemedebista ao processo de transição e sua legislação partidária, por exemplo, como podemos ler na Declaração Política de 1979, já feita com a contribuição dos sindicalistas “autênticos”:

“Repudiamos, portanto, a extinção dos atuais partidos políticos ou a criação de novos por ato de força do regime, que não consegue enfrentar politicamente os seus adversários, e defendemos a mais ampla liberdade de organização e expressão política.”²¹⁴

Também no manifesto de fundação da corrente, podemos encontrar a seguinte trecho:

“Tudo isso não se consegue sem conquistas democráticas efetivas, como a revogação – e não a revisão – da Lei de Segurança Nacional, a ampliação dos direitos de organização política e sindical de todos os assalariados, aí incluídos os servidores públicos, a reformulação da CLT, a garantia do direito de greve e a extensão dos direitos sociais e políticos aos trabalhadores do campo.”²¹⁵

A passagem é relevante porque amplia a crítica às instituições do país para além daquela ao período militar. Notemos, por exemplo, a menção à CLT, ponto nodal do programa do sindicalismo “autêntico” e dos principais quadros da Articulação ao menos até o início da década de 1990. Também durante a década de 1980, o partido se notabilizou por não reconhecer o colégio eleitoral que elegeu de maneira indireta Tancredo Neves e expulsar os parlamentares petistas que dele participaram.

Quanto à Assembleia Constituinte, o partido dela participou ativamente e assinou-a ao fim. Entretanto, votou contra seu texto final para demonstrar sua insatisfação com o teor do novo regime que iria vigor a partir de então. A nova Constituição nasce sob crítica cerrada do PT, uma vez que ela representava, quando de sua promulgação, o resultado final do

²¹³ Manifesto de Fundação do PT, 10 de fevereiro de 1980. P. 2.

²¹⁴ Declaração Política: um partido para os oprimidos e explorados, 13 de outubro de 1979.

²¹⁵ Documentos Básicos da Articulação dos 113. IN: *DESVIOS*, nº2, agosto de 1983. P. 63.

reerguimento do “establishment” nacional sob o signo da “transição moderada”.²¹⁶ É significativo, entretanto, que a atuação petista na Constituinte tenha sido feita com base em um projeto base alternativo, elaborado por Fábio Konder Comparato. Embora lastreada em uma crítica radical às instituições representativas e à propriedade privada, a alternativa petista também previa essas duas instituições, embora qualificando-as com traços de democracia participativa e função social da propriedade. Em suma, a hostilidade petista em relação à nova Constituição é representativa da radicalidade de seu principal grupo político, dentro, no entanto, dos limites impostos pelo conceito de representação política.

Ainda assim, esse radicalismo possível da Articulação permitiu a construção de um frágil equilíbrio entre, de um lado, a ênfase da corrente na importância da representação política e, de outro, a estratégia de ruptura revolucionária defendida por correntes marxistas no partido.²¹⁷ A extensão da influência destas no partido atingiu o auge em fins da década de 1980, de modo que encontramos o seguinte trecho na resolução política aprovada no V Encontro de 1987:

“Nessas condições, o Estado socialista terá de desenvolver esforços tanto para estabelecer uma legalidade nova, democraticamente construída e válida para todos, como manter e/ou criar mecanismos de participação e consulta popular nos mais diferentes níveis e nas relações entre tais níveis. A participação operária e popular na gestão das fábricas, das granjas e fazendas, dos bairros e conjuntos residenciais, das comunidades, vilas e distritos é de suma importância para o funcionamento de uma extensa democracia de base. Entretanto, talvez essa não seja a questão-chave da democracia no socialismo. Os problemas mais sérios vão Resoluções de Encontros e aparecer nas relações entre os mecanismos democráticos de participação e consulta na base com os mecanismos de participação e consulta nos níveis intermediários e superiores do poder.”²¹⁸

A ideia de uma legalidade nova, produzida a partir da radicalização democrática constitui a abordagem mais radical que o PT já teve em sua história, uma vez que questionava a legitimidade das instituições existentes e se propunha construtora de novo regime jurídico, com base na participação direta dos movimentos organizados. Uma concepção que diminui, portanto, a importância das instituições representativas no regime político. Ela representa, porém, um equilíbrio interno no partido, em que a ideia de participação no governo representativo, defendida aguerridamente pela Articulação, se combinaria com a ideia de lenta transformação das instituições em direção ao socialismo.

²¹⁶ Ver capítulo 3.

²¹⁷ Para uma análise sobre os dilemas programáticos de partidos de esquerda, ver SARTI (2006).

²¹⁸ Resolução Política do V Encontro Nacional do PT, 6 de dezembro de 1987. Pp. 13-14.

Encontramos esse equilíbrio como cerne do programa petista ainda nas eleições de 1994, mesmo sendo esse um momento inicial de ênfase dos dirigentes da Articulação no conceito de combate à pobreza, que, como discutimos, é em larga medida contraditório com a ideia de mudança revolucionária. Lembremos ainda que o intuito principal era expandir a influência eleitoral do partido para as camadas mais marginalizadas da sociedade, sendo esse o sentido principal das caravanas da cidadania e do Instituto da Cidadania, ambos constituídos para a campanha de Lula. A centralidade do conceito de cidadania no programa de 1994 é claro, como se manifesta, por exemplo, na seguinte passagem:

“O programa é de um governo que se empenhará na radicalização da democracia política através a expansão da democracia econômica e social do país. Esta meta - em realidade um processo - será atingida por meio da universalização da cidadania, do respeito aos direitos humanos, da constituição de um espaço público em que se criem novos direitos, garantidos a igualdade e respeito às diferenças de ideias, religiões, etnias, gênero, idade, orientação sexual e opções de vida.”²¹⁹

Ainda assim, encontramos no documento o esforço de equilíbrio com as proposições de socialismo revolucionário, por meio do termo Revolução Democrática. Nele o partido tenta sintetizar a ideia de transformação socialista por meio da radicalização democrática, tal como nos termos do V Encontro, de 1987. No programa de 1994 encontramos a seguinte passagem:

“A socialização da política do poder exigirá reformas institucionais, mecanismos de controle social, democracia direta e a democratização dos meios de comunicação. Desta forma, o bloco social interessado nas reformas democráticas e populares ampliará sua força e estabelecerá sua hegemonia na sociedade brasileira.

“Não contrapomos, portanto, o nosso Governo democrático e popular com a luta pelo socialismo. Lutamos pelo fim da exploração e da injustiça. Lutamos para que homens e mulheres de todas as etnias e origens sociais desenvolvam plenamente suas potencialidades.”²²⁰

Assim, embora o plano de governo de 1994 revele a nova etapa de ampliação da corrente predominante do PT, o radicalismo desse grupo em relação às instituições mantinha-se relativamente elevado e, portanto, permitia a manutenção do equilíbrio programático dentro do partido que se forjara em 1987.

A mudança mais profunda na política do partido deu-se somente entre 1995 e 2002. Nesse período, o partido gradualmente muda sua estratégia e discurso. De um lado, modera seu plano de governo: enfatiza políticas públicas em detrimento da crítica institucional e retira o termo socialismo do documento já em 1998. Em 2002, publica a Carta ao Povo Brasileiro e se

²¹⁹ *Bases do Programa de Governo. Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil.* 1994. P. 5.

