



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

João Angelo Tupper Gil

**O Debate Institucional na Terceira República: uma revisão crítica de 1988-
1994**

Rio de Janeiro

2024

João Angelo Tupper Gil

O Debate Institucional na Terceira República: uma revisão crítica de 1988-1994



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Lattman-Weltman

Rio de Janeiro

2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

G463 Gil, João Angelo Tupper.
O Debate Institucional na Terceira República: uma revisão crítica de 1988-1994
/ João Angelo Tupper Gil. – 2024.
144 f.

Orientador: Fernando Lattman-Weltman.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais.

1. Brasil - Política e governo - Teses. 2. Democracia - Brasil - Teses. 3. Ciência política - Brasil - Teses. 4. Ciências sociais - Brasil - Teses. I. Lattman-Weltman, Fernando. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 32(81)

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

Assinatura

Data

João Angelo Tupper Gil

O Debate Institucional na Terceira República: uma revisão crítica de 1988-1994

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 06 de maio de 2024.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Lattman-Weltman (Orientador)
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

Prof. Dr. Paulo Mesquita D'Ávila Filho
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

Prof. Dr. Jorge Gomes de Souza Chaloub
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2024

DEDICATÓRIA

Dedicado à memória de Jorge Henrique dos Santos Carvalho, um padrinho emprestado, um segundo pai, alguém que sempre acreditou em mim, mesmo quando ninguém acreditava.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Maria Elizabeth e José Angelo, e ao meu irmão, Bruno, pelo apoio de todas as ordens que vocês sempre me deram.

Em seguida, agradeço à minha companheira, Tássia Ashton, pela sua paciência e parceria em diversos momentos, mas, especialmente, no período de realização deste projeto. Sem sombra de dúvidas, em muitas dimensões, a concretização desta pesquisa não seria possível sem sua ajuda.

Também agradeço à minha madrinha Janir, uma segunda mãe, e ao meu padrinho, Jorge Henrique, pelo suporte material, emocional e toda preocupação que sempre tiveram comigo. Sem vocês, eu não teria condições materiais para completar a graduação e, muito menos, o curso de mestrado.

Além deles, agradeço aos amigos Bruno Francisco e Davi Francisco, os quais sempre me incentivaram e acreditaram que eu conseguiria realizar essa empreitada. Se não fosse por vocês, eu nem teria tentado.

Por fim, agradeço à Capes pela bolsa de apoio à pesquisa em seu Programa de Demanda Social.

“The stone that the builder refused
Will always be the head cornerstone”

Robert Nesta Marley

RESUMO

GIL, João. *O Debate Institucional na Terceira República: uma revisão crítica de 1988-1994*. 2024. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Em certo sentido, no debate público e nas pesquisas sobre a estabilidade da democracia brasileira, circulam interpretações nas quais o sistema político brasileiro figura como obstáculo ao eficiente desempenho institucional, sobretudo na Terceira República. Mediante uma revisão bibliográfica, esta dissertação visa identificar os juízos críticos que fundamentam alguns textos representativos do debate institucional brasileiro no âmbito acadêmico (1988-1994). Com isso, essa pesquisa aspira promover uma reflexão sobre a pertinência que essas análises têm no contexto político contemporâneo.

Palavras-chave: política brasileira; presidencialismo de coalizão; institucionalismo; neoinstitucionalismo; democracia; desconfiança institucional; sistema político.

ABSTRACT

GIL, João. *The Institutional Debate in the Third Republic: a critical review from 1988-1994*. 2024. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Somehow, in the public debate and in research on the stability of Brazilian democracy, interpretations circulate in which the Brazilian political system appears as an obstacle to efficient institutional performance, especially in the Third Republic. Through a bibliographical review, this dissertation aims to identify the critical judgments that underlie some representative texts of the Brazilian institutional debate in the academic sphere (1988-1994) and, with this, promote a reflection on the relevance that these analyzes have in the contemporary political context.

Keywords: brazilian politics; coalition presidentialism; institutionalism; neoinstitutionalism; democracy; institutional distrust; political system.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	METODOLOGIA, CONTEXTO HISTÓRICO E TEÓRICO.....	12
1.1	Metodologia.....	12
1.2	O Neoinstitucionalismo.....	16
1.2.1	<u>Perspectiva calculadora e perspectiva cultural.....</u>	16
1.2.2	<u>Neo-institucionalismo versão institucionalismo histórico.....</u>	18
1.2.3	<u>Neoinstitucionalismo versão Escolha Racional.....</u>	19
1.2.4	<u>Neoinstitucionalismo versão institucionalismo sociológico.....</u>	22
1.2.5	<u>Pontos fortes e fracos em relação à reflexão sobre instituições e comportamentos.....</u>	24
1.2.6	<u>Pontos fortes e fracos de cada variante no que diz respeito à origem e manutenção das instituições.....</u>	26
1.3	O Neoinstitucionalismo e a consolidação da Ciência Política brasileira.....	28
1.3.1	<u>A pavimentação da ciência política brasileira.....</u>	30
1.3.2	<u>Antes da datação inicial fixada por Lamounier.....</u>	33
1.3.3	<u>1960- 1980: Institucionalização e Profissionalização.....</u>	36
1.3.4	<u>A partir de 1980.....</u>	46
1.3.5	<u>Consolidação da agenda neoinstitucionalista.....</u>	50
1.3.6	<u>O neoinstitucionalismo no debate acadêmico internacional.....</u>	51
1.3.7	<u>Institucionalismo no Brasil: regime autoritário e transição democrática como Estímulos.....</u>	53
1.3.8	<u>As Escolhas Institucionais da Constituinte como estímulos.....</u>	56
1.3.9	<u>Os Estudos Legislativos brasileiros e suas orientações teóricas e analíticas.....</u>	60
2	PRESSUPOSTOS DE INGOVERNABILIDADE, PREMISAS DE DISPERSÃO DO PODER DECISÓRIO E RELAÇÕES PROBLEMÁTICAS ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO.....	70
2.1	Nem parlamentarismo e nem presidencialismo.....	71

2.2	Mainwaring e o legado institucional brasileiro da dispersão do poder decisório e sistema partidário frágil.....	83
3	PRESSUPOSTOS DE GOVERNABILIDADE, ESFORÇOS COMPARATIVOS E PREMISAS DE LEGITIMIDADE NAS RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO.....	104
3.1	Contrapondo as interpretações de inadequação e representação de fragmentação exacerbada.....	105
3.2	Outros esforços comparativos.....	115
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
	REFERÊNCIAS.....	142

INTRODUÇÃO

Em 8 de janeiro de 2023, o país acompanhou, pelos televisores, rádios e smartphones (inclusive, pela transmissão dos próprios criminosos), uma tentativa de golpe de Estado frustrada. Em linhas gerais, a mobilização foi baseada na tese de fraude eleitoral. Independentemente da materialidade das acusações, no mínimo, para essa parcela do eleitorado brasileiro, há um sentimento de desconfiança e fragilidade institucional.

Esse mal-estar com as instituições democráticas da Terceira República não foi inaugurado nessa agitação pós-eleitoral de 2022, nas últimas décadas, remete à época das manifestações de 2013, quando uma série de mobilizações, que teve origem em São Paulo com o “Movimento Passe Livre”, tomou proporções nacionais após virulenta repressão policial. Desencadeando essa extensão federativa, o mote das mobilizações se transformou em outro, já não eram as mesmas palavras de ordem que dominavam as pautas iniciais, que eram sobre a tarifa do transporte público. “Não é só pelos 20 centavos”. O fato é que a manifestação tomou um rumo antissistema e anti-partidário (SANTOS, 2017).

Naquele momento, no noticiário televisivo, em certo canal, a mensagem era “Reféns do Congresso” e os comentaristas políticos, por exemplo, atribuíam o clamor popular antissistema ao nosso modelo de sistema político, nossa forma de governo, o presidencialismo de coalizão.

Baseando-se nessas circunstâncias, parece-nos de utilidade pública que o debate institucional da Terceira República seja mais bem difundido no ambiente comunicacional brasileiro. Quando nos referimos a uma melhor difusão, nós estamos propondo que o tema precisa ser mais aprofundado no âmbito do debate público, considerando-se que já há um extenso repertório acadêmico. Nesse sentido, o papel da divulgação científica é fundamental para essa tarefa. Apesar de este projeto de pesquisa não ter como objetivo cumprir essa função (de divulgação científica), ele contribui com subsídios para tal.

Tendo essa direção para orientar nossas investigações, propomo-nos identificar as premissas teóricas e os contextos que circunscrevem o debate institucional brasileiro da Terceira República. Por questões de prazo para entrega da pesquisa, escolhemos recortar o período entre 1988 e 1994.

No primeiro capítulo, nós expomos nossa metodologia e apresentamos o contexto histórico e teórico em que se desenvolveu o debate institucional brasileiro na Terceira República. No segundo capítulo, analisaremos dois textos que refletem o contexto mapeado e rastreado no primeiro capítulo. Também, nesse capítulo, destacaremos que os textos analisados

trazem expectativas negativas acerca da capacidade do presidencialismo de coalizão sustentar instituições democráticas funcionais e eficazes.

Já no terceiro capítulo, além de continuarmos com a “localização” teórica e histórica, nós apresentaremos a revisão de textos que pressupõem a capacidade do nosso sistema político produzir instituições democráticas estáveis. Por fim, no último capítulo, nós ensaiaremos algumas reflexões sobre o conteúdo da nossa dissertação e a conjuntura política atual.

1. METODOLOGIA, CONTEXTO HISTÓRICO E TEÓRICO

Neste capítulo, nós vamos descrever nossa metodologia de pesquisa do projeto de dissertação de mestrado, fazer uma contextualização teórica e histórica do campo e do objeto de estudo, tal como, de maneira geral, estamos apresentando nossos objetivos e justificando nossas escolhas teórico-metodológicas. Nesse sentido, desde já, deixamos explícito que esta dissertação propõe uma revisão do debate institucional brasileiro, em parte da Terceira República (1988-1994), explicitando seus juízos críticos.

Com isso, nosso objetivo de pesquisa é tentar qualificar e refinar, ainda mais, o conhecimento da literatura que debate as instituições brasileiras na Terceira República. Ainda que estejamos tratando de textos científicos, eles não escapam da condição social e material de sua produção, inclusive, também, não contornam os limites impostos pela disciplinarização do campo de conhecimento formal ao qual pertencem. Para o que nos interessa agora, vale destacar que, diante dessa inevitabilidade do texto científico estar neutro, isento de pressões e conformações históricas, mesmo que os textos analisados tenham uma intencionalidade explícita, uma mensagem clara e objetiva, circunscrevem-se sob um conjunto de circunstâncias históricas que os modelam e modulam, seja em sua forma ou em seu conteúdo.

Pensando nisso, é que um dos objetivos deste capítulo consiste num exercício de contextualização do debate institucional brasileiro. A ideia geral, em relação à pesquisa como um todo, é que este capítulo seja um tipo de mapa de contexto histórico e de contexto teórico da produção intelectual, no qual localizaremos as publicações das quais faremos revisão.

Assentando-se nesses pressupostos é que este capítulo fornece um panorama histórico e intelectual das condições de produção dos textos, os quais serão nossas unidades de análise e compõem o objeto de pesquisa desta dissertação.

1.1. Metodologia

Nesta seção, nós trataremos da metodologia de pesquisa da dissertação e da metodologia de exposição deste capítulo. Nossa metodologia de pesquisa, de maneira bem simplificada, é uma releitura de alguns desses textos representativos do debate institucional brasileiro por intermédio de uma revisão crítica, a fim de identificar suas premissas teóricas e seus juízos críticos. Serão dois autores estrangeiros (um italiano e um norte-americano) e dois autores

brasileiros. Nesses termos, nossa unidade de análise serão os textos, os quais serão tratados como objetos empíricos e teóricos.

Por juízos críticos, nós acolhemos a significação que o autor de tal texto faz das instituições brasileiras, a interpretação que as publicações em questão dão do nosso quadro institucional. Já as premissas teóricas são os argumentos estruturados, em cada análise, que os levam a tais conclusões, de certa forma, elas serão delineadas neste capítulo.

Por ora, também cabe mencionar que nossa pesquisa se limita a um recorte temporal, o recorte analisado circunscreve quatro publicações significativas do debate institucional entre 1988 e 1994. Não é nossa intenção realizar uma revisão exaustiva, planejamos ilustrar o debate institucional proposto por alguns textos fundamentais, organizando-os por enquadramentos teóricos e históricos mais matizados.

Ao final da revisão desses textos, sob as lentes históricas e teóricas que exporemos neste capítulo, podemos ensaiar e especular os limites e alcances que cada momento histórico impõe a dada publicação ou os limites e alcances que cada enquadramento teórico impõe a dada metodologia de análise. Para ajudar nessa tarefa e organizar nossa escrita, utilizaremos uma divisão conceitual do debate institucional na Terceira República proposta por Palermo (2000). Explicaremos essa proposição do autor a seguir brevemente.

Em “Como se Governa o Brasil” (2000), Vicente Palermo faz uma revisão do debate institucional até então, a partir dela, o autor propõe uma divisão analítica para essa literatura, amparada na concentração ou dispersão do poder decisório e suas possíveis consequências de governabilidade ou ingovernabilidade. Em decorrência disso, ele descreve quatro (4) enfoques provenientes da sua classificação.

O primeiro enfoque postula a dispersão do poder decisório e ingovernabilidade, um arranjo mais propenso a vetos que à tomada de decisões. Para os modelos de análise institucional desse enfoque, o presidencialismo, o federalismo e o sistema partidário brasileiro são elementos que condicionam o nosso desenho institucional à baixa eficácia e ingovernabilidade. A ideia de um federalismo centrífugo e relações conflitivas entre Executivo e Legislativo mediadas por um sistema partidário indisciplinado fundamentam os argumentos desse enfoque.

O segundo enfoque infere que há concentração de poder decisório e ingovernabilidade. De acordo com esses autores, o Executivo tenta governar contornando e excluindo o poder Legislativo, passando por cima do congresso. Em geral, esse modo de governar é executado se amparando na *expertise* técnica de agências burocráticas estatais, que, sendo novas ou reformadas, não estariam sob domínios clientelistas. Ademais, as prerrogativas de que o

presidente dispõe, como as medidas provisórias e os decretos, aparecem como outros instrumentos a que o Executivo pode recorrer para driblar o Congresso. Aqui, também, deduz-se a relação conflitiva entre Legislativo e Executivo.

O terceiro enfoque ilustra um quadro institucional de concentração de poder e governabilidade. Desta vez, não há predominância da relação hostil entre Legislativo e Executivo. O presidente é o ator principal e está revestido institucionalmente de mecanismos para induzir a cooperação legislativa. Além disso, o regimento interno que regula o processo legislativo institucional é concentrado nos líderes partidários, induzindo a dada disciplina e previsibilidade necessárias para as articulações de governo. Por outro lado, esse protagonismo presidencial não é o mesmo que passar por cima do Congresso, como proposto na linha de análise do segundo enfoque. Dessa perspectiva, muitas prerrogativas presidenciais herdadas do regime militar forneciam subsídios para o executivo garantir cooperação do legislativo e para impor sua agenda de modo categórico.

O quarto enfoque descreve um panorama de dispersão do poder decisório e governabilidade. Essa linha de análise se detém mais ao âmbito das negociações condicionadas pelo nosso arranjo institucional. O enfoque descrito no parágrafo anterior pode dar margem para interpretarmos o Legislativo como passivo, o quarto enfoque complexifica essa relação, dotando o processo decisório de mais incerteza e imprevisibilidade do que o suposto pelos analistas do terceiro enfoque.

Contudo, a linha de análise do quarto enfoque não propõe que esta situação de mais incerteza se traduza em relação conflituosa entre Executivo e Legislativo. Ela sublinha que a disciplina, a coesão partidária nas votações nominais, que sustentam empiricamente algumas das análises do terceiro enfoque, não considera a dificuldade dos líderes partidários para pastorear o seu rebanho. Essa linha de análise aponta para uma reinterpretação das MPs, por exemplo, em que elas não são vistas como meios de imposição, mas como meios de negociação.

O aspecto ressaltado por esse enfoque é que as medidas provisórias não são prerrogativas do Executivo excludentes e nem coercitivas à cooperação. Elas dão oportunidade para atores do legislativo consultarem suas bases e testar o risco de sua adesão ou não ao projeto do Executivo, além disso, dão voz às demandas parlamentares de maneira geral. Cabe ao Executivo saber se valer de seus mecanismos institucionais, para administrar essa dinâmica complexa do processo decisório e conseguir implementar seus programas. O legislativo, como um veto *player*, é descrito como um exemplo de contrabalanceamento e seu papel é reconhecido como fundamental para a democracia.

Assim, os partidários desse enfoque estão contradizendo a percepção usual de que a dispersão do poder decisório condena as instituições à instabilidade no presidencialismo. Por isso, esses autores apontam para instituições que condicionam a governabilidade a um processo decisório fragmentado e disperso. De certa forma, este enfoque está encarando a dispersão do poder decisório como um modelo de partilha do poder que institui o imperativo da negociação entre Executivo e Legislativo.

Para o nosso objetivo de pesquisa, essa classificação proposta por Palermo (2000) ajudará a organizar teoricamente os capítulos da dissertação. Sendo assim, a disposição dos capítulos de análise dos textos será feita da seguinte forma: primeiro, apresentaremos um capítulo com textos que representaram os pressupostos valorativos da ingovernabilidade; posteriormente, nós demonstraremos as publicações que representaram os pressupostos de governabilidade.

Ao longo deste capítulo, ao tratarmos da consolidação da agenda de pesquisas neoinstitucionalista no Brasil, nós perceberemos como esse enquadramento conceitual do debate institucional proposto por Palermo tem correspondência com as linhas de pesquisa desenvolvidas no âmbito dos estudos legislativos brasileiros. Quanto tratarmos dos estudos legislativos, veremos que as linhas de pesquisa dessa temática se dividem em dois momentos, o primeiro, de influência funcionalista e, o segundo, de influência neoinstitucionalista.

Dentro desse segundo recorte de momento (neoinstitucionalista), as linhas de pesquisa se dividiram em duas orientações teóricas, uma que ressaltava a importância dos partidos e outra não. De certa forma, o primeiro e segundo enfoque da divisão analítica de Palermo se aproximam da perspectiva dos estudos legislativos brasileiros que não destacam os partidos, já os terceiro e quarto enfoques, estão alinhados com os estudos legislativos que sublinham o protagonismo dos partidos para estruturação do processo decisório.

Já a metodologia de exposição deste capítulo será da seguinte forma: contando a introdução, são mais três seções, com subdivisões que compõem o capítulo. A primeira é esta, metodológica. A segunda trata de um pilar teórico chave para nossa pesquisa, o conceito de neoinstitucionalismo; nela recorreremos ao artigo seminal de Rosemary Taylor e Peter Hall, “As Três Versões do Neoinstitucionalismo” (1997). A terceira seção é sobre a constituição da ciência política e o contexto histórico e intelectual que forjam as características do debate institucional na Terceira República, sobretudo o predomínio da influência neoinstitucionalista.

1.2. O Neoinstitucionalismo

No ano de 1997, Peter A. Hall e Rosemary C.R. Taylor, em “As Três Versões do Neoinstitucionalismo”, realizam um esforço para estabelecer uma definição mais refinada acerca do termo neo-institucionalismo. Para tal, os autores fazem um “exame de alguns trabalhos representativos dessa escola na sua fase de expansão, nos anos 80 até meados dos anos 90” (HALL & TAYLOR, p.193. 2003).

De início, Hall e Taylor destacam que a nebulosidade em torno do termo se dissipa quando percebemos que o neo-institucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada. Três diferentes versões com métodos analíticos distintos surgem a partir da década de 1980 e se desenvolvem independentemente. Segundo os autores, o neo-institucionalismo acontece como resposta às perspectivas behavioristas e ao estruturo-funcionalismo, que predominavam na ciência política durante as décadas de 1960 e 1970.

De acordo com esses pesquisadores, as três versões do neo-institucionalismo que podemos reconhecer são: *institucionalismo histórico*, *institucionalismo de escolha racional* e *institucionalismo sociológico*. Em suma, o artigo em questão se debruça sobre essas três versões e investiga suas origens, as diferentes formas que tratam implicações sociais e políticas, assim como, os pontos fortes e fracos de cada uma delas¹.

Decorrente desse esforço, Hall e Taylor procuram apontar como as versões podem se complementar, tal qual, se é possível algum grau de síntese entre elas. Os autores esclarecem que todas as versões se preocupam em “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL & TAYLOR, p.194. 2003), entretanto, diferem na descrição que fazem do mundo político.

1.2.1. Perspectiva calculadora e perspectiva cultural

Conferindo centralidade à indagação de como as instituições afetam o comportamento individual, Hall e Taylor derivam três implicações emergentes nos estudos institucionais, a saber: “como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm?” (HALL & TAYLOR, p.197. 2003). De acordo com os autores, em geral, os neo-

¹ Segundo os autores, sobretudo, dando ênfase a duas questões que consideram fundamentais a qualquer análise institucional, a saber: a construção e a relação entre instituição e comportamento; e, a explicação do processo de origem das instituições, sua manutenção e modificação.

institucionalistas podem responder às questões sob dois pontos de vista, o da perspectiva calculadora e o da perspectiva cultural.

Por razões meramente expositivas, comecemos pela segunda questão, sobre o que fazem as instituições. Para perspectiva calculadora, as instituições têm um caráter fundamental destinado à interação estratégica, elas subsidiam os indivíduos/atores com informações sobre o comportamento dos outros atores, tal como, sobre mecanismos de cumprimento de acordos e das eventuais penalidades mediante descumprimento. Nesse sentido, as instituições promovem informações úteis para os atores gozarem de algum grau de certeza sobre o comportamento (atual e futuro) dos outros. Assim, elas condicionam um ambiente propício à ação estratégica.

Para a perspectiva cultural, as instituições não se restringem a fornecer informações úteis somente à ação estratégica, também, “afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação” (HALL & TAYLOR, p.198. 2003). Segundo os autores, para essa perspectiva, o indivíduo é alguém imerso em instituições que oferecem filtros interpretativos, modelos morais e cognitivos para ação. Dessa maneira, as instituições condicionam a interpretação, por intermédio de símbolos, de cenários e de protocolos, os quais são o ponto de partida para qualquer ator agir.

Agora retomemos a primeira questão, sobre como os atores se comportam. Com a perspectiva calculadora, o comportamento estratégico é protagonista, por isso, os atores buscam maximizar seus benefícios de acordo com os seus objetivos e suas preferências- e esses são predefinidos de maneira exógena às análises institucionais. Sob o imperativo do cálculo estratégico, os atores analisam toda a gama de possibilidades a fim de escolher a que ofereça o máximo de rendimento. Dessa forma, a perspectiva da calculadora enfatiza aspectos instrumentais do comportamento e da racionalidade humana.

Na perspectiva cultural, também, o comportamento humano é racional e com a finalidade para seus objetivos, mas, de forma alguma, seria estritamente estratégico e orientado pela maximização utilitarista. De acordo com Hall e Taylor, a perspectiva culturalista ressalta a questão de até que ponto a escolha de uma ação depende mais da competência para interpretar a situação como tal do que do mero cálculo utilitarista. Por isso, o próprio comportamento estratégico é limitado pela visão de mundo de cada indivíduo. Tal como, corriqueiramente, o comportamento dos atores é pautado “por protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos” (HALL & TAYLOR, p.197. 2003).

Enfim, sobre a pergunta do porquê das instituições se manterem, para a perspectiva calculadora, elas permanecem porque resolvem problemas de ação coletiva e para os indivíduos o custo de não aderir aos seus modelos de resolução de dilemas é maior do que o de aderir.

Portanto, uma instituição é mais forte ou robusta se consegue arbitrar os diversos conflitos de interesses, oferecendo aos atores bons retornos e certa previsibilidade.

Já a perspectiva cultural advoga que “certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual” (HALL & TAYLOR, p.198 e 199. 2003). Nesse sentido, as instituições estruturam as próprias decisões individuais e as possibilidades de reformas, por isso, são tão resistentes.

1.2.2. Neo-institucionalismo versão institucionalismo histórico

Segundo os autores, a escola do institucionalismo histórico se aproveita das duas perspectivas para analisar as instituições e o comportamento dos atores. Existem estudos que apontam para diferentes visões de mundo que se cristalizam em contextos institucionais diferentes, tal qual, há pesquisas que apontam como o sistema políticos e o arranjo institucional interferem sobre as expectativas dos atores e esses agem considerando essas variáveis em seus cálculos estratégicos.

Devido a surgir como reação ao estrutural-funcionalismo, o institucionalismo histórico guarda alguma influência do antigo predomínio dessas abordagens. Por exemplo, a imagem da vida política é composta por grupos em disputa e conflito por recursos. À época, isso poderia ser evidenciado com os debates pluralistas e neomarxistas que, conforme os autores, marcaram a década de 1970 e faziam parte do contexto intelectual que gesta o institucionalismo histórico. Contudo, de acordo com Hall e Taylor, esses teóricos rejeitavam a tendência estruturo-funcionalista de atribuir importância às características sociais, culturais ou psicológicas como critérios para explicar o funcionamento dos sistemas políticos. “Consideravam, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos” (HALL & TAYLOR, p.195. 2003). Nesse sentido, há uma tônica ao caráter estruturalista em contraposição à predominância funcionalista que caracterizava as análises antecessoras, à época.

Como Hall e Taylor expõem, em geral, o institucionalismo histórico define as instituições como as estruturas organizacionais e todos os procedimentos e regulações subsequentes, os quais instrumentalizam as diretrizes normativas de funcionamento e convivência entre as partes envolvidas em dada organização.

Ademais, os autores destacam quatro características originais do institucionalismo histórico. Em primeiro lugar, esses teóricos estabelecem a relação entre comportamento individual e instituições de forma mais ampla. Em segundo, esses trabalhos enfatizam as assimetrias de poder nas instituições, tanto em seu funcionamento como em seu desenvolvimento. Além dessas duas características, os institucionalistas históricos prestigiam “as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas” (HALL & TAYLOR, p.195. 2003) no desenvolvimento das instituições. Por fim, a última característica que os autores sublinham são as explicações das situações políticas como resultado de uma combinação de contribuições das instituições preexistentes e de outros fatores, como as ideias que circundam esses processos.

De acordo com os autores do artigo, o institucionalismo histórico destaca como as instituições reproduzem assimetrias de poder e privilegiam grupos ou interesses no acesso ao processo decisório. Nesse sentido, também, é que essa versão de institucionalismo refuta a proposição de que as mesmas forças ativas e empregadas produzem os mesmos resultados em diferentes locais, como supunha a teoria da modernização, por exemplo. Para essa escola, cada contexto local tem sua trajetória, que condiciona com suas propriedades as instituições. Nesses termos, é que o institucionalismo histórico emprega a noção de “natureza institucional”.

Desse jeito, há uma percepção de herança, seja na ênfase da reprodução da desigualdade de acesso ao poder decisório institucional ou nas justificativas de que as políticas implementadas, em dado momento presente, são estruturadas em consequência de decisões passadas, as quais condicionam às determinadas preferências, identidades particulares ou cálculos eleitorais.

A partir desse ponto de vista, fica patente o sentido de continuidade das instituições. Hall e Taylor chegam a se referir a esse ponto da seguinte forma: “As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”” (HALL & TAYLOR, p.200. 2003). Diante dessas circunstâncias, momentos de crise e situações imprevistas ganham relevo, por surgirem como ocasiões em que transformações significativas podem acontecer.

1.2.3. Neoinstitucionalismo versão Escolha Racional

Em paralelo ao desenvolvimento do institucionalismo histórico, deu-se a constituição do institucionalismo de escolha racional, esses estudos surgem no mote das pesquisas sobre o

comportamento dos parlamentares no congresso norte-americano. A pedra de toque dessas investigações é a questão das composições de maiorias, que seriam inerentemente instáveis conforme os pressupostos da teoria da escolha racional. A perspectiva da calculadora é a base dessa escola.

A constatação de maiorias estáveis, que sustentavam certa previsibilidade sobre o processo decisório no legislativo norte-americano, é o principal indutor das pesquisas. Já que, segundo os postulados da escolha racional, a multiplicidade de interesses que representaria o congresso estadunidense impediria a implementação de uma legislatura estável de longo prazo. A cada nova maioria, as aprovações das decisões anteriores, composta por outra maioria, seriam revogadas. E, assim, sucessivamente, ciclicamente, *ad aeternum*.

Diante desse paradoxo, os pesquisadores dessa versão de neoinstitucionalismo se debruçam sobre a normatividade formal dos processos decisórios no legislativo, que estruturam as escolhas dos congressistas. A partir desse foco regimental, nota-se a influência de alguns aspectos relevantes no trabalho legislativo estadunidense, como a centralidade estruturante das comissões e da circulação de informação isonômica entre os parlamentares. Sendo assim, a estabilidade era proveniente de mecanismos institucionais, regimentais, os quais asseguravam o controle e a obediência sobre os parlamentares. Mediante essas circunstâncias, Hall e Taylor citam que:

“Multiplicaram-se, nessas condições, os trabalhos sobre o poder legislativo americano inspirados pela teoria da escolha racional. De maneira geral, esses trabalhos buscam explicar como os regulamentos do Congresso afetam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados, com especial atenção ao sistema de comissões do Congresso e às relações entre o Congresso e as autoridades administrativas independentes” (HALL & TAYLOR, p.204. 2003).

Nessa expansão, os autores destacam o trabalho de Cox e McCubbins que reorientou os estudos legislativos, à época, ao conferir centralidade aos partidos na estruturação do processo decisório institucional. Ainda, segundo os autores do artigo, na década de 1990, os teóricos da escolha racional passam a integrar outros interesses à agenda de pesquisas, como o comportamento das coalizões, os conflitos étnicos, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e as relações internacionais. Além disso, Hall e Taylor apontam para a análise das transições democráticas intermediadas pela modelagem da teoria de jogos, referindo-se aos trabalhos de Adam Przeworski, Barbara Geddes e Gary Marks.

Como veremos mais adiante, ao tratar do neoinstitucionalismo nos estudos legislativos no Brasil e já antecipamos acima, a corrente institucionalista da escolha racional pode se ramificar entre duas linhas, uma que confere centralidade aos partidos e a outra não. A

ramificação que não atribui importância aos partidos, ainda, divide-se em mais dois subtipos, a saber, o distributivismo e o informacional. O momento agora não é oportuno para se ater a essas explicações, por ora, vamos nos concentrar nas propriedades do institucionalismo da escolha racional que Hall e Taylor encontram na maior parte desses estudos.

Como antecipamos ao referir à perspectiva da calculadora, a primeira propriedade notável aos institucionalistas da escolha racional, segundo os autores, são os pressupostos comportamentais utilitaristas de maximização da satisfação das preferências e dos cálculos estratégicos.

O segundo aspecto relevante é que o institucionalismo de escolha racional encara o mundo político circunscrito ao agregado de dilemas de ação coletiva. Já que o agir estratégico impera sobre o comportamento humano, indiscriminadamente, e o condiciona a um individualismo fatal. Segundo os autores, esses dilemas são descritos de maneira formal por intermédio de modelos que podem ter como expressão o “dilema do prisioneiro” ou a “tragédia dos bens comuns”, por exemplo. “Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo” (HALL & TAYLOR, p.205. 2003).

Sendo assim, o terceiro ponto a ser ressaltado pelos autores é a centralidade conferida à interação estratégica na definição das conjunturas políticas. O que fica evidente ao focarmos no papel das instituições na resolução dos dilemas de ação coletiva e sua influência na ação individual. Mais uma vez, como já visto com a perspectiva da calculadora, as instituições influenciam o comportamento dos atores ao subsidiá-los com menos incerteza sobre a ação dos outros partícipes. Dessa forma, a garantia de alguma previsibilidade e os possíveis ganhos a serem obtidos pressionam os atores em torno das instituições para orientar seus cálculos estratégicos. As próprias instituições seriam um produto desses cálculos entre os atores interessados.

Inclusive, é sobre esse ponto que Hall e Taylor identificam a última e quarta particularidade do institucionalismo de escolha racional, a saber, a origem das instituições e sua manutenção. Os autores explicam que, em grande medida, os institucionalistas da escolha racional fazem uma classificação dedutiva das funções das instituições. A partir disso, justificam a existência das instituições pelo valor atribuído a essas funções pelos atores envolvidos, já afetados pelo trato institucional, vale frisar. Segundo os autores, tal concepção “pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor” (HALL & TAYLOR, p.206. 2003).

A ideia de ganhos provenientes da cooperação, a noção de pacto voluntário entre os atores interessados e a forma empresa de organização como referência à minimização dos custos justificam os porquês de as instituições existirem e se manterem. Elas oferecem mais benefícios às partes pactuantes do que as alternativas institucionais² à disposição. Além disso, de maneira geral, esses estudos investigam se as funções desempenhadas pela instituição são eficazes, conforme as definições das suas finalidades.

1.2.4. Neoinstitucionalismo versão institucionalismo sociológico

Hall e Taylor mencionam que outro neo-institucionalismo teve origem no berço da Sociologia, em paralelo aos desenvolvimentos provenientes da Ciência Política, citados anteriormente. Os autores ressaltam que essa escola surge em ambiente de predomínio da teoria das organizações, no final da década de 1970. Aqui, a perspectiva cultural é predominante.

À época, esse contexto intelectual era marcado por alguns sociólogos que questionavam a diferenciação entre a esfera social, que se caracterizava em estruturas burocráticas (ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse, por exemplo) e as esferas culturais. Essas estruturas burocráticas eram vistas como fruto inevitável do processo organizacional societário, o qual por si só induz à busca por maior eficiência. Nesse sentido, toda organização social seria transcendente e seu *telos* o aperfeiçoamento constante, para melhor operar as tarefas e funções formais às quais ela se destina. Nesses termos, de fins e meios, os autores se referem à racionalidade teleológica transcendente.

Em decorrência desse quadro, a cultura é como que alienígena à fatalidade de toda organização se cristalizar em burocracia, como se a racionalidade organizacional fosse atributo universal e transcendente à condição humana. Os institucionalistas sociológicos se contrapõem a essa concepção, segundo os autores, para eles “essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades” (HALL & TAYLOR, p.207 e 208. 2003). Em sua maior parte, esses estudos procuram entender as influências sobre certas organizações que as fazem ser circunscritas em “um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais” (HALL & TAYLOR, p.208. 2003).

² Os autores dão como exemplo os regulamentos do Congresso estadunidense, explicados pelos ganhos oriundos das trocas entre seus parlamentares e das disposições constitucionais na Inglaterra (1688) que favoreciam os proprietários de terra.

Quanto às peculiaridades dessa corrente institucionalista, Hall e Taylor começam destacando a definição de instituição, a qual é mais abrangente do que a das suas variantes oriundas da ciência política. Para os institucionalistas sociológicos, as instituições não estão restritas às regras, procedimentos e normas formais, como já antecipamos na explanação sobre a perspectiva calculadora. Nesse caso, elas subsidiam também a semiótica, a cognição, os modelos morais e interpretativos possíveis. Nesse sentido, é que os autores mencionam “filtros de interpretação” ou “padrões de significação” que guiam a ação. Lentes a partir das quais os indivíduos veem o mundo, modos de ver e conhecer o mundo, tal como a imagem de si também.

Dessa forma, como dito acima, Hall e Taylor citam o impacto que esses estudos tiveram sobre a dicotomia conceitual de então, a qual postulava as instituições e a cultura como dissociadas e as posicionava diametralmente. Segundo os autores, esse deslocamento que aconteceu direciona-se à redefinição do entendimento de cultura como instituição, que simbolizava a “virada cognitivista” na Sociologia. Virada essa que estabelece o conceito de cultura como “uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento” (HALL & TAYLOR, p.209. 2003).

Seguindo esses meandros, os autores chegam a outro ponto de visão particular dos institucionalistas sociológicos, a saber, sobre a relação entre instituições e comportamento. Retomando o que já foi dito na exposição sobre a perspectiva cultural, desse ponto de vista, as instituições aparecem não só condicionando os cálculos estratégicos dos atores, além disso, elas têm domínio sobre a formação das preferências individuais deles. Em decorrência disso, muitos desses institucionalistas ressaltam a dinâmica interativa nas relações entre as instituições e indivíduos, em que ambos são constituintes um do outro. Os indivíduos precisam ter a competência de interpretar tal situação para reagir a ela com um plano de ação, mas tanto a interpretação quanto os meios de ação são condicionados pelas instituições. Sendo assim, o comportamento dos atores é pautado por modelos institucionais preexistentes, contudo, ao mesmo tempo, esses modelos de ação e interpretação são construídos pelos atores também.

Hall e Taylor ponderam que essa “simbiose” não deve nos ater ao ponto de supormos que os indivíduos sejam irracionais ou não tenham suas próprias intenções. O que esses institucionalistas trazem à baila é que mesmo o que é considerado da seara da racionalidade instrumental, da ação racional é socialmente constituído.

“Se os teóricos da escola da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por seu lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados” (HALL & TAYLOR, p.211. 2003).

O último aspecto singular que Hall e Taylor apontam nos institucionalistas sociológicos é como esses teóricos respondem à questão sobre o surgimento e a manutenção das instituições. Divergindo do institucionalismo de escolha racional, que, em suma, justifica as instituições relacionando-as com a eficiência que promovem na resolução de dilemas de ação coletiva³ (daí, a dedução de serem criadas pelo seu valor em si, pelas funções que desempenham a posteriori), os sociológicos sugerem que as instituições surgem como consolidação de dada legitimidade social e seus membros. As organizações institucionalizam-se porque gozam de valor já reconhecido em um contexto cultural que as circunscrevem. Dessa forma, mais uma vez, as dinâmicas de interação, criação e legitimação do processo de constituição social das instituições são enfatizadas para essa vertente de estudos.

“A questão fundamental, nessa ótica, é evidentemente a de saber o que confere “legitimidade” a certos arranjos institucionais antes do que a outros. Em última análise, essa questão conduz a uma reflexão sobre as fontes da autoridade cultural” (HALL & TAYLOR, p.211. 2003).

1.2.5. Pontos fortes e fracos em relação à reflexão sobre instituições e comportamentos

Hall e Taylor comparam os pontos fortes e fracos entre as três versões de institucionalismo de acordo com as duas questões que consideram cruciais às análises institucionais, a saber: o problema da relação entre instituição e comportamento e a explicação do processo de origem das instituições, sua manutenção e modificação.

Sobre a primeira questão (a questão da relação entre instituição e comportamento), como já vimos, as respostas do institucionalismo histórico se amparam em ambas as perspectivas, a cultural e a calculadora, o que Hall e Taylor consideram como positivo. Contudo, os autores ressaltam que a relação entre instituições e comportamento é posta de maneira mais geral, essa posição atrapalha uma descrição mais detalhada e o encadeamento causal de tal relação.