²²⁰ *Ibid.* P. 16.

compromete a respeitar contratos e instituições vigentes. Ao mesmo tempo, abre o partido a uma política de alianças mais ampla ao incluir o PL na chapa vencedora de 2002, com a indicação do empresário José Alencar a vice-presidente.

Alguns fatos são usualmente destacados pela importância que têm na evolução do programa partidário. Em primeiro lugar, é o momento em que a Articulação assume novamente o controle do partido, com a eleição de José Dirceu para a presidência da legenda em 1995, e constitui o assim chamado “campo majoritário” para reduzir ao máximo a influência das correntes oposicionistas na direção partidária. Em segundo lugar, entre 1996 e 2002 o partido consegue vitórias eleitorais expressivas, e a influência dos novos mandatários e das políticas públicas realizadas nas cidades e municípios ganha proeminência no programa e discurso partidários. O êxito eleitoral fortalece a centralidade do conceito de cidadania e das políticas públicas como o cerne da ação partidária. Por outro lado, o maior acesso aos recursos políticos das instituições representativas traz a maior parte do partido para o projeto da Articulação, de maneira que a influência das correntes menores diminui sensivelmente.²²¹

Embora não seja nosso intento reduzir a influência desses dois fatores na mudança do programa petista, queremos, no entanto, envolvê-los em uma experiência mais ampla que reputamos fundamental para a compreender a evolução do partido. É precisamente esse o momento em que se dá reorganização do “establishment” pelas mãos do PSDB sob o signo da estabilidade e se consolida, portanto, o novo regime de governo civil no país.²²² As novas circunstâncias afetaram sensivelmente o PT e sua estratégia de inserção. A percepção sobre a nova força do “establishment” nacional é notória a partir de então. Na Resolução de Conjuntura, aprovada no X Encontro, em 1995, encontramos a seguinte passagem:

“A nossa derrota e a ascensão da aliança PSDB-PFL quebraram o quase equilíbrio estratégico que dificultava o ajuste neoliberal durante os governos Collor e Itamar. O novo quadro deu mais iniciativa e margem de manobra às forças conservadoras, especialmente na relação com o Legislativo, facilitando reformas antipopulares da Constituição. O governo conta, hoje, com um bloco de mais de 300 deputados e dois terços do Senado, controlando as presidências das duas casas do Congresso. A atual aliança no poder, além de maior iniciativa parlamentar, articula os grandes grupos econômicos, conta com a benevolência do Judiciário e com fortíssimo apoio da mídia.”²²³

No documento do XI Encontro, em 1997, encontramos a seguinte passagem:

²²¹ Uma análise das mudanças entre 1989 e 1994 pode ser encontrada AMARAL (2003).

²²² Ver capítulo 3.

²²³ *Resolução de Conjuntura Política. X Encontro do PT*. Guarapari, 20 de agosto de 1995. P. 1.

“A aprovação da emenda da reeleição reafirmou a força do compromisso histórico conservador que levou FHC à Presidência, apoiado na mais ampla coalizão das classes dominantes de nossa história republicana. FHC foi a solução das elites empresariais e políticas para retomar o projeto neoliberal, impedir a eleição de Lula e a adoção de um programa democrático e popular de enfrentamento da crise nacional.”²²⁴

Em ambos os casos, o que se ressalta é a força do novo governo no Congresso. Em seus dois mandatos, Fernando Henrique conduziu uma série de reformas constitucionais contra as quais a oposição petista não se mostrou tão efetiva quanto nos governos anteriores, em que pese a crescente bancada parlamentar do partido e a atuação em conjunto com PDT e PCdoB. As reformas econômicas atingiram o sindicalismo brasileiro e quebraram a espinha dorsal de sua ação grevista. Na década de 1990, com a fragmentação do mundo do trabalho e o elevado desemprego, o número de sindicalizados no país reduziu-se de maneira aguda. No mesmo período, a direção da CUT iniciou um conjunto de mudanças em sua organização para tentar se adaptar aos novos tempos. Em particular, destacamos seu ingresso na Confederação Sindical Internacional, de corte flagrantemente anticomunista, com o propósito de se organizar internacionalmente contra as reformas neoliberais em curso.²²⁵

A transformação no discurso petista durante esse período, assim, não implica apenas uma moderação, mas uma reconfiguração de seu discurso para realizar oposição ao programa neoliberal. São inúmeros os exemplos que ilustram esse novo momento. O programa de governo de 1998 organiza-se fundamentalmente como contraponto ao governo de Fernando Henrique Cardoso.²²⁶ As críticas à legislação trabalhista cessam e a mesma começa a ser defendida no Congresso e, esporadicamente, nos encontros partidários.²²⁷ Principalmente, houve uma completa inversão da postura partidária acerca da Constituição de 1988, ambos objetos de cerrada crítica do PT durante a maior parte de sua história. Passados dez anos da inauguração do novo regime, o PT passava de crítico da nova ordem a seu principal defensor no Congresso.

É interessante, nesse sentido, constatar que a Carta ao Povo Brasileiro, divulgada em 2002 como parte da campanha presidencial de Lula, tem na ideia de estabilidade elemento central. Trata-se, antes de tudo, de uma ponte do partido com o “establishment”, reorganizado, precisamente, sob esse signo, e de uma aceitação dos novos marcos estabelecidos na ordem

²²⁴ *Resolução Política do XI Encontro do PT*. Rio de Janeiro, 31 de agosto de 1997. P. 1.

²²⁵ FREITAS (2016).

²²⁶ AMARAL (2003).

²²⁷ FREITAS (2016).

política sob liderança do PSDB. Dentre as cinco vezes em que o termo é usado, nas quatro páginas do documento, encontramos a seguinte passagem:

“A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer.”²²⁸

Ou ainda: “A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros.”²²⁹

Portanto, em que pese o crescimento institucional da legenda, o PT viu-se em posição defensiva tanto em sua atuação legislativa quanto em sua base sindical. Assim, as mudanças programáticas estão intrinsecamente ligadas à experiência de consolidação do novo regime civil e à percepção da renovada força do “establishment” nacional e dos limites que isso impunha ao crescimento do partido. Temos uma situação contrastante com a da década de 1980, quando o radicalismo petista decorria de sua quase absoluta exclusão do sistema político e a expansão via sindicalismo e movimentos sociais mostrou-se adequada à nacionalização da legenda. Em meados da década de 1990, diferentemente, o partido viu barreiras serem erguidas também no sindicalismo.

Em conclusão, ressaltamos que a relação do PT com as instituições, e da Articulação em particular, variou não apenas por causa da assimilação dos interesses e discurso do “establishment”, mas também em função de como vislumbrava sua possibilidade de inserção plena e protagonista no sistema político. Esse ponto é de grande relevância, uma vez que, desse modo, a moderação do programa petista em fins da década de 1990 não implicou necessariamente a atenuação do potencial de conflitivo que caracteriza a inserção de um partido “outsider” no sistema político. Desse modo, na medida em que a moderação petista em fins da década de 1990 foi desdobramento de uma reação defensiva face à sua possibilidade de expansão, acreditamos que a tensão política inata à relação entre “outsiders” e “establishment” manteve-se durante os mandatos presidenciais do partido.

²²⁸ *Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo, 22 de junho de 2002. P. 1.

²²⁹ *Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo, 22 de junho de 2002. P. 4.

4.5. O imperativo da defesa

Apesar de produzir uma estrutura de conflito desigual, o sistema político brasileiro constituiu-se de maneira suficientemente aberta para permitir a entrada de partidos “outsiders”, principalmente em razão de dois fatores: o pluripartidarismo e as eleições diretas para a presidência da república, ponto nodal do sistema. A experiência petista, nesse sentido, é a mais significativa empreitada conduzida por um partido “outsider” na história do sistema político do país. O partido exerceu a presidência do Brasil de maneira plena por três mandatos seguidos, feito inigualado por outra legenda na história política desde a ampliação da competição eleitoral, no regime de 1945. No curso de seus governos, o partido não se furtou em compor amplas coalizões, valendo-se das estratégias tradicionais do sistema político brasileiro para conduzir boa parte da agenda a que se dispôs, quando venceu as eleições de 2002. Tendo em vista esse contexto, a ideia de que o PT deixou, então, de ser “outsider” ao sistema é no mínimo sedutora.

A gestão que o partido fez do grande arco de alianças montado foi objeto de análises importantes, que consideraram aspectos como o tamanho das bancadas partidárias, a amplitude ideológica da coalizão ou a composição ministerial dos governos petistas, com o intuito de explicar os êxitos e crises dos governos petistas.²³⁰ O argumento que apresentamos aqui não contradiz essas análises, em boa parte já consolidadas na ciência política nacional. Não acreditamos, contudo, que elas esgotem os fatores envolvidos na interação entre o PT e os demais partidos do sistema. Para tanto, é importante reiterarmos o caráter do conflito baseado na estrutura “outsider” e “establishment”. O intuito aqui é apontar a forma em que isso se expressou no curso dos mandatos presidenciais, mesmo nos momentos em que o partido logrou governar de maneira exitosa.

Para tanto, é importante mostrarmos que a coalizão organizada nos governos petistas difere em seu propósito daquela organizada nos momentos em que o “establishment” tentou consolidar o novo regime, primeiro no governo do PMDB e, depois, com maior êxito, no do PSDB. Argumentamos, assim, que a coalizão petista, diferentemente dessas duas predecessoras, foi fundamentalmente uma coalizão defensiva e que esse traço é distintivo de sua condição de “outsider” no contexto em que chegou à presidência. Por meio desse conceito, queremos enfatizar dois sentidos de ação que, embora complementares, não devem se

²³⁰ Por exemplo, ver SANTOS (2003); SANTOS, ALMEIDA, VILAROUCA (2008).

confundir. Assim, a coalizão é defensiva: a) porque defende o status quo jurídico, materializado na Constituição de 1988, uma vez que não vislumbra possibilidade de alterá-la na direção de seus valores políticos; b) porque há a preocupação constante em defender-se de um sistema que o partido considera hostil e que se sobrepõe a seu ímpeto transformador. Assim, destacamos que nos mandatos de Sarney e Fernando Henrique, a coalizão vencedora estava relativamente segura de seu lugar e protagonismo no sistema político e conseguiu, portanto, instituir marcos jurídicos que modelaram o regime a seu gosto. Diferentemente, o lugar do PT no sistema não gozava da mesma segurança, de modo que as coalizões montadas não mudaram de maneira significativa o status quo jurídico. Sua finalidade última era diminuir o repúdio do “establishment” aos governos petistas e sua capacidade de remover o PT da condição protagonista.

Está clara a maneira como a coalizão organizada pelo PMDB na década de 1980 era fundamentalmente distinta daquela organizada pelo PT. A primeira foi capaz de conduzir a transição do regime militar e instituir os marcos do novo regime de governo civil, por meio da promulgação da Constituição de 1988. Foi também capaz de conduzir esse processo e mitigar os efeitos políticos da situação de crise econômica e social em que estava inserido o país. Certamente, portanto, o protagonismo pemedebista nesse período organizou uma coalizão fundadora da ordem política, e não de natureza apenas defensiva. Mais difícil, contudo, é distinguir as coalizões de petistas e tucanos, uma vez que ambas as experiências de governo foram vividas já sob os marcos do novo regime.

Com o fim de observar essas diferenças, analisamos as mudanças efetuadas na Constituição de 1988. Dado o elevado número de emendas e seu conteúdo nem sempre relevante de um ponto de vista da ordem política, as classificamos entre dois tipos, mutuamente excludentes e exaustivos: a) revisoras; b) administrativas. A categoria de revisoras indica se houve uma alteração substantiva na ordem social e política do país. Para que ela seja assim considerada, deve ter um conteúdo que implica significativa mudança em relação aos princípios consagrados na Constituição e que organizam as instituições políticas e econômicas do país. Já as administrativas, implicam mudanças de importância circunstancial ou sem maior conteúdo político, o que é possível dada a natureza analítica da Carta de 1988; ou seja, dado o fato de ela se estender sobre a regulação de diversos aspectos da vida social e econômica.

Das 95 emendas à Constituição aprovadas entre 1988 e 2016, apenas 18 cumprem o requisito a para serem consideradas revisoras, conforme se apresenta na tabela 29:

Tabela 29 — Emendas constitucionais revisoras e administrativas²³¹

Classificação	Número de emendas constitucionais
Administrativas	77
Revisoras	18
Total	95

Fonte: O autor, 2019.

É certo que essa classificação depende de avaliação ao menos parcialmente subjetiva. Assim, listamos abaixo as emendas que consideramos revisoras a título de clareza. Embora eventualmente haja dúvidas a respeito de algumas emendas que possam apresentar teor dúbio, acreditamos que estas que apresentamos são aquelas de maior impacto na ordem política instituída pela Carta de 1988:

²³¹ Dados retirados do site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm
Acessado: julho/2018.

Tabela 30 — Emendas constitucionais revisoras

Emenda	Ano	Teor
		Constitucional
EC 5	1995	Retira o termo "empresa estatal" do dispositivo a respeito da exploração dos serviços de gás dos estados
EC6	1995	Altera a definição de empresa brasileira para a que tem sede no Brasil
EC7	1995	Na questão de transportes aéreos e aquáticos, permite o uso de embarcações estrangeiras
EC8	1995	Regulação dos serviços de telecomunicações
EC9	1995	Altera redação a respeito dos monopólios da União, inclusive o Petróleo
EC10	1996	Cria o Fundo Social de Emergência e desvincula receitas da União
EC14	1996	Cria o Fundef e
EC17	1997	Mantém o Fundo Social de Emergência
EC19	1998	Reforma Administrativa
EC20	1998	Reforma da Previdência
EC27	2000	Desvincula receitas da união
EC28	2000	Muda prazo de prescrição de seguros no contrato de trabalho
EC40	2003	Acaba com a limitação a juros cobrados por instituições bancárias em 12%. Moderniza o sistema financeiro nacional.
EC41	2005	Reforma da previdência pública
EC 59	2009	Reduz desvinculação das receitas na área de educação
EC67	2010	Prorroga por tempo indeterminado Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
EC72	2013	Igualdade de direitos dos trabalhadores domésticos, rurais e urbanos
EC95	2016	Institui o teto de gastos

Fonte: O autor, 2019.