Já os institucionalistas da escolha racional dedicam mais cuidado a essa questão, desenvolvem “um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática” (HALL & TAYLOR, p.213. 2003). Apesar disso, os autores ponderam que essa modelagem do comportamento, que permite tal generalização e tal sistematização, assenta-se em pressupostos simplistas sobre as motivações humanas. Em contrapartida, seus adeptos

³ Oferecendo aos atores vantagens estratégicas e benefícios das trocas realizadas sob o “guarda-chuva” institucional.

ressaltam a capacidade preditiva de seus modelos, em vez da exatidão dos seus postulados. Hall e Taylor indicam que:

“A utilidade desse enfoque ainda é limitada pela necessidade de especificar as preferências ou os objetivos subjacentes dos atores de modo exógeno em relação à análise, em particular em situações empíricas nas quais essas preferências apresentam facetas múltiplas e são ambíguas ou difíceis de identificar *ex ante*” (HALL & TAYLOR, p.213 e 214. 2003).

Nessa mesma direção, os autores apontam problemas de fundamento empírico relacionados às matrizes de ganhos e às estruturas de preferências. Entretanto, segundo os autores, os institucionalistas da escolha racional dão ênfase a aspectos fundamentais da vida política que eram negligenciados e ofereceram instrumentos analíticos para tal. Por exemplo, a proeminência da gestão de incerteza e do fluxo informacional que envolve toda ação política. Hall e Taylor dão destaque à centralidade da ação estratégica na determinação das conjunturas políticas e ao maior protagonismo dado à intencionalidade humana. Sobre esse último ponto, os autores consideram um avanço considerável, já que, à época, ele se opunha à tradicional interpretação de considerar as situações políticas como produto de forças estruturais que atuam sobre os atores impotentes e irrelevantes. Seguindo a conclusão dos autores, ao fechar a questão sobre os pontos altos e baixos da relação entre instituições e comportamento, para a abordagem da escolha racional:

“...as análises dos teóricos da escola da escolha racional reservam espaço muito maior à intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma do cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma das instituições. Pode-se resumir essa diferença pela passagem de modelos nos quais a causalidade é representada por coeficientes de variáveis estruturais nas equações de regressão a modelos inspirados na teoria dos jogos. O inconveniente, evidentemente, consiste em que esse progresso é realizado ao preço de uma conceituação da intencionalidade a partir de uma teoria relativamente ligeira da racionalidade humana” (HALL & TAYLOR, p. 214. 2003).

Hall e Taylor salientam que o caráter utilitário não supre todas as dimensões das relações entre instituições e comportamento. Segundo os autores, a teoria da escolha racional não dá conta dessas interações suficientemente. Os autores sinalizam que os institucionalistas sociológicos estão em melhor posição para abordar a questão. Segundo a já explanada perspectiva cultural, os sociológicos descrevem uma relação interativa e criativa entre instituições e atores, mediada e sintetizada por modelos morais e cognitivos, filtros interpretativos que formam uma imagem de si e do mundo. Nesse sentido, “as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores, que os institucionalistas da escolha racional têm que aceitar como dadas” (HALL & TAYLOR, p. 214. 2003).

Sendo assim, mesmo mediante imperativos utilitaristas, o repertório de ação dos atores está circunscrito a cada contexto cultural específico. Os autores do artigo sugerem que tal abordagem (sociológica) dá conta de implicações das instituições que contingencialmente se antecipam à ação instrumental.

1.2.6. Pontos fortes e fracos de cada variante no que diz respeito à origem e manutenção das instituições

Vejamos agora, segundo Hall e Taylor, os “altos e baixos” dos institucionalismos em relação à segunda questão, sobre a origem e manutenção das instituições.

Como já foi dito, a origem das instituições para a variante da escolha racional é deduzida pelas funções que desempenha e o retorno que oferece em vantagens provenientes das suas operações. Como também já foi dito, essa explicação retrospectiva não dá suporte para inferir qualquer definição sobre sua origem. De certa forma, é uma justificativa em relação à continuidade e aos resultados que as instituições produzem. Daí, também, deduz-se sua origem. Hall e Taylor se referem a essa explicação como excessivamente funcionalista e que, usualmente, exagera sobre a eficiência real de algumas instituições.

Além disso, os autores trazem à tona a superestima dada aos atores. Ainda que a intencionalidade humana tenha sido um importante componente realçado pelos teóricos da escolha racional, diante da inquirição sobre a origem das instituições, a intencionalidade tange a clarividência, segundo Hall e Taylor. Os autores mencionam o papel heroico dado aos atores, como se eles antevissessem e controlassem as contingências históricas atreladas ao processo de constituição institucional. Eles ponderam, ainda, que as intenções dos atores são muito simplificadas e as suas ações um tanto voluntaristas. Assim, a criação das instituições é caracterizada de maneira quase contratual, como se fosse um pacto voluntário entre as partes envolvidas, as quais se entendem como livres e iguais.

Em decorrência dessa simplificação, perde-se a capacidade dessas abordagens darem conta das assimetrias de poder entre os atores envolvidos no processo de criação das instituições. Ainda segundo os autores, os institucionalistas da escolha racional assentam sua concepção numa eventual estabilidade (próximo ao equilíbrio de Nash) que dificulta entender a criação e as mudanças nas instituições. Aos modos de Hall e Taylor, seria fundamental uma teoria de equilíbrios dinâmicos bem mais cuidadosa. Ademais, eles mencionam que “seu alcance teórico é maior em contextos nos quais o consenso entre os atores dispostos à ação estratégica e de estatuto

relativamente idêntico é indispensável para assegurar uma mudança institucional, como em certas assembleias legislativas ou em arenas internacionais... essa teoria é aplicável a contextos nos quais uma competição intensa seleciona aqueles dotados de uma certa eficiência possível de definir com precisão *ex ante*, como, por exemplo, em certas situações concorrenciais de mercado” (HALL & TAYLOR, p. 217. 2003).

Para os sociológicos, as instituições são criadas num mundo já povoado por instituições. Como nos referimos acima, é a partir das instituições existentes que as visões de mundo dos atores são constituídas, tal como outras novas possíveis instituições. Dessa forma, o repertório institucional disponível à criação sempre deriva de uma fonte, uma origem, a qual está contida pelo universo institucional preexistente. Além disso, os institucionalistas sociológicos são mais abrangentes ao considerar as razões pelas quais uma dada instituição se consolida em certo contexto e outras não. Portanto, esse institucionalismo supera a concepção de criação das instituições estritamente relacionadas à eficácia, como a variante da escolha racional advoga. Mais uma vez, como exposto em parágrafos anteriores (na explanação sobre a perspectiva cultural), as dinâmicas interativas, criativas e de legitimação social, também, são realçadas nos processos de criação e modificação das instituições.

Os autores do artigo sublinham que os sociológicos conseguem avançar consideravelmente nas investigações de muitos casos de ineficácia de instituições sociais e políticas. Contudo, o demasiado foco em dinâmicas macrosociológicas pode distanciar demais a perspectiva dos atores e fazer com que eles não apareçam como parte constituinte dos processos em questão. Consequentemente, o poder de agência dos atores parece irrelevante, tal qual a intencionalidade humana.

Concluindo, o artigo sugere que essa variante do institucionalismo “poderia beneficiar-se de uma maior atenção ao modo como os esquemas de significados, os cenários e os símbolos nascem não somente de processos de interpretação, mas também de processos de conflito” (HALL & TAYLOR, p. 218. 2003).

Em relação à variante do institucionalismo histórico, o ponto de partida é o mesmo dos sociológicos, onde o mundo já está permeado por instituições. A partir daí, eles trazem à baila como as assimetrias de poder das instituições existentes são reproduzidas nos processos de criação de novas instituições. Além desse componente, acrescenta-se, também, a relevância das trajetórias institucionais anteriores como condicionantes das criações e das reformas. Sobre esse ponto, os históricos se aproximam dos sociológicos.

Em virtude desse panorama, refinadas pesquisas em arquivos históricos procuram evidências para embasar e justificar o comportamento dos atores envolvidos em tais eventos. Segundo Rosemary Taylor e Peter Hall, essa abordagem neo-weberiana (preocupada em

investigar como os atores percebem e significam a si as suas ações) comporta alto grau de realismo político. Outrossim, segundo concluem os autores, esse tipo de análise dos institucionalistas históricos

“permite escolher entre explicações rivais quando o cálculo dedutivo ligado ao postulado de atores racionais resulta em mais do que uma situação de equilíbrio. Em consequência, eles provocaram revisões não raro agudas da nossa compreensão habitual da origem de certas instituições” (HALL & TAYLOR, p. 219. 2003).

Combinando a imagem que os atores históricos fazem de si e as análises retrospectivas dos resultados de suas ações, em associação com a contingência das possibilidades de criação e reforma institucional delimitada pelos modelos conhecidos, sem menosprezar a influência do percurso histórico institucional preexistente, a origem das instituições é descrita indutivamente. Entretanto, esse caráter indutivo dos históricos é também sua fraqueza, já que esses estudos dedicam menos cuidado que as outras vertentes em “reunir seus resultados em teorias sistemáticas relativas aos processos gerais envolvidos na criação e nas mudanças institucionais” (HALL & TAYLOR, p. 219. 2003).

Por fim, Hall e Taylor mencionam que intercâmbios entre as correntes são necessários e que existem múltiplas formas em que tais abordagens podem se complementar. Aliás, à época, eles citam exemplos que já tentavam integrar contribuições de mais de uma escola do neoinstitucionalismo.

Para nossos objetivos de pesquisa, esse ponto é de interesse, sobretudo, porque não estabelecemos definições rígidas nas análises que faremos dos textos representativos do debate institucional brasileiro, trabalharemos em termos do predomínio dos paradigmas de tal vertente do neoinstitucionalismo, mas não que isso se estabeleça como uma condição estrita e exclusiva.

1.3. O Neoinstitucionalismo e a consolidação da Ciência Política brasileira

Ainda que a constituição da ciência política brasileira tenha se desenvolvido de maneira pluralista (MARENCO, 2016. AVRITZER, 2016), o institucionalismo de escolha racional é determinante para a própria consolidação e definição do campo de conhecimento científico como tal (FIGUEIREDO E SANTOS, 2016. LESSA, 2011. LIMONGI et al. 2016)⁴.

⁴ Apesar disso, também há o reconhecimento de que outras correntes do neoinstitucionalismo impactaram na consolidação dos estudos sistemáticos que consolidaram a ciência política brasileira. Sobretudo, a partir dos anos de 1990, ao menos, no que se refere à agenda dos estudos legislativos (SANTOS e FIGUEIREDO, p. 225, 2016).

Não obstante, quando miramos a literatura que discute a institucionalização da ciência política como disciplina e sua profissionalização no país, para além das influências regionais (AVRITZER, 2016), internacionais e do contraditório contexto do regime autoritário que favoreceu a expansão dos cursos de pós-graduação na área (FIGUEIREDO E SANTOS, 2016. LESSA, 2011. LIMONGI et al. 2016. MARENCO, 2016. REIS, 2016. SILVA et al. 2021), a menção à influência do neoinstitucionalismo de escolha racional é frequente (FIGUEREDO E SANTOS, 2016. LESSA, 2011. LIMONGI et al. 2016).

Alguns são críticos a esse entrelaçamento, enfatizam as rupturas epistêmicas decorrentes dos postulados da escolha racional imperarem sobre os processos de distinção e autonomização da ciência política (LESSA, 2011). Outros são mais fatalistas quanto à dominância do neoinstitucionalismo versão da escolha racional no contexto nacional e internacional (FIGUEIREDO E SANTOS, 2016. LIMONGI et al. 2016). Genericamente, esses últimos articulam essa predominância ao contexto brasileiro de redemocratização e ao diálogo internacional no âmbito da Ciência Política, em que, num primeiro momento, decorre de uma virada teórica (na esteira da revolução behaviorista) e, posteriormente, no debate sobre a terceira onda democrática e o funcionamento do Congresso estadunidense (FIGUEIREDO E SANTOS, 2016. LIMONGI et al. 2016).

Além disso, uma análise retrospectiva sobre as pesquisas nas ciências políticas deixa evidente que o neoinstitucionalismo de escolha racional foi e é um referencial teórico crucial. Seja nas pesquisas sobre as elites parlamentares (CODATO et al, 2021), sobre as instituições políticas de maneira mais geral (INÁCIO & ROCHA, 2021) ou sobre o sistema de representação política brasileiro (BRAGA & SPECK, 2021).

É importante destacar esse protagonismo porque, como nos referimos no final da seção anterior, não empregamos uma definição rígida na revisão bibliográfica ao operarmos com a concepção de neoinstitucionalismo, seja sob qual versão for. De certa forma, o próprio corpus empírico de nossa pesquisa restringe nossas possibilidades de um enquadramento mais rigoroso, já que o nosso período de análise corresponde às publicações pós-88, assim, coincidindo com a expansão de estudos neoinstitucionalistas de escolha racional. Por isso, é que identificaremos o predomínio de tal versão de neoinstitucionalismo em um texto, não excluindo a possibilidade de a publicação em questão, também, conter elementos que a aproximem de perspectivas explicativas de outras escolas institucionalistas. Nesse sentido, mais uma vez, vale ressaltar que, no final do artigo de Hall e Taylor, os autores sugerem que os institucionalistas históricos detinham vantagem pela flexibilidade em acolher tanto a perspectiva da calculadora como a cultural para responder aos dilemas de sua análise, em

seguida, citam exemplos de estudos neoinstitucionalistas que já combinavam influências das diferentes escolas em suas abordagens.

Por exemplo, uma análise calcada na perspectiva da calculadora pode apontar que as instituições não oferecem incentivos para a adesão do comportamento estratégico dos atores, contudo, pode relacionar essa ineficácia institucional à cultura política cristalizada nas instituições. Dessa forma, parece razoável supor que uma classificação categórica, excludente a partir das variantes do neoinstitucionalismo acabaria por ser estéril para nossos objetivos. Além disso, na linha da conclusão de Hall e Taylor, nossa proposta é fomentar o diálogo e as interações possíveis, não estreitar e encerrar as versões do institucionalismo em si mesmas.

Dito isso, cabe reforçar o contexto de expansão do neoinstitucionalismo de escolha racional na ciência política brasileira. Para isso, vamos a uma breve digressão na trajetória da consolidação da disciplina no Brasil e daremos destaque à confluência histórica que promoveu a agenda neoinstitucionalista.

1.3.1. A pavimentação da ciência política brasileira

A história recente da luta pela sobrevivência das Ciências Sociais, em certa medida, diz respeito à capacidade de as suas áreas de conhecimento adquirirem identidades próprias e se estabelecerem como disciplinas autônomas. Nesse processo, a ciência política é a última a conseguir se desfilial da sua matriz (ciências sociais), suas irmãs Sociologia e Antropologia se tornaram independentes primeiro (SILVA et al, p. 15 e 23, 2021).

Em trabalho seminal, o marcador temporal estabelecido por Bolívar Lamounier para formação da ciência política brasileira data o início dos anos de 1960, ainda que, ele mesmo destaque a importância da tradição de um pensamento político brasileiro antecedente para tal assentamento (LESSA, 2011. MARENCO, 2016. SILVA et al, 2021). Esse marco já está historicizado e parece consolidado, tendo em vista a corroboração da coletânea publicada “A Ciência Política no Brasil 1960 -2016” (AVRITZER et al. 2016). A partir desse recorte temporal, podemos identificar um primeiro movimento de autonomização entre 1960-1980, e, também, um momento posterior, de aprofundamento a partir dos anos 80 (AVRITZER, 2016. FIGUEIREDO e SANTOS, 2016. LESSA, 2011. LIMONGI et al, 2016).

Essa datação está relacionada, sobretudo, à formação dos cursos de pós-graduação de Ciência Política e ao treinamento específico oferecido por eles, que, às vezes, são referidos como processos de institucionalização e profissionalização. O período em questão coincide com

o regime autoritário do Golpe de 1964. Lessa (p.35, 2011) ressalta que o aspecto de modernização e não de autoritarismo é correlacionável aos avanços científicos à época, inclusive nas ciências sociais de modo geral. Esse aparente contrassenso é apontado por outros autores também (AVRITZER, p. 199. 2016. REIS, p.26. 2016. SILVA et al, p. 10. 2021). Contudo, para o nosso entendimento imediato, é digno de nota que a referida consolidação ocorrida nesse íterim se enquadra em um esforço institucional do regime em fomentar os cursos de pós-graduação. O que pode ser percebido pelo fato de todos os programas de ciência política registrados nesse período serem do sistema público, excetuando-se o Iuperj. Mais à frente, retomaremos com uma exposição de alguns dos programas criados no período.

Por ora, é valioso destacar alguns parâmetros de conformação do campo disciplinar da ciência política que simbolizam a sua consolidação e sua autonomização. Em suma, em um esforço não taxativo, nós podemos elencar: uma identidade disciplinar definida por objetos particulares, uma comunidade epistêmica delimitando métodos de apreender esses objetos e, também, condições de infraestrutura para pesquisa e publicação. De acordo com alguns dos autores que pesquisamos:

“A constituição de um campo disciplinar autônomo parece resultar de uma dupla convergência, não necessariamente sincrônica: em primeiro lugar, a redefinição de antigas fronteiras disciplinares, com a demarcação de novos territórios acadêmicos, conformados por agendas, conceitos e modelos explicativos compartilhados por uma comunidade epistêmica que se reconhece como distinta e não contemplada pelas identidades disciplinares previamente existentes. Em segundo lugar, são necessárias instituições (acadêmicas e profissionais) que deem guarida a essa nova comunidade epistêmica, oferecendo-lhe oportunidade de profissionalização, recrutamento de membros, formação de novas gerações de pesquisadores, espaços para o julgamento pelos pares e a conformação de regras próprias para a validação do conhecimento produzido e a constituição de hierarquias disciplinares” (MARENCO, p. 163 e 164. 2016).

No mesmo sentido, porém mais conciso:

“Esses elementos seriam: a publicação de obras centradas em objetos que têm como preocupação central o poder ou formação do sistema político (Easton,1954); a constituição de métodos capazes de apreender esses objetos; a existência de veículos especializados na publicação desses estudos e, por fim, a constituição de ensino de pós-graduação para a formação de alunos nessas áreas” (AVRITZER, p. 193. 2016).

Sendo assim:

“Isto quer dizer, portanto, que há o reconhecimento de busca de autonomização da ciência política, que decorre, conforme indicam Leite e Codato (2008), tanto de aspectos institucionais (com a criação de cursos de pós-graduação específicos na área, periódicos especializados e consolidação de órgãos representativos de classe), quanto de aspectos teórico-metodológicos (desenvolvimento e consolidação de teorias, métodos e abordagens próprios)... nos anos 1960 e 1970 as ciências sociais alcançam a sua “maioridade” intelectual (Forjaz, 1997), com a ampliação e profissionalização da comunidade de cientistas sociais. Segundo a autora, a ciência política conseguiu

alçar maior espaço, principalmente com a implementação do sistema de pós-graduação nos anos 1960 e, de outro lado, com a montagem de agências de fomento integradas ao sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas às políticas de planejamento e desenvolvimento econômico, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Capes, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp)” (SILVA et al, p.4 e p.10. 2021).

Com isso, fica notório o papel da institucionalidade, sobretudo, representada pelos programas de pós-graduação, como um dos componentes fundamentais para a concretização da ciência política brasileira naquele momento. Além disso, outro componente fica evidente com as citações acima, a dimensão teórico-metodológica dotada de especificidades que se torna parte constitutiva da diferenciação e da identidade da nova ciência. No âmbito dessa dimensão, o que se inicia na década de 1960 e se assevera a partir de 1980 é a continuidade da tradição de pensamento político preexistente com relação à constituição de um campo de objetos estritamente políticos, e, por outra via uma descontinuidade em relação aos modelos teórico-metodológicos que tal tradição remetia.

Essa ambiguidade posiciona Lessa (2011) em perspectiva problematizadora, quando o autor dá ênfase às rupturas e, em posição mais conformista⁵ Marengo (2016) identifica como momento inicial de desencaixe do conhecimento político em relação ao formalismo jurídico, em consonância com um movimento internacional mais amplo da ciência política em geral. Também, Lessa faz referência ao contexto internacional, sobretudo, estadunidense. Ele aponta que na esteira da “revolução behaviorista” ou “revolução acadêmica” assimila-se um modelo “*Hard Science*” de sociologia e ciência política, o qual, entre outras orientações, supõe o afastamento do campo e das linguagens das humanidades. Esse autor vê que o impacto dessa influência sobre a ciência política brasileira é de relegar a tradição dos “ensaístas” a um patamar inferior ao da nova ciência.

Apesar disso, como já antecipamos, Lessa pondera que Bolívar Lamounier em seu texto seminal confere relativo progresso ao campo da ciência política, também, exatamente, pela existência de uma tradição de pensamento político brasileiro de longa data. O fio condutor ao qual Marengo se refere, que “liga a reflexão de autores ímpares, como Oliveira Vianna, Alberto Torres, Nestor Duarte, Victor Nunes Leal ou Raymundo Faoro... identificado em sua percepção da discrepância entre ordenamento legal e a dinâmica efetiva das instituições públicas

⁵Nesse caso específico, a conformidade é estar em sintonia com as transformações disciplinares na ciência política na Europa e nos Estados Unidos. Além disso, Marengo ressalta que tal processo de distinção era comum e refletido na história de outras disciplinas também: “Deslocamentos em relação às disciplinas estabelecidas e criação de instituições acadêmicas e profissionais foram os desafios cumpridos pela ciência política na sua conformação como campo disciplinar, como no passado haviam sido igualmente provas submetidas a áreas como direito, economia, sociologia, em relação a seus antepassados” (MARENCO, p. 164. 2016).

nacionais” (MARENCO, p.165. 2016). Seja por uma chave problematizadora ou por uma chave fatalista, para ambos os autores é comum a relevância dada ao conhecimento político anterior ao marco inicial dos anos 60, simbolizado pela expansão dos PPG’s.

Nesse sentido, vale a pena se concentrar um pouco mais no contexto propício que antecede a datação inicial proposta por Lamounier. Tanto para observar a progressão de condições institucionais, como para observar as continuidades e descontinuidades de ordem teórico-metodológica.

1.3.2. Antes da datação inicial fixada por Lamounier

“Narrativas a respeito do campo são formas de constituição desse mesmo campo. Neste sentido, o texto seminal de Bolívar Lamounier, formulado em contexto no qual os efeitos do neoinstitucionalismo e da ideologia da *rational choice* na constituição da ciência política brasileira ainda não se tinham feito presentes – é bom que fique isso claro – é um momento preciso e particular de constituição do próprio campo. Os movimentos fundamentais da narrativa opõem a detecção de um período longo – que vai dos primórdios do pensamento político brasileiro até os anos 1960 – a outro, mais recente e configurado por alterações de corte institucional.

No primeiro caso, encontramos intelectuais isolados, a praticar um ensaísmo histórico-sociológico aberto, sem sinais de adensamento e apuro disciplinar. Na outra ponta, a indicar desdobramentos recentes, uma expansão forte de programas de pós-graduação e uma diversificação de formas institucionais de trabalho: departamentos universitários e centros de pesquisa, públicos e privados. Nessa segunda fase, o exercício de reflexão a respeito da política teria ganhado contornos de maior continuidade e sistematicidade, em um processo concomitante ao da progressiva profissionalização dos produtores de conhecimento político” (LESSA, p.29. 2011).

Antes de nos atermos à questão teórica-metodológica, é de bom grado ressaltar que, nesse primeiro momento exposto na citação acima, para além da construção do conhecimento político, há a menção a um já iniciado processo de profissionalização e a fatores institucionais que já ensejavam apoio para o desenvolvimento posterior de um ambiente comunicacional para publicações na área. Como sugere Avritzer (2016), sobre a Revista Brasileira de Estudos Políticos criada em 1955, por exemplo. Além disso, também, esse autor dá importância à tentativa da USP de institucionalizar o ensino de ciência política já na década de 1950. Segundo o autor, ainda que incipientemente, estudos sistemáticos sobre as eleições e campanhas eleitorais em São Paulo são produzidos nesse mote.

Do ponto de vista teórico-metodológico, ainda, Avritzer ressalta que no final da década de 1950 foi realizado o primeiro *survey* eleitoral⁶. Nessa seara, teórico-metodológica, ele frisa a importância de uma concentração de obras com temas mais estritamente políticos, desde o fim da década de 1940, a qual pode ter como referência inicial a obra de Victor Nunes Leal (*Coronelismo, enxada e voto*, 1948).

“Temos, no final dos anos 1940, uma primeira obra que se enquadra como um trabalho de ciência política, que é *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal, em uma situação de pouquíssimos trabalhos com um objeto claro ligado à política. Outros trabalhos só irão surgir nos anos 1950, quando da publicação de *Os donos do poder*, que, ainda que de forma precária, introduz o marco weberiano no Brasil. O livro de Faoro marca a formação da ciência política no Brasil por diversos motivos: pelo tema, pela aplicação do instrumental weberiano e pela capacidade de oferecer uma explicação para a formação política do país” (AVRITZER, p. 194. 2016).

Pautando-se em Lamounier, Lessa (2011) e Marengo (2016) ressaltam a importância do pensamento político brasileiro anterior a 1940. Lessa recupera do texto de Lamounier a passagem em que há a menção de que a produção de conhecimento sobre a formação do Estado e da nação brasileira teria sido chave para a construção da reflexão política sistemática. O autor localiza esse tipo de reflexão já no século XIX e aponta temas que vão desde reforma eleitoral e prerrogativas do poder moderador à abolição, papel das forças armadas e forma de governo. Ainda segundo Lessa, em decorrência desse movimento:

“Tal agenda e tal variedade de enquadramento viriam a ser recepcionadas durante a Primeira República, tendo como “forma narrativa específica [...], o ensaio histórico, a grande reflexão sobre a história nacional” (Lamounier, 1982, p. 411). Tal forma reuniu, nas primeiras décadas do regime republicano, intelectuais tais como Euclides da Cunha, Sylvio Romero, Ruy Barbosa, Alberto Torres e Oliveira Vianna. A esse grupo somar-se-iam, ainda, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Nestor Duarte. Do mesmo modo, a linhagem intelectual que conectou gente como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Azevedo Amaral produziu forte impacto na agenda política e institucional do país, a partir dos anos 1930” (LESSA, p. 30. 2016).

Esse grupo de autores seria marcado por combinar “disposição analítica e projeção normativa” (LESSA, p.31. 2011). Grosso modo, as transformações sociais desejadas em direção ao modelo ideal de Estado nacional dependiam da condução adequada proveniente de redesenho institucional. De maneira geral, na perspectiva daqueles autores, o país pereceria em condição sociológica de atraso, o que impedia a constituição de um Estado por vias ordinárias, de baixo para cima. Assim como Avritzer, Lessa destaca a obra de Victor Nunes Leal e a alça ao patamar de ponto de inflexão em relação à tradição anterior, a qual nos referimos na citação do último parágrafo.

⁶ “Realizado por um “grupo da Faculdade de Direito ligado a Orlando de Carvalho” (ARVRITZ, p. 194. 2016), na UFMG.

Apesar de, ainda, imersa em nexos causais, sociais e culturais, tal como, ser herdeira das mesmas preocupações com as condições sociológicas de atraso, a obra de Victor Nunes Leal inaugura a reflexão sobre natureza institucional e política que dará o tom das publicações até 1964. “Não se trata mais de pensar a constituição de uma esfera pública como contraponto à inércia social, mas de buscar uma associação entre mudança social e democratização política... ainda que apresentem forte preocupação com questões de natureza política, podem melhor ser percebidas como “interpretações do Brasil”” (LESSA, p.32. 2011). Lessa ainda realça o caráter normativo (ou prescritivo) explícito dessas abordagens. Devemos frisar que o autor não faz essa referência de maneira pejorativa, pelo contrário, um dos argumentos gerais do texto é que mesmo a pretensa isenção de prescrição é dotada de algum grau de normatividade, ainda que seja uma não-normatividade.

Concluindo a contribuição de Lessa sobre esse período (meados de 1940 até o início de 1960), vejamos alguns autores que para ele simbolizam as características da produção de conhecimento político na época. “Uma seleção, não exaustiva, além do livro de Nunes Leal, poderia indicar como representativos os seguintes autores e obras: Oliveira Vianna (1949), Guerreiro Ramos (1961), Pinto (1956, 1960) e Faoro (1958)” (LESSA, p.32. 2011).

Marenco (2016) enxerga essa linha do tempo do pensamento político brasileiro, dos anos 20 até os anos 50, como uma geração estendida de intérpretes do Brasil. Como já mencionado, no entendimento desse autor, no bojo do desenvolvimento da ciência política europeia e norte-americana, foi necessária a desvinculação do conhecimento político do formalismo jurídico, logo, tal deslocamento é uma condição incontornável.

“Isso implica que dada a interdependência ou composição das ações individuais, os resultados produzidos pela escolha de uma engenharia constitucional não correspondem linearmente à intencionalidade de seus designers, significando que a exegese constitucional parece ser insuficiente para explicar o mundo” (MARENCO, p.165. 2016).

Sendo assim, no contexto brasileiro não foi diferente e coube a essa geração estendida de intérpretes a tarefa de realizar esse desencaixe inicial, ainda que, de maneira não intencional. Segundo Marenco, a contribuição e o legado desses autores teriam efeito similar à Escola de Chicago e à obra de Pareto para a ciência política estadunidense e europeia, respectivamente, no que diz respeito à ruptura com as exegeses constitucionais. A obra do Raymundo Faoro figura como último expoente representativo dessa geração para esse autor também.

“O ponto aqui é que, a despeito de problemas normativos (preferência por Estado autoritário) ou analíticos (a falta de precisão conceitual no conceito de estamento burocrático), essa geração estendida dos intérpretes do

Brasil legou para a posterior formação da ciência política no Brasil o trabalho inicial de desençaixe da análise política em relação ao formalismo jurídico, projetando agendas, conceitos e diagnósticos estranhos em relação ao saber convencional dos juristas constitucionais” (MARENCO, p.166. 2016).

Com isso, Marengo (2016) oferece uma perspectiva da contribuição da tradição do pensamento político brasileiro anterior à datação de Lamounier, que realça a autonomia do conhecimento político em relação ao direito e ao saber jurídico. Já Lessa (2011) sublinha do aspecto de autonomização desse período o seu afastamento do diálogo com a história e com a filosofia, tal qual sua “recusa progressiva de envolvimento com narrativas históricas, sociológicas e culturalistas” (LESSA, p. 34. 2011). Esse último autor sugere que essas rupturas que ocorrem a partir de Faoro são marcadores do processo de profissionalização da ciência política no Brasil.

Vale pontuar que, para Lessa, seguindo o texto de Lamounier, a contribuição da tradição estendida de intérpretes (aderindo ao termo proposto por Marengo) acontece pela reflexão sistemática sobre temas políticos, como a formação do Estado. Nesse sentido, no recorte de tempo anterior à década de 1960, o pensamento político brasileiro colaboraria para a constituição de uma identidade disciplinar com objetos pretendidos como estritos, sobretudo, foi um movimento inicial em busca de autonomia do conhecimento. Por isso, um deslocamento mais contundente já vislumbrava, no horizonte da ciência política brasileira, os precedentes que advinham das experiências no hemisfério norte. Afinal:

“Campos de conhecimento não se fazem apenas a partir de petições de autonomia, fundadas no caráter supostamente estrito de seus objetos pretendidos e prediletos. Tal movimento é necessário, mas não esgota em si mesmo os efeitos produzidos pela sua afirmação. Ele produz, de modo igualmente compulsório, deslocamentos, novas afinidades e novos estranhamentos” (LESSA, p.28. 2011).

Desse modo, conseguimos ter um panorama do estado inicial da ciência política à época da datação proposta, que tem como marco a década de 60. Tanto em Marengo, em Lessa e em Lamounier, a partir de então (1960), vê-se a ruptura com o ensaísmo como modelo de produção do conhecimento político, mas não totalmente com os temas abordados. Sobre os domínios dos temas políticos, há uma continuidade que mira a autonomia, desvinculando-os do formalismo jurídico e dos nexos causais, sociais e culturais.

1.3.3. 1960- 1980: Institucionalização e Profissionalização

“Além da constituição de uma identidade disciplinar, conformada por agendas de pesquisa e modelos de análise compartilhados, a estruturação de um campo disciplinar

supõe o estabelecimento de organizações acadêmicas, que ofereçam oportunidade para substituir diletantismo autodidata por profissionalização, recrutamento e formação de novas gerações de pesquisadores e fixação de hierarquias acadêmicas. Universidades e associações científicas oferecem as principais oportunidades para essa institucionalização” (MARENCO, p.169. 2016).

O que distingue o período em questão é o aprofundamento da preocupação metodológica produzida pelo surgimento dos cursos de pós-graduação. Em relato que pode ser lido como uma observação participante, Fábio Wanderley Reis (2016) ressalta que a sua preocupação e de alguns de seus colegas era com a apuração e o refinamento metodológico na formação dos profissionais das Ciências Sociais em geral. O autor reconhece a propensão à quantificação e a vocação nomológica⁷ que norteavam esse processo de reorientação, tal qual, a influência do “panorama internacional das ciências sociais” (REIS, p.29. 2016), sobretudo, o contexto norte-americano.

Em sua explanação, Reis (2016) discorre sobre sua trajetória como um dos partícipes dessa reorientação na UFMG. Ali, estabeleceu-se o primeiro programa de pós-graduação em ciência política (1966). Como um dos promotores desse movimento, o autor destaca na sua experiência o que chama de trajetória dos 3F’s. O primeiro dos “f’s” é de Face, que era a Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, onde havia oferta do curso de Sociologia e Política, no qual Reis obteve graduação de bacharel (1959). Alguns dos nomes que foram presenças constantes no debate acadêmico da ciência política brasileira tiveram a mesma formação, por exemplo, Bolívar Lamounier, Amaury de Souza, José Murilo de Carvalho, Antônio Octávio Cintra, Simon Schwartzman e Vilmar Faria, entre outros.

O segundo “f” dessa tríade ressalta a importância da sua formação de mestrado na Flacso⁸ (subsidiada pela Unesco e sediada no Chile naquele momento) e a orientação totalmente diversa à recebida no curso do Face. Por questões de composição do corpo docente, o curso do Face tinha influência geral de outras áreas como economia, administração, direito, além disso, da escola de pensamento francesa e, posteriormente, do marxismo⁹. A formação na Flacso “era claramente de uma orientação norte-americana, com grande atenção para a produção sociológica dos Estados Unidos e preocupação com a articulação entre o trabalho teórico e a

⁷ Para esclarecimento imediato, podemos entender a vocação nomológica como a orientação dos estudos comparativos com finalidades generalizantes. Em contraposição, sob vocação ideográfica, figuram os estudos de casos, as investigações em torno das particularidades com finalidade de especificação.

⁸ Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais.

⁹ Fábio Wanderley Reis cita a influência do marxismo como um reflexo da atmosfera intelectual brasileira, clima colaborado pelos estudos do *Capital* realizados pelo grupo composto por FHC, Octavio Ianni, Paul Singer, José Arthur Giannotti, entre outros.

referência empírica, acompanhado da ênfase no treinamento em metodologia” (REIS, p. 22. 2016).

O próprio autor cita que em sua volta, ele e Antônio Otávio Cintra empenharam-se em promover o debate sobre maior rigor metodológico e polemizaram com *establishment* sociológico da época, figurando como os paladinos da nova ciência, termo empregado pelo próprio Fábio Wanderley Reis. Em grande parte, esse diálogo foi travado com os representantes paulistas das ciências sociais brasileiras.

O último “f” representa a Fundação Ford, que tomou iniciativa de investir nas ciências sociais brasileiras. A UFMG foi a primeira a ser contemplada, fruto da relação construída entre Antônio Otávio Cintra e Peter Bell (REIS, 2016). Com objetivo de implementar um departamento em ciência política autônomo, já em 1965, o curso de mestrado estava em atividade com o programa de pós-graduação. O autor relembra as resistências enfrentadas pela imagem da Fundação Ford vinculada ao imperialismo norte-americano, em um ambiente de marxismo dominante, como já mencionado. Tal tensão só se atenuou quando o Cebrap passou a compor o corpo de instituições que recebiam subsídios da fundação. Apesar do que se deduzia, Reis destaca que o apoio da fundação fortaleceu a resistência ao regime autoritário, como em casos que promoveu reuniões entre os cientistas sociais de todo o país para discutir cassações e outras implicações da ditadura. Além disso, também, ele menciona que o incremento da quantia significativa investida pela fundação no DCP (Departamento de Ciência Política) proporcionou um protagonismo da ciência política, o qual levou a desdobramentos teórico-metodológicos que se seguiram na UFMG. Da mesma maneira, o Iuperj (1969) foi contemplado com dotes para os mesmos fins, apesar de, logo após, ter implementado programa de pós-graduação em sociologia também.

Segundo Reis, sua percepção e a de outros que participaram da emergência da ciência política na UFMG era de que o treinamento que eles tinham era de sociologia política ou sociologia da política, enfim, treinamento em sociologia. A criação dos programas de pós-graduação da UFMG e do Iuperj foram marcos na reorientação do ensino e dos treinamentos nas ciências sociais. Em sintonia com as transformações na sociologia e na ciência política estadunidenses, o cuidado e o rigor metodológico que tal reorientação pretendia era integrar reflexão teórica com pesquisas empíricas, no mote do uso crescente de métodos quantitativos como os *surveys*. Para ilustrar melhor tal percepção, nas palavras do próprio autor:

“O perfil do treinamento que aqui se procurou dar inicialmente aos estudantes destacava a familiarização com a produção teórica e metodológica que se viera desenvolvendo no período recente nos Estados Unidos e, especialmente, a preocupação com a adequada exposição à metodologia analítica e quantitativa, com

ênfase na coleta, tratamento e análise de dados de *survey*. Naturalmente, tais desenvolvimentos nos Estados Unidos tinham conexões importantes com alguns dos grandes clássicos da ciência social europeia. Mas não há como ignorar o peso da maciça produção estadunidense que se vem a ter nos dois campos e a vanguarda que, seja como for, ela passa a representar ou incluir, até mesmo com forte efeito de gravitação dos Estados Unidos sobre a Europa, incluindo especialistas europeus que se estabelecem total ou parcialmente naquele país e a tendência a incorporar, de uma ou de outra forma, o que surge de importante no continente europeu” (REIS, p. 29. 2016).

Fica evidente a influência internacional do contexto acadêmico dos Estados Unidos na construção desse modelo de treinamento e de profissionalização, mas não é o momento para adentrar esse tópico. Contudo, o que pomos em evidência é a relevância do treinamento e da profissionalização dos PPG's em questão. Como consequência dessa implementação, há um deslocamento metodológico no qual irá se desdobrar no aprofundamento da distinção da ciência política em relação ao ‘imperialismo sociológico, e sua promessa em desvendar instituições e processos políticos como sombras projetadas por estruturas societárias’ (MARENCO, p. 166. 2016), dando um “tratamento da política como ciência, distanciando-se de abordagens especulativas e ensaísticas, através do tratamento formal e rigor metodológico, combinando inferência científica e a busca de evidências empíricas” (Ibidem, p.167). Entretanto, apesar de um predomínio quantitativo inicial, já nesse período há indícios da diversidade metodológica e temática que irão fazer parte da identidade do campo da disciplina.

Nesse âmbito, vale destacar que essa guinada promovida pelos cursos de pós-graduação não obedeceu a um padrão metodológico e de disciplinarização homogêneo, de certa forma, diferentes tradições locais constituem um pluralismo que perdurará na ciência política brasileira (AVRITZER, p.199 e 200. 2016).