O passo seguinte é averiguar o conteúdo das emendas revisoras, de maneira a entender o sentido de ação do governo e a forma como ela transforma a economia política do país. Com esse intuito, classificamos as emendas revisoras de acordo com o modelo de economia política que se procuram imprimir no país, mediante mudanças no marco institucional. A respeito, buscamos inspiração na literatura acerca da análise das variedades de capitalismo, em que podemos encontrar uma distinção inicial entre as economias a) de coordenação pelo Estado; b) de coordenação pelo mercado.²³² Esses modelos, entretanto, não são adequados quando se tem em vista a evolução histórica dos padrões de interação entre Estado e mercado e das enormes variantes que se constituíram. Não englobam a complexidade da formação do capitalismo brasileiro e suas instituições ²³³.

A complexa evolução do nacional-desenvolvimentismo brasileiro e das contradições econômicas a ele associadas, por exemplo, embora associada a um capitalismo de coordenação do Estado, se diferencia de maneira notória, por exemplo, da experiência socialdemocrata europeia da década de 1950. Não encontramos nesse modelo brasileiro, por exemplo, a proposta de conciliação de classes expressa na proposta europeia a que nos referimos. O nacional-desenvolvimentismo brasileiro se relaciona mais com o equilíbrio político de uma estrutura econômica extremamente heterogênea do que com a proposta de segurança social expressa, por exemplo, na experiência europeia de social democracia, nas políticas realizadas pelos governos petistas ou em alguns dos pontos centrais da Constituição de 1988, em que encontramos propostas de universalização dos direitos e da cidadania, com é o caso da previdência pública ou do sistema universal de saúde pública.

Assim, dentre as emendas revisoras, contrapusemos as revisoras não apenas aquelas que reiteravam a coordenação estatal do mercado, como também aquelas que se propunham a reforçar a ideia de bem-estar social por meio da regulação pública. Assim, elas foram divididas entre: a) as que mudavam a Carta na direção do neoliberalismo e; b) aquelas que reforçavam o papel do Estado na regulação econômica e na segurança social. Com essa classificação em vista, quase a totalidade das emendas constitucionais pode ser designadas como neoliberal. Isso não é dizer que não houve modificações institucionais em outros sentidos no Brasil desde 1988; apenas que essas modificações não vieram por meio de alterações no marco constitucional do país. As exceções são a emenda 59, aprovada no segundo governo Lula, que reduz a desvinculação do orçamento na área de educação, e a emenda 72, aprovada no primeiro governo

²³² Ver PEDERSEN (2008).STREECK (2016).

²³³ Para uma crítica à essa literatura, ver STREECK (2016). Sobre a evolução do capitalismo brasileiro, ver A respeito das modalidades de capitalismo, ver CRUZ (2007); BOSCHI (2011).

de Dilma, que institui a paridade de direitos entre trabalhadores domésticos, do campo e urbanos.²³⁴

Sublinhamos, entretanto, que a direção das reformas constitucionais é inequívoca: desde sua promulgação, a Constituição de 1988 vem sofrendo um processo de reforma no sentido neoliberal. A seguir, as emendas são distribuídas de acordo com o governo do ano em que foram aprovadas. A suposição aqui é a de que, embora o trâmite legislativo possa ter origem em momento de outro governo que não aquele do período da aprovação, é difícil aprovar emendas revisoras sem ação decidida do governo federal no momento específico da votação. O quadro a que se chega é o seguinte:

Tabela 31 — Evolução das emendas revisoras

Emenda	Collor	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
Constitucional								
Neoliberal	–	10	2	2	1	–	–	1
Social-Democrata	–	–	–	–	1	1	–	–
Administrativa	4	5	17	11	14	17	7	2

Fonte: O autor, 2019.

Como se pode observar, a evolução das emendas constitucionais revisoras mostra expressiva diferença entre a coalizão organizada nos oito anos de governo tucano e os 13 de governo petista. Ao passo que nos primeiros houve a aprovação de 12 emendas, nos governos petistas, apenas três, sendo duas aprovadas logo no primeiro ano de mandato, quando era grande o esforço dos dirigentes petistas em mostrar ao mercado a política conciliatória prometida na campanha de 2002. As emendas sociais aprovadas nos governos petistas se deram em seu momento de maior força política, quando, no segundo governo Lula, a coalizão partidária era extensa e a aprovação popular atingia seu auge. No mais, a ausência de outras reformas nesse sentido reforça a ideia de que o PT agiu em defesa do status quo jurídico mesmo quando esteve no governo, reproduzindo, assim, a mesma postura que tinha quando na oposição a Fernando Henrique Cardoso. É significativo, nessa ótica, que logo após a deposição de Dilma Rousseff (PT), tenha se dado continuidade ao ímpeto de reforma neoliberal da Constituição, a começar pela a emenda 95 à Constituição, que impõe novo regime fiscal ao país, aprovada já em 2016.

²³⁴ Para uma perspectiva dos governos petistas como experiência socialdemocrata, ver AMORIM NETO, SANTOS (2012).

Não se pode argumentar que a queda no número de emendas revisoras denota uma diminuição geral dos ajustes constitucionais promovidos, uma vez que as emendas administrativas continuaram a ser aprovadas em quantidade substancial. A coalizão de governo funcionou suficientemente bem nesse quesito. Diferente foram as tentativas frustradas dos governos petistas em passar legislação em áreas sensíveis para o “establishment”, como a ampliação da regulação pública da mídia ou a instituição do financiamento público de campanhas eleitorais, apenas aprovado em razão de outros fatores que não cabe discutir aqui. Nenhuma dessas medidas sequer necessitaria emendas constitucionais para que alterassem os marcos institucionais vigentes, e ainda assim o partido não foi capaz de mobilizar sua ampla coalizão partidária para realizar essa modificação legal.

Provavelmente, o momento de mudança institucional mais significativa conseguida pelo PT, além das duas referidas emendas, foi a legislação complementar que instituiu o regime de partilha para a exploração do petróleo, em 2010. Nesse caso, é importante ressaltar, o partido se valeu da tradição nacional-desenvolvimentista brasileira de incluir as oligarquias políticas na repartição dos lucros e benesses da regulação pública sobre o desenvolvimento econômico para que lograsse êxito. Dificilmente se pode imaginar outro motivo que não a repartição federativa dos recursos da partilha como motivo maior para que PMDB e outros partidos do “establishment” dessem decidido apoio para esses projetos. A natureza desse apoio político pode ser atestada pela discussão que se seguiu a respeito da divisão dos recursos do petróleo na federação, o que opôs o Rio de Janeiro à esmagadora maioria dos estados. Desse modo, a maioria das políticas criadas pelos governos petistas dependeram fundamentalmente da legislação ordinária e de mudanças no âmbito do poder executivo.

É importante ressaltar, ainda, que a origem da ampla coalizão organizada pelo PT não foi o acordo de 2002, em que a presença de José Alencar era fundamentalmente simbólica e indicativa dos compromissos programáticos do partido, mas o de 2005, face à primeira crise política enfrentada pelo partido no governo. Nessa ocasião, vislumbrou-se a inclusão do PMDB no governo como saída para frear a possível deposição de Lula, que já se aventava. Entre 2006 e 2014, manter o PT na presidência foi o principal objetivo das coalizões organizadas pelo partido, tanto em períodos eleitorais, quanto nos de governo. O PMDB, por seu turno, continuou a exercer a função que desde a derrocada da “transição moderada” caracterizara fundamentalmente sua presença no sistema: a de vetar mudanças institucionais em áreas sensíveis para o “establishment”, o que limitou o alcance das políticas pretendidas pelo PT.