Assim, diante desse contexto, a partir de 1966, Avritzer estipula quatro tradições diferentes que emergiram em diferentes locais do Brasil nesse processo de expansão das pós-graduações. A primeira tradição é representada por esse eixo Rio-Minas, UFMG e Iuperj, sendo acrescido o programa de pós-graduação da UFRGS, em 1973. A segunda tradição é a desenvolvida pelo departamento de ciência política USP (1974), separada do departamento de sociologia. A terceira tradição é a da UnB (1970/1984), uma tradição mais concentrada no direcionamento para as influências estadunidenses. Avritzer chega a propor uma quarta tradição que não viria a se desenvolver de maneira mais consistente, influenciada pelo direito, que tem como exemplar tentativas a partir da UFPE (1979) e, em partes, na UnB e na UFMG. Dessa exposição, Avritzer destaca que, já na década de 1970, duas dessas tradições despontaram e condensaram-se nos principais modelos de ciência política no Brasil. Trata-se dos modelos da primeira e da segunda tradições referidas.

Em congruência com a rememoração de Reis (2016), Avritzer sobressai a importância da Fundação Ford e a inspiração do modelo da Flacso para constituição da primeira tradição (UFMG/IUPERJ/UFRGS). Ademais, ele cita Frank Bonilla como outro importante representante da fundação nesse processo, além do já referido Peter Bell no relato de Reis (no caso da UFMG). Segundo Avritzer, esse novo personagem foi crucial para intermediar “a formação de uma primeira geração de cientistas políticos brasileiros em Stanford, entre os quais destacamos Wanderley Guilherme dos Santos, José Murilo de Carvalho, Edgar Magalhães, Evelina Dagnino, entre outros” (AVRITZER, p. 197. 2016).

Já a tradição da USP seguiu outro percurso, afeiçoando-se aos modelos das ciências políticas francesa e argentina. Ainda segundo Avritzer, o histórico de uma concepção mais alargada das ciências sociais do Departamento de Sociologia da USP e, reconhecidamente, de influência da perspectiva francesa contribui para tal. De acordo com o texto do autor, com a criação de um departamento de ciência política à parte, ali, desenvolveram-se estudos de caso sobre o Brasil, os quais tiveram impacto na década de 70, por exemplo, sobre os seguintes temas: populismo; sindicalismo; sociedade de massas e a comunicação.

As terceiras e quartas tradições não obtiveram a mesma influência em seu desenvolvimento. Como já antecipado, a tentativa de um modelo mais diretamente conformado com os ditames norte-americanos, que se pretendia mais comedido quanto ao engajamento político, como foi no caso proposto pela Unb, não germinou ao ponto de florescer com mais robustez. Já o modelo da UFPE concentrado no direto, também, aplicado em parte na Unb e na UFMG, não prosperou “devido a um forte déficit na área de direito no Brasil em termos de método acadêmico e de pesquisa empírica” (AVRITZER, p.10. 2016).

Estabelecendo esse quadro, Avritzer sugere algumas características do período, algumas delas já ressaltamos, mas valem ser frisadas mais uma vez, por dizerem respeito a certos efeitos a partir da atividade dos programas de pós-graduação. Em primeiro lugar, o autor destaca que a consolidação da ciência política brasileira a partir dos cursos de pós-graduação proporcionou melhores condições para a profissionalização. Aliado a isso, e também por isso, rapidamente, foi possível que modelos e métodos se institucionalizassem. Como já vimos, o autor se refere ao predomínio inicial de métodos quantitativos, ele entende que esse protagonismo se dá na esteira de práticas que já estavam em uso no final da década de 50. Contudo, em um segundo momento, ainda nesse período, o pluralismo metodológico já é percebido.

Ademais, Avritzer destaca a consolidação da ciência política no ensino superior do sistema público, no nível federal e estadual da pós-graduação, apesar dos contrassensos que tal situação possa deduzir, já que se tratava de um período ditatorial. Uma ausência relevante do

período é não ter surgido uma associação nacional nesse momento, como aconteceu com a ABCP (1986) posteriormente.

Mesmo assim, o autor exalta um saldo geral positivo. Entre esses resultados: a expansão regional e a disciplinarização. Por exemplo, a concentração na pós-graduação contribuiu com “a institucionalização de perspectivas metodológicas empíricas em todas as subáreas da ciência política” (AVRITZER, p. 199. 2016). Outro exemplo foi a expansão regional percebida com os programas da USP (1974), Unicamp (1974) e da UFPE (1979). Concluindo sua análise sobre esse período para consolidação da ciência política brasileira, mais uma vez, o autor destaca o pluralismo como uma característica chave desse íterim. Ele dá o exemplo do Iuperj, que apesar de ser um programa que se disciplinou de forma mais consistente, em sua revista (*Dados*) reflete essa orientação pluralista nas suas publicações. Como o sistema de pós-graduação era incipiente e não foi criada nenhuma associação nacional robusta o bastante no período, não houve um padrão de desenvolvimento homogêneo. As tradições locais puderam sintetizar diferentes modelos que legaram um pluralismo constitutivo à ciência política brasileira.

Esse pluralismo é compartilhado por Marengo (2016) também. Em sua análise sobre a institucionalização da ciência política brasileira, o autor faz um levantamento dos artigos publicados na revista *Dados*, entre 1966 e 2014, a partir disso observa a dispersão temática e a variação de agenda dentro de cada área temática para referendar sua conclusão. Independente do recorte de tempo exceder o proposto nesta seção, 1960-1980, é valioso frisar que ele atribui ao forte processo de institucionalização as condições que permitiram esse pluralismo ser conservado. Ainda segundo Marengo, também, essa mesma institucionalização permitiu “a formatação de um modelo de produção científica moldado em parâmetros como pesquisa científica em substituição ao ensaísmo e diletantismo, rigor formal e julgamento por pares” (MARENCO, p. 183. 2016).

Simultâneo ao processo inicial de institucionalização proporcionado pela expansão das pós-graduações, do qual trata esta seção deste capítulo, Marengo realça a importância conjunta do segundo desencaixe fundacional no âmbito teórico-metodológico, em direção a maior autonomia e distinção da identidade da disciplina. Nesse período, Marengo identifica autores e obras que seriam como os pais fundadores da ciência política brasileira. Como citamos acima, o autor se refere a essas publicações como promotoras de uma ruptura com “imperialismo sociológico” predominante. Nesse sentido, ele destaca três grupos temáticos que promoveram interpretações nas quais há o desacoplamento dos modelos condicionados a nexos causais e variáveis sociológicas.

“Revisitando trabalhos da geração fundadora da ciência política brasileira, três conjuntos de temas parecem destacar-se, tendo em comum a preocupação em construir interpretações capazes de dissociar-se de modelos estritamente sociológicos, identificando variáveis políticas habilitadas a explicar a configuração da ordem política brasileira: (a) a construção do Estado nacional no Brasil em perspectiva histórico-comparativa; (b) mudanças institucionais, o colapso das instituições da Constituição de 1946 e o regime autoritário, e, (c) padrões e tendências eleitorais, seja no multipartidarismo ou no bipartidarismo” (MARENCO, p. 167. 2016).

Assim como Reis, que realça o contexto intelectual marxista da década de 1960, Marengo endossa o coro e, ainda, pontua o predomínio de interpretações sociológicas na esteira da expansão das ciências sociais paulistas nos anos 1950. Segundo esse autor, essa inserção paulistana se estabelece [“até certo ponto contra a ciência política entendida como disciplina especial”] (MARENCO, p. 166. 2016). Nesse mote, o papel do modelo “UFMG-Iuperj-UFRGS” tem impacto significativo para esse segundo desencaixe.

De partida, Marengo cita a obra de Schwartzman (1970), ainda que circunscrito pelo ambiente intelectual e acadêmico referido no último parágrafo, o autor propõe que o Estado tenha dinâmica própria e independente. Desse jeito, o Estado não figuraria como um agente de determinada classe ou grupos sociais. A relação entre os interesses da sociedade e as instituições poderia ser descrita por um padrão de cooptação sobre a representação, assim, configurando um estado neo-patrimonial. Segundo Marengo, essa publicação teve grande impacto acadêmico e representou “a afirmação de um território politológico autônomo” (MARENCO, p.167. 2016).

Ainda segundo Marengo, sob as mesmas circunstâncias, José Murilo de Carvalho (1975) analisa as diferenças nos processos de construção estatal entre o Brasil e outros países sul-americanos de colonização espanhola sem lançar mão de variáveis econômicas e sociais convencionais. Nessa ocasião, o autor se volta para a homogeneidade educacional e o treinamento da elite política imperial.

“Mais uma vez, o ponto focal da análise foi deslocado para dentro das instituições estatais, inaugurando uma perspectiva estranha para as formas de análise social até então praticadas no país” (MARENCO, p. 168 e 169. 2016).

Em paralelo, também, há destaque para obra de Hélio Trindade (1974) sobre o integralismo, uma pesquisa robusta empiricamente e com rigor na coleta e na sistematização dos dados analisados, “trouxe luzes para uma abordagem organizacional na qual instituições e organizações políticas oferecem as próprias respostas para sua conformação” (MARENCO, p.169. 2016).

A ideia de mudança política vinculada ao desenvolvimento social e econômico, um dos postulados da teoria da modernização que orientava parte dos estudos comparativos, acabou perdendo espaço no âmbito acadêmico. Essa perda de prestígio adveio do impacto do regime

ditatorial de cunho desenvolvimentista, industrializante e modernizante, o que, em certa medida, contradiz o vínculo entre um regime democrático e o desenvolvimento. Segundo o autor, essa conjuntura ampliou as condições para os enquadramentos sociológicos abrirem espaço às variáveis políticas nas dinâmicas de mudança institucional. Marengo cita uma geração de pesquisadores formados no Iseb¹⁰ e que, mais tarde, estavam em torno do Iuperj, como protagonistas para produzir análises a partir de categorias políticas independentes de variáveis sociais. Vamos ver alguns dos exemplos de publicações que Marengo cita e representam tal processo, mas, antes disso, para ilustrar melhor essa mesma percepção de outra perspectiva, vejamos esse trecho de Lessa ao falar de como o tema do Estado é delimitado numa abordagem considerada política no período:

“A diferença no pós-1964 é a de que ele passa a ser considerado menos como um domínio fixado na dinâmica social mais ampla, e resultante de processos históricos de longo prazo, e passa a ser percebido como arena autárquica na qual múltiplos processos decisórios têm lugar. O deslocamento teve, por certo, precedentes na ciência política norte-americana, na qual a ideia de Estado, julgada metafísica e sociologicamente contaminada, cede lugar a “governo”, a “administração” ou ao “sistema político”. Falar-se-á cada vez menos em “Estado” e cada vez mais em “processos decisórios” e em “políticas públicas”, expressões acrescentadas nos anos 1970 ao vocabulário político brasileiro, com presença ubíqua no vocabulário dos agentes políticos e sociais, fora do âmbito acadêmico” (LESSA, p.35 e 36. 2016).

Por sua vez, Marengo identifica as seguintes contribuições:

“Tendo previamente explorado esse caminho em “Quem dará o golpe no Brasil?”, Santos (1962) retoma a análise sobre a crise institucional de 1961-1964, introduzindo categorias como “pluralismo polarizado” e “paralisia decisória” (Santos, 1979). Paralelo, a contribuição de Reis (1974) pode ser localizada na incorporação de temas como *desenvolvimento político, pretorianismo e instabilidade institucional*. Não deve passar despercebida a importância e influência, nesse momento, dos trabalhos de Guillermo O’Donnell sobre os novos modelos de autoritarismo sob a forma de Estados *burocrático-autoritários* para a dissociação da diáde modernização/regime político (O’Donnell, 1972;1982), o estudo das transições e a fixação de uma agenda de pesquisa a partir de categorias de análise políticas (O’Donnell, 1988)” (MARENCO, p.168. 2016).

Também nesse período, Marengo acrescenta que foi aberta uma agenda de estudos sobre os partidos, a qual teve como consequência completar o processo de autonomização e afirmação identitária da ciência política. Nas palavras do próprio autor, alguns exemplos dessas publicações:

“Sem desconsiderar uma tradição existente desde os anos 1950, expressa principalmente através da Revista Brasileira de Estudos Políticos, não se deve subestimar uma inflexão representada por trabalhos como os de Soares (1973) ou o

¹⁰ Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

conjunto de pesquisas eleitorais reunidas em Lamounier e Cardoso (1975) e Reis (1978), combinando pesquisa empírica, coleta e análise de dados eleitorais, com a busca pela identificação de padrões e tendências no comportamento do eleitorado nos principais estados brasileiros. Neste terreno, não pode ser esquecida a contribuição de Souza (1976) como uma revalorização da agenda de pesquisa sobre partidos, bem como sua interpretação a partir das conexões entre arenas decisórias e estruturação partidária, e, ainda, o ângulo revelado por Lima Jr. (1983) de uma “racionalidade contextual” baseada na configuração de subsistemas partidários estaduais” (MARENCO, p.169. 2016).

Para o autor, assim, o segundo desencaixe fundacional se conclui. Dessa vez, o desenraizamento é em relação aos vínculos sociológicos. Relembrando que o primeiro foi o desencadeamento que se deu em relação ao formalismo jurídico, conduzido pela geração estendida de intérpretes do Brasil, no período que tratamos na seção anterior.

Lessa (2011) reserva uma parte do seu texto sobre a ciência política brasileira para olhar mais de perto o contexto da ciência política norte-americana, já que capitaneia a influência daquele sobre o modelo desenvolvido no Brasil. Como já foi dito, grosso modo, a revolução behaviorista é apontada pelo autor como tendo forte impacto na cultura científica brasileira sob a égide desse modelo estadunidense. Sobretudo, o que o autor se refere como virada metodológica de predomínio quantitativo. De certa forma, tanto o relato que vimos de Reis como as investigações de Avritzer e Marengo podem corroborar isso. Ainda que sucintamente, também, Lessa descreve essa preponderância quantitativa inicial, logo seguida de uma pluralidade temática e metodológica, circunstância à qual se refere como “cultura científica curiosa” (LESSA, p.46. 2016). Dessa maneira, em consonância com que foi visto nesta seção brevemente também.

Outro destaque de Lessa sobre o período, refere-se à maior autonomização da política, no mesmo sentido que Marengo descreve o segundo desencaixe fundacional, como foi recém-referido. Também, o autor pontua como exemplares desse momento os trabalhos de Wanderley Guilherme dos Santos e Olavo Brasil Jr., além disso, Lessa dedica um pouco mais de atenção ao contexto intelectual marxista de então e sua sucedânea perda de protagonismo. Para ele, no limite, a prevalência do imperativo econômico e, conseqüentemente, social que o marxismo presume, naquele momento, eram percebidas como reducionismo e determinismo.

Lessa aponta que, não obstante, existissem bons motivos para a perda de prestígio do marxismo, esse afastamento teve consequência disruptiva e de recusa a qualquer pretensão de inteligibilidade política que mobilizasse perspectivas históricas e sociais. A ruína da sociologia política simbolizava esse deslocamento. Ademais, esse autor ressalta que esse movimento abre espaço para um reposicionamento do vínculo entre economia e política.

“O próprio vínculo com a economia, como dimensão estruturante da política, é redefinido: não se trata mais uma dimensão de contexto mais amplo que impacta a dinâmica da política, mas sim, e a um só tempo, uma antropologia e uma linguagem. A primeira revela as motivações reais dos sujeitos sociais, definidos como “máquina global de maximização”, para aqui empregar a fórmula feliz de Elster (1984, p. 10). A segunda – a linguagem – permite que se descreva tal sujeito tal como é, sem metafísica ou projeção na direção do que ele não é. A nova incursão da economia como inspiração para o entendimento da política afirma-se por meio de circularidade invencível: suas explicações são verdadeiras, na medida em que os agentes sociais se comportam de acordo com os fundamentos das explicações. Tal percepção da política foi difundida, a partir dos anos da década de 1970, a partir de autores e textos tais como Downs (1957), Riker (1962) e Olson Jr. (1965)” (LESSA, p.45. 2016).

Para além do reconhecimento das transformações no *status quo* do ambiente intelectual e teórico-metodológico e do seu parecer declaradamente provocador sobre os pressupostos filosóficos assumidos no modelo de ciência política estadunidense, vale lembrar que Lessa menciona uma “consistente pluralidade” (LESSA, p.46. 2011) nesse período. A seu ver, o contexto de mobilização política no debate público mediante regime autoritário contribuiu para a crítica de uma “política apolítica” (Ibidem) que impediu uma virada asséptica maior, como nos moldes norte-americanos de cultura científica.

“Parte não desprezível dessa pluralidade pode ser debitada ao envolvimento de parte significativa dos praticantes do campo com questões de natureza política, na qualidade de cidadãos e militantes. Até meados da década de 1980, o envolvimento dos politólogos – e dos cientistas sociais em geral – com questões de natureza pública não era infrequente. A persona compósita do cientista/militante impediu o estranhamento completo com relação à tradição dos “intérpretes do Brasil”. Vários dos protagonistas dessa tradição caracterizaram-se, tal como fartamente sabido, pela associação entre busca de esclarecimento analítico e histórico com forte envolvimento com a vida pública” (LESSA, p.46. 2016).

Sendo assim, podemos notar que mesmo autores que dão ênfases diferentes ao tratar da ciência política brasileira identificam variáveis comuns nesse período. O pluralismo é um ponto que reincide nos textos aos quais nos referimos, por exemplo. Outro aspecto comum é a referência ao diálogo internacional, seja no âmbito dos alinhamentos teórico-metodológicos ou no âmbito da importância material, como é o caso dos pronunciamentos destinados à Flacso e à Fundação Ford. Por último, mas não menos importante, a função contraditória do regime autoritário em fomentar um sistema público de ensino de pós-graduação, a qual proporcionou um processo de institucionalização e disciplinarização, em que a profissionalização e uma expansão regional inicial convertem-se em saldo positivo.

1.3.4. A partir de 1980

Segundo Lessa, a década de 1980 e o contexto de transição democrática, ainda, inculcaram nos praticantes do campo da ciência política certo *ethos* de militância. Além disso, esse contexto condicionou a aplicabilidade do modelo norte-americano de nova ciência no Brasil, pois, pretendia-se afirmar em um ideal de neutralidade epistemológica e ideológica como parte de um compromisso democrático que o circunscreve¹¹.

Para ele, a cultura científica positiva e empiricamente orientada que conformou a ciência política norte americana, no mote da revolução behaviorista, constituía-se a partir do estudo e da promoção da “democracia como objeto realmente existente, e não como fabulação doutrinária” (LESSA, p. 47. 2011). No caso brasileiro, a teoria empírica da democracia tomou forma como uma teoria empírica da ausência da democracia. Diante disso, o Brasil conformava um quadro diferente que desafiava os investigadores da ciência política brasileira, o qual “acabou por investigar não a democracia, mas o “autoritarismo” e, por essa via, a vislumbrar formas de superação” (Ibidem).

Lessa chama atenção para os operadores de ordem normativa empregados nessa adaptação, apesar da preocupação da nova ciência em postular “bases exclusivamente realistas e experimentais e dispensar referências de ordem normativa” (LESSA, p. 40, 2011), como na matriz norte-americana. Dentro dos parâmetros da nova ciência positiva, há um horizonte democrático para “atracar as embarcações analíticas”, diferindo do caso norte-americano, em que a democracia se estabelece como ponto (ou porto) de partida empírico para análise sistemática. Ainda que, no “modelo original disseminado pela experiência norte-americana, a ideia de uma ciência política empírica para descrever a democracia assenta-se sobre uma fusão entre horizontes factuais e normativos” (LESSA, p. 47. 2011). Nesse sentido, o contexto brasileiro imperativo de anseio democrático da época definiu a produção científica nos termos da superação do regime autoritário, o qual impedia a constituição do objeto empírico que tornava viável a nova ciência política. Mesmo que a democracia fosse lida como procedimental e não como valores e crenças, não como um experimento de reconfiguração social, em boa

¹¹ No artigo em questão, Lessa (2011) faz uma descrição breve do contexto norte-americano. Também, na ocasião, o autor menciona o contexto da Guerra Fria e a relação com a nova ciência política como meio de estabelecer um quadro de referência que a entrelaçasse à democracia nos moldes de um modelo civilizatório que estava em risco. O autor ressalta que não se tratava de um macartismo paranoico, mas, de alguma forma, o macartismo incentivou a constituição da nova ciência política estadunidense. Como exemplo, o autor sublinha a “postura de proteção para os acadêmicos”, de não envolvimento político e ideológico” (LESSA, p.41. 2011), o asilo aos cientistas de países autoritários pode ser entendido dessa forma.

medida, o ambiente intelectual guardava suas pretensões prescritivas e normativas explicitamente.

Em sua análise sobre o modelo brasileiro de ciência política e sua expansão, Avritzer foca em um momento mais definido, 1985 até 2004. O autor destaca que o fim do regime autoritário marcou a temática da ciência política brasileira de então, que, à época, “se expande com novas áreas, em especial com o começo da formação dos principais objetos de estudo sobre o Brasil, que vão caracterizá-la hoje” (AVRITZER, p. 200. 2016). Outro importante acontecimento histórico do período foi a criação da ABCP, em 1986, apesar de não realizar seus encontros bienais até 1996, quando passou por um processo de reestruturação. Esse fato produziu uma falta de nacionalização nesse ínterim. Segundo Avritzer, a ABCP foi importante para resolução de uma posterior crise da representação da ciência política no Capes, por volta de 2000-2005, que, então, predominantemente, concentrava-se no eixo Rio-São Paulo.

Sobre essa crise, Avritzer escreve:

“Essa crise acaba sendo centrada na representação de área da Capes. Ela tem dois componentes principais: em primeiro lugar, uma estagnação dos programas de ciência política, que fez com que a área tivesse, em 2004, a mesma configuração que ela possuía em 1990, com programas centrados em universidades públicas, os mais recentes entre eles localizados na Unicamp e na UFPE. Não houve, no período, nenhuma expansão adicional, como em outras áreas, para outras universidades no interior de São Paulo ou para as demais universidades federais da região Nordeste. Mas, o fenômeno que precipitou a crise da área esteve ligado a baixos incentivos para produção internacionalizada em periódicos e para a formação discente, o que redundou no rebaixamento coletivo de todos os programas de pós-graduação em ciência política pelo Conselho Técnico Científico (CTC) da Capes em 2004” (AVRITZER, p. 201. 2016).

Ao descrever esse período (1985-2004), Avritzer menciona a crise do setor público que aconteceu concomitantemente ao processo de democratização. Segundo ele, a partir de 1994, dá-se início às aposentadorias nas universidades públicas, o que agrava o quadro e promoveu uma severa desestruturação em departamentos de ciência política do sistema público, como UFMG, Unb e UFRGS, nesse último mais brandamente.

Portanto, no período, apesar da expansão temática, a qual definirá os termos da ciência política futura; da consolidação de parceria com Universidades internacionais que tinham centros de estudo brasileiros, “como era o caso das universidades de Oxford, Stanford, Brown entre outras” (AVRITZER, p.201. 2016); do protagonismo assumido pela ABCP (a partir dos anos 2000) para conformar um processo de nacionalização, quando havia “forte reconcentração da disciplina no Rio e em São Paulo” (Ibidem); o impacto da crise foi significativo. De maneira geral, além disso, o autor identifica os seguintes aspectos problemáticos no final do período de sua análise:

“Os principais problemas que marcam o período são: em primeiro lugar, a falta de uma política de expansão territorial da ciência política, que fica atrás em relação ao desenvolvimento da pós-graduação brasileira, a qual cresce 100% entre 1994 e 2004; em segundo lugar, uma falta de articulação política e acadêmica entre a ABCP e a Capes” (AVRITZER, p.202. 2016).

Por sua vez, também, Marengo ressalta a formação tardia da ABCP em comparação com as associações da Venezuela (1915), da Argentina (1957), do Chile (1966), do México (1974), do Chile (1983), tal como, “em relação à Sociedade Brasileira de Sociologia (1948) ou à Associação Brasileira de Antropologia (1955)” (MARENCO, p.171. 2016). Para além disso, o autor cita o ritmo mais lento de expansão da ciência política comparando-a com suas vizinhas das ciências sociais. Sobre isso, esse autor relembra que o segundo curso de doutorado só foi criado em 1980 pelo Iuperj e só 16 anos mais tarde tem origem o terceiro (UFRGS, 1996).

Além desses contextos estruturais, a partir da década de 1990, é oportuno ressaltar que Lessa identifica como assevera-se a atuação dos participantes do campo, tanto no âmbito do debate público quanto no âmbito da consultoria profissional. Na visão desse autor, ele localiza no período outro movimento, que promoveu maior autonomia e distinção no processo de constituição da identidade da ciência política brasileira. Sobre essa conjuntura, ele escreve:

“Uma nova cultura científica se constitui no campo do conhecimento político, no Brasil, a partir da década de 1990. Como toda novidade, foi antecedida por episódios intelectuais propiciadores, já aqui referidos e associados à cultura científica da “revolução behaviorista”. Nessa reafirmação de valores já estabelecidos, trata-se de aprofundar os processos de autonomização dos objetos e de distinção com relação a domínios cognitivos pertencentes aos campos das ciências sociais e das humanidades” (LESSA, p.48. 2011).

Se na década de 1980 a observação do objeto democracia estava impedida no Brasil ainda, a década de 1990 inaugurava a possibilidade para análises empíricas de enfoque internalista, em sintonia com o modelo de ciência política norte-americano. Até então, algum grau explícito de prescrição e normatividade obedecia à demanda histórica do país pelo fim do regime ditatorial, como um tipo de exercício de cidadania, no sentido do *ethos* militante ao qual já fizemos referência. Se dissemos acima que a democracia como ponto de partida da nova ciência política estava em um horizonte a se alcançar na década de 1980, agora, na década de 1990, ela já estava consolidada e pronta para fazer essa ancoragem epistêmica. Nas palavras do autor:

“A atenção aos processos de democratização, e seus requisitos, dá progressivamente passagem para a análise das instituições, percebidas como de consideração compulsória para avaliar o *modus operandi* da própria democracia. O tema genérico das transições para a democracia, que exigia atenção a sequências históricas, assim como a fatores sociais e culturais, dá lugar à inspeção de como operam, em oceano

calmo, as chamadas instituições da democracia. A rotinização política do país do ponto de vista institucional dá, assim, azo a uma sensibilidade analítica atenta aos fatores de permanência. A democracia, julgada “consolidada”, converte-se em um fato, mais do que em propósito ou valor. De uma vaga crença na democracia como valor universal, parte-se agora da sua afirmação como fato universalizável. Tal universalização possível dependerá, para já, do desenho correto de instituições e de práticas institucionais” (LESSA, p. 48. 2011).

O ingresso da ciência política brasileira nos meandros do debate institucional desembocou em maior afastamento das ciências sociais e das humanidades, segundo o autor. Em contrapartida, estreitou relações “com linguagens formais e não naturais e com axiomas da microeconomia” (LESSA, p.49. 2016). O autor sublinha que os rumos seguidos representam ir em direção à generalização das relações de mercado e ao pressuposto do utilitarismo como traço constitutivo da vida social. Ainda, ele destaca que presumir que tal linguagem ou linguagens sejam uma descrição natural da política é, também, supor que essas linguagens têm “a prerrogativa de revelar o que os sujeitos humanos são em si mesmos” (Ibidem).

É evidente que todos os modelos têm suas limitações, mas o que parece ser contraproducente para Lessa é a abordagem internalista das instituições assentada sobre os pressupostos da teoria da escolha racional e da linguagem formal como meios para descrever a vida social, tal qual, a condição humana e as situações políticas. As generalizações necessárias para modelar a realidade e observar o objeto com cortes possíveis para comparações sistemáticas e universalizáveis encerram a representação da vida política (e, conseqüentemente, da ação política) em fundamentos normativos associados aos princípios do livre mercado autorregulado.

O autor refere-se ao artigo de Peter Hall e Rosemary Taylor também. Brevemente, ele distingue os três tipos de institucionalismo, enquadrando-os como modalidades de interpretação das instituições externalistas, os sociológicos e históricos, ou, internalista sendo a variante da escolha racional. Mais uma vez, Lessa frisa a relevância das inspirações da revolução behaviorista e relembra a antropologia que lê os sujeitos como máquinas globais de maximização, a qual serve de substrato teórico do neoinstitucionalismo de escolha racional.

Fica sensível a preocupação desse autor com os efeitos desta segunda guinada à autonomia e à distinção, a qual afasta mais a ciência política brasileira das ciências sociais e das humanidades, em acordo com modelo norte-americano. É interessante percebermos que o artigo de Lessa sugere que esse predomínio tem conseqüências de continuidade longa na conformação da identidade da disciplina, que podem obstaculizar outras formas de representação da vida política na produção de conhecimento político.

Nesse sentido, o texto desse autor parece ir na direção contrária dos panoramas propostos por Avritzer e Marengo. Segundo eles, a partir desses momentos de consolidação da identidade disciplinar, nos anos de 1990, é que se inicia (o que, de fato, nunca desapareceu, segundo os mesmos autores) com mais robustez uma pluralidade temática e metodológica que irá se consolidar mais plenamente nas décadas seguintes, sobretudo, nas décadas de 2000 e de 2010. O texto de Lessa é publicado em 2011 e pode ser que sua escrita hoje fosse diferente, mas não nos cabe essa especulação.

À época, após uma reflexão final quanto às definições dos objetos e os modos de falar sobre eles, tendo esses últimos (modos de falar sobre objetos) como constitutivos dos diferentes campos de saber, tal qual, como parte habitual da nossa constituição enquanto sujeitos de conhecimento, ele tomava a seguinte posição crítica:

“A linguagem do neoinstitucionalismo e da *rational choice* é tão somente uma das modalidades possíveis de determinação do que são os fatos. Seus recursos não devem ser subestimados: ela alimenta-se dos princípios gravitacionais da forma civilizatória presente. Mas, se a vocação da filosofia política, desde seus primórdios, sempre foi a de lidar com o que não existe, há espaço, tempo e, no que me diz respeito, disposição para praticar novas formas de transfiguração. Nesse sentido, a reaproximação com as humanidades e com as ciências sociais pode ser uma bela alternativa para que continuemos a dar curso a algo indelevelmente humano: falar, de objetos” (LESSA, p.56. 2011).

Independente de alguns diagnósticos diferentes, Lessa, Marengo e Avritzer identificam uma etapa de consolidação importante para ciência política brasileira nesse período, em termos estruturais e teórico-metodológicos, em que, segundo o primeiro deles, tem como marco o protagonismo do institucionalismo de escolha racional. A seguir, nós vamos dedicar mais atenção a esse papel de protagonista. Seguindo os passos de Fernando Limongi, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Andrea Freitas (2016), tal qual, de Argelina Figueiredo e Fabiano Santos (2016), vamos observar de maneira mais dedicada o contexto acadêmico de ascensão do neoinstitucionalismo na ciência política brasileira. De modo mais geral (LIMONGI et al. 2016) e, de forma mais específica, na consolidação da área dos estudos legislativos (FIGUEIREDO e SANTOS. 2016).

1.3.5. Consolidação da agenda neoinstitucionalista

Tanto Limongi, Tavares e Freitas quanto Figueiredo e Santos reconhecem a influência norte-americana e o diálogo com a ciência política internacional, mas, também, eles ressaltam

a mera reprodução artificial do modelo no país. Para além da profícua troca científica proporcionada pela equalização do debate acadêmico da disciplina ao âmbito internacional, ambos os textos dão relevo às contribuições originais das pesquisas desenvolvidas no país para o debate no exterior e às condições nacionais específicas que são determinantes para o neoinstitucionalismo prosperar.

De início, cabe-nos ressaltar o contexto teórico que propiciou a proeminência da abordagem neoinstitucionalista. Como vimos na seção anterior e na seção sobre o artigo da Rosemary Taylor e de Peter Hall, de maneira mais geral, esse protagonismo reflete uma inflexão às perspectivas behavioristas, sobretudo, na década de 1980. Agora, nós vamos observar com um pouco mais de atenção a contribuição de Fernando Limongi, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Andrea Freitas (2016) sobre esse contexto, primeiro, no âmbito internacional, depois, no contexto da produção acadêmica das instituições políticas brasileiras.

De antemão, podemos prever muitas semelhanças e correlações com o contexto que já vimos ao longo deste texto, por exemplo, ao tratarmos da consolidação da ciência política brasileira, como foi feito nas seções anteriores. Esse é o caso da menção ao contexto da perda de prestígio da teoria da modernização, ao qual, brevemente, nós nos referimos citando o texto de Marengo. A menção a esse declínio reaparece agora, mas de uma perspectiva que dá conta do debate internacional com mais nuances.

Dito isso, para efeitos discursivos, é de bom grado avisar ao leitor que vamos voltar na linha do tempo que estabelecemos até aqui para contextualizar o desenvolvimento da ciência política brasileira. Nesse sentido, o foco desta seção não será a percepção de uma progressão temporal e material de certos contextos históricos e teórico-metodológicos, mas a confluência de fatores atrelados ao debate acadêmico que convergem para o neoinstitucionalismo se arvorar.

1.3.6. O neoinstitucionalismo no debate acadêmico internacional

Em capítulo denominado “Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil”, no livro “A Ciência Política no Brasil 1960 -2016” (AVRITZER et al. 2016), Fernando Limongi, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Andrea Freitas se referem a uma redescoberta das instituições na ciência política norte-americana. Esse redescobrimento surge em decorrência do declínio das análises que explicavam as situações políticas, sobretudo, o sucesso e o bom funcionamento das democracias modulado por variáveis de “natureza psicossocial ou sociológica” (LIMONGI et al, p.71. 2016), que eram

predominantes. Grosso modo, as preocupações sobre as culturas políticas engendradas pelas diferentes naturezas estruturais de cada sociedade.

Diante desse panorama de produção acadêmica e intelectual norte-americana, na ciência política, os autores mencionam a teoria da modernização como “a versão mais ambiciosa da explicação sociológica dos fenômenos políticos” (LIMONGI et al, p.72. 2016), em que uma teoria de proposição universal estipulava a existência da ordem capitalista burguesa para o desenvolvimento econômico e para as transformações sociais. Nesse sentido, os autores comparam a proximidade dessa teoria com abordagens marxistas, até mesmo, eles chegam a propor que “a teoria marxista da revolução burguesa constituiu uma das variantes da teoria da modernização” (LIMONGI et al, p.72. 2016). Além disso, Fernando Limongi, Maria Hermínia Tavares e Andrea Freitas apontam que o predomínio de abordagens psicossociais associado à teoria da modernização resultou em prognósticos pessimistas sobre as possibilidades de democracia nos países identificados como de “Terceiro Mundo”.

Sobre esse contexto de produção acadêmica, os autores se referem a ele como “fortaleza da sociologia política” (LIMONGI et al, p.72. 2016) e, também, assim como Marengo, sublinham a perda de força da conjectura de que a modernização ou o desenvolvimento econômico fossem pré-condições determinantes para que as democracias florescerem, como postulava a teoria da modernização.

Ainda, de acordo com o texto (LIMONGI et al, 2016), o desenvolvimento dos estudos sobre as transições de regimes políticos foi crucial para confrontar o “determinismo implícito nas explicações calcadas na sociologia política” (LIMONGI et al, p. 73. 2016). Nessa conjuntura, os autores destacam o papel dos estudos de Juan Linz, sobre as crises dos regimes democráticos reconstituídas a partir das decisões cruciais que desencadearam em tal situação de crise. Segundo esses cientistas políticos brasileiros, o autor em questão inaugura um tipo de análise política que “vai reorientando a ênfase das estruturas sociais para a as estratégias de agentes com margem e capacidade de escolha, de um lado; e de outro, para o peso das variáveis institucionais e seus efeitos sobre os incentivos que delimitam o campo de escolhas disponíveis para os agentes individuais e coletivos movidos por interesses” (LIMONGI et al, p. 73. 2016). Nesse mote, eles ressaltam a hipótese proposta do autor sobre o Brasil e sobre a América Latina, de maneira mais geral, em que o presidencialismo figura como fator preponderante para instabilidade política.

Além de Juan Linz, os autores brasileiros citam outros exemplos de publicações que foram importantes para o estabelecimento do institucionalismo brasileiro:

“Todavia, mesmo no período de predomínio da sociologia política, obras influentes puseram foco na importância de arranjos institucionais para o estudo dos fenômenos políticos. Assim, o neofuncionalismo de Ernst Haas (1958) enfatizou a importância dos efeitos de *spill over* institucional no processo de integração europeia. A literatura sobre neocorporativismo chamou a atenção para o peso das formas específicas assumidas por sistemas de intermediação de interesses para a existência de políticas públicas pactuadas entre governos, sindicatos e associações patronais (Berger, 1983; Lehmbruch e Schmitter, 1982; Schmitter, 1974), bem como para seus resultados em termos de políticas de renda e de ajustamento às mudanças da economia internacional, nos anos 1970. A contribuição mais decisiva nesse sentido e com maior influência no Brasil, sem dúvida alguma, foi a caudatária da teoria do desenvolvimento político que deságua no que à época se chamava “engenharia institucional”. Dois autores merecem destaque: Samuel P. Huntington e Giovanni Sartori. Huntington (1968) identificou na precária institucionalização do sistema político — e, especialmente, na inexistência de um partido que promovesse a incorporação controlada dos setores populares — um dos traços essenciais do *pretorianismo* de massas, que caracterizaria os sistemas políticos das sociedades em transição rápida para o mundo urbano-industrial. Sartori (1968) segue na mesma trilha, mas conecta essa preocupação de forma mais clara com a evolução e dinâmica dos sistemas partidários. No caso de Sartori, a “engenharia institucional” se voltava para a manipulação da legislação eleitoral como forma de impedir a consolidação de sistemas partidários polarizados, o que ocorreria inevitavelmente se a incorporação das massas ao sistema político se desse sob a vigência da representação proporcional (LIMONGI et al, p.73 e 74. 2016).”

Apesar da importância desse contexto de influência do debate acadêmico no âmbito internacional, os autores destacam que a condição de oposição ao regime autoritário brasileiro foi determinante para o afastamento gradual da sociologia política e, conseqüentemente, para o protagonismo do neoinstitucionalismo.

1.3.7. Institucionalismo no Brasil: regime autoritário e transição democrática como estímulos

“Na verdade, eram porosas e mal definidas as fronteiras que demarcavam o campo acadêmico do mundo da política de oposição ao autoritarismo. O regime militar propiciara a formação qualificada de uma geração de doutores, nas melhores universidades estrangeiras do hemisfério norte, e impulsionara a criação de um sistema de pós-graduação ancorada na pesquisa. De outro lado, excluía das universidades as principais lideranças intelectuais de diferentes áreas do conhecimento, por força dos instrumentos de arbítrio conferidos pelo AI-5. No terreno das ciências sociais — aí compreendida a ciência política — objeto de controle permanente pelos órgãos de informação do governo, formou-se um sistema complexo no qual conviviam e se comunicavam centros privados de pesquisa, que abrigavam os acadêmicos expulsos das universidades, e departamentos universitários, nos quais jovens doutores, muitos dos quais formados no exterior, davam corpo aos novos programas de pós-graduação igualmente ancorados na pesquisa. Vale observar, de passagem, que a primeira geração de cientistas políticos treinados nos Estados Unidos foi fortemente influenciada pelo estrutural-funcionalismo e sua ênfase nas atitudes políticas. O ponto a ressaltar é que, no interior desse paradigma, a redemocratização do país também se configurava como uma impossibilidade. A cultura política dominante conspiraria contra uma ordem democrática estável” (LIMONGI et al, p.75. 2016).