Uma análise mais atenta da estratégia eleitoral empregada pelo PT mostra, contudo, a manutenção do propósito básico petista de auferir protagonismo no sistema político brasileiro. A estratégia eleitoral relativa à coalizão defensiva envolveu três fatores: 1) a manutenção de amplas coalizões partidárias; 2) a tentativa de isolar os partidos de oposição; 3) a manutenção do protagonismo petista em suas bases, em que pese o destaque usualmente dado às concessões partidárias. Quanto ao primeiro ponto, já está claro que as coalizões de ganharam dimensão cada vez maior. Em 2010, a coalizão que levou à eleição de Dilma Rousseff contou com nada menos que dez partidos, e seu governo incluiu um número ainda mais elevado de apoiadores no Congresso. Quanto segundo ponto, tampouco há grande polêmica. De um lado, temos a oposição sistemática feita ao PSDB nos estados chave dos tucanos, São Paulo, Minas Gerais e Paraná; de outro, temos a franca derrocada do PFL/DEM, para o que contribuiu o isolamento ao qual o governo sujeitou a legenda.

Já o terceiro ponto é objeto de maior discórdia, tendo em vista as amplas concessões realizadas a partidos da coalizão e de programas políticos francamente conservadores. É o caso do apoio petista ao PMDB no Rio de Janeiro e no Maranhão. Temos também exemplos de apoio a partidos considerados mais progressistas, como é o caso dos acordos do PT com o PSB no Nordeste. Ainda assim, destacamos que as principais bases do PT, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e, depois, Bahia, tiveram candidatos próprios do partido em praticamente todas as eleições desde 2002. A única exceção foi o apoio do PT a Hélio Costa (PMDB) para o governo de Minas em 2010.

Para verificar como o PT conduzia esse protagonismo no âmbito das cidades de segundo turno, como vimos, âmbito caro ao partido, apresentamos dados relativos ao apoio a candidatos do PT, PSDB e PMDB por alguns dos principais partidos médios do “establishment” que povoam o Congresso, constituindo sua maioria.

Tabela 32 — Apoio a candidatos do PT em cidades com segundo turno²³⁵

	2000	2012	2016
PMDB	5	21	2
PPB/PP	1	15	6
PTB	3	12	3
PL/PR	2	21	6
PSD	X	12	4
PSDB	0	0	0

Fonte: O autor, 2019.

Tabela 33 — Apoio a candidatos do PSDB em cidades com segundo turno

	2000	2012	2016
PMDB	10	7	13
PPB/PP	13	16	20
PTB	16	15	20
PL/PR	12	13	15
PSD	X	14	11
PT	1	0	0

Fonte: O autor, 2019.

²³⁵ Os dados das tabelas 32, 33 e 34 foram coletados no âmbito do NECON-IESP/UERJ a partir de dados do TSE.

Tabela 34 — Apoio a candidatos do PMDB em cidades com segundo turno

	2000	2012	2016
PT	3	4	2
PPB/PP	9	10	11
PTB	8	11	16
PL/PR	11	10	5
PSD	X	8	11
PSDB	7	5	5

Fonte: O autor, 2019.

Os dados corroboram a linha de estratégia que descrevemos. O apoio pemedebista a candidatos petistas no ano de 2012 é francamente menor do que o inverso. Também podemos verificar que o apoio mútuo entre PT e PSDB é praticamente inexistente, ao passo que tucanos mantêm no período incrível capacidade de angariar partidos médios e conservadores do Congresso para seu leque de alianças. Em contraste, ressaltamos a impressionante queda de apoio a candidatos petistas em cidades de segundo turno no ano de 2016, o que reforça a maior dificuldade, apontada anteriormente, de o PT manter-se inserido no sistema vis à vis os dois outros partidos. Assim, na estratégia petista importa destacar a manutenção do ímpeto para manter-se protagonista no sistema e a forma como organizou essa empreitada em contexto defensivo. Para tanto, manteve como prioridade eleitoral as candidaturas nas maiores cidades do país e nos estados em que tinha sólida base e, acima de tudo, a candidatura presidencial.

Apesar da duração relativamente longa dos governos petistas, a estratégia adotada pelo partido toca em pontos nodais do sistema político, o que constituiu uma situação de equilíbrio muito frágil. O caminho que lhe permitiu tamanho crescimento, também é o que gerou desequilíbrios graves. O sistema político brasileiro, embora relativamente aberto por conta de sua formação histórica, tem na presidência ponto fulcral: é de lá que o “establishment” conseguiu organizar o concerto federativo e exercer a autoridade suficiente para adaptar e atualizar a ordem política e social do país no curso de seu processo de modernização. É a reserva de autoridade necessária para evitar a excessiva dispersão dos entes federativos. A figuração de um partido “outsider” na presidência tem, portanto, prazo limitado, a não ser que haja uma transformação fundamental na natureza desse partido de maneira a tornar-se indubitavelmente

do “establishment”. Em outras palavras, apesar de relativamente aberto, o protagonismo de um partido “outsider” no sistema pode gerar graves desequilíbrios, na medida em que retira do “establishment” seu principal mecanismo de adaptação da ordem no país.

Em meio às turbulências vividas já nos governos de Dilma Rousseff, o que verificamos é a recorrente tentativa de restabelecer as bases da política de defesa que permitira ao partido sobreviver na década anterior e ênfase em articular amplas coalizões por meio do Executivo e a aceitação do crescente protagonismo pemedebista no Congresso, até 2015, quando o partido decide lançar candidatura alternativa à de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) à presidência da Câmara. De outro lado, podemos ver também a manutenção da mesma estratégia no curso das manifestações de 2013: qualquer rompimento do frágil equilíbrio que se estabelecera era lido de forma desconfiada pelo partido. Nos importa, contudo, sublinhar que a estratégia de defesa expressava fundamentalmente uma condição “outsider”, tanto quanto outras estratégias, eventualmente exitosas ou não, também a expressariam.

Com o passar dos anos tornou cada vez mais difícil a conciliação de agendas que o PT lograra em seus anos iniciais. Os interesses do “establishment” brasileiro cresceram para além dos vetos tão bem exercidos pelas legendas aliadas do governo. Movidos pelas mudanças no mercado global e pela evolução econômica do país, esses interesses começaram a demandar nova agenda de reformas, principalmente com o objetivo de reduzir a participação das despesas sociais no orçamento público e para reformar o mercado de trabalho. Pontos especialmente caros ao PT, por serem os principais elos do partido com os setores sociais de onde dependia cada vez mais sua vitalidade política. De fato, boa parte dos erros econômicos em que o partido incorreu em seus últimos anos de governo decorreram da tentativa, cada vez mais difícil, de conciliar interesses antagônicos na política econômica.

As desonerações da folha de pagamentos, a maior ingerência no mercado de juros e de câmbio, o aumento do crédito público: acreditamos serem todas essas medidas antes uma forma quase desesperada de manter uma política de conciliação, do que uma tentativa avançar uma agenda econômica progressista.²³⁶ Não vamos entrar no mérito da discussão a respeito da política econômica adotada a partir de 2008, objeto de profícua discussão tanto na economia, quanto na política. Entretanto, sublinhamos a compatibilidade entre o argumento que desenvolvemos e o fato de que, no limiar do período petista, a excessiva autonomia na gestão da política econômica e a consciência de que o PT não daria vazão às novas demandas de reforma neoliberal contribuíram de forma decisiva para indispor o partido com o

²³⁶ Nesse sentido, apresentamos uma interpretação divergente daquela de SINGER (2015).

“establishment”. O risco de se ter um partido “outsider” no centro do sistema ficou mais claro que nunca.

Acreditamos ser esta semente da intensificação do conflito que verificamos com o passar dos anos. A busca do protagonismo petista encontrou um obstáculo formidável no “establishment” nacional, temeroso de perder, uma vez mais, a capacidade de dirigir o sistema político representativo que erigira. Ávido por uma inserção plena, o PT adequou suas estratégias de modo a conseguir o almejado protagonismo, tendo, entretanto, de lidar com sua inescapável condição de “outsider”, que o manteve – e ainda o mantém – em situação de equilíbrio precário no sistema político.

CONCLUSÃO

Oferecemos neste trabalho uma interpretação sobre o conflito partidário que se desenvolveu no país desde o restabelecimento do governo civil, em idos da década de 1980. Demos ênfase no curso do estudo aos três partidos que reputamos como os mais relevantes nas três primeiras décadas da Nova República: PMDB, PSDB e PT. Os dois primeiros, por terem sido os principais construtores da nova ordem política. O terceiro, por ter sido o principal “outsider” a se inserir nessa ordem e testar, desse modo, seus limites.

Para tanto, propusemos uma abordagem teórica derivada da crítica à teoria de sistemas partidários e do paradigma da competição, nas quais, em nossa leitura, as instituições políticas são tidas como um espaço neutro em que ocorre a contenda eleitoral. Argumentamos, pelo contrário, que o Estado e seu regime são parte integrante do sistema político, na medida em que consubstanciam uma ordem política cuja autoridade é aspecto pilar do tecido social de um país, especialmente em uma sociedade marcada por forte exclusão e hierarquia, como é a brasileira. Construimos nosso argumento, desse modo, pondo em relevo a diferença fundamental entre duas classes de partido. A primeira, aquela dos representantes da ordem política estabelecida, no caso PMDB e PSDB, que denominamos de partidos do “establishment”. A segunda, aquela que denominamos “outsider”, em que se insere o PT, não apenas por ter sido criado fora da ordem política, mas também por ter origem e trajetória estreitamente associadas às classes sociais marginalizadas, ainda que moderado em seu programa e discurso

Não é premissa de nosso argumento a existência de uma ordem institucional monolítica ou de uma reprodução simplista das contradições sociais no sistema político. Pelo contrário, analisamos a conturbada evolução da ordem republicana no Brasil, bem como os desafios que ela encontrou para se adaptar às mudanças históricas nos mais de 100 anos de história desde seu estabelecimento. Para tanto, analisamos o governo representativo brasileiro e seus princípios fundamentais, do federalismo e do pluripartidarismo. Argumentamos, assim, que o processo de modernização do país gerou duas ordens de desequilíbrio.

O primeiro de ordem regional, levando a cismas dentro do próprio “establishment”, notavelmente aquele entre São Paulo, de vigorosa economia capitalista, e os estados mais empobrecidos da federação. Nesse sentido, a adoção de políticas nacional-desenvolvimentistas entre 1930 e 1980 obedeceu, dentre outras razões, à necessidade de sobrevivência e conciliação entre grupos sociais e políticos de interesses crescentemente heterogêneos. A crise da dívida e

da inflação, na década de 1980, entretanto, leva a novo crescimento da discrepância e divergência entre entes federativos, com demanda crescente da elite paulista por mudanças estruturais na economia brasileira. O segundo fator de desequilíbrio refere-se à abertura do sistema à competição partidária, face à crise de dominação tradicional das oligarquias fundiárias. A ampliação e fortalecimento da ação partidária, se mais propícia à representação dos interesses da economia moderna, também o é para o surgimento de competidores políticos indesejados. Referimo-nos aqui, principalmente, aos partidos oriundos do mundo do trabalho: PCB na década de 1940, PTB na de 1950 e 1960, e PDT na década de 1980 e PT desde 1979.

Assim, por causa dos dois fatores a que nos referimos, o regime republicano se viu tomado por enorme instabilidade a partir da década de 1920, o que levou o “establishment” brasileiro a preferir por duas vezes o regime de força ao de representação federativa, em 1937 e 1964. A experiência das crises da ordem republicana serviu de pano de fundo contra o qual criticamos os principais conceitos e ideias empregados pelas lideranças partidárias de PMDB, PSDB e PT, de maneira a entender o sentido fundamental de seus projetos, tendo por referência a ordem política brasileira.

Argumentamos que para PMDB e PSDB, esse sentido foi o de restabelecer, em momentos distintos, os princípios republicanos caros ao “establishment” brasileiro, tentando dar-lhes base mais sólida do que aquela das décadas que antecederam a ditadura militar. A “transição moderada” conduzida pelo PMDB na década de 1980 procurou restaurar o concerto federativo e os preceitos nacional-desenvolvimentistas, que caracterizaram a experiência republicana da década de 1950. As eleições de 1989, entretanto, expuseram o fracasso desse projeto, de modo que a liderança pemedebista no “establishment” se deteriorou. Incapaz de exercer liderança propositiva para consolidar o novo regime político, o PMDB assumiu uma atuação eminentemente negativa, na forma do veto às mudanças que afetavam de alguma forma os interesses econômicos e sociais que resguardava.

Nesse momento, a cisão tucana surge, trazendo consigo o projeto de atualização do concerto federativo segundo os interesses do capitalismo paulista. Com a promessa de estabilidade da economia e da política, o PSDB reorganiza o “establishment” e aufero o apoio necessário para reformar a Constituição de 1988 segundo os interesses predominantes na economia paulista. Oferecemos com isso, uma explicação para a significativa mudança no regime político do país em apenas dez anos da promulgação da nova Carta, bem como para a rápida emergência do PSDB à condição de protagonista na cena política nacional.

De outra parte, analisamos a trajetória de inserção do PT no sistema político nacional à luz das crises da ordem republicana e das flutuações de seu “establishment”. Com isso, procuramos elaborar uma explicação sistêmica para a ação petista que não se confunde com o conceito de sistemas partidários. Essa explicação também difere, embora não exclua, a literatura centrada na vida interna do partido e de sua evolução organizativa e programática. O PT, sob a liderança da Articulação, se mostrou “outsider” nas principais etapas de sua trajetória, em que pese o esforço crescente para ser aceito pelo “establishment”. Temos assim, a conformação de um processo duplo e até certo ponto contraditório: de um lado a moderação programática do PT e, de outro, o crescimento do potencial de conflito com o “establishment”, à medida que o partido mostrou não abrir mão do protagonismo político que reivindicara desde sua origem.