Como podemos perceber, assim como Lessa, esses autores dão relevo ao papel social e político vinculado aos intelectuais no contexto ditatorial. Situação que vimos acima ao mencionar o contexto intelectual brasileiro de produção acadêmica, no campo da ciência política, de acordo com os termos de Lessa. O que esses autores preferem ressaltar dessa conjuntura é a concretude da iminência do debate sobre as instituições como meio para o estabelecimento da democracia em oposição ao paradigma estruturo-funcionalista dominante, como era o caso da teoria da modernização ou das abordagens marxistas.

Diante desse quadro, Limongi et al enaltecem a contribuição da obra de Bolívar Lamounier para valorização dos estudos institucionais, quando esse autor se dispõe a “tratar de compreender as características específicas do jogo político, sob o regime autoritário, e das possibilidades que ensejava para a oposição democrática” (LIMONGI et al, p.76. 2016). Inspirada em Juan Linz, a análise de Lamounier sobre a transição democrática brasileira lhe confere posição de destaque na “história intelectual do institucionalismo no Brasil” (LIMONGI et al, p.77. 2016).

Circunscrita ao período conhecido como milagre econômico, a análise de Juan Linz sobre o Brasil pontua a institucionalização a partir de bases legítimas, o que estaria interdito devido a situação autoritária. Um acerto de contas com bases legítimas para as instituições seria incontornável, o que para esse autor significava a adesão aos pressupostos da diáde liberal-democrática. Segundo Limongi et al, além do impacto dessa análise de Juan Linz para as interpretações sobre a redemocratização, ela propiciou a ruptura teórica a qual subsidiou Lamounier a interpretar a transição democrática concentrando-se no papel chave da disputa eleitoral. Genericamente, com esse foco, o autor acaba trazendo à tona como a competição pelo voto definiria em que compasso, em que andamento e para que destino o país se aprumava.

Desse jeito, a contribuição de Bolívar Lamounier impactava o *mainstream* da produção acadêmica de conhecimento político de duas formas. Em primeiro lugar, porque sua abordagem abria os caminhos para as análises sobre o jogo eleitoral e as chances de mudanças na situação política da época, ainda que condicionada às regras de então. Sendo assim, seu trabalho contestava a tese de que em países periféricos a democracia não seria possível, seja pela inexistência do desenvolvimento da ordem burguesa capitalista ou pela falta de assentamento de uma cultura política propícia para tal.

“Nos dois casos, o caminho para a democracia estaria vedado, senão completamente, pelo menos enquanto não se dessem transformações profundas na estrutura social do país e/ou nas crenças e atitudes dominantes, transformações essas que, para dizer o mínimo, não estariam no horizonte. ... Lamounier questiona o suposto da existência de pré-requisitos sociais para a instalação da democracia, algum tempo antes que fosse

criticado — e renegado — no grande projeto comparado sobre transições liderado por Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter (O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986)” (LIMONGI et al, p. 77. 2016).

No limite, podemos dizer que há um deslocamento do enfoque preocupado com o jogo político circunscrito a uma arena estrutural para uma nova posição de enquadramento, a qual privilegia a perspectiva da arena de competição eleitoral. Nesse sentido, é que os autores estabelecem o segundo aspecto relevante da análise de Lamounier.

De acordo com Limongi et al, esse autor “produziu uma explicação original da transição brasileira, segundo a qual a arena eleitoral era o palco principal no qual o regime e a oposição mediam forças e onde as regras da competição eleitoral marcavam o ritmo e as características do processo” (LIMONGI et al, p. 77. 2016). Além disso, também, é destacado que essa análise foi proposta de maneira sincrônica aos fatos, não foram estudos feitos *a posteriori*. A partir desses novos contornos realçados, a interpretação de Lamounier excede o âmbito acadêmico e passa a fazer parte das estratégias de ação política da oposição partidária do regime autoritário.

“Essa reorientação de foco, deve ser frisado, extravasou os limites da academia, uma vez que trazia consigo uma redefinição da estratégia das forças oposicionistas. Concretamente, importava em uma aposta no mecanismo eleitoral, no fortalecimento do MDB como forma de impulsionar um desfecho democrático para a abertura ensaiada pelo regime... a interpretação institucionalista de Lamounier permitiu uma compreensão mais fina e precisa do que havia de particular na experiência brasileira” (LIMONGI et al, p.77. 2016).

Na esteira dessa compreensão fina, Lamounier enfatiza o papel protagonista das leis que regulamentam o processo eleitoral. Ele sublinha que aspectos institucionais como esses não deveriam ser tratados como formalidades sem relevância, assim, de maneira mais geral, as próprias instituições passam a desempenhar protagonismo na análise política sobre a transição democrática.

Fernando Limongi, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Andrea Freitas atribuem ao impacto do trabalho de Lamounier o valor da certidão de nascimento do institucionalismo brasileiro. As implicações dessa reorientação para o debate institucional foram de tal envergadura que definiu sua agenda de pesquisa, “associando a sorte do novo regime às opções institucionais” (LIMONGI et al, p. 79. 2016). Para o autor em questão (Bolívar Lamounier), a democracia só se efetivaria se outro arranjo institucional fosse instituído, a repetição do modelo institucional de 1946 estaria fadada ao fracasso. De acordo com sua análise, a combinação entre representação proporcional de lista aberta e o presidencialismo dificultariam a formação de um sistema partidário consolidado, o qual se caracterizaria por uma fragmentação atípica.

“A representação proporcional causaria a fragmentação excessiva, enquanto a lista aberta reforçaria o individualismo dos políticos eleitos, minando as bases da coesão partidária. Mantidas essas leis, presidentes não teriam como aprovar suas agendas e o Brasil estaria condenado a conviver com a crise de governabilidade. A legislação eleitoral, portanto, deveria ser revista com um duplo propósito, com vistas à redução do número de partidos e de seu fortalecimento” (LIMONGI et al, p. 79. 2016).

Outra decorrência do trabalho do autor foi a inserção do presidencialismo como um dos eixos articuladores do modelo institucional brasileiro. Novamente, a influência dos trabalhos de Juan Linz sobre presidencialismo foi chave e Lamounier os divulgou no país por intermédio de seminários que organizou. Limongi et al destacam que a discussão extrapolou as fronteiras acadêmicas mais uma vez, e, como consequência, deu o tom dos debates constitucionais sobre presidencialismo ou parlamentarismo, a partir da segunda metade da década de 1980.

Em sua maior parte, a referência de presidencialismo era o modelo norte-americano, o qual, em sintonia com argumentos de Juan Linz, contrapunha-se ao modelo brasileiro de risco iminente de ingovernabilidade. Contudo, diferente do mundo acadêmico estrangeiro, as escolhas institucionais se impunham como problemática prática ante os desafios da democratização no país. Limongi et al mencionam as incertezas e a falta de consenso que marcaram a transição, o clima de desconfiança sobre aquelas instituições garantirem longevidade à democracia. Segundo esses autores, é nesse contexto profundamente estimulado pelo debate público que se estabelece a agenda neoinstitucionalista brasileira.

Tal paradigma analítico de presidencialismo americano, como proposto por Juan Linz, só perde força quando há a publicação do artigo de Sérgio Abranches (1988), onde, além de outros achados, o autor forja o consagrado termo “presidencialismo de coalizão”. Antes de nos concentrarmos na guinada proporcionada pelo artigo de Abranches, por ora, vejamos como Limongi et al descrevem o enquadramento analítico predominante na agenda institucionalista brasileira de então.

“Sistema eleitoral majoritário, bipartidarismo, equilíbrio de poderes, Legislativo forte, governo unipartidário. Esse era considerado o arranjo institucional compatível com um sistema presidencial capaz de produzir governabilidade. Para os críticos brasileiros, entre os quais muitos cientistas políticos, o arranjo prevalecente era inerentemente disfuncional” (LIMONGI et al, p. 80. 2016).

1.3.8. As Escolhas Institucionais da Constituinte como estímulos

Resumidamente, a combinação entre presidencialismo e um quadro legislativo multipartidário eleito sob regras de representação proporcional de lista aberta é fadada à

fragmentação excessiva e, conseqüentemente, a uma relação conflituosa entre Executivo e Legislativo.

A ausência de um gabinete de governo parlamentar e um primeiro-ministro que possa ser destituído, como nos casos dos multipartidarismos parlamentaristas, agravaria o caso brasileiro em contextos de crise. Já que, em situações críticas, o poder de ordenar e arrebanhar uma coalizão mínima cabe ao chefe do Executivo e não a um próprio membro do Legislativo, como é o caso de um primeiro-ministro. Seguindo os meandros dessa análise, no limite, o problema da articulação e da composição de uma maioria parlamentar multifacetada para garantir base à governabilidade, quando é incumbência de atores externos à arena Legislativa, fragiliza o arranjo institucional e sucumbe em conflitos entre os poderes e ingovernabilidade.

O caso norte-americano não seria uma exceção, o bipartidarismo facilitaria a rotatividade do jogo de situação e oposição, também como, a formação de maiorias parlamentares governistas. Contudo, há de se lembrar que a própria composição de maioria em cenário parlamentar de diversidade de interesses foi tópico paradigmático para o estabelecimento da agenda neoinstitucionalista norte-americana, como vimos na revisão que fizemos de Hall e Taylor¹². Como no Brasil o sistema partidário era excessivamente fragmentado e frágil, a governabilidade seria delicada por natureza.

Sob essa moldura institucional, os *impeachments* e os fechamentos do Congresso seriam riscos iminentes, as continuidades do arranjo de 1946 induziram supor o mesmo destino golpista. Além disso, no caso dos *impeachments*, um conflito entre o princípio majoritário da regra eleitoral presidencial e o princípio proporcional, que rege o pleito legislativo, simbolizavam o tensionamento constante que caracterizava a relação Executivo-Legislativo. Portanto, nosso modelo institucional não forneceria incentivos para estabilidade do novo regime, pelo contrário, parecia garantir incentivos para imprevisibilidade e, conseqüentemente, para a instabilidade. O diagnóstico de fragilidade inata do sistema político brasileiro era uma consequência presumível, a linha de pensamento era a seguinte: legislação eleitoral de representação proporcional impedia o fortalecimento do sistema partidário brasileiro favorecendo a fragmentação partidária e, conseqüentemente, a fragmentação parlamentar e a ingovernabilidade. Sendo assim, uma reforma nas regras eleitorais seria chave para o ajuste desse quadro.

Nesse contexto, quando Sérgio Abranches publica “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” e propõe que o presidencialismo de coalizão reflete a

¹² Também pode ser encontrado em texto sobre o debate neoinstitucionalista nos Estados Unidos de Fernando Limongi, publicado em 1994.

heterogeneidade social atrelada à trajetória institucional que a precedeu, há uma mudança de paradigma analítico na agenda institucionalista. Contrapondo-se às perspectivas condenatórias do multipartidarismo brasileiro, o abandono desse modelo de representação, isso sim, poderia desencadear uma grave crise de representatividade. Não seria a representação proporcional que levaria à fragmentação, mas a heterogeneidade do tecido social brasileiro que suscitaria a representação proporcional e sua conseqüente fragmentação (diversidade) partidária. A produção de um quadro partidário artificial não garantiria uma representação sem distorções, ao contrário, nesse ambiente de representação artificial o risco de crise seria iminente. Grosso modo, seus achados revelaram que a fragmentação partidária brasileira não era excessiva, tal como, que nossa particularidade institucional não se devia ao sistema de representação.

De acordo com o estudo de Abranches, nossa especificidade “residia na peculiar combinação de presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional” (LIMONGI et al, p.81. 2016). Esse combinado demandava uma grande coalizão que, além de ser composta por um número de partidos mínimo para sustentar a governabilidade, também obedecia a clivagens regionais e interesses em disputa no interior dos partidos. Sendo assim, as coalizões eram formadas seguindo duas lógicas, uma partidária e a outra regional. Esse aspecto dual na formação das coalizões era o que fazia peculiar e problemático nosso modelo institucional, em vez da legislação eleitoral ou da mistura de presidencialismo e coalizão.

Nesse sentido, apesar de não romper totalmente com paradigma da relação delicada entre Executivo e Legislativo fragmentado, Abranches retira o foco da legislação eleitoral e o concentra nas relações entre os poderes (Executivo e Legislativo). Com isso, esse autor ressignifica a interpretação negativa de um quadro partidário gerado por regras eleitorais condescendentes, como fazia Lamounier, e, ainda, “toma como normal o que a literatura internacional viria a considerar uma impossibilidade: presidentes governando com apoio de uma coalizão” (LIMONGI et al, p.82. 2026).

Limongi et al destacam que Abranches não chega a demonstrar de maneira mais aprofundada essa equivalência do presidencialismo de coalizão a outros modelos políticos. O seu esforço comparativo não teve muita adesão, já que a comparação com as instituições de outros países era considerada descabida, por razões de serem situações políticas e contextos históricos distintos que não deveriam ser considerados da mesma forma. Ainda que, também, sob as mesmas regras de representação proporcional; não foi considerado razoável aplicar o mesmo enquadramento às democracias em transição e às democracias já “consolidadas”.

Nesse sentido, a literatura de transição ainda era proeminente e influenciava os estudos institucionalistas no âmbito nacional e internacional. O Brasil se adequava na categoria das “democracias de terceira onda” e o contexto de crise econômica dominante herdado da década de 1980 era determinante para sacramentar as mazelas do quadro institucional. “Progressivamente, foi se formando um consenso de que a crise econômica tinha raízes e era alimentada pela política. O governo estava paralisado; a democracia não funcionava bem e, para sair da crise, reformas institucionais eram necessárias e urgentes” (LIMONGI et al, p.84. 2016). Em suma, o modelo institucional brasileiro guardava continuidades com o arranjo que culminou no regime autoritário que precisavam ser reformadas, entre elas, as já referidas fragmentação partidária proporcionada pela legislação eleitoral e a falta de poder da União para se articular com os entes federativos em torno do governo.

Sendo assim, à época da publicação de *Abranches*, ainda havia certo entrelaçamento entre a literatura de transição e a institucionalista. Contudo, o impacto das duas publicações já mencionadas, primeiro, a de Lamounier e, posteriormente, a de Sérgio *Abranches*, simbolizam o predomínio das variáveis-chaves que vão caracterizar o debate neoinstitucionalista subsequente, o qual, gradualmente, irá se desentrelaçar dos enfoques sobre as transições. A saber, as variáveis-chaves que tais publicações consagram para o debate institucional posterior são: forma de governo e leis eleitorais.

“Progressivamente, forma de governo e leis eleitorais acabaram ocupando a posição de primeiros princípios a partir dos quais tudo o mais poderia ser deduzido. Nos dois casos, o argumento partia da premissa de que políticos seriam movidos por um único objetivo: reeleger-se. No jargão da disciplina, políticos seriam *office-seekers*. Instituições seriam os parâmetros, as restrições às quais suas estratégias deveriam se acomodar” (LIMONGI et al, p. 85. 2016).

Esse momento é o que Lessa (2012) se refere como uma virada institucionalista da teoria empírica da ausência para a teoria positiva da democracia, como já mencionamos. Aqui, tanto para Lessa quanto para Limongi fica patente a “emergência de modelos explicativos centrados nas escolhas estratégicas de atores racionais” (LIMONGI et al, p.85. 2016). Na citação anterior, o final do parágrafo sobre as motivações dos atores políticos e seus cálculos eleitorais, tal qual, sobre o papel das instituições para essas estratégias eleitoreiras deixa exposto o encadeamento causal da perspectiva *rational choice*. Ancoradas pelas variáveis já referidas da forma de governo e das leis eleitorais, nesse primeiro momento, a abordagem institucionalista predominante permanecia sob o diagnóstico de desconfiança das nossas instituições.

“Essa perspectiva analítica apenas reforçou a visão negativa acerca do quadro institucional brasileiro. Pelas duas entradas, quer se tomasse o presidencialismo como ponto de partida, quer se raciocinasse a partir da lista aberta, a conclusão era a mesma:

teríamos um sistema político fadado a gerar conflitos insuperáveis, condenado, portanto, à paralisia e, quando muito, à provisão de políticas localistas e clientelistas. Por outro lado, a descentralização promovida com a desmontagem do autoritarismo reforçaria o quadro ao retirar do governo central os instrumentos de coordenação e indução política. Fragmentação partidária seria apenas um indicador de um movimento centrípeto e entrópico. Como é usual nas ciências sociais, rótulos mostraram sua plasticidade e elasticidade, de tal forma que a crise política continuou a ser caracterizada como uma crise de governabilidade” (LIMONGI et al, p. 85 e 86. 2016).

Segundo esses autores, de acordo com um levantamento que fizeram tendo como base as publicações em revistas especializadas¹³, desde 1988, a partir de meados da década de 1990 há um novo desdobramento na agenda neoinstitucionalista. Nesse caso, além do crescimento quantitativo desses estudos, a própria noção de crise de governabilidade e reformas para burilar as jovens instituições democráticas brasileiras perdem força.

Na próxima seção, brevemente, nós poderemos perceber como os movimentos teóricos no interior do crescimento dos estudos legislativos brasileiros exemplificam esse novo quadro da agenda neoinstitucionalista brasileira. Por ora, o que vale salientar desta seção é o percurso inicial da agenda neoinstitucionalista brasileira e a importância de dois autores chaves para tal itinerário, a saber, Bolívar Lamounier e Sérgio Abranches.

1.3.9. Os Estudos Legislativos brasileiros e suas orientações teóricas e analíticas

Nesta seção, vamos focar em outro capítulo da coletânea organizada por Avritzer et al (2016). Nele, Argelina Figueiredo e Fabiano Santos realizam “um levantamento exaustivo da produção sobre o Legislativo de 1970 a 2000... sua distribuição nas instituições universitárias e nas diferentes regiões do país, ressaltando seu crescimento nos anos 1990” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 214. 2016). Diante desse panorama, os autores fazem um balanço quantitativo que consolidou a área de estudos no Brasil e uma análise dos referenciais teóricos que sustentavam os movimentos tomados nessa trajetória.

Para nossos objetivos de pesquisa, é valiosa a análise sobre as orientações teóricas e analíticas que esses autores fazem. Nesse sentido, os autores apontam para duas tradições dos estudos legislativos, em especial, na literatura norte-americana que foram parte do quadro referencial das pesquisas legislativas brasileiras.

¹³ “As revistas consultadas foram *Dados, Revista de Sociologia e Política, Lua Nova, Novos Estudos, Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS), Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)* e *Opinião Pública*” (LIMONGI et al, p. 86).

Uma tradição é de inspiração funcionalista e analisa o papel do poder Legislativo em diferentes países. A outra tradição é proveniente das abordagens neoinstitucionalistas e “verifica os objetivos de carreira dos parlamentares, as regras sob as quais interagem com os colegas e demais atores políticos para, então, explicar fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar, tais como disciplina partidária, produção legislativa, maior ou menor predominância do Executivo etc” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 225. 2016). Esses autores mencionam que as duas tradições foram influentes no Brasil, entretanto, somente com advento da segunda tradição há a consolidação dos estudos legislativos brasileiros. Dessa forma, a trajetória dos estudos legislativos no Brasil pode ser caracterizada em duas fases, uma anterior a 1990 e outra posterior.

Nesse contexto, a primeira fase foi marcada pela influência funcionalista e pela ausência do desenvolvimento de uma área temática robusta. Na segunda fase, de influência neoinstitucionalista, a área de estudos se consolida como campo de pesquisa sistemático. Contudo, os autores mencionam que os ecos das interpretações predominantes na primeira fase ainda ecoavam e ecoam no presente. Nesses termos, a permanência do enquadramento teórico sobre o papel desempenhado pelo Legislativo, classifica-o como transformador, reativo ou carimbador.

Um poder Legislativo transformador é fundamental para alocação de recursos e para implantação de programas de governo. Sendo assim, ele desempenha papel protagonista no processo decisório. “Alta complexidade interna, que se expressa em ampla divisão do trabalho legislativo em comissões técnicas, permanentes e altamente especializadas, é a marca deste tipo de parlamento. Ademais, é comum observar a prevalência de carreiras legislativas exclusivas, ou seja, o alvo principal da ambição dos políticos é a conquista de cargos na hierarquia interna do Legislativo, como presidência de comissões importantes, liderança de bancada ou postos na mesa diretora” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 226. 2016).

Um poder Legislativo reativo exerce papel coadjuvante no processo decisório, neste caso, o Executivo é protagonista nas proposições e apreciações legais. “A definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária. A atividade fiscalizadora desses parlamentos é, em geral, bem difundida. Todavia, a complexidade interna não é tão desenvolvida, o que torna o parlamento, até certo ponto, dependente das informações processadas por agentes fora do âmbito legislativo, como a burocracia do Executivo, o Judiciário ou grupos de interesse. Além disso, os políticos não conferem prioridade à carreira no Legislativo, preferindo, na medida do possível, concorrer, por meio do voto ou nomeação, a postos no governo em âmbito nacional ou local” (FIGUEIREDO & SANTOS, p.226. 2016).

Já um Legislativo carimbador, é aquele aquiescente a qualquer matéria do Executivo indiscriminadamente. “As matérias que tramitam no Legislativo o fazem de modo quase que inteiramente pró-forma, cabendo aos órgãos internos do parlamento apenas arrematar o projeto em seus aspectos técnicos. O papel do parlamento, enquanto instituição distinta do governo, é socializar os parlamentares na vida pública e fornecer quadros para os ministérios e secretarias de governo. A carreira de um legislador nesses casos é dedicada ao parlamento até o ponto em que ele consegue a nomeação para um ministério, este sim o verdadeiro alvo da ambição política” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 226 e 227. 2016).

Diante desse referencial, segundo esses autores, de acordo com a maior parte da literatura contemporânea que discorre sobre o tema, o Legislativo no Brasil seria reativo:

“Amorim Neto e Santos (2003a, 2003b) observaram que em um universo de mais de 2 mil leis aprovadas de 1985 a 1999, apenas 336 tiveram a iniciativa de parlamentares. Além disso, constatou-se que, embora relevantes para grupos e setores da sociedade, tais leis não afetam o status quo econômico e social do país, sendo mais propriamente intervenções tópicas em questões pertinentes à vida do cidadão comum. O processo orçamentário, ademais, é controlado pelo Executivo e organizado para favorecer as prioridades estabelecidas pela coalizão de partidos que dominam o governo, sendo a intervenção dos parlamentares individualmente marginal. A complexidade interna, embora crescente, ainda é insuficiente para resistir à máquina de produzir informações do Executivo. Finalmente, com relação às carreiras dos legisladores, vários estudos mostram que estas se caracterizam pelo perfil “zigue-zague”, tendo postos eletivos do Executivo, inclusive no âmbito local, como prioridade” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 227. 2016).

Agora vamos ao ponto que é de nosso especial interesse. A influência neoinstitucionalista da segunda fase pode ser dividida em dois tipos de abordagens, uma que postula que os partidos são importantes na organização e no processo decisório legislativo e outra que não vê importância. Entre os que não acham os partidos significativos duas correntes analíticas se ramificam, a saber, a distributiva e a informacional.

A corrente distributivista advoga o Congresso como meio para ascensão do político em sua carreira profissional. Logo, motivados pelo cálculo eleitoral da reeleição, os congressistas buscam especializar-se em competências necessárias para políticas que respondam às demandas do seu reduto eleitoral. Como esse é um pressuposto comum dos parlamentares, independente dos variados interesses que cada um e cada reduto eleitoral possa demandar, os próprios representantes vão buscar meios institucionais para que as estruturas do Legislativo forneçam subsídios para especialização em políticas públicas de interesse de cada legislador. Figueiredo e Santos apontam três meios nos quais os representantes conseguem influenciar o processo decisório com alta exposição pública para seu eleitorado: “(a) sistema de comissões especializadas dotado de amplos poderes de agenda; (b) a regra da antiguidade como mecanismo de acesso a posições de hierarquia nas mesmas; e (c) os instrumentos regimentais que protegem os projetos aprovados nas comissões de modificação em plenário” (FIGUEIREDO & SANTOS, p.229. 2016).

Podemos perceber que o papel das comissões é primordial, contudo, as decisões provenientes delas podem não ter a legitimidade e a mesma eficiência das tramitações em plenário. Resumidamente, nós poderíamos dizer que os distributivistas presumem os representantes como atores políticos motivados por interesses particularistas que perseguem maximizar seus benefícios concentrados com custos mínimos e de preferência compartilhados. O Congresso é a arena que circunscreve esses interesses, mas, também, é estruturado em sua organização interna de modo que capacite os seus representantes para se tornarem *experts* em políticas públicas, aptos para ocuparem posições estratégicas nas comissões temáticas de sua seara. A problemática que se impõe com esse enquadramento analítico é que sua fundamentação particularista limita seu alcance, já que as escolhas públicas mais legítimas nem sempre são alcançadas em processos decisórios compartimentados e com discussões reduzidas aos membros de uma comissão.

Nesse sentido, a corrente informacional ressalta a regra da antiguidade e a prerrogativa das proposições oriundas das comissões serem protegidas por regras que limitam emendas. A diferença do enfoque distributivista se dá na análise da composição e dos componentes das comissões. Para a abordagem informacional, as possíveis distorções que são passíveis em núcleos decisórios pequenos e compartimentalizados, como são as comissões, seriam ponderadas pela composição heterogênea de seus membros. Sendo assim, as comissões seriam capazes de ter uma amostra representativa do Congresso como um todo, dotando-as de legitimidade e de escolhas públicas análogas às do plenário.

Os defensores da relevância partidária se opõem a essa imagem da organização do Congresso e de seus representantes; segundo essa abordagem, só os partidos, encarnados pelas lideranças, podem assegurar o comportamento disciplinado de seus membros. Os líderes partidários e conseqüentemente os partidos são os principais responsáveis pela eficiência na organização, na estruturação e na tramitação dos processos decisórios. Eles têm um papel duplo, um interno ao partido e outro externo.

“O papel das lideranças partidárias seria não propriamente ou unicamente o de disciplinar a conduta da bancada, mas o de não permitir que a ação individual prejudique sobremaneira a imagem coletiva da agremiação, por um lado, e, por outro, não permitir que conflitos de interesse e de opinião no interior da bancada levem ao amesquinamento eleitoral e político do partido. Em uma palavra, a função da liderança partidária é a de compatibilizar os interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas” (FIGUEIREDO & SANTOS, p.229. 2016).

Simplificadamente, a resolução de dilemas de ação coletiva suscita as diferentes abordagens a responder como interesses individuais e coletivos se equalizam de maneira

eficiente no processo decisório do poder Legislativo. No Brasil, o poder Executivo aparece como ator incontornável para o entendimento da organização, do funcionamento e para mediação dos eventuais dilemas inerentes ao processo decisório no âmbito legislativo.

Figueiredo e Santos ressaltam que esse ator é completamente exógeno nos modelos de análise norte-americanos. Como vimos na seção anterior, sobre a proeminência das implicações da relação entre Executivo e Legislativo marcaram a agenda neoinstitucionalista brasileira a partir dos anos 1990, as pesquisas no interior do Legislativo refletem essa imposição problemática também. Para esses autores, a principal contribuição dos estudos legislativos brasileiros para o debate internacional é a inclusão do Executivo como um protagonista no entendimento dos trabalhos legislativos.

Além disso, as interpretações predominantes sobre o legislativo brasileiro, no período de influência neoinstitucionalista, podem ser organizadas em duas fases também, como os estudos legislativos brasileiros de maneira mais geral. Uma inicial, em que havia uma prevalência dos enfoques distributivistas e que os prognósticos negativos sobre o desempenho do Legislativo incorrem no tema da governabilidade. Na fase posterior, segundo Figueiredo e Santos, há o predomínio dos modelos afinados com a corrente partidária, nesse momento, além da crítica aos modelos distributivista, também, ocorre uma inflexão metodológica proporcionada por essas abordagens. Em relação a esse último ponto, um movimento “em direção a modelos lógicos e empiricamente mais bem fundamentados” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 230. 2016).

No período de hegemonia distributivista, Figueiredo e Santos nos apresentam duas linhas argumentativas que concentraram os estudos legislativos: “a) o diagnóstico da difícil convivência entre presidencialismo e voto proporcional para a eleição de representantes (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993a, 1993b; Mainwaring e Linan, 1997); e (b) a teoria do voto personalizado, aplicada ao sistema proporcional de lista aberta (Carey e Shugart, 1994)” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 231. 2016). De algum modo, já mencionamos algumas nuances dessas problemáticas na seção anterior deste texto e aqui, mais uma vez, os autores se referem ao nexo causal entre representação proporcional, fragmentação partidária e convivência complicada na relação Executivo-Legislativo.

Por outra via, o sistema proporcional de lista aberta incentivaria ainda mais o caráter não programático dos partidos brasileiros, essa regra eleitoral acabaria individualizando a natureza do voto dado aos representantes, estimulando as escolhas nominais e enfraquecendo o já frágil sistema partidário. Como propõe a teoria do voto personalizado.

“Emergiu também todo um conjunto de textos relacionando os tipos de voto que elegem os congressistas — personalizado ou partidarizado — a seu comportamento

legislativo, mais ou menos individualista (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987). O voto personalizado seria o modo de relacionamento entre o representante e sua base eleitoral, marcado pela falta de qualquer referência partidária. Os eleitores escolheriam, nesse ambiente, candidatos a deputado de acordo com suas qualidades pessoais e não segundo sua coloração partidária. Instituições legislativas cujos membros se elegem com o voto personalizado seriam necessariamente caracterizadas pela falta de disciplina e coesão partidárias, particularismo na produção de políticas públicas e paralisia decisória diante de questões de interesse mais geral” (FIGUEIREDO & SANTOS, p.230. 2016).

Nota-se que em ambos os casos um ingrediente indispensável para o prognóstico negativo é a imagem de um sistema partidário fragilizado e caracterizado pela inconsistência de orientações programáticas, como exemplificado pela teoria do voto personalizado. A corrente partidária que passa a predominar na segunda fase de influência neoinstitucionalista impacta e confronta essa imagem do sistema partidário.

“A crítica à perspectiva distributiva teve como ponto de partida a constatação de que o amplo reconhecimento da importância, para os políticos, de constituir junto aos eleitores reputação pessoal fora transportado diretamente para o interior do Congresso Nacional. Em outras palavras, deduzia-se do comportamento de candidatos e partidos nas eleições toda a verdade sobre o comportamento de partidos e representantes no interior da Câmara e no âmbito do Senado — dedução, todavia, desprovida de análise sistemática dos dados atinentes ao próprio comportamento legislativo, bem como desprovida de reflexão teórica. Os primeiros trabalhos partiram da falsificação da tese distributivista, por meio da análise sistemática da produção legislativa e do comportamento parlamentar no plenário. Os resultados encontrados, porém, não só negaram as teses sobre os problemas de governabilidade gerados pela atuação dos parlamentares, mas mostraram que a centralização do processo decisório no interior do Congresso constituía importante mecanismo de governabilidade. Nessa interpretação, os poderes de agenda do presidente facilitam a ação concertada entre o governo e os líderes das coalizões no Legislativo, neutralizando o comportamento individualista do parlamentar e sua capacidade individual de aprovar políticas de atendimento a clientelas específicas” (FIGUEIREDO & SANTOS, p.231. 2016).

Argelina Figueiredo e Fabiano Santos destacam que duas proposições teóricas embasam grande parte das abordagens partidárias: “(a) o grau de colaboração do Congresso com o Executivo e sua disposição em cooperar para aprovação da agenda do governo são função do poder de agenda de lideranças e do presidente, e: (b) os poderes legislativos presidenciais exercem impacto positivo e significativo sobre a capacidade de coordenação de maiorias partidárias no interior do Legislativo (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 231. 2016). Nota-se o protagonismo do presidente e dos líderes dos partidos na centralização do processo decisório para disciplina partidária e composição das maiorias, o que sinaliza uma perspectiva mais ponderada institucionalmente na relação entre poder Executivo e Legislativo. Também, vale destacar a menção à ideia de poder de agenda, que passa a ser chave e se torna um marco desse período (meados de 1990 em diante).

Além disso, eles citam que, apesar das abordagens distributivas e das abordagens partidárias terem proposições e postulados diferentes, há um consenso implícito na literatura, a saber, sobre a falta de estruturas informacionais institucionais. Nesse caso, a posição das

comissões permanentes não tem a mesma relevância que em outros países, que geralmente figuram como esse *locus de expertise* (obtenção de informação especializada e influência nas proposições legislativas). Segundo os autores, esse esvaziamento é implicado por algumas nuances do arranjo institucional brasileiro.

De início, como foi já mencionado reiteradamente, o Executivo como peça fundamental para os trabalhos legislativos brasileiros é parte contribuinte para que haja esse esvaziamento. Ademais, outro fator contribuinte é a não existência das regras de antiguidade que em outros casos garantem aos parlamentares mais antigos um sistema de indicações para posições chave no processo decisório, como é o caso de uma vaga em comissões. Uma das consequências da ausência de regras de antiguidade e das comissões não figurarem como um *locus de expertise*, por exemplo, é a carreira parlamentar não ser a única das ambições políticas dos candidatos. Em geral, é uma fase intermediária para se alçar a um cargo no Executivo, seja ele federal, estadual ou municipal. De maneira mais geral, o Legislativo brasileiro não se provou suficiente para que os representantes busquem se reeleger e tenham suas carreiras políticas como parlamentares.

“Pode-se dizer que os parlamentares brasileiros enfrentariam um “problema informacional”, ou seja, a estrutura institucional do Legislativo não geraria incentivos para a produção endógena e sistemática de informação especializada. Ausentes os incentivos institucionais, não seria de se esperar que os parlamentares buscassem soluções individuais para o problema porque informação a respeito da relação entre políticas públicas e seus resultados é um bem coletivo. Assim, uma das motivações teóricas e empíricas da incipiente literatura de inspiração informacional aplicada ao caso brasileiro foi a de identificar como os parlamentares lidam com o problema informacional e de que maneira a incerteza em torno da votação de matérias cruciais é reduzida” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 232. 2016).

Diante desse quadro, as inspirações das abordagens informacionais encontram solo fértil para desenvolvimento, ainda que incipiente. Com isso, constituiu-se uma agenda de pesquisas de cunho informacional a qual não se contrapôs às interpretações distributivistas e partidárias, mas que se concentrava em identificar quando as comissões permanentes eram informativas e importantes nos trâmites legislativos, de modo a influenciar no comportamento dos congressistas.

No mais, Figueiredo e Santos sublinham que o debate entre as interpretações partidária e distributivista foi de impacto significativo para posterioridade dos estudos legislativos. Nesse contexto, é que pesquisas se concentram em analisar a tramitação e o processo decisório de determinados tipos de política pública no interior do Legislativo.

“Esses trabalhos contribuíram para aprofundar a discussão sobre os mecanismos que explicam a preponderância legislativa do Executivo e para avaliar a efetiva

participação do Congresso e de suas diferentes instâncias na formulação de políticas, especificando as condições sob as quais a atuação de cada um dos poderes é mais ou menos bem-sucedida. Variada gama de políticas tornou-se objeto de estudos, em áreas tais como: privatização, trabalho, previdência, saúde, portos, educação etc. (Almeida e Moya, 1997; Santos, 1997; Figueiredo e Limongi, 1998; Lemos, 2001; Melo e Anastasia, 2005; Ricci e Lemos, 2004; Martins, 2012; Gomes, 2013; Vogel, 2013). Várias análises buscaram também investigar em que condições são utilizadas as prerrogativas institucionais do Executivo e seus resultados políticos, particularmente seu mais poderoso instrumento de definição da agenda congressual: a medida provisória. Pesquisas recentes tentam conciliar as duas interpretações por meio da análise de estratégias presidenciais de gerenciamento da coalizão e dos instrumentos por meio dos quais o Executivo obtém apoio político. Nessas pesquisas, os instrumentos são definidos como *pork and coalition goods*, sendo que os últimos consistem nas posições no gabinete e nas nomeações no interior da coalizão pró-governo” (FIGUEIREDO & SANTOS, p.233 e 234. 2016).

Além dessas temáticas, também, eles citam outras ramificações de pesquisas que descendem da matriz distributivismo-partidarismo. Nesses termos, escrevem os autores:

“Várias linhas derivadas desse núcleo comum podem ser mencionadas, como a tentativa de aplicar a teoria do cartel partidário para a análise do caso da Câmara dos Deputados (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003), as estratégias obstrucionistas da oposição (Inácio, 2009), os esforços de estimação da ideologia dos parlamentares (Leoni, 2002) e sua crítica (Zucco, 2009; Power e Zucco, 2009, 2011), assim como os determinantes e os efeitos das mudanças partidárias na atuação parlamentar (Melo, 2000, 2004; Desposato, 2006; Freitas, 2012). O papel das comissões e suas relações com os partidos também ganharam algum destaque (Pereira e Mueller 2000; Santos 2003), não sendo este o caso, contudo, dos estudos sobre as relações entre Congresso e grupos de interesse e movimentos sociais, sendo Mancuso (2004) e Pogrebinski e Santos (2011) exceções nesse particular” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 234. 2016).

Figueiredo e Santos chamam a atenção para o fato de que a maioria desses estudos se concentram sobre a câmara dos deputados federal. Contudo, nos últimos anos, tem aumentado o número de trabalhos que procuram se dedicar exclusivamente ao Senado e às instituições legislativas em níveis estaduais e municipais.

Para nossos objetivos de pesquisa, principalmente, o que vale ser frisado é que uma vasta gama de temáticas se desenvolve a partir do guarda-chuva neoinstitucionalista. Ademais, também, é de nosso interesse conhecer os pressupostos teóricos que fundamentam tais meandros em que essas afluentes neoinstitucionalistas dos estudos legislativos brasileiros desembocaram.

Contudo, antes de fazer nossas considerações finais, é de bom grado que vejamos as principais contribuições que os estudos legislativos brasileiros dão para o debate legislativo internacional, segundo Argelina Figueiredo e Fabiano Santos. Nesse sentido, como já nos referimos rapidamente nesta seção, o debate neoinstitucionalista sobre o legislativo brasileiro colaborou com a inclusão do poder Executivo nas análises sem que isso fosse visto de maneira problemática. Os autores em questão citam a obra seminal de Shugart e Carey, em 1992, onde esses últimos autores destacam os poderes legislativos dos presidentes e os categorizam em

diferentes tipos de presidencialismo. Todavia, os estudos brasileiros são pioneiros em: “incorporar os efeitos desses poderes no desempenho do governo e no comportamento parlamentar e partidário” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 235. 2016), tal como, em demonstrar que as regras procedimentais internas interferem no comportamento dos parlamentares e nas políticas públicas.

Para os autores do capítulo que estamos analisando, outro aspecto relevante dos estudos legislativos brasileiros que se contrapõe aos postulados consagrados no trabalho de Carey e Shugart, é a ideia de que os poderes legislativos do presidente são inatamente conflitivos com os poderes legislativos dos parlamentares. Invariavelmente, o governo entraria em conflito com sua base no congresso. Os estudos legislativos brasileiros quebraram esse paradigma de relação apartada entre Executivo e Legislativo, ampliando as possibilidades para uma relação horizontal entre os dois poderes e marcada pela cooperação entre governo e base de apoio parlamentar.