Após três décadas do restabelecimento do regime civil, portanto, temos ainda um sistema político que, embora modificado, apresenta os mesmos elementos de instabilidade que caracterizaram sua evolução histórica. Acreditamos que uma das virtudes de nosso argumento é o de apresentar essa instabilidade como regra e não exceção do processo político brasileiro. Isso, em nosso entendimento, se deve à base social hierárquica e excludente sobre a qual se assentaram as instituições representativas do país e a forma incontornável como ela contamina nosso sistema político. Se com nosso argumento conseguirmos reforçar a preocupação com esse tema e lançar sobre ele nova luz, podemos dizer que o principal objetivo desse estudo foi alcançado.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, Philip. *Difficulty to Study the State*. 1988.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p.5-34, 1988.

ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Why did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, nov. 2000.

ADAMS, James; MERRILL III, Samuel; GROFMAN, Bernard. *A Unified Theory of Party Competition: a cross-national analysis integrating spatial and behavioral factors*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

AGUIAR, Thais Florencio. *Uma genealogia de princípios da demofilia em concepções utópicas da democratização*. 2013. Tese de Doutorado — IESP-UERJ.

ALBERTUS, Michael; GAY, Victor. Unlikely Democrats: economic elite uncertainty under dictatorships and support for democratization. *American Journal of Political Science*. n. 3, v. 61, jul. 2017.

ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sidney. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little Brown, 1965.

ALMOND, Gabriel Abraham. *Comparative Politics: a developmental approach*. Boston: Little Brown, 1966.

ALONSO, Angela. *Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1984.

AMARAL, Oswaldo. *A estrela não é mais vermelha: as mudanças do programa petista nos anos 90*. São Paulo: Editora Garçonni, 2003.

AMARAL, Roberto (coord.). *FHC: os paulistas no poder*. Niterói: Casa Jorge Editorial, 1995.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. *Europe as a Benchmark? Applying the power resource's theory to Lula's Brazil*. International Seminar “Socialdemocracias ‘Tardias’”:

Europa del Sur y América Latina,” Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. IPSA, 2012.

ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BACKES, Ana Luiza. *Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales*. Brasília: Plenarium, 2006.

BARBOSA, Leonardo Martins. *Crise e transição na Revista de Cultura & Política (1978-1982): uma análise do momento da Abertura*. 2010. 139 f. Dissertação de Mestrado – PUC-Rio, Rio de Janeiro.

BATISTA, Paulo Nogueira. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 6, n. 16, 1992.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *The Social Construction of Reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Nova York: Anchor Books, 1967.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BENJAMIN, Walter. Experiência e Pobreza. In: _____. *Magia e Técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. Obras Escolhidas, v. 1. 7ª. edição. São Paulo: Brasiliense, 1994a.

_____. O Narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. In: _____. *Magia e Técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. Obras Escolhidas, v. 1, 7ª. edição. São Paulo: Brasiliense, 1994b.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOSCHI, Renato. *Variedades de capitalismo: política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BRAGA, Maria do Socorro. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, julho-dezembro, 2010.

_____. Partido dos Trabalhadores: condições de origem e variações estaduais. In: ANGELO, Vitor Amorim de; VILLA, Marco Antonio (orgs.). *Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

CARONE, Edgard. *A República Nova (1930-1937)*. 2 ed. São Paulo: Difel, 1976.

_____. *A República Velha II: evolução política (1889-1930)*. 3 ed. São Paulo: Difel, 1977.

- CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura brasileira recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, 2014.
- CASSIMIRO, Paulo Henrique. *O Abismo do Tempo: história, liberalismo e democracia no pensamento político francês (1789-1848)*. 2016. Tese de Doutorado — IESP-UERJ.
- CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (coord.); ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de; SEITENFUS, Ricardo. *Sessenta anos de política externa (1930-1990)*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3 ed. Brasília: UNB, 2008.
- COX, Gary. *The Efficient Secret: The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e; MARTINS, Carlos Estevam. De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história da Abertura. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- _____. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- _____ (ed.). *Regimes and Oppositions*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1957.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- FERREIRA, Denise Paiva. *PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)*. Goiânia: Editora Alternativa, 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política (1961-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- _____. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, n. 2, v. 3., 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FLEISCHER, David. *Um perfil sócio-econômico, político e ideológico da Assembleia Constituinte de 1987*. XI Encontro Anual da ANPOCS, 1987.

FLEISCHER, David; MARQUES, Jales Ramos. *PSDB: de facção a partido*. Brasília: Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção. 1906-1954*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999.

FREITAS, Josué Francisco Medeiros de. *Para além do Lulismo: o fazer-se do petismo na política brasileira (1980-2016)*. 2016. Tese de doutorado - IESP-UERJ, Rio de Janeiro.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. Political Obstacles do Economic Growth in Brazil. In: VÉLIZ, Claudio. *Obstacles to Change in Latin America*. Londres: Oxford University Press, 1965.

GADOTTI, Moacir; PEREIRA, Otaviano. *Pra que PT: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1989.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer. *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. São Paulo: Elsevier, 2005.

GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press. 1987.

_____. *Global Political Economy: Understanding the international economic order*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GÓES, Camila. Realista e Engajados: a centralidade da política em Gramsci e Schattschneider. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, jan-abr, 2018.

GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. Partido Trabalhista Brasileiro (1945-1965): getulismo, trabalhismo, nacionalismo e reformas de base. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (orgs.). *Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964)*. Coleção As Esquerdas no Brasil, v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. (coord.). *Regionalismo e centralização política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

GUARNIERI, Fernando. *A força dos partidos fracos: um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral*. 2009. Tese de Ciência Política - USP.

GUARNIERI, Fernando; LIMONGI, Fernando. A base e os partidos: as eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. In: *Novos Estudos*. São Paulo, n. 99, 2014.

GUIMARÃES, Cesar. Vargas e Kubitschek: a longa distância entre a Petrobras e Brasília. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de (org.). *República no Catete*. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

HIPPOLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HOFSTADER, Richard. *The Idea of a Party System: the rise of legitimate opposition in the United States*. Berkeley: University of California Press, 1960.

HUNTER, Wendy. The Normalization of an Anomaly: The Worker's Party in Brazil. *World Politics*. v. 59, n. 3, April, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

_____. *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

JAGUARIBE, Helio et al. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

JAGUARIBE, Helio et al. *Economia e política da crise brasileira: o pensamento da equipe Fernando Henrique*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1995.

JAGUARIBE, Helio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

_____. *Sociedade e política: um estudo sobre a atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

KATZ, Richard. S., MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy the emergence of the cartel party In: *The Hand Book of Party Politics*. Londres: Thousand Oaks, 2006.

KECK, Margaret. *A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

KINZO, Maria d'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. *A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição*. São Paulo: perspec. v. 15, n. 4, out./dez 2001.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Nova York: Simon & Schuster Paperback, 1994.

KIRCHHEIMER, Otto. The Catch-All Party. In: *The Hand Book of Party Politics*. Londres: Thousand Oaks, 2006.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*. Londres: Verso, 1985.

LAMOUNIER, Bolivar (org). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Editora Sumaré, 1990.

_____. (org). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil (1970-1979)*. São Paulo: CEBRAP, 1980.

LAVAREDA, José Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, exada e voto*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República*. 2 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

LIJPHART, Arendt. *The Politics of Accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.