“ Sob a inspiração da análise do caso da França na passagem da IV para V República (Huber, 1996), mostrou-se que no Brasil tais poderes presidenciais facilitavam os acordos entre membros da coalizão de governo... Com isso, na linha do que vários estudos sobre medidas provisórias permitem verificar, não ocorre no Brasil a simples e pura abdicação do poder pelo Congresso, mas sim um tipo específico, condicional de delegação de prerrogativas decisórias ao Poder Executivo” (FIGUEIREDO & SANTOS, p.235. 2016).

Além dessas contribuições, os autores apontam que existem vasto repertório de pesquisas recentes que analisam as medidas provisórias que quase chegam a invalidar a conjectura de que o Executivo tenha dominância no processo legislativo e que o Congresso desempenharia o papel de mero carimbador submisso e irrelevante. É o caso, por exemplo, do artigo “Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005)” de Lemos e Power (2013).

Além disso, a análise sistemática das medidas provisórias revelou que suas tramitações seguem parâmetros estritamente legais e em conformidade com as prescrições constitucionais, não sendo trivial usá-las como instrumentos para negociatas e ilegalidades de qualquer ordem. “As poucas tentativas nesse sentido, como a reedição de MPs rejeitadas pelo Congresso, foram de imediato contestadas e rechaçadas tanto pelo próprio Legislativo quanto pelo Supremo Tribunal Federal” (FIGUEIREDO & SANTOS, p.236. 2016). As pesquisas que procuram analisar o processo decisório de políticas específicas corroboram o papel de um Congresso ativo. Nelas temos subsídios para perceber como o parlamento contribui “de forma significativa para a formulação das políticas de Estado, por meio de alterações nos projetos do Executivo,

alterações que, na maioria das vezes, as aperfeiçoam sem alterar seu conteúdo central” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 237. 2016).

Por fim, Argelina Figueiredo e Fabiano Santos terminam seu balanço sobre os estudos legislativos brasileiros ressaltando a incongruência entre o enquadramento da imagem pública do Congresso Nacional e o quadro produzido pelo avanço do estudo sistemático. Para os autores, o conhecimento proveniente do desenvolvimento da área de pesquisa confrontou os estereótipos pejorativos comumente veiculados em relação aos representantes do Legislativo.

Sobre esse último ponto, é curioso observar que os autores vinculam essa confrontação à certa virada de preocupação metodológica no interior da ciência política brasileira. “Para isso, seguramente, contribuíram a abundância e o fácil acesso aos dados existentes, a disponibilidade de modelos a serem aplicados, o avanço metodológico e no ensino de técnicas estatísticas” (FIGUEIREDO & SANTOS, p. 236. 2016). Apesar disso, a sugestão final dos autores é de que o momento atual dos estudos legislativos brasileiros demanda métodos e pesquisas qualitativas para que o conhecimento na área possa progredir, tal como, para mostrar o que se sustenta das teorias neoinstitucionalistas que se consolidaram em pesquisas sistemáticas partir de 1990.

Este capítulo tinha como uma de suas finalidades tratar das condições históricas e teóricas do debate institucional brasileiro. Após este exercício, apesar de constatararmos ser quase um consenso que o desenvolvimento da ciência política brasileira enquanto disciplina autônoma foi marcado por pluralidade, tal qual, seu momento atual é caracterizado por expressiva diversidade teórica e metodológica, também, fica evidente que o neoinstitucionalismo variante escolha racional teve forte impacto no debate institucional e na ciência política brasileira de forma mais ampla. Além disso, podemos perceber como o Brasil estava inserido numa situação de exceção democrática e as questões de cunho institucionalistas, muitas vezes, emergiram como problemáticas cotidianas antes mesmo dos alinhamentos com o debate neoinstitucionalista internacional.

2. PRESSUPOSTOS DE INGOVERNABILIDADE, PREMISSAS DE DISPERSÃO DO PODER DECISÓRIO E RELAÇÕES PROBLEMÁTICAS ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Neste capítulo, nós vamos revisar a análise institucional de Scott Mainwaring e Giovanni Sartori. Respectivamente, um norte americano e outro italiano, os seus escritos refletem as preocupações institucionais que circulavam no ambiente intelectual brasileiro à época, sejam elas no âmbito do debate acadêmico ou no âmbito do debate público. Sobretudo, o debate em torno do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo.

O diagnóstico desses autores, no limite, declara um incentivo institucional à ingovernabilidade que se expressaria na relação conflituosa entre Executivo e Legislativo, o que degeneraria em dispersão do poder decisório (PALERMO, 2000) e imobilismo (MAINWARING, 1994. KINZO, 2001. NOBRE, 2013). Essa é a diferença dessa dupla de autores (MAINWARING, 1994. SARTORI, 1993) para os autores que veremos no capítulo seguinte, neste caso, as instituições políticas brasileiras da Terceira República têm um arranjo que incentiva os atores políticos a um comportamento prejudicial para qualidade, eficiência e funcionalidade das instituições democráticas.

Contudo, aqui, um autor (SARTORI, 1994) destaca mais o aspecto da separação do poder e os conflitos legislativos entre os poderes do que a fragmentação em si. Para ele, nenhum “sistema puro”, seja ele presidencialista ou parlamentarista fornece a estabilidade necessária em situações críticas. No extremo, uma forma (presidencialismo) vira uma autocracia, um regime autoritário, e, no outro extremo, a outra forma (parlamentarismo) um governo de assembleia, uma tirania da maioria. Além disso, Sartori destaca que a inferência sobre um sistema de governo ser adequado ou não, não pode ser desvinculada do que ele entende como contexto, a saber: o sistema eleitoral, o sistema partidário e o grau de polarização e a cultura política. Do mesmo modo, esse autor não crê que um sistema partidário se fortaleça por intermédio de alterações nas legislações, para ele, o fortalecimento do sistema partidário, seu enraizamento e sua institucionalização acontecem de maneira exógena às instituições.

Já o outro autor desta dupla, Scott Mainwaring se concentra em comparar os arranjos institucionais ao longo da história brasileira, em seus períodos democráticos. Nessa revisão histórica, ele destaca a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo. Sob esse enquadramento, esse autor identifica continuidades nas engenharias institucionais da Segunda e da Terceira República que persistiram organizando o jogo político institucional para instabilidade. Aliado a isso, de acordo com esse cientista político, o presidencialismo de

coalizão e sua condição inata de presidente em minoria dão incentivos para institucionalizar uma cultura política antipartidária e suprapartidária arraigada na ação dos atores políticos brasileiros. Esse diagnóstico do autor ganha contornos mais bem definidos quando ele faz uma análise histórica das votações e das campanhas para as eleições presidenciais, tal como, da composição suprapartidária dos governos dos candidatos vitoriosos. Nessa linha de argumento, o presidencialismo atrapalharia o fortalecimento do sistema partidário brasileiro, o qual, para esse autor, era caracterizado por ausência de compromisso ideológico e programático, não à toa a alta rotatividade dos políticos por diferentes bandeiras, a falta de fidelidade partidária e a ausência de coesão partidária nas votações nominais. Da perspectiva dos estudos legislativos, esse autor nos oferece um exemplar da orientação teórica neoinstitucionalista distributivista e do voto personalizado, como sugerido por Santos e Figueiredo e exposto no nosso primeiro capítulo.

Ademais, aos olhos desse autor, o parlamentarismo teria mais mecanismos para dispor, em situações em que o governo fosse minoritário, sem desencadear uma crise entre os poderes. Além disso, no parlamentarismo, as coalizões teriam mais incentivos institucionais para permanecer, dando apoio ao governo, vinculando a coalizão eleitoral à coalizão de governo. Nesse sentido, também, ele destaca que, sob arranjo parlamentarista, há menos riscos de uma crise de governo se tornar uma crise de regime.

Sartori e Mainwaring parecem endossar o coro de inadequação a que os textos que revisamos no segundo capítulo pretendem se contrapor, cada um à sua maneira, mas tendo o apontamento da fragilidade do sistema partidário brasileiro em comum. Sendo assim, vamos dividir nossa revisão em duas partes: primeiro, lidaremos com o texto de Sartori (1993), posteriormente, a publicação de Mainwaring (1993).

2.1 Nem parlamentarismo e nem presidencialismo

O cientista político italiano Giovanni Sartori, em *Presidencialismo ou Parlamentarismo* (1993), argumenta que sistemas mistos são melhores que o parlamentarismo ou presidencialismo puro. Além disso, o autor se atém ao caso brasileiro dialogando com contexto do plebiscito no país. Apesar da sua preferência pelos sistemas mistos, em diversos momentos, Sartori sublinha a importância de uma análise mais ampla que dê conta de associar as variáveis do sistema eleitoral, do sistema partidário e, sobretudo, da cultura política. Especificadamente

sobre o Brasil, o “autor pondera que a estrutura partidária e o caráter da cultura política não se adaptam à adoção do parlamentarismo” (SARTORI, p. 3), por exemplo.

De início, em seu artigo, o autor relata sua preocupação com os problemas de conceituação e diferenciação dos sistemas parlamentarista e presidencialista a partir da lógica de exclusão mútua. Para Sartori, como os dois conceitos tem definições imprecisas, não é profícua a tentativa de contrastar (contrapor) um ao outro. Nesse sentido, o autor realiza um esforço para delimitar o conceito de presidencialismo e parlamentarismo que tem como pressuposto em seu artigo.

Segundo o autor, em geral, o presidencialismo é definido a partir de três critérios: 1. o chefe do Executivo é escolhido pela eleição popular (direta ou indireta) e por um período pré-definido; 2. o parlamento não possui poder para nomear e nem para remover o governo; 3. o chefe de Estado é o chefe de governo também.

“Em termos substantivos, o primeiro critério — de eleições populares diretas ou semidiretas — apresenta um desempenho muito fraco, pois reúne, por exemplo, países como Áustria, Islândia e Irlanda com Portugal, França e Estados Unidos. Contudo, apesar de eleitos através de pleitos populares e diretos, os presidentes da Áustria, Islândia e Irlanda exercem pouco ou nenhum poder. Ademais, de todos os exemplos acima mencionados, apenas um (Estados Unidos) não seria reprovado na "prova presidencialista", colocada pelos outros dois critérios. Embora o segundo critério funcione bem melhor do que o primeiro, ele poderia ser aplicado tanto a sistemas presidencialistas quanto semipresidencialistas, carecendo, desta forma, do suporte do terceiro critério” (SARTORI, p.4).

Baseando-se nessas acepções, Sartori conclui que os três critérios parecem estar intrincados, eles articulam-se entre si. Ou seja, um sistema presidencialista só pode ser assim caracterizado e conceituado se ele abrange os três critérios concomitantemente: “(i) a escolha do chefe de Estado (presidente) resulta de eleições populares; (ii) durante o mandato preestabelecido, ele não pode ser demitido pelo voto parlamentar; e (iii) ele chefia o governo ou governos por ele próprio nomeados. Preenchidas todas essas condições, encontraremos sem dúvida um sistema presidencialista “puro”” (SARTORI, p.4).

Partindo desse pressuposto, em que a definição do presidencialismo suscita a vigência dos três critérios em associação, o cientista político passa a uma explicação mais detalhada de cada critério. Em última análise, o primeiro critério das eleições diretas ou indiretas depende do poder de interferência do intermediário, de um colégio eleitoral ou do parlamento. “Quando ele atua no sentido de simplesmente homologar o resultado do pleito popular, a diferença entre a eleição popular direta e a indireta torna-se irrelevante; porém, este critério é transgredido quando esse órgão interfere na escolha” (SARTORI, p.4. 1993).

Sobre o segundo critério, ele dialoga diretamente com o terceiro, o qual diz respeito à constituição e à incumbência do governo, caracterizando o presidencialismo como a justaposição entre chefe de Estado e chefe de governo, o que o difere de sistemas mistos ou parlamentaristas. Nesse sentido, no presidencialismo, eventuais crises de governo são mais vulneráveis a se tornarem crises de regime, já que pode desencadear em um conflito entre os poderes. Além disso, a falta de mecanismos institucionais para lidar com situações de crise condiciona um arranjo que os poderes Executivo e Legislativo são propensos à rota de colisão e, conseqüentemente, à instabilidade. Contudo, é essa condição dupla do presidencialismo, de chefe de Estado e de chefe de Governo que não pode ser destituído, o que o faz ser caracterizado como tal, um presidencialismo puro. Dessa constatação ele parte para explicações sobre o terceiro critério. “Aqui, também, torna-se possível a existência de um leque de variações, que atinge seu limite na dupla autoridade compartilhada por um presidente e seu primeiro-ministro” (SARTORI, p.4. 1993).

Ou seja, um quadro em que, dependendo de onde o protagonismo de poder decisório estiver concentrado, descaracteriza o sistema como presidencialismo puro. Esse autor indica que, na época da escrita, 30 países se enquadravam nos três critérios de presidencialismo puro, ressalta que a maioria se localizava no continente sul-americano e que “todos os demais sistemas presidencialistas foram intermitentes” (Ibidem).

Giovanni Sartori destaca o contexto de “terceira onda democrática” como marco de restabelecimento da democracia presidencialista na América Latina, ele sublinha o Brasil, a Argentina, o Uruguai, o Chile e o Paraguai como exemplos relevantes. Apesar disso, esse autor deixa evidente a instabilidade dos sistemas presidencialistas sul-americanos... “há ainda na região um número considerável de países que podem ser qualificados como “instáveis”, isto é, “extremamente vulneráveis à ruptura e à queda”, abrangendo, por exemplo, Equador, Bolívia, Honduras, Guatemala e República Dominicana” (SARTORI, p.5). Ainda, o autor incrementa sua lista de países com as Filipinas, país asiático que restituiu sua democracia presidencialista em 1986; devido a esse breve período, desde sua retomada até a escrita do texto, também, para o autor, seria difícil inferir qualquer juízo sobre sua estabilidade. Mais uma vez, o autor ressalta a excepcionalidade do caso estadunidense: “Em suma, excetuando-se o exemplo norte-americano, o desempenho dos países governados por presidentes é bastante ruim, alimentando a suspeita de que a raiz desses problemas políticos reside no próprio presidencialismo” (Idem, p.5).

Dessa especulação, o autor levanta uma outra questão, o parlamentarismo é a melhor opção?

Para Sartori, nenhum sistema puro é uma boa alternativa, como antecipamos no início deste texto, os sistemas mistos são preferíveis em quaisquer circunstâncias, sejam eles presidencialistas ou parlamentaristas. Para justificar sua resposta de que o parlamentarismo puro não seria uma boa opção à suposta instabilidade congênita dos presidencialismos puros, o autor passa a um exame mais cuidadoso sobre o parlamentarismo.

De início, ele já menciona que a eventual definição do parlamentarismo (puro) como o sistema em que o parlamento tem o poder de nomear ou retirar o governo, tal como, sustentar esse apoio e mobilização é insuficiente. “Sequer começa a explicar por que os sistemas políticos apresentam governos fortes ou frágeis, estabilidade ou instabilidade, eficácia ou imobilismo e, em resumo, desempenho bom, medíocre ou mesmo execrável” (ibidem).

Com essa preocupação de definir melhor os conceitos, como fez com o presidencialismo, de partida, o autor identifica três tipos de parlamentarismos diferentes. Ele contrapõe como extremos e antípodas: o sistema inglês de gabinete, em que o primeiro-ministro é o pivô do gabinete de governo e o Executivo prevalece sobre o parlamento; e, o governo de assembleia, como foram os casos da Terceira e da Quarta República na França, nas quais o autor destaca que a governabilidade era quase impossível. Entre esses dois modelos parlamentaristas, como que em um meio termo, há o parlamentarismo dos partidos.

“Assim, do que é que estamos tratando? O parlamentarismo pode falhar tanto e tão facilmente quanto o presidencialismo. Se quisermos que a alternativa ao presidencialismo seja um sistema parlamentarista, ainda assim precisamos decidir qual parlamentarismo desejamos, buscando assegurar que a fuga do presidencialismo puro não nos conduza simplesmente, pela via de menor resistência, ao parlamentarismo puro, isto é, ao governo de assembleia e ao desgoverno” (ibidem).

É interessante notar que o autor deixa explícito sua concepção de que um parlamentarismo puro, o que chama de governo de assembleia degenera-se em desgoverno ou ingovernabilidade. Essa associação é característica do encadeamento analítico que pressupõe a dispersão do poder ocasionada pela multiplicidade de interesses dispostos em uma assembleia como contraproducente e, conseqüentemente, como fator que interfere no bom desempenho das instituições democráticas. Nesse sentido, o autor lança mão da seguinte questão no seu texto: “o que é um bom e o que é um mau desempenho do sistema político?” (SARTORI, p.6).

O autor faz referência a concepção de Juan Linz e Arturo Valenzuela, em que a flexibilidade dos sistemas políticos para enfrentar seus desafios é chave para dizerem que o sistema parlamentarista é preferível ao presidencialista. Em última análise, ainda, Sartori dá relevância ao fato de que a concepção daqueles autores parte de um pressuposto subjacente que “é a minimização do risco; e o raciocínio completo é, conseqüentemente, que um sistema

flexível se expõe muito menos a riscos devido a seus mecanismos de autorregulagem” (idem, p.6). O autor do texto que estamos analisando cita um enunciado de Valenzuela que diz que as crises nos regimes parlamentaristas são crises de governo e não crises de regime, ele endossa o argumento do colega sobre a maior flexibilidade parlamentarista, contudo, o contrapõe a um argumento proeminente a favor do presidencialismo na Itália à época.

Na terra natal de Sartori, segundo ele mesmo, circulava o argumento de que o presidencialismo é preferível pela eficácia para contornar os contextos de paralisia, as experiências parlamentaristas italianas remetiam ao imobilismo e à ineficiência. Nesse sentido, o autor destaca que o argumento da minimização dos riscos serve de pressuposto base nesse caso também, mais uma vez, levando-se em conta “que um governo ineficaz e tumultuado tende a desgastar sua legitimidade, podendo, a longo prazo, desembocar numa crise de regime” (ibidem).

Sartori pontua que os argumentos a favor de cada sistema não podem ser considerados como equivalentes. Primeiramente, ele destaca que não podemos supor que a “flexibilidade” seja uma característica valiosa por si mesma (“argumentos parlamentaristas”), após isso, o autor passa a um questionamento sobre a suposta força do sistema presidencialista e sua eficiência para lidar com impasses (“argumentos presidencialistas”), embora, ambos os argumentos estejam assentados sobre o mesmo postulado da minimização de riscos. Para tal, mais uma vez, o autor deixa evidente a pressuposição de que o poder dividido, nesse caso, o poder decisório institucional disperso é um contribuinte para as paralisias, imobilismos e, conseqüentemente, ingovernabilidade. O poder cindido pode ser encontrado nos dois modelos de sistemas puros, independentemente do argumento a favor de cada um deles em contextos históricos diferentes, seja pelo viés da flexibilidade ou pelo viés da eficiência.

Baseando-se nisso, o autor faz considerações sobre o sistema presidencialista estadunidense. Ele pretende demonstrar que o sistema presidencialista, mesmo em sua exceção exemplar de funcionalidade, mantinha sua estabilidade comprometida e ameaçada pela sua estrutura de poder apartada.

Segundo o autor, o aspecto estrutural de divisão do poder sempre foi mitigado, seja pelas maiorias indivisas e harmônicas, quando o partido do presidente tem maioria no Congresso; e, em alguns assuntos, como a política externa, que contam a concordância de ambos os partidos, o que o autor caracteriza como um costume de práticas consociativistas. Apesar disso, o quadro estadunidense (à época da escrita de Sartori) já não contava mais com esse quadro de mitigação como outrora.

“Portanto, a resposta à questão sobre se o presidencialismo, em sua mais aclamada encarnação, proporciona um governo eficaz é um sonoro não. Ironicamente, a crença de que os sistemas presidencialistas são sistemas "fortes" se baseia no pior arranjo estrutural possível (o compartilhamento do poder expondo-se à perspectiva de um "governo cindido") e não percebe que o sistema americano funciona, ou tem funcionado, apesar de sua constituição — e dificilmente graças a ela. Na medida em que ainda é capaz de funcionar, esse sistema, para se desbloquear, precisa lançar mão de três fatores: a falta de princípios ideológicos, partidos fracos e indisciplinados, e políticas centradas na esfera local. É a partir desses fatores que um presidente pode conquistar os votos necessários no Congresso, em troca de favores às bases eleitorais. Assim, temos a institucionalização do estilo político do *pork barrel* [termo norte-americano: festim e doações com a finalidade de comprar votos], tendência esta pouco elogiável. Assim, em termos estruturais, o que temos, na verdade, é um Estado fraco” (Idem, p.7).

Dessa forma, Sartori deixa claro que, de acordo com sua análise, o presidencialismo não pode ser considerado forte (ou eficaz). Ele reafirma seus pressupostos que indicam a fragilidade do presidencialismo frente à diversidade de interesses e sua tarefa de coordená-los em torno de seu programa de governo (mesmo no bipartidarismo norte-americano). A divisão dos poderes no presidencialismo puro e a incumbência das prerrogativas de conduzir o governo provocam um isolamento institucional do Executivo, no limite, uma situação que o enfraquece no potencial de adesão da sua agenda dando margem aos parlamentares ditarem os termos das negociações em troca de apoio. Ou seja, ainda que haja uma concentração formal de poder decisório nas mãos do presidente, sua capacidade de se valer desse poder é pulverizada ao garantir o apoio para sua governabilidade. Sob essas condições, mesmo no presidencialismo norte-americano, a arena legislativa é dominada por políticas distributivistas, prevalece o interesse particular e eleitoral de cada parlamentar (local) em detrimento da orientação partidária e ideológica.

Assim, Sartori coloca o foco da sua observação sobre o aspecto da separação do poder de modelos de presidencialismo puro, apontando para os seus problemas estruturais que prejudicariam as orientações partidárias, ideológicas e programáticas, mesmo no aclamado caso de sucesso estadunidense. O autor sugere que em vez de separação de poderes, talvez, o ideal fosse a partilha do poder, como foi o caso do presidencialismo francês da Quinta República¹⁴.

Para o autor, aqui também, o uso do conceito de partilha do poder é problemático porque faltam definições bem delimitadas se comparado à separação dos poderes, por isso, não seria possível compreender a partilha do poder de maneira mais precisa. Nesse esforço de distinção, o autor expõe que a “estrutura de autoridade em que um executivo-chefe atua pode situá-lo

¹⁴ É interessante notar que, no texto que vimos de Fabiano Santos e Argelina Figueiredo (no capítulo 1), sobre os estudos legislativos brasileiros, esses autores sugerem que, no nosso presidencialismo de coalizão, os poderes e a função do Executivo se assemelham ao papel desempenhado pelo presidente na transição da Quarta para Quinta República francesa.

como: (i) um primeiro acima de desiguais; (ii) um primeiro entre desiguais; (iii) um primeiro entre iguais” (idem, p.7).

No limite, no primeiro caso (um primeiro acima de desiguais), o chefe do Executivo é um líder partidário que concentra poder para nomear seus ministros de modo autônomo e que raramente é destituído por votação parlamentar. Nesse caso, os ministros são dominados pelo primeiro-ministro, como é o exemplo do parlamentarismo britânico. Já em outro exemplo, o modelo parlamentarista alemão demonstraria mais um caso de primeiro entre desiguais (ii) do que um primeiro entre iguais ou primeiro acima de desiguais. Nessas condições, o primeiro-ministro pode não ser um líder de partido, mas, ainda assim, é imune à destituição pelo voto de desconfiança parlamentar. Sendo assim, ele permanece no cargo ainda que haja uma reforma ministerial. Por último, o primeiro entre iguais, segundo Sartori, não é bem um *primus*. Nesse caso, ele cai junto com outros ministérios em uma reforma ministerial, assim como, sua equipe ministerial não está sob seu domínio.

Com essa exposição sobre diferentes formas de partilha de poder, o que Sartori diz pretender sublinhar é que há uma gama de alternativas para além da dicotomia presidencialismo puro/ parlamentarismo puro. Contudo, também, o autor destaca que não há qualquer privilégio na substituição de um *primus solus* (presidente como chefe do Executivo isolado, presidencialismo puro) por um *primus inter pares* (o terceiro modelo de partilha apresentado, primeiro entre iguais), como no parlamentarismo de assembleia. Dessa forma, as formas de partilhas de partilha que sugerem governabilidade são as duas primeiras, primeiro acima de desiguais e o primeiro entre desiguais. “Isso equivale a sugerir que os casos mais interessantes são, por um lado, os sistemas semipresidencialistas (abrangendo desde a França até a Finlândia) e, por outro, os sistemas de primeiro-ministro (abrangendo desde a Inglaterra até a Alemanha)” (idem, p.8).

O autor salvaguarda que não tem nenhuma preferência sobre os modelos mistos de partilha que expôs, tal como, salienta que cada contexto apresentará uma modalidade adequada. Nesse sentido, ele ainda dá relevo ao que entende como contexto: “Por contexto entendo, minimamente: (i) o sistema eleitoral; (ii) o sistema partidário; e (iii) a cultura política e/ou o grau de polarização” (idem, p.8).

Giovanni Sartori ilustra esses parâmetros de contexto exemplificando-os com o modelo britânico de *Westminster*, que, segundo ele, além de demandar uma disciplina partidária análoga ao contexto do presidencialismo “cindido”, pressupõe que seja um governo de partido único, o que, também, coaduna com a vigência das regras eleitorais distritais “com um único representante que engendra um sistema bipartidário” (ibidem). Todavia, ele sublinha que o

terceiro parâmetro de contexto é crucial para determinar o mais aconselhável ou razoável em determinados casos. Por isso, Sartori menciona que em contextos políticos polarizados ou de cultura política heterogênea a adoção de um sistema em que o vencedor leva tudo não seria o mais apropriado. Também, por isso, a representação proporcional e os governos de coalizões são como dispositivos de segurança nessas condições mais delicadas. O autor menciona: “Com certeza, sem a representação proporcional (RP) (ou governos de coalizão), a integração de partidos criados externamente há mais de um século — principalmente partidos socialistas e católicos — no Estado liberal-democrático teria sido extremamente arriscada” (idem, p.9).

Além do trecho dialogar com um dos argumentos do texto de Wanderley Guilherme dos Santos que vimos no segundo capítulo, sobre os três cálculos de má-fé que conduziram algumas oligarquias representativas europeias às democracias representativas, gostaríamos de grifar a parte que Sartori alerta que, na esteira da representação proporcional, uma situação problemática análoga ao parlamentarismo de assembleia pode acontecer, em que um contexto de grande heterogeneidade pode gerar uma representação parlamentar excessivamente fragmentada. Por exemplo, era o caso da RP brasileira à época, também, ressaltada por Santos (1994). Na ocasião, como expomos no segundo capítulo, Wanderley Guilherme dos Santos destaca a volatilidade eleitoral no contexto de RP brasileira mediante as leis eleitorais da época. Contudo, Giovanni Sartori pondera que essa situação tem mecanismos corretivos, como as cláusulas de barreira ou restritivas, além de mecanismos que concedam privilégios às maiorias, ou, como o voto de desconfiança construtivo no caso alemão (“um obstáculo às maiorias negativas” [idem, p.9]). Ante essas conjunturas, o autor salvaguarda:

“É preciso ter em mente esses dispositivos, uma vez que um governo eficaz torna-se praticamente impossível com coalizões que refletem um sistema partidário altamente polarizado, e são caracterizadas, portanto, pela grande heterogeneidade. O ponto essencial é que o sistema eleitoral que penaliza os partidos mais distantes ou extremos (mais para a esquerda ou mais para a direita) é o sistema que favorece o requisito da governabilidade” (Idem, p.9).

Giovanni Sartori aproveita o momento de alerta às leis eleitorais e sublinha que, quando observamos os países com sistemas parlamentares, sobretudo, aqueles que são “mais frequentemente citados como democracias estáveis e que funcionam bem” (SARTORI, p.9), nós vemos que, nesses casos, um partido foi dominante e conquistou maiorias absolutas que resultaram em longos períodos de governo de um partido só. Ademais, ainda assim, segundo o autor, “a lista de sistemas parlamentaristas com bons desempenhos permanece relativamente curta” (SARTORI, p.9). Em seguida, Sartori passa a uma inquirição sobre o parâmetro de estabilidade dos sistemas que se referem usualmente no debate institucionalista.

“Para começar, de qual estabilidade estamos falando? Estabilidade do regime, ou do governo? Valorizo imensamente o primeiro caso, isto é, a "democracia estável". No entanto, não se pode estender indevidamente o brilho da democracia estável para o "governo estável". Apesar de muitas opiniões contrárias, a democracia estável não é solapada por governos instáveis, porém sim por governos impotentes e/ou maus governos – o que é outra coisa. A estabilidade governamental está associada meramente à sua duração; governos podem ser ao mesmo tempo longevos e impotentes: sua durabilidade não fornece um indicador nem de sua eficiência, nem de sua eficácia. De fato, na maioria dos sistemas parlamentaristas que demandam um governo de coalizão, os governos conseguem prolongar sua permanência através de sua falta de ação. Neste cenário, as poucas realizações de um governo de coalizão geralmente ocorrem durante os primeiros seis meses de governo, ou seja, no período inicial durante o qual ele não pode ser destituído de forma decente. Após esse período, ganham tempo com seu imobilismo. Portanto, o problema não é de longevidade, de quanto tempo dura um governo; trata-se de verificar se os governos efetivamente governam, se eles tomam decisões ou se as protelam. Vale reiterar que um governo estável não é condição suficiente para garantir um governo eficaz, pois aquele não redundaria necessariamente neste” (Idem, p.9 e 10).

Ou seja, do ponto de vista crítico de Sartori, o problema da estabilidade no debate institucionalista tem mais correlação com o aspecto da longevidade e duração do que com a qualidade ou eficácia. Decorrente dessa constatação, então, podemos pressupor que pouca relevância tem a duração dos governos desde que se mantenha uma estrutura burocrática apartidária, independente de quem estiver na situação. Sartori sublinha que “se a questão da instabilidade governamental é um problema deslocado, então a noção da "estabilidade do pessoal", do mesmo modo, não serve como remédio” (idem, p.10). Para ilustrar sua colocação ele dá o exemplo de uma personalidade (um burocrata britânico conhecido como Yellow) que vinha ocupando diferentes cargos internos no parlamento britânico há mais de 30 anos, de acordo com as suas palavras:

“E a razão de o honorável Yellow continuar eternamente como ministro de tudo reside precisamente no fato de que ele bem sabe que sua capacidade de permanecer no cargo nada tem a ver com seu desempenho (nem, vale dizer, com sua inteligência natural), e tem tudo a ver com suas manobras faccionais no interior do partido. Se a "estabilidade substancial" realmente representa isso, então é melhor viver sem ela” (Idem, p.10).

Assim, mais uma vez, Sartori problematiza o parâmetro de avaliação institucional como fez acima, quando defendeu que flexibilidade (argumentos a favor do parlamentarismo, como proposto por Juan Linz e Arturo Valenzuela) e eficácia (argumentos a favor do presidencialismo na Itália da época) partem do mesmo pressuposto de minimização de riscos.

Continuando sua desconstrução da ideia corrente, à época, de que o parlamentarismo é mais adequado por natureza, por uma outra via, o autor questiona que, se “os sistemas parlamentaristas são conhecidos como tais a partir da premissa de que o Parlamento é soberano” (ibdem, p.10), a manifestação dessa soberania pelo governo de assembleia produz “governos

frágeis, inconstantes e, no fim das contas, ruins” (ibidem). Nesses termos, o parlamentarismo puro postula uma solução que não funciona na prática. Segundo Sartori, os governos parlamentaristas que “dão certo”, que funcionam, assim acontecem porque, de certa forma, a denominação (como parlamentarismo puro) é imprópria e neles existem soluções que contornam a soberania absoluta do Parlamento.

“Na *Kanzlerdemokratie* do tipo alemão ou inglês, por um lado, e nos sistemas de partido dominante, por outro, ambos caracterizados por forte disciplina partidária (entre os parlamentares), tem-se o cuidado de não deixar o soberano (Parlamento) governar. Mesmo assim, é necessário considerar outra condição prévia: a democracia parlamentarista (em qualquer uma de suas variações) não pode funcionar a não ser que seja servida por partidos adequados ao parlamentarismo, ou seja, partidos que foram socializados (através do fracasso, da permanência e de incentivos apropriados) para agir de forma coesa e/ou disciplinada, para se comportarem, quando na oposição, como oposição responsável, e para participar, até certo ponto, de um jogo limpo com regras determinadas” (idem, p.11).

Esse trecho selecionado deixa transparente dois aspectos de nosso interesse. O primeiro diz respeito aos esforços para concentrar o poder decisório em cargos institucionais (ou nos partidos) que evitem a dispersão decisória inata à representação parlamentar multifacetada. O segundo aspecto diz respeito à condição de pré-requisito básico da coexistência de um sistema partidário forte e já consolidado (ou institucionalizado). A partir desse momento, também, é que o autor expõe suas razões para inferir que o parlamentarismo não tem condições de ser implementado no Brasil da época.

Segundo Sartori, grosso modo, à época, na maioria dos países da América Latina não havia sistema partidário propício para implementação do parlamentarismo, o Brasil ilustrava bem tal quadro. Além disso, a escolha do Brasil como ilustração se dá, segundo o autor, pelo fato de que circulava a crença no ambiente informacional brasileiro de que a mudança para o sistema parlamentarista daria conta de superar toda nossa complexidade social e política. O primeiro ponto que ele ressalta do nosso caso é o predomínio de uma cultura antipartido arraigada, o que dificultaria em muito a consolidação de um sistema partidário forte. De acordo com Sartori, o Brasil disporia de certa cultura e tradição política que estimulam a formação de partidos incompatíveis com o parlamentarismo. Não seria o parlamentarismo que mudaria essas condições. Para ele, as consolidações dos sistemas partidários que eram frágeis sempre aconteceram de maneira exógena às arquiteturas constitucionais.

“Não conheço nenhum sistema partidário que, a partir de um aprendizado dentro do parlamentarismo, tenha se tornado um "sistema" composto de partidos de massa fortes e organizados. A metamorfose de um sistema partidário desestruturado em um sistema "estruturado" foi sempre deflagrada pelo assalto e pelo contágio exógenos. Os primeiros partidos de notáveis e de opinião ou pereceram ou mudaram seu modo de agir em resposta ao desafio de partidos de massa religiosos ou socialistas (e

basicamente antissistema) "criados a partir de fora", caracterizados por fortes laços e fervor ideológicos" (idem, p.12).

Ainda sobre o Brasil, nas palavras do autor:

"No caso brasileiro, nota-se a clara ausência de todos os elementos acima mencionados¹⁵. Ademais, o Brasil dispõe de um credo e uma retórica antipartido (sem falar da legislação eleitoral tipicamente antipartido), o que torna a emergência de qualquer tipo de partido adequado ao parlamentarismo não apenas pouco provável, mas simplesmente inconcebível. Em outros termos, a cultura e a tradição política brasileiras, em sua totalidade, alimentam a formação de partidos inadequados ao parlamentarismo. Em meu modo de ver, sob tais circunstâncias, a probabilidade de uma experiência parlamentarista conduzir o Brasil do caos para algum tipo de governo parlamentarista eficaz é das mais remotas. Caso eu viesse a presenciar semelhante acontecimento, poderia igualmente esperar que o sol deixasse de nascer amanhã" (idem, p.12).

Segundo o autor, apenas três países na América Latina possuíam um sistema partidário forte o suficiente para acolher uma mudança para o parlamentarismo, seriam eles: Chile, Argentina e Venezuela. Apesar disso, para ele, apenas a Venezuela teria condições para se arriscar numa experiência parlamentarista. No Chile os riscos seriam demasiados pelo seu passado de alta polarização e fragmentação partidária. Já na Argentina, à época, a estabilidade do bipartidarismo vigente de então e a proximidade das maiorias indivisas nos seus resultados eleitorais afastaram a razoabilidade de uma empreitada parlamentarista.

Finalizando seu diagnóstico sobre o parlamentarismo na América Latina: "Estou, portanto, inclinado a concluir que o tipo de parlamentarismo com maior probabilidade de surgir na maior parte da América Latina seria a pior variante do regime de assembleia" (idem, p.13).

Mais uma vez, nós podemos perceber que, para Sartori, um sistema partidário forte e consolidado é fundamental para evitar a dispersão do poder decisório nos parlamentarismos e garantir a eficiência do modelo. Dessa forma, o autor reafirma sua proposição de dispersão do poder decisório e problemas de governabilidade, exemplificada no trecho acima quando se refere ao regime de assembleia. Contudo, dessa vez, Sartori deixa explícita a sua preocupação em reforçar um argumento mais geral que atravessa todo seu texto naquele artigo. Para ele, o problema da concentração excessiva de poder decisório, tal qual, sua dispersão capilarizada, o presidencialismo puro e o parlamentarismo puro (governo de assembleia) eram temas que mereciam especial atenção no contexto político que se desenhava para um futuro próximo.

"Não me entendam mal: meu pleito contra o "parlamentarismo puro" não diminui a minha oposição ao "presidencialismo puro". Conforme já vimos, o primeiro problema

¹⁵ Nessa ocasião, em seu artigo, Sartori aponta que um sistema partidário adequado é aquele que se consolida de "fora para dentro", tem baixos níveis de volatilidade e altos níveis de disciplina partidária e, "quando na oposição, como oposição responsável... para participar, até certo ponto, de um jogo limpo com regras determinadas" (SARTORI, P.11. 1994)

com o presidencialismo do tipo americano é que a divisão do poder exige maiorias indivisíveis. Descobrimos que este requisito é raramente e dificilmente preenchido. No entanto, guardo receio do presidencialismo por um segundo motivo, orientado de certo modo para o futuro: o surgimento de uma nova forma de fazer política, que eu chamo de "videopolítica". Com a videopolítica, o "todo-poderoso" facilmente pode ser um estranho no ninho (como aconteceu no Peru e no Brasil), e será, cada vez mais, o vencedor de uma competição de vídeo na qual a decisão dependerá das aparências e dos "clips" de dez segundos (a média na eleição presidencial americana de 1988). Assim sendo, o presidencialismo se tornaria um jogo de azar. As vídeo-eleições pretendem introduzir a transparência, a verdadeira "política visível". Ora, o que se dá é bem outro caso. O que se apresenta, na verdade, à guisa da visibilidade, é basicamente uma sequência de curtas aparições que encobrem a substância e que obscurecem, mais do que nunca, as questões maiores. Assim, em resumo, quero ressaltar que a eleição popular direta para presidente não proporciona as salvaguardas ou a proteção contra uma eleição desastrosa (seleção equivocada) do *primus solus* — e isto será cada vez mais frequente. Mais do que nunca, a videopolítica ameaça eleger diletantes e/ou robôs monitorados pelos institutos de pesquisa (cujas verdadeiras faces nunca são reveladas) e portadores de promessas de campanha de cunho populista. Com certeza, os apelos ao populismo e à demagogia não são nenhuma novidade. Mas a videopolítica realça e magnifica seu impacto, servindo como o veículo ideal para uma política de má-fé. No mínimo, a videopolítica, centrada em personagens individuais, é uma multiplicadora de riscos" (idem, p.13).

Ainda que, atualmente, vivamos em outro contexto histórico midiático, é valioso refletir sobre a preocupação de Sartori. Nós podemos aproximar a formatação de cliques de dez segundos da "videopolítica" à formatação de vídeos de redes sociais como Tik-Tok, por exemplo. Entretanto, não é o momento para nos atermos a essas especulações, mas cabe constatar que muitas impressões "proféticas" de Sartori se concretizaram. As eleições de Trump e Bolsonaro, tal qual, suas retóricas e práticas de campanha sinalizam a concretização das expectativas do cientista político. Ademais, o uso de robôs, os apelos populistas, os conteúdos personalizados (dados minerados por pesquisas de opinião) e o centramento da personalidade do candidato no voto incrementado pela formatação do tipo de mídia da videopolítica, são fatores que, perfeitamente, poderiam estar descrevendo o contexto global atual de regulação do uso de tecnologias nas campanhas políticas, como tem acontecido em muitos países.

Diante desse quadro, de acordo com a perspectiva do autor, o semipresidencialismo guardaria as maiores promessas para enfrentar os desafios que estavam por vir. Ainda que os modelos de parlamentarismo alemão e inglês funcionem, para Sartori, eles respondem bem em uma situação de estabilidade, de uma fragmentação não exacerbada no primeiro caso e, no segundo caso, de um bipartidarismo dominante.

De acordo com esses termos, ele admite que não oferece argumentos fortes para endossar sua sugestão semipresidencialista, contudo, ele se refere ao modelo francês como um exemplo a ser observado. Nesse sentido ele diz: "deve-se reconhecer que na fórmula francesa a eleição direta para presidente tem desempenhado um papel importante e positivo, na medida em que tem "presidencializado" o sistema partidário, colocando-o num molde bipolar. Este

desfecho não é fortuito. Uma vez que o cargo de presidente é um prêmio não divisível, o presidencialismo se opõe à "política proporcionalista"(idem, p.14).

Além disso, segundo o autor, caso um presidente se tornasse imperial ou caso o processo decisório encontrasse impasses e paralisias, o voto popular atuaria para resolver essas situações limítrofes. No mais, Giovanni Sartori conclui seu texto ressaltando que, apesar de suas preferências aos sistemas mistos, o que teríamos que assegurar é que não saíssemos de um sistema político para outro que fosse menos coerente com nosso contexto. Como era o caso do parlamentarismo na América Latina, de acordo com Sartori.

Um breve comentário que podemos tecer sobre esse último trecho do texto é sua menção a “presidencialização” do sistema partidário, sob olhar retrospectivo, podemos dizer que no Brasil aconteceu processo semelhante. No nosso caso, o PT figurou como um dos partidos que fez parte do processo de presidencialização do sistema partidário rivalizando com o PSDB, em grande parte do tempo na Terceira República. Já, à época, naquele artigo, em nota de rodapé, o Partido dos Trabalhadores era citado como um dos poucos partidos “adequados” (disciplinado) a um sistema partidário forte adequado ao parlamentarismo, contudo, ele não abocanhava parcela significativa do eleitorado para sustentar uma consolidação do sistema partidário como um todo a partir dele.

2.2. Mainwaring e o legado institucional brasileiro da dispersão do poder decisório e sistema partidário frágil

Scott Mainwaring, em 1993, no artigo “Democracia Presidencialista Multipartidária: o Caso do Brasil”, pretende demonstrar como as democracias presidencialistas em sistemas partidários fragmentados são vulneráveis, como acontece no Brasil desde a Segunda República.

O argumento chave do autor é baseado na própria trajetória institucional brasileira, nas continuidades do modelo de sistema político. Nesses termos, ele faz uma revisão histórica dos nossos períodos democráticos (1946-1964 e 1985-1993) para apontar como os presidentes brasileiros ficam vulneráveis para conduzir seus programas de governo, apesar da ideia corrente de que o poder Executivo é fortalecido de prerrogativas constitucionais para se impor. Dessa forma, ele se alinha com Sartori na crítica presidencialista.

De acordo com Scott Mainwaring, na linha do argumento das leis eleitorais, o sistema eleitoral condicionava a um sistema partidário fragmentado que dificultaria a composição de uma maioria para o Executivo governar. O autor chega a se referir à combinação de

presidencialismo com sistema pluripartidário como uma situação de “minoría permanente” (MAINWARING, p.22. 1993), em que as relações entre Executivo e Legislativo são marcadas por conflito, impasses e imobilismo. Adicionalmente, esse quadro seria agravado pela natureza dos partidos brasileiros: frouxos, indisciplinados e sem compromisso ideológico ou programático. Segundo Mainwaring, a fragilidade dos partidos brasileiros é flagrada pela não rara perda de apoio do presidente pelos parlamentares de seu próprio partido. Sob tal contexto, os presidentes procuravam mobilizar o apoio do povo para compensar sua fragilidade, o que, para o autor, indicava o enfraquecimento das instituições de maneira mais ampla. Nas palavras do próprio autor:

“Esse sistema institucional conduziu quase todos os presidentes democraticamente eleitos ao fracasso. Levou um deles (Vargas) ao suicídio, outro (Quadros) à renúncia apenas alguns meses depois de uma arrasadora vitória eleitoral, incentivou outro (Goulart) a recorrer a ações erráticas que contribuíram para o colapso da democracia e tornou possível a um presidente inepto e impopular (Sarney) completar seu mandato a despeito de não dispor de condições mínimas para enfrentar uma crise severa” (idem, p.22 e p.23).

O cientista político norte-americano pondera que, ainda que os dois períodos democráticos sobre os quais ele se debruça estejam sob contextos históricos diferentes, “em termos das estruturas políticas — o sistema presidencialista de governo, o sistema eleitoral que promove a fragmentação e o sistema multipartidário dominado por partidos frouxos — existem importantes elementos de continuidade” (idem, p.23). Ou seja, numa interpretação mais alargada, existem condições institucionais que reproduzem a manutenção de certos interesses dominantes. A análise de Mainwaring enfatiza os problemas do sistema partidário brasileiro agravados pelo sistema eleitoral, ela anuncia (ou denuncia) um arranjo e jogo político institucional que reproduz velhas estruturas de poder local de natureza clientelista e corrupta, que é representada pelos parlamentares brasileiros que só agiriam pelo próprio interesse eleitoreiro, passando ao largo de qualquer alinhamento ideológico. Sob tal arena, o sistema partidário e o presidente ficam enfraquecidos. A maioria encarnada no voto popular majoritário e seu suposto protagonismo sobre o processo decisório são diluídos pelos meandros do apoio legislativo. Ainda, o autor ressalta que uma das poucas e principais mudanças nas instituições da Segunda República para a Terceira dizia respeito às eleições presidenciais e que ela agravou ainda mais o quadro de multipartidarismo fragmentado, pois aumentou consideravelmente o número de candidatos.

Para começar a justificar seus argumentos, Scott Mainwaring analisou os governos dos dois períodos e a quantidade de cadeiras do partido do presidente no Congresso, tal como, o resultado dos respectivos pleitos dos vitoriosos. Com isso, ele demonstra que, com exceção de Dutra, apesar das vitórias majoritárias, todos presidentes foram “minoritários e não tiveram uma

base estável de sustentação no Parlamento” (idem, p. 26). Além disso, o autor credita a excepcionalidade do governo Dutra ao contexto histórico e eleitoral do país de então, ainda influenciado pelo Estado Novo e com leis eleitorais que favoreciam os partidos maiores e mais votados com as sobras dos estados no Congresso. Diante dessa conjuntura, como um produto do Estado Novo e das leis eleitorais de então, o PSD saiu fortalecido e os resultados anômalos do presidente com maioria no Congresso se explicam por estarem inseridos nesse contexto. Além disso, Scott Mainwaring ressalta que as leis eleitorais proporcionais e a mudança da realização das eleições presidenciais não concomitantes com as legislativas foram fatores que contribuíram para os presidentes em minoria que se sucederam.

“Diversas características do sistema eleitoral produziram um sistema partidário fragmentado, o que por sua vez torna improvável que o partido do presidente possa obter maioria no Congresso, sobretudo na Câmara. Nesta, o sistema de representação proporcional com uma barreira baixa por estado, ausência de uma barreira nacional e tamanho grande dos distritos eleitorais, ao mesmo tempo em que torna fácil a muitos partidos obter cadeiras, dificulta que qualquer um deles obtenha maioria” (idem, p.28.)

O autor acrescenta à situação de facilidade de obtenção de cadeiras um fenômeno de sobre-representação de estados menos populosos. O que, em última análise, pretende reforçar seu argumento que o presidencialismo e a fragmentação partidária (expressa pelas leis eleitorais) são escolhas institucionais que repetem os erros da Segunda República e nos destinam a fracassos previsíveis e semelhantes.

Em síntese, para esse autor, o resultado de tal combinação é a relação hostil entre os poderes Executivo e Legislativo caracterizada por impasses e imobilismos. O artigo sublinha que nem todo impasse leva ao imobilismo. Contudo, no presidencialismo de coalizão os impasses são constantes e, assim, a probabilidade de imobilismo é maior. Mais uma vez, com exceção de Dutra, o Brasil teve todos seus presidentes de período democrático com o mesmo padrão de relação conflituosa (Executivo-Legislativo), na Segunda e na Terceira República à época. De acordo com o artigo, Juscelino Kubitschek e Getúlio Vargas procuraram instituir reformas administrativas que fortalecessem a meritocracia da burocracia estatal, com isso, tentaram controlar parte dos processos decisórios institucionais através dos órgãos e agências reformados e protegidos dos domínios clientelistas. Todavia, nenhum dos dois conseguiu a aprovação de uma reforma administrativa com a envergadura que desejavam.

Durante o governo de Jânio Quadros e João Goulart o clima hostil nas relações institucionais entre Executivo e Legislativo se repete. Jânio Quadros, envolto no discurso de limpeza moral e opondo-se a famigerada corrupção da velha política (campanha da vassourinha), não tem a flexibilidade e habilidade necessárias para arrebatar uma coalizão em

tamanho diversidade de interesses representada no nosso parlamento hiper fragmentado. Por sua vez, segundo Mainwaring, o estilo errático e a liderança fraca de João Goulart (idem, p.32) o conduziram para o mesmo cenário de ausência de apoio no Congresso, impasse e imobilismo. Nesse caso, a ingovernabilidade expressa pela paralisia decisória contribuiu para o desfecho do golpe militar, ou, pelo menos, contribuiu como pretexto.

Na Terceira República, Mainwaring menciona que o governo Sarney sofreu da mesma forma. Ao fim, o cientista político norte-americano conclui: “devido à rigidez do sistema presidencialista, não há como substituir um presidente inepto e paralisado pelo imobilismo” (ibidem). Para o autor, a fragilidade do Executivo no sistema presidencialista perante um parlamento fragmentado é uma condição incontornável, ele questiona a ideia de que a constituição confere poderes suficientes para o Executivo se impor como governo nas relações institucionais, seja isso em 1946 ou 1988.

Mainwaring reconhece que os presidentes brasileiros gozam de mais prerrogativas que os presidentes estadunidenses, destacando o veto parcial em oposição ao veto total norte-americano. Contudo, a derrubada desse veto parcial pelo Congresso ficou mais acessível a partir de 1988. Em 1946, a constituição instituiu “uma maioria de dois terços em sessão conjunta do Congresso para a derrubada de um veto parcial, enquanto a de 1988 reduziu o controle presidencial prescrevendo somente uma maioria simples para a derrubada do veto” (idem, p. 34). Independente desse enfraquecimento da sua validade, o fato ressaltado pelo autor é que essa prerrogativa do veto parcial permite ao Executivo/ presidente mais vias de conduzir o processo legislativo. Em contrapartida, a mudança de 1946 para 1988 que facilita a derrubada do veto pelo Congresso pormenoriza essa prerrogativa perante o veto total estadunidense, o qual exige maioria qualificada nas duas casas, mais de 2/3.

Além do veto, o autor destaca outras prerrogativas do presidente brasileiro, por exemplo, os decretos; as medidas provisórias com poder de lei por 30 dias sem aprovação do Congresso; e, à época, o controle sobre o processo orçamentário. No mesmo sentido, Scott Mainwaring sublinha que a nomeação dos ministros pelos presidentes brasileiros não precisa ser aprovada pelo senado, como é o caso estadunidense com os seus secretários (análogos aos ministros brasileiros). Ademais, o cientista político frisa a prerrogativa presidencial brasileira de intervenção no governo dos estados mediante contexto de excepcionalidade e a possibilidade do estado de sítio se aprovado no Legislativo (tanto em 1946 como em 1988).

Todavia, quando Mainwaring elenca essas prerrogativas, ele pretende expô-las como insuficientes frente a fragmentação partidária e a construção de uma coalizão mínima de governo no jogo político de fato. Com isso, ele pretende expor a fragilidade do Executivo. Em

sintonia com Sartori, a escrita desse autor pretende questionar a ideia de força do presidencialismo também.

“Apesar dessas prerrogativas constitucionais formidáveis, os presidentes precisam de sustentação parlamentar para aprovar a legislação ordinária, o que é um componente importante da governação, a não ser que o Congresso consinta em outros mecanismos que permitam ao presidente ignorar a legislatura. As duas constituições restringiram a prerrogativa presidencial de decreto a medidas que capacitam o presidente a executar fielmente as leis. Não se concebem os decretos como legislação e sim como regulamentação e administração dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação ordinária. As “medidas provisórias” estabelecidas pela Constituição de 1988 deveriam ser utilizadas somente em casos de relevância e urgência e elas só têm validade por trinta dias, a não ser que sejam aprovadas pelo Congresso... Em circunstâncias normais, dessa forma, os presidentes precisam de leis para governar, e para aprovar leis eles precisam de apoio no Congresso. Tem sido difícil aos presidentes superar a oposição do Parlamento e governar efetivamente quando sua popularidade se dissipa. Esta é a razão pela qual a falta de sustentação estável no Congresso traz problemas para uma governação efetiva. E é por isso que os presidentes encontram dificuldades para implementar suas agendas, a despeito dos poderes aparentemente formidáveis de que estão investidos” (idem, p.35).

Além da reiterada dificuldade de composição de uma maioria parlamentar requerida para governabilidade, desse excerto, nós gostaríamos de sublinhar a menção que Mainwaring faz à oposição na relação entre Executivo e Legislativo. De certa forma, implicitamente, essa perspectiva de oposição entre os poderes remete ao argumento de Sartori que vimos na seção anterior, pois situa a divisão entre os poderes como uma problemática. Assim, ele está ressaltando o paradigma do presidencialismo cindido. Entretanto, diferente de Sartori, Scott Mainwaring vê o parlamentarismo como um sistema político preferível no caso brasileiro, apesar do autor concordar com o cientista político italiano sobre a fragilidade do sistema partidário brasileiro e as dificuldades impostas por nossa cultura antipartidária em qualquer arranjo institucional.

Esse ponto é outro foco relevante do artigo de Mainwaring, o agravante da variável “partidos frouxos” no caso brasileiro. O nosso sistema partidário indisciplinado, sem coesão e com alta volatilidade é um fator que complexifica ainda mais a posição institucional do poder Executivo. Ou seja, com os interesses individuais ou regionais prevalecendo à orientação programática do partido e dos líderes partidários, combinando-se com os políticos trocando de partido numa frequência muito alta, deslegitimando a pretensão de compromisso ideológico, o Executivo sofre com imprevisibilidades para calcular os seus apoios e as suas estratégias de governo. Segundo Mainwaring, além de isolado, devido ao presidencialismo cindido, ainda, configura-se um contexto institucional de minoria constante, como já citamos acima, já que até os membros do partido do presidente não garantem um suporte confiável.

Scott Mainwaring fundamenta sua crítica aos partidos brasileiros atrelando-a à condição inata das dificuldades impostas pela articulação no âmbito nacional/ federal em meio a diversidade e a heterogeneidade cultural local/ regional, tensão já antecipada por Abranches, como vimos no capítulo 1. Também, para ele, uma problemática institucional típica da centralização administrativa federativa num país continental e de culturas regionais diversas. Apesar de Mainwaring apontar a situação brasileira como caso singular desse tipo de problemática, ele expõe que tal fenômeno é percebido nos Estados Unidos também, os interesses locais prevalecem aos nacionais.

“Ainda que algumas características da política brasileira tenham mudado desde 1964, a importância da política local e estadual para determinar como os políticos e os partidos agem permaneceu inalterada (Hagopian, 1986; Sarles, 1982). Nos partidos de tipo *catch all* que ainda dominam a competição eleitoral, os políticos se voltam primeiro e acima de tudo para interesses locais e estaduais, de certa forma como também ocorre nos Estados Unidos (Mayhew, 1974)” (idem, p.37).

Portanto, as dificuldades de organizar os partidos em torno dos interesses federais ou nacionais não parece ser um problema especial do sistema partidário e do presidencialismo brasileiro. Apesar disso, para o autor, no caso brasileiro, o sistema partidário pulverizado e frouxo torna mais difícil a mobilização em torno de temas nacionais ou orientações partidárias. Esse parece ser um pressuposto fundamental do artigo, assim, o autor fortalece seu argumento de relação conflituosa entre poder Executivo e Legislativo, em que o comportamento dos congressistas dificilmente é compatível com os interesses do governo federal e, raramente, é deduzível pela sua filiação partidária.

Por isso, para Mainwaring, o que tornava o caso brasileiro diferente e mais sensível do que o dos Estados Unidos era o agravante da natureza dos partidos. Sobre esse tema, o autor denuncia a falta de estudos brasileiros sobre coesão partidária à época. Nessa seara, como referência ao período da Segunda República, ele menciona o estudo de Wanderley Guilherme dos Santos que trata do imobilismo que levou ao golpe de 1964. Para tratar da Terceira República, Mainwaring analisa as votações nominais sobre temas que considerou relevantes no Congresso Constituinte de 1987 a 1988, excetuando PT e PDT, os outros partidos constituintes não apresentaram resultados que respaldassem inferir que eram coesos e disciplinados.

Ainda, o autor descreve a autonomia dos políticos brasileiros em relação aos seus partidos como parte de uma tradição de negociações políticas baseadas no clientelismo e na patronagem. Mediante esse contexto e a já citada tensão da necessidade de apoio parlamentar para governar, os presidentes têm mais estímulos para contornar o legislativo de alguma forma. Nas palavras do autor:

“Os políticos muitas vezes mudam de partido quando não conseguem ser indicados candidatos para posições mais elevadas (o governo do estado ou a senatoria). Às vezes eles concorrem por um partido pequeno, no qual é muito mais fácil ganhar espaço e que em alguns casos torna possível ao candidato ganhar uma cadeira com uma votação baixa, para logo após as eleições voltarem ao seu partido original. Eles também podem mudar a filiação partidária para aderir ao partido do governador, aumentando assim o acesso a oportunidades de patronagem. Essa ausência de coesão partidária é acentuada pela instabilidade da sustentação ao presidente e reforçada pela disposição dos presidentes de adotarem medidas *ad hoc*, passarem por cima do Congresso e fazerem apelos populistas ao povo como uma forma de criar pressão sobre os congressistas” (idem, p. 37).

Seguindo essa linha argumentativa, o cientista político relembra que, apesar do presidente dispor de amplos recursos de patronagem para distribuir entre seus pares partidários, como já vimos, nem mesmo na garantia do apoio parlamentar dos seus correligionários ele é capaz confiar. O autor destaca que, a partir do momento em que o presidente passa a figurar para seus pares como “canoa furada”, os seus colegas de legenda desertam e o abandonam. Sobretudo, no fim do mandato (principalmente, quando não havia perspectiva de reeleição) ou em momentos de austeridade fiscal e de perda de popularidade.

Mainwaring discorre sobre os governos da Segunda República e analisa o apoio partidário e a oposição parlamentar dos presidentes. Com isso, ele pretende demonstrar que de Vargas a Sarney o apoio parlamentar institucional do próprio partido dos chefes do Executivo foi marcado por rachas, divisões e facções internas.

Segundo esse autor, a carência dessa base de apoio institucional estável (por parte do legislativo representado pelo sistema partidário) deu sustentação a um modelo de política institucional personalista e suprapartidária. Diante dessas circunstâncias, o presidente é impelido a negociar caso a caso com cada parlamentar em troca do apoio ao governo. Fazendo isso, ele acaba se distanciando do seu próprio partido, seja no sentido ideológico/programático ou no sentido de distribuição de benefícios clientelistas para outros parlamentares que não “os seus”.

No limite, para Mainwaring, o consenso em torno das práticas de patronagem e clientelismo é mais crucial para comportar uma coalizão mínima de governo do que consensos ideológicos ou programáticos. É isso que o presidencialismo combinado com multipartidarismo fragmentado e associado a um sistema partidário frágil institucionaliza. Em suma, as tentativas das presidências de enfraquecimento e de controle das práticas de clientelismo e patronagem esvaziam o apoio institucional legislativo ao governo, como foram as tentativas de reformas administrativas nos governos Vargas e Kubitschek. Seguindo o mesmo *modus operandi*, outras reformas importantes foram obstaculizadas, como a tentativa de reforma agrária de João

Goulart. O cientista político norte-americano reconhece que reformas impopulares são penosas em qualquer sistema político, contudo, segundo seu argumento e, para ele, o Brasil o simbolizava bem: “este problema é particularmente agudo em sistemas presidencialistas multipartidários” (idem, p.41).

De maneira geral, para Mainwaring, o problema do presidencialismo multipartidário estaria institucionalizado na incumbência do presidente construir essa maioria tão heterogênea, por isso, sua preferência pelo parlamentarismo. Assim, os problemas de governo ficariam circunscritos e restritos apenas a um poder. Seguindo os passos de Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pilla, Scott Mainwaring vê como problemática a orientação do modelo de composição de maioria presidencialista, que era contrária a orientação institucional da composição de maioria nos sistemas parlamentaristas, onde as maiorias são responsáveis por constituir o governo. Nas palavras do próprio autor:

“Semelhante forma de constituir uma maioria é o oposto do que ocorre em um sistema parlamentarista, como certa vez observou o deputado Raul Pilla, o principal expoente brasileiro do parlamentarismo no período 1946-64. Pilla escreveu que “para evitar a paralisia governamental, o presidente da República, eleito por uma minoria do eleitorado e minoritário no Congresso, precisa ganhar o apoio do maior partido de oposição. Ao invés de uma maioria constituir o governo (como nos sistemas parlamentaristas), o governo constitui e molda a maioria necessária, apoiando-se na força que acumula por meio de sua situação inexpugnável” (Franco e Pilla, 1956: 348). Os esforços de presidentes, governadores e prefeitos para conquistar a lealdade de membros de partidos de oposição ajuda a explicar a frequência da mudança de partido no Brasil. Uma vez que muitos parlamentares dependem de recursos clientelistas para se reeleger, a mudança de partidos é um instrumento poderoso para obtê-los” (idem, p.42).

Com a leitura desse trecho fica evidente que, além da explanação sobre a orientação institucional de composição da maioria para governabilidade e a menção às práticas clientelistas, o brasilianista (Scott Mainwaring) reafirma o papel de frouxidão do nosso sistema partidário, como já havia anunciado anteriormente. Agora, ele faz sua crítica aos partidos brasileiros baseando-se na volatilidade eleitoral, suas últimas críticas que vimos faziam referência à disciplina e à coesão partidária nas votações nominais da constituinte. Para o autor, a alta rotatividade dos políticos por diferentes legendas são indícios da incidência diferenciada da política de patronagem no Brasil.

Resumindo, nós já comentamos que, desde a escrita do artigo, mudanças nas leis eleitorais foram instituídas que mitigaram tanto a volatilidade quanto a fragmentação partidária brasileira. Entretanto, esse não é o nosso foco imediato. Nessa altura, o que cabe ressaltar do artigo é que essas variáveis em conjunto (composição da maioria de governo estritamente pelo poder Executivo, multipartidarismo, sistema partidário frouxo e indisciplinado) fornecem

estímulos para os presidentes evitarem os canais partidários. É nesse sentido, que o autor intitula uma seção do seu artigo de “Presidentes contra os Partidos” (ibdem).

Resumidamente, nessa seção, o autor pretende demonstrar como os presidentes brasileiros “desenvolveram uma tradição supra e antipartidária. Segundo ele, essa tradição pode ser entendida como uma “resposta racional dos presidentes aos dilemas que enfrentam, mas contribuiu para a fragilidade secular dos partidos políticos no Brasil” (idem, p.43). Gostaríamos de sublinhar a colocação do autor sobre um comportamento racional do ator político encarnado pelos presidentes e a adesão à tradição supra e antipartidária, a contraface da reprodução histórica desse comportamento político legitimamente racional são consequências nefastas de um legado secular de enfraquecimento do sistema partidário brasileiro.

Somatizando-se ao que Mainwaring menciona como fragilidade secular dos partidos brasileiros, ele acrescenta que, em diferentes presidencialismos, *outsiders*, populares sem passado pela carreira partidária conseguem chegar ao poder, em nosso país não seria diferente. Novamente, o Brasil seria um caso extremo e frequentemente *outsiders* da carreira política são candidatos por relevantes partidos. Em geral, esse recrutamento alheio aos mecanismos partidários é refletido na prática e no discurso antipartidário desses candidatos.

O cientista político ressalta que os partidos controlavam as indicações para o pleito presidencial na Segunda República, porém não havia nenhum processo de escrutínio público dos candidatos pelo voto popular, como são as primárias nos Estados Unidos. Todavia, ainda que, na Segunda República, os partidos controlassem formalmente as indicações, ali, também, o personalismo se sobreporia aos partidos.

“Mas na prática as organizações partidárias eram ofuscadas por personalidades. Para melhorar suas possibilidades de vitória, os partidos muitas vezes concorriam com candidatos que não haviam feito suas carreiras políticas por meio deles. Os principais partidos concorreram inúmeras vezes tendo militares como candidatos presidenciais ou então políticos de notável orientação antipartidária. Os candidatos presidenciais e presidentes prestavam pouca ou nenhuma atenção aos programas partidários” (idem, p.43).

Além do destaque à sobreposição das personalidades aos programas partidários e seu conteúdo antipartidário, que aproxima o texto da teoria do voto personalizado, outro ponto interessante desse excerto é a menção aos candidatos militares. Aproveitando a oportunidade, gostaríamos de grifar a continuação do texto do artigo sobre esse tema:

“O número de líderes militares que concorreram à presidência entre 1945 e 1960 ilustra o recrutamento extensivo de indivíduos que não tinham filiação partidária anterior ou experiência em cargos públicos. Em cada uma das quatro eleições presidenciais, um dos dois candidatos mais votados era oficial de carreira que não

tinha envolvimento anterior com partidos. É difícil encontrar outras democracias em que líderes militares dominaram dessa forma as candidaturas presidenciais” (ibdem).

Ainda que esse não seja o enfoque do artigo, é interessante perceber que, para o autor, o envolvimento de militares nas candidaturas presidenciais é um caso incomum se comparado as outras democracias. Mainwaring atribui esse protagonismo militar a necessidade eleitoral de reafirmar uma identidade política apartidária e personalista nas campanhas presidenciais. Nesse sentido, os partidos, o conteúdo programático e a carreira política são aspectos irrelevantes frente ao carisma e o apelo antipartidário.

Para exemplificar, o cientista político estadunidense dá o exemplo das eleições de Vargas e Quadros, mesmo em contextos que se opuseram aos principais partidos da situação na máquina legislativa, eles tiveram vitórias tranquilas. Além disso, Mainwaring ressalta que Dutra, Vargas, Quadros e Collor “tinham vínculos fracos com seus partidos e eram conhecidos como políticos de inclinação antipartido” (idem, p.44). O autor discorre sobre o governo Vargas e apresenta discursos em que o político deixa explícita suas predileções apartidárias. Ademais, em sintonia com o discurso, na prática do exercício do poder, nos termos do autor, Vargas não escondia seu passado autoritário e o “ex-ditador nunca pensava em termos de partidos; em vez disso, ele se apoiava em seu apelo popular amplo e na improvisação para compensar a falta de apoio institucional” (idem, p.45).

Apesar dessa caracterização de Vargas e seu modo de governar, o politólogo norte-americano gradua-o como “moderadamente antipartido” (ibdem), tal como Dutra, quando eles eram comparados a Jânio Quadros.

“Como sabem os que acompanham a cena política norte-americana, nada há de excepcional em candidatos presidenciais que fazem uma campanha de outsider, apelando aos cidadãos com base no distanciamento de formas tradicionais de fazer política. Não é apenas o *status* de Quadros de *outsider* político que faz dele um caso à parte. São também suas ações e retórica antipartidárias constantes. Quadros e sua claqué criaram o Movimento Popular Jânio Quadros, uma base de sustentação não-partidária para sua campanha. De forma notável, ele próprio não pertencia a nenhum dos partidos, e durante a campanha de 1960 apoiou tacitamente a candidatura de João Goulart para a vice-presidência, solapando assim o candidato da UDN. (O vice-presidente era eleito independentemente do presidente.)” (idem, pp.46 e 47).

Novamente, destacamos o reconhecimento do autor da incidência do fenômeno personalista representado pelos *outsiders* na política norte-americana também. Não obstante, não é esse o destaque do autor sobre a particularidade de Quadros, o que o autor sublinha é sua trajetória marcada por movimentos apartidários. É interessante perceber o lugar central que o autor dá ao aspecto antipartido, com dimensões que remetem a tradição e cultura política, e, ao mesmo tempo, o seu argumento geral de problemas causados pela variável institucional, ou

seja, pelo sistema político de combinação explosiva. Também, nessa linha, que reside sua principal diferença de Sartori ao analisar o caso brasileiro. Numa linguagem neoinstitucionalista mais abrangente, poderíamos dizer que Sartori enfatiza a dimensão cultural e sociológica ao explicar o comportamento dos atores políticos representados pelos partidos, enquanto Scott Mainwaring reforça o paradigma que enfatiza a capacidade das instituições formais moldarem o comportamento político

Voltando à análise do texto, quando em governo, Jânio Quadros manteve coerência com a construção da sua carreira política. Ele foi suprapartidário em sua composição ministerial, mas não realizava os esforços necessários para garantir o apoio legislativo. Sobre esse aspecto, do Executivo garantir apoio a sua agenda com o Legislativo, Mainwaring reconhece que Vargas seguia mais as regras do jogo e Quadros era mais negligente. Os canais partidários para angariar apoio institucional não fizeram parte do repertório prático de Jânio Quadros, em sintonia com seu populismo apartidário de campanha.

Juscelino Kubitschek, João Goulart e Sarney construíram suas carreiras nos partidos, contudo, quando em governo, eles tiveram posturas antipartidárias e suprapartidárias também. Já Fernando Collor, esse seguia o mesmo protocolo de Quadros ao se apresentar como *outsider*. Para o autor, essa trajetória histórica apartidária dos presidentes institucionalmente democráticos denunciava a combinação problemática entre presidencialismo, sistema partidário fragmentado e frouxo. Mainwaring salienta que o foco do seu artigo é o sistema político; para ele as instituições são tão importantes para determinar o comportamento político antipartido dos presidentes quanto a personalidade ou a cultura política. De certo modo, ele aposta no paradigma das instituições formais para justificar sua análise, como aludimos acima.

Todo esse contexto se agravaria com o tamanho das coalizões para ter maioria legislativa, necessariamente, esse movimento se distanciaria em muito do seu compromisso programático, partidário e ideológico. Mesmo em situações de votações ordinárias que exigem uma maioria simples. Sob essas condições, as tratativas eram sempre em termos individuais e personalistas. Para Mainwaring, essa negociação de coalizão “envolvia indivíduos e não representantes de partidos” (idem, p. 42). Assim como Abranches, ele pontua que, no período eleitoral, as coalizões já começam a se formar e são importantes para apoio à candidatura, como também, posteriormente, para governar caso os candidatos vençam. Além disso, Mainwaring demonstra que todos presidenciáveis sempre tiveram apoio multipartidário, na busca de apoio fora do seu partido, eles se valiam de amplos recursos de patronagem para distribuir em troca dessa sustentação. É nesse sentido, que Argelina Figueiredo e Fabiano Santos diz que a corrente de estudos legislativos distributivistas (predominante na época) presumia que o comportamento

das coalizões de governo tinha as mesmas características das coalizões em campanha. Segundo o autor do texto que estamos analisando nesta seção:

“Eles precisavam de apoio fora de seus próprios partidos, por isso ofereciam pacotes de patronagem a um leque de partidos e parlamentares. Essa patronagem começava pelo topo (posições no ministério e a presidência das principais empresas e agências públicas) e prosseguia até chegar a nomeações secundárias e a favores em cidades atrasadas e em regiões remotas” (idem, p.50).

Numa interpretação mais radical do artigo, no caso brasileiro, de presidencialismo e parlamento fragmentado, a coalizão não celebra o consenso mínimo democrático da diversidade cultural do congresso, mas os acordos individuais e alheios aos conteúdos programáticos dos partidos. Desse jeito, esse arranjo institucional tem estimulado o interesse individual e eleitoral de cada parlamentar e enfraquecido o Executivo e o sistema partidário. Ainda, Mainwaring destaca que mesmo essa distribuição de recursos de patronagem não é suficiente para garantir a governabilidade. Nem mesmo a correspondência da composição dos ministérios refletindo a composição do Legislativo garantia maioria nas votações do governo.

Apesar disso, Scott Mainwaring escreve que, em certa medida, alguns presidentes conseguiram ser bem-sucedidos muitas vezes. Contudo, com aumento da participação popular no decorrer da Segunda República, a manutenção dessa ampla coalizão se complexificou. O modelo presidencialista incrementaria as dificuldades, já que, se fosse no parlamentarismo o prêmio das eleições, a chefia do executivo, seria divisível entre esse poder fragmentado (coalizão ampla). Dessa forma, a própria composição ministerial não tem a relevância que desfruta no parlamentarismo. Em suma, nas palavras do autor:

“Em primeiro lugar, em um sistema parlamentarista os partidos que formam o governo escolhem o gabinete e o primeiro-ministro. No sistema presidencialista, a responsabilidade de articular um ministério recai primariamente no presidente e não nos partidos. O presidente pode ter feito acordos prévios com os partidos que o apoiam, mas esses acordos em geral não são tão vinculatórios quanto no sistema parlamentarista. Os presidentes geralmente são mais livres do que primeiros-ministros para demitir ministros e reformular o ministério. Essa autonomia presidencial é parte de um arranjo institucional mais frouxo que pode facilmente levar à ausência de apoio congressional estável, pois da mesma forma que os presidentes são menos limitados pelos partidos, estes o são pelos presidentes” (idem, p.52).

Esse trecho do artigo deixa evidente como Mainwaring analisa o sistema político brasileiro, se comparado ao parlamentarismo, o vê “como um arranjo institucional mais frouxo que pode facilmente levar à ausência de apoio congressional estável” (ibidem). Em acréscimo, o autor chama a atenção para as reformas ministeriais no presidencialismo brasileiro que, segundo ele, tinham pouco efeito prático para o apoio institucional legislativo, já que eram deliberações do presidente e não dos partidos da “coalizão”.

Outra dimensão complexa dessa articulação coligativa mencionada pelo autor, está relacionada aos “problemas” de organização institucional proporcionados pela centralidade administrativa federativa, algo que o autor já havia antecipado, quando citamos a extensão territorial nacional. Nesse sentido, é comum que um partido tenha divisões internas que refletem o problema da articulação federal no âmbito regional, por isso, muitas vezes, a orientação de um líder nacional vai de encontro com as das lideranças da organização local. Também, por isso, um membro de um partido estar em algum ministério não corresponde fielmente ao apoio de seus correligionários no legislativo.

“Essa dissociação entre as filiações partidárias dos membros do ministério e as coalizões partidárias coloca problemas difíceis sobre como definir a noção de governo de minoria nos sistemas presidencialistas. Nos parlamentaristas, governos de minoria são aqueles nos quais o partido ou partidos que apoiam o governo têm minoria no parlamento. Em sistemas presidencialistas multipartidários, sobretudo com partidos frouxos, não há um critério óbvio para determinar se um partido apoia o governo. O fato de um partido ter ou não participação no ministério nem sempre é relevante, pois essa é por vezes a atitude de um indivíduo e não do partido, que em sua maioria pode se opor ao governo. Essa situação torna ainda mais saliente a instabilidade da base de sustentação parlamentar da política governamental” (idem, p.55).

Se contraposto ao parlamentarismo, também, o presidencialismo diferiria em relação à responsabilidade sobre o fracasso da coalizão e, conseqüentemente, do governo. Diante desse contexto institucional, na maioria dos parlamentarismos, quando a coalizão em governo (feita no período eleitoral) se dissolve, uma nova eleição pode ser convocada. Como todos dividem o prêmio na vitória eleitoral, todos arcam com o ônus na derrocada da coalizão de governo.

Segundo Mainwaring, a possibilidade de uma nova eleição afeta o cálculo e o comportamento dos partidos em relação a sustentação legislativa do governo. Sob esse arranjo institucional (parlamentarismo), a coligação eleitoral tem significado de coalizão de governo. Nesse sentido, é que o autor diz que as coalizões eleitorais são vinculatórias ou vinculantes no parlamentarismo. Relembrando Sartori, como já prevemos, ele atribui a incapacidade vinculatória das coalizões à condição institucional de separação dos poderes do presidencialismo:

“Enquanto nos sistemas parlamentaristas as coalizões partidárias ocorrem após as eleições e são vinculatórias, nos presidencialistas elas ocorrem antes das eleições e com frequência não envolvem um compromisso passada a eleição. Dada a separação entre os poderes, um acordo entre os partidos pode dizer respeito somente a questões do legislativo, não implicando compromissos nas relações entre os partidos e o presidente. Vários partidos podem apoiar o presidente durante a campanha eleitoral, mas isso não significa que o apoiarão uma vez que assuma o governo. Mesmo que membros de diversos partidos participem do ministério, esses partidos não são responsáveis pelo governo. Os partidos ou a maioria dos membros dos partidos no Congresso podem se juntar à oposição sem que isso derrube o governo. Já que a única forma de substituir o presidente é o *impeachment*, é teoricamente possível a um

presidente terminar seu mandato sem nenhum apoio no Congresso. Esses problemas são particularmente agudos quando os partidos são fracos” (idem, pp.55 e 56).

Sendo a coalizão de apoio legislativa uma garantia fraca e arriscada para implementação do seu programa de governo, os presidentes seriam estimulados a adotar práticas que contornassem os canais parlamentares. Para o autor, os governos mais bem sucedidos da Segunda República foram os de Vargas e Kubitschek, em ambos, os presidentes aderiram a estratégias para implementar suas agendas de políticas que não passassem pelo crivo do Legislativo. Entre essas práticas, as já referidas tentativas de reformas administrativas e fortalecimento de uma nova burocracia protegida do clientelismo, através da criação de novas agências executivas. Descrevendo esse panorama com exemplo do governo JK, o autor discorre:

“A habilidosa combinação de permitir alguns mecanismos clientelistas, de modo a articular apoio institucional e encontrar formas de assegurar eficiência burocrática fez do governo Kubitschek o bem-sucedido do regime 1945-64. Inúmeros autores (Lafer, 1970; Leff, 1968; Nunes, 1984; Geddes, 1986) concordam com Benevides (1981: 225-226) que “a realização do Plano de Metas jamais teria sido possível se tivesse que ter passado pelos canais legislativos tradicionais”. O êxito de Kubitschek foi facilitado por sua decisão de deixar intactos os principais setores da burocracia e de se concentrar na criação de núcleos dinâmicos (em geral novos) dentro do aparato estatal. Ele se deu conta que uma ampla reforma administrativa era politicamente irrealizável e que a criação de novas agências era o único meio de dinamizar o aparato estatal” (idem, pp. 57 e 58).