LIMA JR, Olavo Brasil de. *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945/1964)*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

LIMA, Maria Regina Soares; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. In: *Lua Nova*. n. 52, 2001.

LIMA, Pedro Luiz. Entre massas afônicas e o interesse soberano: Fernando Henrique e a gênese marxista da teoria do populismo no Brasil. In: *Teoria & Pesquisa: Revista de ciência política*. v. 23. n. 1., 2017.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. (eds.). *Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1978.

_____; _____. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein. Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. In: MAIR, Peter (org.) *Western European Party System*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A carta da democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro*. Rio de Janeiro: Alameda, 2014.

LYNCH, Christian Edward Cyril; CHALOUB, Jorge. O pensamento político-constitucional da república de 1988: um balanço preliminar (1988-2017). In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo (orgs.). *A Constituição de 88 rinta anos depois*. Curitiba: Editora UFPR, 2018.

MACIEL, David. *De Sarney a Collor: reformas políticas, redemocratização e crise (1985-1990)*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2012.

MACIEL, Natalia Regina Avila. *Velhas raposas, novos governistas: o PMDB e a democracia brasileira*. 2014. Tese de doutorado — IESP-UERJ, Rio de Janeiro.

MAIA, João Marcelo Ehrlet. Esquerda e Escola Paulista de Sociologia: um itinerário sociológico do conceito de ‘populismo’ no Brasil. In: *Teoria & Sociedade*. n. 10, jul.-dez. 2002.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANTZAVINOS, Chrysostomos. Hermeneutics. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. 2016.

MAINWARING, Scott; SCULLY, T. R. (Eds.). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

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

_____; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timoty. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MAIR, Peter. *Party System Change: approaches and interpretations*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

MARKUN, Paulo. *O sapo e o príncipe: personagens, fatos e fábulas do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema: a formação do estado imperial*. Rio de Janeiro: Access, 1999.

MELHEM, Célia Soibelman. *Política de botinas amarelas: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MELO, Carlos Ranulfo; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. *PT: a formação de um partido 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1982.

MONTENEGRO, Darlan Ferreira. *O avesso do príncipe: programa e organização nas origens do Partido dos Trabalhadores*. 2009. Tese de doutorado – IUPERJ, Rio de Janeiro.

NERI, Marcelo. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011.

NOBRE, Marcos. *Choque de democracia: razões da revolta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, Isabel Ribeiro de. *Trabalho e política: as origens do Partido dos Trabalhadores*. Petrópolis: Vozes, 1988.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Paulo Freire e o Nacionalismo-Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

PALOMBARA, Joseph La; WEINER, Myron. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

PEDERSEN, Jorgen Dige. *Globalization, Development and the State: the performance of India and Brazil since 1990*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2008.

PERES, Paulo Sérgio. *O sistema partidário e a volatilidade eleitoral na dinâmica democrática brasileira*. São Paulo: USP, 2005.

PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

PRZEWORSKI, Adam; SPRAGUE, John. *Paper Stones: A history of electoral socialism*. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1971.

REIS, Fábio Wanderley. Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros. In: *Novos Estudos*, n. 87, jul. 2010.

RIBEIRO, Pedro Floriano. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: Edufscar, 2010.

RICCI, Paolo; ZULLINI, Jacqueline Porto. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 57, n 2, jun. 2014.

RICOEUR, Paul. *Time and Narrative*. v.1. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partido e sindicatos: escritos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 17, n 49, jun. 2002.

ROTH, Guenther. *The Social-Democrats in Imperial Germany: a study in working class isolation and national integration*. Totowa: Bedminster Press, 1963.

SADER, Emir (org.). *E agora PT: caráter e identidade*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1988.

SALLUM Jr, Brasília; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. In: *Estudos Avançados*, v. 5, n. 13, 1991.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir; VILAROUCA, Márcio. Um modelo de governança de esquerda com aplicação para o caso da Venezuela e o Mercado Comum do Sul – Mercosul. In: LIMA, Maria Regina Soares de (org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edição IUPERJ, 2008.

SANTOS, Fabiano. Brazilian Democracy and the Power of “Old” Theories of Party Competition. In: *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 3, 2008.

_____. *O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora IUPERJ, 2003.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 13 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

_____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. *Democracia e governabilidade natural*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. *Da oligarquia à poliarquia: competição eleitoral e processos “não-encarceráveis”*. Série Estudos 95. Rio de Janeiro: IUPERJ.

_____. *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos; GUIMARÃES, Fabrícia (org.). Votos e partidos. In: *Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SARTI, Ingrid. *Da outra margem do rio: os partidos políticos em busca da utopia*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 2006.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UNB, 1982.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. *Party Government*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1967.

_____. *The Semisovereign People: a realist's view of democracy in America*. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 1960.

SCHMITT, Carl. *O conceito do político: teoria do Partisan*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009.

SENTO-SÉ, João Trajano. Um encontro em Lisboa: o novo trabalhismo do PDT. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). *Revolução e Democracia (1964-...)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, v. 3. (Coleção As Esquerdas no Brasil).

SECCO, Lincoln. *História do PT*. 2 ed. revista. Cotia: Ateliê Editorial, 2011.

SIMMEL, Georg. *Conflict/Web of Group Affiliations*. Nova York: The Free Press, 1964.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: pacto conservador e reforma gradual*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. Cutucando onças com vara curta: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. São Paulo: *Novos Estudos*. V.34, n. 2, 2015.

SMITH, Tony. The End of Liberal Internationalism? In: IKENBERRY, John; et al. *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the 21st century*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

STREECK. *Buying Times: the delayed crises of democratic capitalism*. Londres: Verso, 2014.

_____. *How Will Capitalism End: Essays on a failing system*. Londres: Verso, 2016.

TONETO JUNIOR, Rudinei; GREMAUD, Armaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

UGÁ, Vivian Domínguez. *A questão social como pobreza: crítica à conceituação neoliberal*. 2008. Tese de doutorado - IUPERJ.

VASCONCELLOS, Gilberto Felisberto. *O príncipe da moeda*. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1997.

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

_____. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: *Ensaio sobre política, direito e sociedade*. São Paulo: Hucitec, 2015.

_____. *Transição: da constituinte à sucessão presidencial*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

_____. *Travessia: da abertura à constituinte*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.

_____. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé (org.). *O Malandro e o Protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Editora UNB, 1999.

VIEIRA, Soraia Marcelino. *O Partido da Social Democracia Brasileira: trajetória e ideologia*. 2012. Tese – IESP, Rio de Janeiro.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. 2 ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *Relações exteriores do Brasil II (1930-1964): o nacionalismo, da Era Vargas à Política Externa Independente*. 2 ed. revisada e ampliada. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. The Concept of National Development, 1917-1989: elegy and requiem. In: _____. *After Liberalism*. Nova York: The New Press, 1995.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Oxford: Oxford University Press, 1946.

_____. *On the Methodology of Social Sciences*. Nova York: Free Press, 1949.

WRIGHT, Georg Henrik Von. *Explanation and Understanding*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1973.

ZUCCO, César. Ideology or What? Legislative behavior in multiparty presidential settings. In: *The Journal of Politics*, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.