Contudo, Mainwaring destaca que mesmo esse modo de governar demanda o aval legislativo, quando os parlamentares são contrários à agenda do Executivo, esse *modus operandi* encontra obstáculos. Por exemplo, Quadros e Jango tentaram se valer dos mesmos expedientes, ambos fracassaram. O autor cita que, diante de ocasiões como essa, os presidentes procuram se respaldar com apelos ao apoio popular ou ao apoio dos militares.

Assim, o cientista político estadunidense reforça seu argumento que a posição institucional do presidente é vulnerável, apesar de consideráveis prerrogativas formais, tanto em 1946 como em 1988, tal como, de acordo com que escreve, na contramão da literatura que debate as democracias na América Latina. Segundo o autor, este é o principal ponto do seu artigo: “a fraqueza da maioria dos presidentes que ganha saliência” (idem, p. 60). Ainda que ele tenha costurado seu texto com críticas às leis eleitorais e ao sistema partidário, sua intenção de contribuição do artigo para o debate à época era a de trazer à tona a fragilidade institucional do presidente brasileiro.

Nesse sentido, o autor vê correspondência com outros casos de presidencialismos latino-americanos, em que o receio da força constitucional dos presidentes tem sua contrapartida institucional para ponderá-lo e controlá-lo. Contudo, em casos como o brasileiro, o que acontece

de fato, o que o sistema político produz é um presidente enfraquecido perante o legislativo, ainda que seja municiado de amplas prerrogativas formais.

“É justamente devido à dificuldade em realizar suas agendas com apoio parlamentar que os presidentes restringem o âmbito de ação do Congresso, criam novas agências executivas, distribuem patronagem para ganhar o apoio de alguns políticos, tentam realizar reformas constitucionais que expandam seus poderes e procuram enfraquecer o Congresso e os partidos como forma de aplinar o próprio caminho. Essas inclinações dos presidentes latino-americanos foram algumas vezes entendidas como expressões de uma cultura política ibérica. À cultura política ibérica pode ter contribuído para a ânsia de poder dos presidentes, mas é igualmente importante levar em conta os incentivos institucionais que moldam o comportamento presidencial. Diferentemente da maioria dos primeiros-ministros, os presidentes não podem dissolver o Congresso e convocar novas eleições. Diversamente de todos os primeiros-ministros, eles se tornam alvos fáceis — mais do que canoas furadas — se perdem o apoio no Congresso. Em alguns países, em contraste com os primeiros-ministros, eles não podem contar nem mesmo com o apoio de seus próprios partidos, se é que têm algum partido. Os estilos de liderança pessoal dos presidentes variam bastante, e nem todos os presidentes enfrentam esses dilemas da mesma forma. Seria equivocado, entretanto, ver na busca presidencial de mais poder e nos esforços presidenciais de passar por cima do Congresso e de solapar os partidos simplesmente uma expressão de suas próprias idiossincrasias pessoais. A situação do presidencialismo de minoria cria os dilemas que fundamentam ações com essas” (idem, pp. 63 e 64).

Este trecho é de especial interesse para nós, frisamos que o autor faz questão de realçar sua preocupação com que o seu artigo fosse interpretado pelas lentes da “cultura política”. Para Mainwaring, as variáveis institucionais formais não são de menor importância na hora de analisar a tradição antipartidária dos presidentes brasileiros de governar de modo suprapartidário e tentar contornar o legislativo.

Nessa linha argumentativa, o cientista político acrescenta que tais efeitos produzidos pelo arranjo institucional que combina presidencialismo e multipartidarismo, também, dificultam a consolidação do sistema partidário brasileiro. Para Mainwaring, em vez do fortalecimento partidário, o presidencialismo brasileiro incentiva o personalismo. Como vimos acima, o autor reafirma do contexto político brasileiro o caso de candidatos sem carreira partidária chegarem ao poder frequentemente.

Mais uma vez, ele sublinha a importância de mecanismo de regularização do recrutamento dos candidatos, mas, dessa vez, Mainwaring cita que nos Estados Unidos os presidenciáveis gozam de considerável autonomia em relação aos seus partidos também. Com isso, ele reitera sua crítica à forma presidencialista de governo, de maneira mais geral, para além do caso brasileiro, e retoma sua exposição a favor do parlamentarismo para dizer que tal autonomia não tem precedentes no parlamentarismo. Nesse caso, os primeiros-ministros são políticos com vínculos partidários porque não são eleitos pelo voto popular, logo,

“necessariamente fizeram longas carreiras em seus partidos, culminando em serem escolhidos líderes partidários. Porque os partidos monopolizam os canais de recrutamento político de primeiros-ministros, os chefes do executivo nos sistemas parlamentaristas invariavelmente têm um passado profundamente mesclado à organização partidária. E uma vez que o primeiro-ministro é eleito, seu mandato não é fixo, sim depende da sustentação contínua de um partido ou coalizão de partidos. Implementar decisões políticas fundamentais sem o apoio dos partidos é quase impossível. Tanto por sua socialização passada em organizações partidárias como por suas necessidades atuais, os primeiros-ministros têm um profundo comprometimento com o fortalecimento partidário” (idem, p.65).

De certa forma, nós podemos ler a preocupação do autor com a produção institucional de decisões políticas respaldadas pelos partidos, como parte do receio de ameaças autocráticas e extremistas, como sugere Sartori também. Contudo, o que gostaríamos de frisar é como o autor atribui ao parlamentarismo melhores condições de controle e participação partidária no processo decisório. Além disso, como o horizonte de carreira política no parlamentarismo ajuda com incentivos para o comportamento desses atores. Como consequência, o jogo institucional fortalece as organizações partidárias, ao contrário do presidencialismo multipartidário brasileiro.

“Pelo fato de que o poder no sistema político brasileiro concentra-se no executivo, os cargos executivos constituem os principais prêmios do sistema político. Os presidentes, governadores e prefeitos das maiores cidades têm poderes enormes em relação aos respectivos legislativos. Políticos ambiciosos vêm na legislatura um meio para um fim — os cargos executivos — e não um fim em si mesmo. Quando não se dá oportunidade a políticos como esses de concorrer a cargos executivos, é frequente mudarem de partido de modo a poderem fazer isso por outra legenda; eles preferem abrir mão de seu partido a abrir mão de suas ambições a um cargo executivo. Essa prática também tem efeitos deletérios à construção de partidos” (idem, p.66 e 67).

Em suma, de uma perspectiva de interpretação mais ampla do artigo, a combinação de presidencialismo e multipartidarismo seria um empecilho para consolidação de uma democracia e de um sistema partidário estável e eficiente no Brasil. A situação de minoria do presidente promove impasses entre Executivo e Legislativo e, em situações limite, imobilismo. A condição de separação do poder presidencialista não permite mecanismos institucionais de destituição dos governos minoritários e recomposição do governo sem que isso decorra em uma ruptura institucional entre Executivo e Legislativo, como é o caso do *impeachment* ou de um golpe.

“Não existem mecanismos constitucionais para substituir um presidente que perdeu quase todo o apoio no legislativo. É até mesmo possível que um presidente reduza o apoio no Congresso já no momento em que assume o governo. Ainda que o presidente seja incapaz de realizar um curso coerente de ação, não há nenhum outro ator que possa resolver o problema agindo dentro das regras do jogo democrático. Em muitos casos um golpe aparece como o único meio de se livrar de um presidente que perdeu sua base de sustentação. O esforço para se livrar de um presidente, dessa forma, pode destruir o regime” (idem, p.68).

Antes de comentar sobre as desvantagens do presidencialismo diante do parlamentarismo para o autor (evidente nesse trecho), também, nós gostaríamos de dar relevo a menção ao golpe como meio para destituição do presidente sem apoio legislativo. Desse jeito, o excerto pode ser considerado profético também, como o texto de Sartori, pois, de certa forma, ele previu o que aconteceu em 2016 no governo Dilma. Se extraíssemos essa citação do contexto do artigo e aplicássemos em uma análise sobre o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, ela se encaixaria perfeitamente à situação. O que Mainwaring não complementa, talvez pela condição de limitação histórica da escrita, apenas 6 anos após a Constituição de 1988, é que outros atores institucionais têm relevância nesse contexto institucional que ele descreve. Sobre isso, nós já nos referimos também, quando comentamos sobre o crescente protagonismo do Poder Judiciário, brevemente, no capítulo anterior. Dito isso, voltemos ao que o autor pretende trazer à tona em seu argumento.

Ele sublinha que no parlamentarismo existem mecanismos institucionais para lidar com governos de minoria, cita o voto de desconfiança e a chance de ocorrerem novas eleições em situações limite, como já havia pontuado. Todavia, o autor relembra que os governos de minoria também podem ocorrer no parlamentarismo, contudo, nesse caso, eles têm prazos de validade bem menos extensos que os mandatos presidenciais.

Apesar disso, Mainwaring ressalta que o parlamentarismo encontraria dificuldades no Brasil também, a frouxidão (volatilidade e indisciplina) e a fragmentação do sistema partidário infligiriam qualquer forma de governo e sistema político. O autor conclui o seu artigo expondo as dúvidas e dificuldades que rondam a possibilidade do parlamentarismo no Brasil, em contrapartida, mais uma vez, ele reafirma a certeza de que a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e partidos frouxos é inviável para estabilidade democrática.

Algumas de suas críticas bem fundamentadas e empiricamente descritas no artigo são limitadas pelo tempo histórico da publicação, tecemos esse comentário porque as leis eleitorais sofreram alterações. Por exemplo, mudanças essas que proibiram as coalizões eleitorais para as eleições proporcionais, impuseram dificuldades à troca de partido e, recentemente, instituíram uma cláusula de barreira ao fundo eleitoral vinculada ao desempenho nas eleições anteriores, o que mitigou a fragmentação partidária e fortaleceu os partidos maiores. Além disso, o sistema partidário apresentou comportamento disciplinado desde então em muitos governos que foram bem-sucedidos, como os governos do PSDB e do PT. Como o autor mesmo sugere, à época, os estudos legislativos ainda eram escassos, conforme essa área de estudos foi se consolidando dentro da ciência política brasileira, estudos sobre o comportamento dos parlamentares ganharam expressão e passaram à constante revisão sistemática, como vimos no início desta

dissertação. Com isso, a análise de Mainwaring, ao menos, no que diz respeito a uma apreciação empírica sobre o comportamento dos parlamentares e a disciplina partidária, acabou perdendo força.

Como exposto no primeiro capítulo desta dissertação, com o texto de Argelina Figueiredo e Fabiano Santos, o texto simboliza a orientação teórica dominante da primeira fase neoinstitucionalista dos estudos legislativos brasileiros, de cunho distributivista e calcada na teoria do voto personalizado. Ela revela um prognóstico pessimista sobre a capacidade do nosso sistema político produzir uma democracia estável. Na categorização de Palermo (2000), a análise de Mainwaring é um exemplar da interpretação de dispersão do poder decisório fadada à ingovernabilidade.

No contexto neoinstitucionalista da agenda de pesquisa brasileira da ciência política, ambos os textos analisados são demonstrativos das abordagens que seguiam os passos de Juan Linz e Bolívar Lamounier, como sugerem Limongi et al (no nosso capítulo 1). Neles nós podemos observar as críticas às leis e ao sistema eleitoral que eram vigentes na época. Além disso, os dois autores destacam a fragilidade do sistema partidário brasileiro como um fator chave para que as instituições políticas tenham problemas de governabilidade.

Contudo, para um deles (Scott Mainwaring), o sistema político que combina presidencialismo e multipartidarismo é uma variável que tem grande responsabilidade pela fragilidade secular do sistema partidário brasileiro. Já para o outro (Giovanni Sartori) a tradição e a cultura política, tal como, o grau de polarização da sociedade são fatores que têm mais protagonismo ao analisar e explicar o comportamento dos partidos, dos atores e, conseqüentemente, do sistema partidário como um todo.

Vale ressaltar que Sartori não ignora outras variáveis na sua análise institucional, como vimos, por exemplo, com o entendimento desse autor sobre o que ele considera como contexto (sistema eleitoral, sistema partidário, cultura/tradição política e grau de polarização). Entretanto, baseando-nos nas perguntas propostas por Hall e Taylor, no texto que discorrem acerca das três versões do neoinstitucionalismo, poderíamos dizer que Sartori responde às perguntas: “como as instituições influenciam o comportamento dos atores?” e “como as instituições se transformam e se mantêm?” com predomínio de uma perspectiva cultural.

Dessa forma, ele não crê que a adesão a qualquer sistema político que seja vá disciplinar e fortalecer o sistema partidário. Diferente de Mainwaring, que acredita que a alternativa parlamentarista ajudaria a transformar o sistema partidário brasileiro para melhor, já que sua fragilidade secular é, em grande parte, responsabilidade da combinação institucional entre presidencialismo, multipartidarismo e sistema eleitoral que não tinha maiores barreiras para

conseguir cadeiras, tal qual, não coibia a troca de legenda partidária pelos parlamentares como deveria. Sob essa lente, apesar de ambos os autores estarem alinhados sobre a contribuição das leis eleitorais para o cenário de dispersão do poder decisório e instabilidade institucional, um acredita que a intervenção mediante uma legislação, seja com reformas no sistema eleitoral ou no sistema político, será capaz de transformar o comportamento dos atores e consolidar o sistema partidário, o outro não crê nessa capacidade legal.

Para Sartori, o fortalecimento do sistema partidário, sua institucionalização e seu enraizamento na sociedade acontecem de forma independente às influências do sistema político em questão. Como foi destacado, à época, o autor postulava que apenas um país na América Latina tinha um sistema partidário adequado para se aventurar em experiências parlamentaristas (Venezuela). Além disso, ele aponta que os casos de parlamentarismo de sucesso, como o britânico e o alemão, não são modelos de parlamentarismo puro. Sendo assim, mesmo que tenhamos visto que Giovanni Sartori é um crítico do presidencialismo puro, assumindo a sua preferência aos sistemas políticos mistos, se considerarmos o contexto da publicação e a intenção do autor com artigo, nós podemos inferir que seu posicionamento, diante do plebiscito sobre sistema de governo, foi de sugerir que a escolha parlamentarista era a pior alternativa. Como nós destacamos no texto, ele chega a explicitar que não valeria trocar um *primus solus* por um *primus inter pares*.

Nesse sentido, como já destacamos, vale relembrar que Giovanni Sartori termina seu artigo indicando como inspiração o modelo semipresidencialista francês da Quinta República. É curioso que Fabiano Santos e Argelina Figueiredo caracterizam a relação legislativa entre o Executivo e o Legislativo, no nosso presidencialismo de coalizão, como semelhante ao funcionamento das instituições francesas na transição da Quarta para Quinta República. Ainda que Sartori postulasse que, no presidencialismo puro, como é o nosso caso formal, há um problema estrutural intrínseco da separação do poder, expresso na relação conflituosa entre o poder Legislativo e o poder Executivo; com a consolidação dos estudos legislativos sobre o processo decisório brasileiro, segundo Santos e Figueiredo, o que foi constatado é que o presidencialismo de coalizão institucionaliza uma relação de cooperação e partilha entre os poderes, não necessariamente uma relação apartada, hostil e de disputa. Também, nessa direção, que Santos e Figueiredo mencionam a inserção do poder Executivo como um ator importante nos estudos legislativos brasileiros e internacionais.

Voltando aos textos analisados neste capítulo, outro ponto em comum entre os dois autores é a menção a uma cultura antipartidária arraigada no país que acompanha nossa trajetória institucional e atrapalha a consolidação do sistema partidário também. De maneira

geral, Maiwaring aponta essa tradição com exemplos de campanhas, de ações de governo e de candidaturas de *outsiders*, como militares, na Segunda e Terceira República, que denunciam a reincidência histórica de uma cultura antipartidarista. Na esteira da cultura política antipartidária, a sua contraface é a proeminência de uma cultura política personalista. Dessa forma, os dois textos trabalhados neste capítulo compartilham das premissas do voto personalizado e das relações distributivistas entre governo e base de apoio parlamentar no caso brasileiro. Ainda, à época, Sartori resalta os perigos advindos do que denomina de vídeopolítica, a qual incrementaria as campanhas políticas centradas em personagens individuais e que encontrariam solo fértil em países de cultura antipartidária, segundo ele, como era o caso dos países sul-americanos em geral e, sobretudo, era o caso do Brasil.

Além desses alinhamentos, ambos os autores têm como um dos objetivos de seus artigos demonstrar a fragilidade do presidencialismo e dos sistemas partidários na América Latina e, sobretudo, no Brasil.

Como podemos perceber, os autores compartilham de alguns pontos em comum, mas, sobretudo, eles divergem da maneira como pensam a relação entre as instituições e os indivíduos. Mainwaring acredita que o parlamentarismo seria capaz de conduzir o sistema partidário a um destino diferente do legado de fragilidade secular herdado pelo presidencialismo multipartidário e antipartidário. Assim, ele pressupõe que as instituições enquanto ordenamentos e regras formais de organizações são suficientes para ordenar e coordenar o comportamento dos atores, da vida política e social. Sartori não descarta as instituições formais da sua análise, contudo, como podemos perceber, quando ele descreve o que entende como contexto, ele vincula variáveis institucionais formais, ou, internalistas (como expomos no capítulo 1), nos termos de Lessa (2011), como sistema eleitoral e sistema partidário, com variáveis culturais, como tradição, cultura política e grau de polarização da sociedade.

Lendo sob as lentes do artigo de Hall e Taylor, sobre as três versões do neoinstitucionalismo, esse enquadramento de Sartori demonstra que sua análise institucional pretende abarcar tanto a perspectiva calculadora como a perspectiva cultural para responder às questões entre instituições e comportamentos. Já o enquadramento de Mainwaring se aproxima mais da perspectiva da calculadora, da ênfase nas instituições formais, na razão instrumental, no agir utilitarista e estratégico para embasar sua análise institucional.

Ademais, em sintonia com a corrente institucionalista histórica, nós podemos notar agudas revisões históricas, como quando Sartori sugere que os parlamentarismos que dão certo não são modelos puros (os governos de assembleia), como, às vezes, induz a propaganda a favor do parlamentarismo, ou quando Maiwaring pretende demonstrar que a ideia de que o

presidencialismo torna o Executivo mais forte não tem lastro na história institucional democrática do Brasil. Como também, em ambos os textos, nós podemos perceber a indicação de continuidades na trajetória institucional do país que conduziram ao estado atual das suas análises à época, como é o caso da fragilidade do sistema partidário e a manutenção das “leis eleitorais antipartido” (SARTORI, 1993).

Observando os textos de acordo com a categorização de Palermo, sobre o debate institucional brasileiro, fica claro que os dois autores presumem que combinação presidencialismo + multipartidarismo + sistema partidário fraco dá como resultado: dispersão do poder decisório e ingovernabilidade.

3. PRESSUPOSTOS DE GOVERNABILIDADE, ESFORÇOS COMPARATIVOS E PREMISSAS DE LEGITIMIDADE NAS RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Neste capítulo, nós trataremos de duas publicações que nos trazem análises institucionais que destoam das interpretações dominantes do período em questão. Como vimos no capítulo 1, trata-se de um momento em que a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo era tida como ingovernável. Além disso, no que diz respeito aos estudos legislativos (SANTOS & FIGUEIREDO. 2016), há o predomínio das orientações teóricas de cunho neoinstitucionalista distributivistas, que não atribuem relevância ao sistema partidário na estruturação do processo decisório legislativo, mas frisam os interesses particulares dos representantes e uma relação com eleitorado personalista, como vimos com a exposição sobre a teoria do voto personalizado no capítulo anterior.

Se considerarmos que os institucionalistas históricos se valem da “perspectiva da calculadora” e da “cultural” para explicar o comportamento dos atores políticos e sua relação com as instituições (HALL e TAYLOR, p.7. 1997), esses autores com os quais lidaremos neste capítulo, ao menos, nos textos em que nos ateremos, podem ser interpretados como exemplares de uma análise institucional histórica.

Resumidamente, para o par de autores (ABRANCHES, 1988. SANTOS, 1994), a representação política suprimida durante o período autoritário implicava ao novo arranjo democrático mais porosidade à representação institucional, o que se refletia num quadro partidário fragmentado e numa costura parlamentar para a governabilidade de bastante amplitude ideológica. Para os autores, esses aspectos denotam um governo por via da negociação, antes de qualquer associação com incentivos à não cooperação. Além disso, essa era uma conjuntura que se desenhava pelo contexto histórico anterior, de sufocamento da representação política institucional e suas demandas represadas, não exclusivamente pelos incentivos institucionais que a legislação eleitoral e o modelo presidencialista de divisão dos poderes exerciam no jogo político institucional.

Antes de passarmos para a revisão dos textos a que nos referimos acima, vamos relembra alguns pontos do contexto histórico que circunscreve a produção dos autores, assunto que tratamos de maneira mais aprofundada no capítulo primeiro. Recapitulando, o contexto de redemocratização marca o início do período em questão, o debate institucionalista está posto no debate público e acadêmico, o plebiscito marcado para 1993 e a possibilidade da competição

partidária¹⁶, que estava interdita pelo regime autoritário, foram fatores os quais davam a tônica do período. Além disso, como também exposto no primeiro capítulo, há a crise do funcionalismo público e o escândalo conhecido como “Os anões do orçamento”. O contexto econômico ainda era titubeante, as crises inflacionárias assombavam o país, a estabilidade monetária advinda do plano Real ainda não era conhecida na Terceira República de então.

Também, poderemos perceber o intento metodológico comparativo dos autores e o diálogo com debate institucionalista já iniciado em meados da década de 1980 por Bolívar Lamounier, sobre as regras eleitorais e a fragmentação partidária (no nosso capítulo 1). Nesse sentido, destacamos trechos que Abranches e Santos explicitamente se contrapõem a uma interpretação dominante à época de inadequação do nosso sistema político, que, de certa forma, no ambiente intelectual acadêmico se apresentava fundamentada nas premissas de Lamounier e que tinha origens em Juan Linz -como já mencionado no primeiro capítulo desta dissertação.

3.1. Contrapondo as interpretações de inadequação e representação de fragmentação exacerbada:

Em 1988, na Revista de Ciências Sociais “DADOS”, volume 31; o cientista político Sérgio Hudson Abranches publicou um artigo analisando o então recém-formado quadro político institucional brasileiro. “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro” tendo como mote de sua abordagem o processo nacional de democratização e suas configurações institucionais. Traça esse parâmetro a fim de ter um diagnóstico comparativo com outras instituições democráticas liberais no mundo, mais antigas e mais estáveis, almejando elucidar as singularidades da formação democrática institucional.

O autor inicia da constatação da heterogeneidade do tecido social brasileiro, em nosso desenvolvimento histórico e de sua pluralidade de interesses, que demanda uma representação bastante fragmentada. Esse quadro político na ordem institucional provocaria impasses na gestão e solução de crises políticas, expresso na relação conflituosa e volátil entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Possíveis “paralisias” ante as crises podem ser atribuídas a essa sobrecarga de demandas sobre a agenda de governo. São pautas oriundas da fragmentação de interesses de um país continental, que, proporcionalmente à sua extensão territorial, contém

¹⁶ À época, 19 partidos conquistaram cadeiras na Câmara dos Deputados nas eleições gerais de 1990 (PDS: 42; PRN: 40; PTB: 38; PFL: 83; PDC: 22; PL: 17; PSC: 6; PMDB: 108; PSDB: 38; PSB: 11; PDT: 45; PT: 35; PCdoB: 5; PCB: 3; PRS: 4; PTR: 2; PST: 2; PSD: 1; PMN: 1).

uma fidedigna heterogeneidade cultural e regional, seja pelos processos de colonização e escravização; políticas públicas de incentivo à imigração; implementação da sociedade industrial e capitalista tardiamente ou outros fatores que moldaram nosso “acúmulo de demandas sociais”, “novas” e “antigas”, clivagens sociais que se sobrepõem e urgem por representações no jogo de poder institucional.

Não pensemos que Sérgio Abranches faz essa conexão simplória: heterogeneidade cultural e sobrecarga institucional “patológica”, como se isso fosse responsável pela instabilidade e má eficiência do nosso arranjo institucional. Para o cientista político, a fragmentação e sua consequente multiplicidade de demandas é essencial para a legitimidade da representação do regime democrático brasileiro naquele momento (Constituinte de 1988). A supressão dessa heterogeneidade, historicamente, é um fator recorrente da nossa instabilidade institucional, a qual teria em seu episódio de golpe militar e período de governo autoritário um exemplo factual.

Para além dessa própria condição da história nacional, com o estudo comparado de casos de outros países em que a representação é tão fragmentada quanto a nossa, o autor refuta e contra-argumenta a ideia de crise cíclica proveniente de uma sobrecarga de demandas, incorrida da multiplicidade de interesses culturais e regionais heterogêneos. Para exemplificar, Abranches demonstra casos de democracias “sólidas”, instituições políticas, como da Holanda, em que o multipartidarismo apresenta variadas clivagens, principalmente em torno dos “partidos cristãos”, e a dinâmica institucional não insinua uma instabilidade constante. Baseia-se no argumento que há diferenças entre um quadro partidário heterogêneo e sua representação e influência na câmara.

Se a fragmentação, fruto do tecido social heterogêneo, é condizente com a nossa “identidade social, regional e política”, a “solução” de antagonizá-la com a sobrecarga de demandas e paralisia parece artificial, por dois motivos já citados: “simetria” com as clivagens sociais, consequentemente, legitimidade representativa e a falta de exemplo histórico que legitime tal dicotomia; países com representação fragmentada não necessariamente apresentam crises cíclicas que interrompam o “bom funcionamento” no jogo de poder institucional.

Para o autor, faltam mecanismos institucionais de “sintetização” das negociações e resoluções desses conflitos de interesses –institucionalmente cristalizados como Executivo versus Legislativo. O que, historicamente, pode rememorar o poder moderador imperial, ou, o papel da Suprema Corte norte-americana. Outro aspecto subjacente a essa conclusão é: se o conflito entre Executivo e Legislativo é habitual, notado em outros momentos da história político-institucional brasileira – e mundial, afasta-se, ainda mais, a hipótese de que a

“institucionalidade” ao se “abrir” às “novas clivagens” sociais e suas demandas, fatalmente, define nossa democracia ao fracasso e instabilidade.

Nessa linha, de certa forma, Abranches rebate críticas que, além de associarem a representação heterogênea, expressa com quadro partidário fragmentado que nem sempre traduz um quadro parlamentar fragmentado, à dificuldade institucional de governabilidade e, conseqüentemente, instabilidade institucional; colocam a responsabilidade da fragmentação nas leis eleitorais que favorecem excessiva pluralidade de representações partidárias.

Quando o politólogo fez o seu estudo comparativo, ele elencou semelhanças e singularidades do Brasil com outros países. Ao confrontar os dados das instituições democráticas mais estáveis do mundo no pós-guerra (17 nações), a fim de encontrar peculiaridades do modelo brasileiro; foram de relevância as seguintes informações sobre os países e seus sistemas políticos: regime eleitoral, sendo majoritário, proporcional, majoritário distrital ou misto de lista aberta ou fechada; estrutura do parlamento, nas variações de unicameralidade ou bicameralidade; forma de governo, presidencial, parlamentar ou colegiado; número de partidos e porcentagem de grandes coalizões. Este último quesito, como já foi mencionado, em países de grande extensão territorial ou/ de grande heterogeneidade do tecido social, indicará resultados altos.

O Brasil compartilhava características político-institucionais muito parecidas com a generalidade das democracias liberais. Como a proporcionalidade no sistema parlamentar, parlamento bicameral e o número superior a 3 partidos (com a média geral e nosso caso sendo 4) com mais de 5% de representação nas câmaras (dados da contemporaneidade da escrita). Em harmonia com a média dos índices de fragmentação de democracias multipartidárias mais antigas.

“O determinante básico dessa inclinação ao fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional e cultural. O sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada” (ABRANCHES, P.12. 1988.).

O país estava em paridade com os resultados de outros sistemas políticos, o que contradiz a suposição pessimista de que nossa exacerbada heterogeneidade cultural desencadeou em um multipartidarismo exagerado nas cadeiras parlamentares: “as peculiaridades institucionais que compõem o nosso dilema político não dizem respeito ao nosso regime de representação, nem ao nosso sistema partidário; compartilhamos as principais características de ambos com a maioria das democracias estáveis do mundo.”(ABRANCHES, P.19. 1988.).

Para Abranches, nosso arranjo político-institucional é inevitavelmente condicionado por “nossas tradições republicanas” e essas têm suas formas institucionais que são historicamente “recorrentes”, como também, são coerentes com nosso processo de formação social. Desse modo, são “as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional” (ABRANCHES, 1988. P. 10). Como já foi dito no parágrafo anterior, nosso regime de representação e nosso sistema partidário não constituem uma singularidade institucional. Assim como, cada país tem as suas especificidades de formação social refletidas no seu arranjo político-institucional. Ademais, em relação a representação proporcional de lista aberta e o multipartidarismo, nossas especificidades não constituem um contexto de institucionalidade extraordinário aos “padrões da democracia ocidental”.

Outra característica institucional citada pelo autor que contribui para nossa especificidade é o presidencialismo. Nosso caráter presidencialista seria um híbrido, de “herança” da centralização do poder imperial patrimonialista com influências “americanistas” (estadunidenses). Outro traço distintivo, no caso brasileiro, se contraposto ao caso estadunidense, por exemplo, é nossa dimensão federativa. O federalismo administrativo brasileiro, também centralizador, que, desde a política dos governadores na primeira República, persiste em ter força no cálculo de gestão governamental, também, aparece como fator essencial de articulação do executivo no âmbito regional. Nitidamente, uma conjunção de fatores que resguarda ao chefe do executivo uma posição privilegiada de ação institucional. Contudo, outrossim, demonstra uma concentração de função que será requisitada para reivindicação de demandas por parte de seus “interlocutores institucionais”. Isso, em associação com aspecto multipartidário e proporcional, denota um presidencialismo de natureza imperial e um parlamento livre e heterogêneo. Como resultado disso, o Executivo tem dois eixos de articulação institucional: um partidário e outro regional, o que, inevitavelmente, irá incumbi-lo de compor uma coalizão de apoio mais extensa.

Em síntese, o Brasil seria o único país do estudo comparativo que combina em seu arranjo político-institucional: a forma de governo presidencialista, a estrutura parlamentar bicameral e um regime eleitoral proporcional de lista aberta. Contudo não é combinação em si do arranjo que singulariza o caso brasileiro, para o autor, como já vimos no parágrafo anterior; sua especificidade está na “natureza” do nosso presidencialismo em contexto de representação multipartidária heterogênea e a “tradição institucional” de um federalismo centralizador. Todavia, para Abranches, isso não significa um problema do nosso modelo político, mas uma especificidade que desafia o sistema de representação político-institucional brasileiro, assim

como, cada país tem suas especificidades de acordo com seus processos de formação social, o que já dissemos. Tal como, também, cada arranjo político-institucional reverbera as singularidades desses mesmos processos.

Para Abranches, o que é relevante destacar no nosso caso é: o presidente tem a incumbência de articular uma coalizão parlamentar para sustentar seu programa de governo, é institucionalmente posicionado nessa intermediação e tem recursos burocráticos para exercer tais funções de maneira impositiva. Não obstante a circunstância de heterogeneidade representativa, a governabilidade requer que o presidente faça coalizões com uma amplitude ideológica maior, com partidos além de suas “afinidades políticas”, para estabelecer uma maioria capaz de manobrar momentos adversos de maior tensão. Além disso, há a articulação de apoio e sustentação regional, supracitada quando falamos sucintamente sobre o federalismo brasileiro, em que, na maioria das vezes, extrapola a lógica das negociações e alinhamentos no eixo partidário. Caracterizando-se, assim, como um modelo político-institucional que se consolida a partir de grandes coalizões.

Dito isso, é na frequência e intensidade de coalizões, que o Brasil se distinguiu notadamente dos outros exemplos democráticos. Grosso modo, as coalizões teriam de ser tão heterogêneas que seria quase impossível manter fidelidade programática e o lastro ideológico do partido do presidente. Pensando nisso, Abranches percebeu que a manutenção das coalizões é o que gerava mais instabilidade no jogo político-institucional, assim, evidencia-se outro ponto relevante, baseado na “habilidade” política de manutenção do “bem-estar” dos múltiplos interesses da coalizão, associada à sua disciplina partidária e às suas convicções políticas. Na manutenção da coalizão, tal “habilidade” de negociação com a ampla gama de interesses divergentes, além dos próprios interesses de seu espectro ideológico e partidário (divisões internas), seria o desafio do chefe do executivo. A sensibilidade de articulação política recai sobre a presidência (em um momento); ao candidato a presidente (em outro momento); é dele a maior responsabilidade pela estabilidade da coalizão e, conseqüentemente, governabilidade.

Assim, como o presidente acumula exigências desde a formação da coalizão, na etapa da coligação eleitoral ainda, o programa de governo, bem como, sua agenda, ficam muito restritos a essas contingências. As negociações constroem o presidenciável no início, no período eleitoral, quando o candidato segue sua proposta ideológica partidária de forma mais ampla e genérica, com mínimas diretrizes de seu programa, as quais possam ser cumpridas com facilidade até a formação do governo, em caso de vitória. Após isso, as tratativas acirram-se na composição do governo, quando há a disputa por cargos e a busca de mínimos consensos para o programa. Por fim, em mandato, na implementação da coalizão de governabilidade, “quando

emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva” (ABRANCHES, P. 27 e 28. 1988.).

Para o cientista político, um momento crítico se dá na transição da formação do governo para os compromissos mínimos do programa, sendo crucial um cronograma de ação desses compromissos. A consolidação desses acertos é fundamental para a continuidade do apoio da coalizão. Contudo, são nos contextos de crise que ocorrem as maiores tensões e as chances de ruptura dos acordos da coalizão, quando temas sensíveis passam a fazer parte da agenda e podem ser “obstáculos intransponíveis” para algumas partes do acordo. Esse limite de tolerância de cada parte é o ápice de fragilidade da coalizão, sendo que, ainda assim, é uma condição exógena às atribuições do modelo político-institucional ao mandatário do Executivo, já, que:

“O dilema que se apresenta é a identificação do limite de tolerância dos parceiros, que depende da posição das lideranças políticas e de fatores a elas externos - ligados à sua relação com as bases, os grupos de militantes e as facções parlamentares -, de um lado, e da reação dos interesses organizados na sociedade, de outro” (ABRANCHES, 1988. P. 28).

Abranches acrescenta ainda que, diante dessas circunstâncias, o desempenho do governo é fator crucial para que a coalizão se sustente, sendo mais preponderante até que as tratativas e compromissos estabelecidos nos momentos de sua formação e constituição. Como o autor deixa evidente na citação, se ultrapassar os limites de tolerância de seus parceiros, há o risco de dissolução da coalizão. O problema, como também o autor coloca na citação, é que esses limites são ordenados por dois fatores que são alheios às prerrogativas do chefe do Executivo. A saber, respondem às relações que cada parte “ferida” tem com sua base eleitoral e facções parlamentares, a quem deve “satisfações”, tal como, aos posicionamentos de grupos organizados da sociedade.

O estudo comparativo de Abranches é sobre instituições políticas de democracias liberais, logo, é interessante ressaltar um aspecto da manutenção da coalizão em momentos de crise para o qual o autor chama atenção. Segundo o autor do artigo, nas circunstâncias de crises, as lideranças políticas dos partidos – as quais têm grande capacidade de influência decisória nas votações dos mandatários de cadeiras parlamentares (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999) – ao atenderem suas bases, vão “defender” sua legitimidade com os eleitores e podem agir para preservar as expectativas ideológicas de representação do voto. Criando mais dificuldade em renunciar aos seus interesses e de sua base em nome da coalizão, ou, para facilitar a coalizão, podem agir demonstrando para o seu eleitorado e para outros atores da sociedade que há uma via de mão dupla, que ambas as partes ou todas as partes estão fazendo sacrifícios recíprocos

em prol da governabilidade. Contudo, para tanto, precisam mobilizar a opinião pública em torno dessa confiança “...calcular corretamente a amplitude de sua legitimidade e autoridade junto às bases e de sua credibilidade perante a opinião pública. Em outras palavras, competência na negociação de sacrifícios recíprocos, resguardando os interesses coletivos, e extensão real de seu mandato para fazer concessões em nome da estabilidade da coalizão e do sucesso da gestão governamental” (ABRANCHES, p.29. 1988).

O autor credita esse momento crítico a uma conjuntura ocorrida pelas “negociações sintéticas” nas primeiras fases da coalizão. Essa dinâmica se apresenta como condição do alto grau de conflito dos interesses da nossa sociedade. O que, nas primeiras fases de composição da coalizão até a constituição do governo, condiciona as tratativas a adiar a discussão de temas que possam ser mais tensos para momentos posteriores no processo decisório. Com isso, “congestiona” a fase decisória de implementação da agenda do governo. Incurrendo em riscos de paralisia, as relações entre os atores podem se polarizar e se radicalizar. A coalizão se divide em correntes, facções e coalizões de veto, as quais se deslegitimam mutuamente. O apoio de facções parlamentares e de militantes a concessões é impensável. As lideranças já não podem arcar com os custos e riscos de contrariar suas bases. A ruptura dos acordos é iminente.

Por isso, o autor reitera que, em condições de crise severa, a coalizão governante dificilmente terá estabilidade se não houver um grande pacto e consenso em torno do projeto, um apoio que extrapole o âmbito institucional e “envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados. São vários os exemplos de pactos explícitos, e até formalmente contratados, que obtiveram sucesso na estabilização de coalizões em momentos críticos da história de vários países” (ABRANCHES, 1988. P.30).

Sérgio Abranches ainda frisa que em todos os casos em que se formam grandes coalizões heterogêneas existem mecanismos institucionais para garantir mais estabilidade à coalizão. Com a ausência desses dispositivos no caso brasileiro, o presidencialismo de coalizão, expõe-nos a maiores chances de conflitos entre Executivo e Legislativo. Contudo o artigo deixa claro que, nos casos em que existem mecanismos institucionais para garantir maior estabilidade da coalizão, isso também não é necessariamente capaz de assegurar sua manutenção. Diante dessa tensão inata das grandes coalizões e das possibilidades de ruptura, o autor nos lembra que a coalizão de governo pode ser desfeita mediante duas vias: pelo isolamento do presidente, até mesmo no interior do seu partido, ou pela perda de parceiros menores, contando apenas com seu partido. Em qualquer circunstância de ruptura, o Executivo sai enfraquecido.

Já citamos brevemente essa exposição do Executivo lá atrás, no presidencialismo de coalizão não há a possibilidade de dissolução do gabinete e composição de uma nova coalizão, como no parlamentarismo multipartidário. No modelo brasileiro, o presidente é incumbido de

fazer sua reforma ministerial; destaca-se que, exatamente, quando é imperativo que tome tal atitude, ele está enfraquecido. Diante disso, poderá delegar sua autoridade às lideranças do seu partido ou de outros da sua coalizão, ou, enfrentar o Congresso numa aventura autocrática.

“A submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial.” (ABRANCHES, 1988. P. 31).

Para o cientista político, é preciso um árbitro adicional e mecanismos de controle institucional que impeçam distorções de ambos os lados, do Executivo e do Legislativo. Abranches cita que a Segunda República carece de tal mecanismo e que na Primeira República, a política café com leite deu conta de equalizar esse desafio de articulação nacional. É importante frisar que o texto é escrito antes da rotinização das instituições democráticas da constituinte de 1988, Terceira República. Dito isso, é mister relatar que o poder Judiciário, encarnado pelo STF, exerceu a função de controle constitucional e até um ativismo judicial desde então. Grosso modo, em muitos casos, o Supremo Tribunal Federal teve o papel de interventor em entraves entre os poderes Legislativo e Executivo, impedindo paralisias decisórias, sobretudo, a partir dos governos do PT (ARANTES, 2006. CHALOUB e LYNCH, 2018. KOERNER, 2018).

Logo, podemos ler a dificuldade de manutenção da coalizão não como um processo incentivado pelo modelo político-institucional, mas uma dificuldade histórica de articulação federal no âmbito regional e partidário. A qual pode ser exemplificada na história da tradição política institucional. No império, com a emergência do Poder Moderador; na Primeira República, na política café com leite; na Segunda República, na ausência de um mecanismo ou ator institucional, o que pode ser percebido como uma brecha para intervenção militar no golpe de 64; e, agora, na Terceira República, o STF como esse árbitro adicional em impasses entre o Executivo e o Legislativo.

“Muitos analistas tendem a interpretar a história institucional brasileira no sentido da inadequação, seja do presidencialismo, seja da representação proporcional, para a estabilidade democrática. Não é, definitivamente, a inclinação do raciocínio aqui empreendido. Ao contrário, sustento que, de um lado, esta tradição político-institucional responde à específica dinâmica social do País. Sua própria heterogeneidade, a ambiguidade e fragilidade das referências nacionais e as contradições a elas inerentes contribuem para firmar esta combinação entre proporcionalidade e presidencialismo de coalizão. De outro lado, não há evidência persuasiva de que a solução parlamentarista ou a representação majoritária, ou mesmo o bipartidarismo, pudessem oferecer salvaguardas suficientes à instabilidade e à exacerbação do conflito”. (ABRANCHES, 1988. P. 32).

Um quadro multipartidário muito fragmentado potencializa esses conflitos e inviabiliza o processo decisório, ou, viabiliza mediante negociações “promíscuas” que ferem a legitimidade de sua representatividade? São questões possíveis, contudo, o que Abranches prefere destacar é que nossas clivagens regionais, sociais, econômicas e culturais são desafios institucionais que antecedem a Terceira República, ou seja, não é um fenômeno exclusivo do presidencialismo de coalizão.

Dito isso, é interessante observar que, por mais de um momento, no decorrer do artigo, o autor cita equívocos em deduções que fazem crer que nosso arranjo político-institucional é responsável por toda uma tensão democrática constante ou instabilidade no governo e, conseqüentemente, cria um ambiente de insegurança institucional. O que naquele trecho recém citado ele se refere como “sentido da inadequação”. Aqui, o que o autor traz como especificidade e os desafios nacionais às instituições brasileiras, na sua maior parte, são aspectos transversais às experiências institucionais na história brasileira, distribuídos, cada um à sua maneira, nas nossas três experiências republicanas.

Retornemos ao artigo para destacar mais alguns pontos de interesse. Ao término do texto, Abranches elenca algumas tendências à luz do momento histórico contemporâneo à escrita, faz uma exposição como “a-b-c-d-e” de cinco perspectivas que influem no processo político-institucional brasileiro. Interessa-nos em especial os pontos “c”, “d” & “e”. Contudo, para melhor entendimento conjectural do próprio artigo em questão, vamos reproduzir textualmente os cinco itens, são estes:

- “(a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais;
- (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais;
- (c) fracionamento partidário parlamentar, entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental;
- (d) forte tradição presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira;
- (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do “equilíbrio constitucional”.” (ABRANCHES, 1988. P. 32).

Por mais que um alto número de partidos não se traduza diretamente em uma fragmentação parlamentar; a tendência (c) parece ser a mais evidente numa análise retrospectiva, contudo, com a “minirreforma eleitoral” de 2016 (NICOLAU, 2020) e sua modalidade de cláusula de barreira vinculada ao desempenho, o cenário descrito parece estar

em vias de transformação mais uma vez. De qualquer forma, o tema da fragmentação partidária como fator de instabilidade institucional está em pauta recorrentemente.

O ponto (d) também é interessante para nossa proposta, principalmente, porque sintetiza o dilema dos conflitos entre Executivo e Legislativo e aponta para uma tradição presidencialista preponderante, ainda que, o debate sobre o parlamentarismo de tempos em tempos volte à baila¹⁷.

No âmbito dessas relações, do Executivo e Legislativo, o ponto (e) sobre a ausência de mecanismos institucionais de resolução de conflito, é uma tendência apontada por Abranches que parece ter sido respondida pela história. Como já dissemos, o poder Judiciário, o STF, exerceu esse papel de árbitro e ator institucional em momentos sensíveis da relação entre Executivo e Legislativo. A tal ponto de ser protagonista no jogo político-institucional e extrapolar seu papel de controle constitucional, exercendo um ativismo político que sugere um desvio funcional sob verniz de combate à corrupção (CHALOUB e LYNCH, 2018. KOERNER, 2018. SANTOS, 2017).

Para além desses três pontos e seus desdobramentos, como também já falamos, o artigo não postula que nosso sistema político e nosso arranjo político-institucional é causa maior, fator preponderante das eventuais instabilidades institucionais e, conseqüentemente, em última análise, de ingovernabilidade de uma maneira geral. O que fica evidente neste trecho a seguir, quando Abranches pretende contrapor sua análise a outras contemporâneas à escrita, em que o sistema político e os partidos eram interpretados como focos de instabilidade institucional: “Porém, muitas análises do caso brasileiro e, sobretudo, a imagem que se tem passado para a opinião pública do País é que nossas mazelas derivam todas de nosso sistema de representação e das fragilidades de nosso quadro partidário.” (ABRANCHES, 1988. P.21)

Por fim, ainda que o esforço comparativo de Abranches tenha tido pouco impacto nas interpretações dominantes sobre nosso sistema político naquele momento, como exposto no capítulo 1, de acordo com o artigo, à época, o Brasil tinha uma fragmentação parlamentar igual à média dos países comparados e, pelo conteúdo da última citação, há, no mínimo, por parte do autor, uma interpretação de avaliação negativa do nosso sistema político perante a opinião pública. Sobretudo, no que diz respeito às leis eleitorais de representação proporcional e à

¹⁷ Por exemplo, o ex-presidente Michel Temer declarou em entrevista, quando exercia o cargo em 2017, que governava de modo “semi-parlamentarista”. Atualmente, em entrevista publicada em 06/04/2022, o político também disse que a grande reforma política do país é o semi-presidencialismo, que nosso presidencialismo não deu certo em nenhuma de nossas experiências institucionais na história, seja na Segunda ou Terceira República.

fragilidade do sistema partidário. Com a leitura integral do artigo, é possível concluir que o “sentido de inadequação” é um pressuposto que o autor pretende problematizar.

Para nossos objetivos de pesquisa imediatos, merece ser sublinhada a tentativa do autor de deslocar o foco da análise institucional das associações das leis eleitorais com a fragmentação parlamentar excessiva. Nesses termos, o texto de Abranches reflete e ilustra o que já expomos no primeiro capítulo sobre esse momento do debate institucional, ele representa uma análise alternativa às análises dominantes de então que eram influenciadas por Bolívar Lamounier e Juan Linz.

Além disso, a preocupação de Abranches com a legitimidade da representação partidária e os seus apontamentos de continuidade dos desafios que infligiram os três modelos institucionais nas três diferentes repúblicas brasileiras, de acordo com nossa interpretação neoinstitucionalista embasada em Hall e Taylor, dão subsídios para aproximar o autor da perspectiva culturalista para explicar as relações entre instituições e comportamento. Além disso, ao se preocupar com as permanências da trajetória institucional anterior, Abranches revela a afinidade da sua análise com os institucionalistas históricos.

3.2. Outros esforços comparativos

Em 1994, após a votação do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, Wanderley Guilherme dos Santos, em “Regresso: Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico”, oferecia um estudo comparativo que rebatia analistas políticos e reportagens na imprensa, as quais bradavam contra o sistema de representação proporcional, o número de partidos e a obrigatoriedade do voto (SANTOS, 1994).

Vale destacar que, além das comparações que faz com outras democracias proporcionais, alegando que elas tendo passados majoritários e distritais aderiram à representação proporcional para responder aos anseios sociais de representação política, que ocorria de maneira ineficaz no sistema antecessor, também, faz considerações sobre a importância da livre competição parlamentar em contextos de muitas clivagens e conflitos sociais, caracteriza isso como reflexo da sociedade. “Domesticar” tais tendências seria inevitavelmente contrário aos preceitos democráticos.

“Também é analiticamente incorreto sustentar que elevadas taxas de fragmentação (que independem, como se mostrou, do número de partidos) comprometem a governabilidade. Índices de fragmentação indicam, em primeiro lugar, diferentes graus de equidade na distribuição de poder parlamentar, ou seja, maior ou menor

democratização. Na ausência de outras variáveis, elevadas taxas de fragmentação apontam para existência de governo por vias de negociação, antes que ingovernabilidade” (SANTOS, 1994. P.10).

Também nesse sentido, à época, o autor demonstra dados atualizados sobre fragmentação partidária, estimativas semelhantes às que estavam no artigo de Abranches de 1988, só que em forma de uma média geral nos governos pós-1945. Tal como, dados sobre a fragmentação brasileira de 1945 até 1990.

Mantendo o padrão dos resultados de Abranches em 1988, no primeiro índice de fragmentação média pós Segunda Guerra, o Brasil se equipara a média dos outros países comparados, sendo ainda, um pouco inferior a “países secularmente estáveis” (SANTOS, p.12. 1994), como Finlândia, Dinamarca, Suíça, Holanda e Suécia. Porém, no índice nacional histórico, em 1990, a fragmentação brasileira apresenta resultados condizentes com os padrões desses países. Além disso, demonstra que, nesse mesmo ano de 1990, os partidos efetivos, que controlavam mais de 5% da câmara, foram 9, a média dos países que menciona ficou mais próxima de 5¹⁸. Lembrando que nos dados de Abranches, em 1988, eram 4, como foi, também, no Brasil entre 1946 e 1962, na Segunda República, ressalta Wanderley Guilherme dos Santos.

O autor do texto também destaca que o número de partidos, efetivos ou não, “varia ao longo da vida política das democracias e conforme a inclinação do eleitorado, juiz insubstituível da ascensão e queda, esplendor e miséria, de partidos e de políticos” (SANTOS, p.13, 1994). Poderíamos acrescentar a extensão territorial e suas clivagens regionais e culturais como variáveis que devem ser consideradas para maior variedade de partidos, o que já reiteramos. É exatamente nesse sentido que Santos contesta a quem ele denomina de “doutrinários”, os críticos da representação proporcional e da fragmentação partidária à época.

“De saída, a associação entre representação proporcional e fragmentação do eleitorado só não é redundante porque, pior, inverte a direção real da causalidade. Em realidade, o eleitorado não se fragmenta, fragmentando o parlamento dele derivado, por causa do sistema proporcional. Justo o oposto, o sistema proporcional justifica-se precisamente por captar a dispersão de preferências do eleitorado. O sistema revela, não produz o espectro de cristalização eleitoral. Um parlamento constituído por via proporcional é praticamente uma xerox da cara do eleitorado. Ao contrário, um parlamento majoritariamente fabricado é um artefato do legislador e seu filho bastardo” (SANTOS, p.12. 1994).

O receio do regresso oligárquico de Santos consolida-se mesmo sem a reforma requerida para época em 1994, já que, como citamos anteriormente, atualmente, há a vigência da cláusula de barreira, o que molda a representação partidária parlamentar de uma maneira artificial. Não

¹⁸ Média calculada com base nos dados dos países que o autor expõe no parágrafo em questão, são eles: Bélgica, 7 partidos efetivos; Dinamarca, 5; Holanda, 4; Noruega, 3; Suécia, 4; Suíça, 6.

obstante, a citação anterior é interessante, porque, à época, segundo o levantamento feito pelo autor sobre fragmentação partidária, não havia evidência empírica que sustentasse as críticas rebatidas por Santos, apesar de serem propagandeadas.

Naquela obra, desde a introdução e do capítulo inicial, Wanderley Guilherme dos Santos deixa explícito que há uma campanha de reforma político-institucional em curso perante a opinião pública, que carece de estudos empíricos comparados, estudos esses que é o que se dispõe a fazer. Portanto, assim como destacamos o pressuposto do “sentido de inadequação” para Abranches, ressaltamos estes trechos a seguir.

“As acusações contra as instituições são ralas, mas a imprensa as repete em editoriais com absoluta falta de decoro jornalístico. O apuro da linguagem substitui o compromisso com os bons costumes. Os beneficiários da nova ordem serão os oligarcas modernos, mas os acadêmicos, tão rasos quanto seus argumentos, asseguram que será o povo... ..Valem-se os participantes deste pró-regresso de pompa e solenidade para melhor sonegar relevantes informações ao público atento. Outros buscam reforçar hermenêuticas institucionais de péssima inspiração com pitadas de arrogância dogmática. Terceiros, enfim, fabricam estatísticas e inferências espantosamente comprometedoras... E assim, empresários, jornalistas, políticos, cientistas sociais, em coincidência promovida por afinidades oligárquicas, vêm defendendo complexo conjunto de reformas: introdução do voto distrital misto, redução do número de partidos, extinção do voto obrigatório e correta representação dos estados na Câmara Federal” (SANTOS, p. VII, p.1 e p.5. 1994).

Com a leitura desses trechos, mais uma vez, nós reforçamos a ilustração do ambiente intelectual/ teórico e do debate público apresentado no capítulo anterior. Segundo Santos, uma análise institucional não pode se basear em pesquisas de opinião pública, como muitas vezes na nossa história a imprensa tenta reportar (SANTOS, P.4. 1994), essa colocação do autor na publicação que estamos tratando reflete bem a o grau de extensão e circulação da temática institucional no período.

Para Santos (1994), a imposição da cláusula de barreiras e outros dispositivos institucionais para tolher a representação partidária tem natureza oligárquica. No longo prazo, parece produzir uma competição artificial do jogo político-institucional representativo, o que vai na direção contrária das demandas políticas históricas represadas no processo de formação social brasileiro, como já ressaltava Abranches (1988).

Na linha do argumento exposto pelo autor nessa obra, a possível competição partidária “viciada”, produzida artificialmente pela cláusula de barreira ou por reformas nas leis eleitorais, também, pode dar margem para a reivindicação de representatividade exclusiva e, nesse caso, no limite, um jogo partidário institucional fechado para renovação política mais ampla e orientado para um “regime oligárquico-representativo” (idem, p.23). Um monopólio ou oligopólio da representação política. Na ocasião, Santos (1994) chega a advogar legitimidade

até para uma representação parlamentar individual sem partido, dizendo que caso um político assim fosse eleito pelo voto popular seria beneficiário da mesma legitimidade do que seus pares partidários. Contudo, para nosso intuito, o que cabe salientar é a preocupação do autor em proteger a representação política e partidária ainda no berçário da Terceira República, recém-nascida, de uma reforma, ou melhor, uma espécie de contrarreforma no processo de redemocratização brasileiro inaugurado em 1988. Para tal, ele segue o padrão metodológico de comparações das fragmentações parlamentares em outras democracias, posteriormente, faz uma revisão histórica de outras democracias mais antigas que, segundo ele, como o Brasil da época, em seu passado, já caíram na tentação demiúrgica (esforço realizado no segundo capítulo da obra em questão). Como se reformas, engenharias institucionais fossem milagrosamente capazes de produzir e alterar qualquer comportamento individual/ coletivo desejado e indesejado.

No início do segundo capítulo, em que trata desses processos históricos de democratização, o autor já destaca que quando analisamos questões sociais e políticas a imprevisibilidade oriunda da subjetividade dos agentes não pode ser ignorada, por maior que sejam as tentações demiúrgicas de alguns atores políticos em modelar a sociedade. Assim como Hall e Taylor mencionam que os institucionalistas de escolha racional dotam os atores de certa clarividência ao responderem como surgem as instituições, como se previssem o futuro, no mesmo sentido, Santos (1994) faz uma crítica aos que pensavam que reformas institucionais tinham o poder de resolver todos os problemas políticos brasileiros. “O encaixe do quebra-cabeça institucional é algo cujo segredo ninguém decifra antes de que o mesmo encaixe ocorra e, por isso, não há como desenhá-lo com anterioridade conceitual. O ajuste institucional, como fato, é simultâneo ao ajuste institucional, enquanto sistema de conceitos” (SANTOS, p.22. 1994).

Além de aproximar sua análise institucional das perspectivas culturalistas de explicação e da perspectiva de instituição mais afinada com os institucionalistas sociológicos, Wanderley Guilherme dos Santos faz essa colocação a fim de preparar o leitor para o exercício que realizará na sua sequência argumentativa do capítulo da obra em questão. No exercício realizado, o autor pretende demonstrar como a transição das monarquias para os governos representativos se deu de forma gradual e nem sempre como a antevisão dos atores envolvidos. Em um primeiro momento, a transição se deu para as oligarquias representativas, só posteriormente, foram se transformando em democracias representativas. Durante essas transformações, duas características iniciais serviam de indicadores do processo de democratização do regime representativo: “a elaboração de uma constituição... e a consagração do princípio de que os

ministros e homens de governo em geral eram responsáveis por seus atos perante o parlamento e o Judiciário” (SANTOS, p.23. 1994).

Contudo, essas inovações ainda não diziam respeito a quantidade de representantes nem como quem seriam eles, tal como, se existiam pré-requisitos para participação e representação política. Nesse contexto, a oligarquia-representativa se mantinha: “requisitos de renda, idade, condição civil, educação sexo, religião e cor foram ideologicamente transformados em solenes princípios da cesta básica conservadora para manter o acesso ao governo desimpedido apenas para limitado número de pessoas” (SANTOS, p.24. 1994).

De certa forma, em sua breve revisão sobre o processo de democratização em alguns países europeus, como Áustria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça e Holanda, Santos dá exemplos de como as instituições democráticas nesses países foram se consolidando com as quebras dessas barreiras à participação e à representação política que caracterizavam as oligarquias-representativas. “A gradativa institucionalização da democracia representativa, partidária e eleitoralmente competitiva, consumiu nada menos que um século e meio europeu, exigindo a extinção por etapas daquelas “barreiras à entradas”, processo histórico por vezes violento, sempre doloroso e, amiúde, fabricante de surpresas e imprevistos” (SANTOS, p.24). Segundo o autor, nessas diferentes trajetórias de democratização, três tipos de problemas aparecem recorrentemente.

O primeiro deles é sobre a igualdade de competição e seleção, barreiras à participação, seja para votar ou se candidatar, o que Santos descreve como problema de justiça alocativa. O autor exemplifica esses problemas com a preocupação contemporânea sobre o financiamento das campanhas. A segunda linha problemática recorrente é sobre o “debate secular entre diferentes sistemas eleitorais” (SANTOS, p.24. 1994), o que o autor se refere como questões de justiça distributiva e se relaciona como os votos são traduzidos em cadeiras. A terceira cadeia de problemas se relaciona com a autonomia dos representantes, o que Santos descreve como simetria representativa e, grosso modo, trata da qualidade da relação representante-representado e representante-partido. Santos exemplifica esses últimos problemas com os debates entre mandato imperativo e mandato virtual, tal qual, com debates sobre fidelidade partidária. Nós poderíamos acrescentar disciplina partidária também.

O autor ainda problematiza as trajetórias daquelas democracias com mais um componente, como fruto da complexificação da divisão do trabalho das sociedades modernas, os grupos de interesse e, conseqüentemente, os grupos de pressão. Eles podem interferir no ideal de igualdade de condições para participação (problemas de justiça alocativa), através de

financiamentos preferenciais, e na simetria representativa, exercendo influência sobre os partidos e os representantes individualmente.

Sobre o primeiro conjunto de problemas, de justiça alocativa, Wanderley Guilherme do Santos expõe que a maioria dos obstáculos que imperaram durante as oligarquias-representativas foram derrubadas quando as táticas de compras de voto e voto de cabresto já não tinham tanta eficácia. Até então, sob vigência das barreiras, segundo o autor, as eleições eram viciadas e a situação de dependência econômica do reduzido contingente de eleitores dos candidatos seria descrita de melhor forma como competição econômica e coação do que uma competição partidária. Entre parênteses, Santos (1994) faz questão de sublinhar que “os partidos como conhecemos serão inovações institucionais posteriores à ampliação da participação eleitoral, como efeito desta” (SANTOS, p.25. 1994). Nesse sentido, o que o autor quer mostrar é que: “Todas as democracias estáveis contemporâneas foram, em seu início, oligarquias corruptas e viciadas. O antídoto para a corrupção consistiu justamente no alargamento da participação” (SANTOS, p.26. 1994).

Santos faz essa digressão à história da evolução do voto universal no contexto europeu para demonstrar como as democracias-representativas não são fruto de intenção premeditada de atores previdentes ou produto de “engenharia iluminista” (SANTOS, p.28. 1994), elas são obra de processos lentos e imprevisíveis. Por exemplo, Santos considera como a última barreira ao voto derrubada a proibição do voto feminino, o que caracteriza o sufrágio universal completo, essa conquista só foi institucionalizada no século XX nos países europeus¹⁹ que ele observa. Nessa rota, ele percebe que a partir da institucionalização da responsabilização parlamentar até o sufrágio universal completo, os países levavam em torno de 50 anos no mínimo, alguns foram mais lentos e demoraram pouco mais de um século para concluir tal itinerário, como foi o caso da Holanda (104 anos). Além disso, em geral, esse caminho até o sufrágio universal completo era acompanhado da substituição do sistema de representação distrital-majoritário para o sistema de representação proporcional.

Sob a ótica dos problemas de justiça alocativa, a revisão de Santos sobre o percurso de oligarquia-representativa à democracia-representativa traz à tona alguns aspectos que esse autor pretende sobressair, nas palavras do próprio:

“Retiro algumas lições da evolução institucional da democracia. Primeiro, que sua forma atual resultou de sedimentação e enraizamento históricos, antes que engenharia iluministas, doutrinária e sectária. Segundo, e ao contrário do que sustentam os falsários institucionais, o sistema de eleição proporcional sistematicamente substituiu o oligárquico distrital-majoritário na esmagadora das democracias contemporâneas. É

¹⁹ Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça. (SANTOS, p.27. 1994).

a participação ampliada e a competição efetiva que levam a isso. Finalmente, sabe-se que a cara das democracias europeias não foi preconcebida por nenhum doutrinário, mas resultou inesperadamente e por destilação vagarosa dos conflitos reais” (SANTOS, p.28. 1994).

Nessa linha, o autor adiciona ao seu argumento a compreensão de que a estabilidade dos modelos de parlamentarismo monárquico, como era o caso da Suécia, Noruega, Holanda, Dinamarca e Bélgica, foram engendrados e se estruturam como se apresentavam contemporaneamente graças a três cálculos de má fé política. Dessa forma, Santos está dotando tais trajetórias institucionais desses países com ainda mais imprevisibilidade e aleatoriedade, é um esforço para desmistificar as expectativas milagrosas sobre as engenharias institucionais que o aproxima das análises dos neoinstitucionalistas históricos, nesse caso, já que ressalta as contingências do surgimento e das modificações das instituições. Voltemos ao texto em questão.

Retomando o ponto de Santos (1994), sobre o modelo estável de parlamentarismo proporcional e monárquico ter sido produzido a partir de cálculos de má fé. De maneira genérica, o que Santos pretende enunciar com sua exposição é o caráter conflituoso e de disputa que levaram os oligarcas a democratizar o poder, as concessões democráticas são como um meio estratégico para se proteger, para, em contrapartida, conservar o que podiam do que restava das suas posições privilegiadas.

“Nenhum monarca converteu-se às virtudes da democracia parlamentar (que, aliás nem existia), e, por isso, abdicou do arbítrio que dispunha” (SANTOS, p.29. 1994). Para o autor, fatores como a urbanização, a industrialização, o inconformismo dentro e fora das câmaras de representação, tal como, o temor da “repetição” da Revolução Francesa constituíram pressões que induziram os monarcas sobreviventes a “deixar que se fossem os dedos do poder para que conservassem os anéis da riqueza e do status social” (SANTOS, p. 29. 1994). Sendo assim, Santos nos traz uma dimensão mais defensiva do que concessiva e compreensiva da ação das oligarquias como atores políticos. Suspendem-se algumas barreiras à participação e representação com os olhos voltados para os riscos que tais manutenções podiam desencadear.

Com isso, ele pretende reconstituir os institucionalismos daqueles países dando uma nova perspectiva sobre as motivações dos atores à época, o que, também, promove novas possibilidades de interpretação e significação das origens e das transformações institucionais naqueles países, como também, nas democracias-representativas de maneira mais geral. Observando por essa lente, as transformações democráticas que destituíram as oligarquias-representativas foram compostas a partir de tensionamentos políticos que subsidiaram as ações e as estratégias dos atores.

Diante desse contexto, o comportamento dos atores se revela como movimentos de contra-ataque, contrarreforma, de estratégias relacionais aos possíveis movimentos de outros atores da disputa. Mais uma vez, um enfoque analítico que aproxima Santos (1994) dos institucionalistas históricos e da percepção destes sobre grupos rivais em conflito pela apropriação de recursos, como vimos no nosso capítulo 1, de acordo com a revisão do artigo de Peter Hall e Rosemary Taylor.

Da mesma forma, Santos aponta para um cálculo de má fé por parte das esquerdas, dos sociais-democratas, que contribuíram não intencionalmente para essas transformações democráticas. Segundo Santos, inicialmente, os socialistas tinham como objetivo “a substituição total da ordem econômica capitalista e do próprio sistema representativo” (SANTOS, p.29. 1994). Contudo, conforme os socialistas foram se adequando à organização partidária do sistema representativo e as barreiras eleitorais foram sendo suspensas, tal como, com os aumentos significativos do eleitorado e a escalada de votos conquistados pelos partidos socialistas, as estratégias das esquerdas socialistas se transformaram.

“Em plena vigência do sistema distrital-majoritário, da tirania da maioria, maioria que, conforme Burke, deve exercer o poder com toda a força do Estado, a esquerda calculou virar maioria e promover tirânica, legal e parlamentarmente, a revolução que desejava. Tornou-se social-democrata” (SANTOS, p.29 e 30. 1994).

Segundo Santos, sinteticamente, esse quadro provocou uma reação conservadora por parte das elites oligárquicas. Nesse mote, a adoção dos sistemas eleitorais proporcionais foi pleiteada como antídoto a uma eventual tirania da maioria do proletariado, que poderia ser promovida sob arranjos distritais-majoritários. Essa reação oligárquica, um tipo de movimento de “contrarreforma” patrocinado pelas elites conservadoras a favor do sistema de representação proporcional, caracteriza o último cálculo de má fé que indiretamente foi constitutivo de um mecanismo institucional democratizante, segundo Santos.

Com esses argumentos, Wanderley Guilherme dos Santos se contrapõe às ideias dominantes à época, em que o sistema proporcional era objeto de críticas; se contrapõe à crença de “fórmula mágica” atribuída às reformas; se contrapõe a ideia de que a realidade social e o comportamento humano são passíveis de modelamento através de instituições estritamente formais e intencionais. Nessa perspectiva, seu argumento é convergente com a perspectiva dos institucionalistas sociológicos e históricos, pois estabelece à agência dos atores propriedades que extrapolam o crivo da razão instrumental e objetiva voltada para fins e meios, do agir estritamente estratégico.

“Ninguém pode antecipar os desdobramentos de uma prática institucional nova. A face democrática do parlamentarismo europeu foi consequência subversiva de três extraordinários e benditos cálculos de má-fé política, livres do construtivismo dos arquitetos da desordem” (SANTOS, p. 31. 1994).

Nesses termos, de acordo com a descrição de Santos, a universalização completa do voto, as derrubadas das barreiras à participação, a participação política ampliada resultou em gigantescos mercados de votos. O custo da competição ficou cada vez mais elevado, assim, o problema de justiça alocativa da compra de votos passou ao financiamento espúrio de campanhas. A partir desse entendimento, Santos destaca que os sistemas eleitorais nada interferem na desigualdade de oportunidades competitivas.

“A razão suficiente para que o sistema eleitoral não seja relevante nessa matéria é de clara inteligibilidade: no sistema proporcional o **número absoluto de votos** necessários é, em princípio, elevado; no sistema majoritário o **número de mandatos em disputa** por distrito é reduzido e ambos os mecanismos tornam o custo da competição elevadíssimo” (SANTOS, p. 32. 1994).

O custo eleitoral, tanto no sistema proporcional quanto no distrital-majoritário é alto, logo, desigualdades de competição que degeneram em problemas de justiça alocativa nesta seara não são questões circunscritas às alterações no sistema eleitoral. Além desse destaque, Santos sublinha que mesmo que existam leis para prevenção de certos crimes, isso não impede os crimes de ocorrerem, tal como, ele atenta para o fato de que uma lei “pega” não pelo temor punitivo que ela gera em caso de infração delituosa, mas pela credibilidade sólida que ela transmite aos que a ela se submetem. Diante disso, o autor afirma que é preciso admitir uma política do humanamente possível, nenhuma legislação é perfeita, sendo assim, “o que importa aqui é deixar que a comunidade a escolha e que se assegure sua execução tão exemplarmente quanto possível” (SANTOS, p.33. 1994). Dessa forma, ele desloca o imperativo da falta de legislação como problema de aplicação. Indiretamente, o autor dá enfoque à questão subjetiva da agência humana, em vez da estrutura coercitiva externa representada pela força da lei.

“Finalmente, qualquer legislação que venha a ser escolhida, e por melhor que seja executada, ela será em maior ou menor medida fraudada. A culpa, entretanto, estará menos na lei, e por certo não na democracia, mas seguramente na fragilidade humana diante das tentações” (SANTOS, p.33 e 34. 1994).

Após essas ponderações sobre os alcances de uma lei, Santos passa a refletir sobre a simetria de representação, a qual, no limite, diz respeito à autonomia decisória do representante em relação ao representado e em relação à organização partidária.

O autor relata que não foi fácil abolir a ideia de democracia direta, em decorrência disso, o tema sobre a relativa autonomia dos representantes desencadeou no debate sobre mandato imperativo e mandato virtual. Grosso modo, o mandato imperativo impõe fidelidade absoluta

aos interesses dos representados, quando essa exigência não é cumprida, mediante um contingente mínimo, o mandato do representante pode ser destituído.

Já o mandato virtual, esse confere autonomia ao representado “para legislar conforme o que julgue ser o maior bem para o maior número, parece responder, adequadamente aos desejos de uma democracia representativa que seja tanto quanto possível, próxima da democracia direta de participação permanente” (SANTOS, p.35 e 36). Com a extinção do mandato imperativo, um substituto mecanismo institucional surgiu nas instituições contemporâneas, o *Recall*. “Com esta inovação institucional resguardam-se, simultaneamente, os direitos do representante de obrar conforme sua consciência, na defesa geral, e o poder originário dos eleitores - que era o que queria se resguardar com o mandato imperativo” (SANTOS, p. 36. 1994).

A ramificação do debate da simetria representativa sobre a fidelidade partidária é onde Santos sugere que o Brasil enfrenta problemas que são derivados de estímulos da lei eleitoral. De certa forma, o que Santos chama atenção é que no nosso sistema proporcional, apesar de não haver a transferência de votos no formalismo legal, há a incidência de ocorrências informais, já que, à época, muitos candidatos concorriam por um partido e depois trocaram de legenda. Vale destacar que esse trânsito entre partidos foi coibido posteriormente e esse destaque feito por Santos à época não se aplicam nas condições atuais das nossas instituições políticas, contudo, podemos dizer que foi um quadro que fez parte desses primeiros anos da Terceira República.

Enfim, Santos passa a refletir sobre o último ponto problemático atrelado ao desenvolvimento da democracia representativa sugerido por ele, a questão das organizações como partidos e os grupos de interesse se oligarquizar e de alguma forma gerar problemas de justiça alocativa e de simetria representativa.

Sobre esse quadro, o autor o descreve como paradoxo da representação nas sociedades de massa. A divisão do trabalho especializado, os grupos de interesses, até então, tidos como benéficos para organização social e política condizente com a ordem democrática representativa, também, passam a ser possíveis fontes de assimetrias de poder e representação. Diferente do que teóricos modernos esperavam, papel dos grupos de pressão extrapolam as expectativas de só agir como reação às questões postas em conflito no debate público. Segundo Santos, essas organizações não se dissolvem após resoluções, ganham vida própria e permeiam a política institucional democrática mesmo quando não são instados.

“Ao atingir esta etapa, as organizações que personificam grupos de interesses transformam-se em ameaça real à violação do princípio de justiça alocativa, na medida em que, via financiamento, ou corrupção parlamentar, alteram a igualdade de oportunidades e pervertem a simetria da representação, tanto do representante quanto

dos partidos em relação aos representados. Uma legislação preocupada com a lisura dos procedimentos eleitorais e parlamentares não poderá deixar, por conseguinte, de avaliar os lobbies e outras formas de representação de interesses especiais” (SANTOS, p.39. 1994).

A conclusão de Wanderley Guilherme dos Santos nos induz a considerar outras variáveis que interferem nos princípios da justiça alocativa, as quais podem ter mais impacto na qualidade das instituições democráticas brasileiras que a obsessão com as leis eleitorais à época. Algumas dessas variáveis seriam o financiamento de campanha, grupos de interesse e pressão, em suma, formas de representação de interesses especiais como a prática dos *lobbies*.

Ainda segundo Santos, apesar da sua menção a transferência de votos, mediante o paradoxo da representação em sociedades complexas, a representação proporcional é melhor que majoritária, que é sectária. De maneira geral, o autor tenta frisar é que o que torna um sistema político menos vulnerável não é qualquer legislação em particular. Nesse sentido, a conclusão do autor parece apontar para cultura política, não há esperanças miraculosas sobre possíveis camisas de forças legais. Para ele, o debate da facticidade e da validade, se uma lei “pega” ou não, está mais em sintonia com o espírito das leis do que com sua espada. Genericamente, uma cultura cívica que subsidia a adesão convicta a um conjunto de normas. Esses parâmetros dizem se uma lei pega ou não, não sua boa intenção. Concluindo sua linha de pensamento, o autor destaca que enquanto pensarmos que problemas políticos, parlamentares e eleitorais serão resolvidos exclusivamente mediante leis, eles não serão.

Para nosso interesse de pesquisa, nós podemos ressaltar que a obra em questão de Wanderley Guilherme dos Santos procura se contrapor às ideias predominantes no debate institucional à época. Em seu enfoque institucional há o predomínio da perspectiva cultural, aproximando-o tanto dos institucionalistas sociológicos como dos institucionalistas históricos. O esforço comparativo por Santos nessa ocasião é mais denso que o apresentado no artigo de Abranches, além disso, em alguns momentos, no decorrer da obra, ele parece questionar os pressupostos da ação política estritamente racional e orientada para fins objetivos. Fato esse que coloca sua obra em posição de estranhamento com o enfoque dos institucionalistas da escolha racional.

Em ambos os autores podemos notar uma escrita preocupada em fundamentar suas análises de uma perspectiva comparada. Essa preocupação metodológica se insere no contexto descrito no primeiro capítulo, de predominância das análises institucionais que postulavam instabilidade ao presidencialismo de coalizão, sobretudo, pela fragmentação parlamentar proporcionada pelas leis eleitorais. Em nossa revisão, nós destacamos momentos em que os

autores se opõem a uma interpretação corrente, no sentido de inadequação do nosso sistema político para uma democracia estável.

Além disso, os textos analisados neste capítulo ressaltam o contexto histórico de reabertura das instituições democráticas como uma condição fundamental das suas análises institucionais. Nesse sentido, tanto a trajetória institucional anterior de exceção e a necessidade do respaldo de uma cultura política para subsidiar o enraizamento e a institucionalização de um sistema partidário condizente com a heterogeneidade social são variáveis indispensáveis para compreensão dos dilemas e desafios institucionais brasileiros.

Em sintonia com os institucionalistas históricos e a perspectiva cultural para explicar a relação entre instituições políticas e indivíduos, outro ponto relevante do texto de Wanderley Guilherme dos Santos, é a sua menção a tentação demiúrgica da lei, com isso, ele não só se contrapõe à ideia de inadequação do presidencialismo de coalizão, mas, também, à perspectiva estritamente estratégica sobre como as instituições afetam o comportamento dos atores. Já que, de certa forma, o que faz uma lei funcionar não é a boa intenção do legislador, mas a adesão e o convencimento individual dos atores submetidos a ela, o que é uma condição mais subjetiva que racional. Nessa argumentação, ele nos mostra como países europeus de democracia mais antiga evoluíram de oligarquias às democracias representativas não como fruto de engenharia institucional, mas de sucessivas e graduais concessões à participação política pelas estruturas assimétricas de poder dominante.

Nesse sentido, os dois autores ressaltam os riscos de tentar se reproduzir artificialmente um sistema partidário menos fragmentado. À época, de certa forma, nos seus esforços comparativos e historiográficos, eles procuram subverter a interpretação de traduzir fragmentação partidária em problemas de governabilidade e má eficiência das instituições em seus processos decisórios legislativos. Em última análise, no âmbito dos estudos legislativos, ambos tentam contrapor a visão distributivista, em que o interesse individual se sobrepõe ao partidário. Como citamos acima, Santos chega a ir mais longe, ele sugere que um candidato de si mesmo, um representante sem partido gozaria da mesma legitimidade que seus pares partidários. Nesses termos, esse autor problematiza os argumentos dominantes distributivistas por outra via, que não a baseada na fragilidade do sistema partidário.

Sob essas orientações teóricas, as publicações que analisamos neste capítulo poderiam ser lidas por Palermo como obras que correspondem ao enquadramento da dispersão do poder decisório legislativo produzindo governabilidade, como foi visto no nosso capítulo 1. À época, as publicações se contrapunham aos autores do primeiro e do segundo enfoque de Palermo, os

quais pleiteavam dispersão e concentração do poder decisório produzindo ingovernabilidade, respectivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, nós faremos alguns destaques sobre o conteúdo da dissertação e ensaiaremos algumas reflexões, relacionando-as com a conjuntura política contemporânea. Desse jeito, relembando, conforme a classificação de Palermo, os textos que analisamos se dividem em duas duplas de autores, dois estrangeiros e dois brasileiros. Uma delas são os que analisam as instituições brasileiras produzindo dispersão de poder decisório e ingovernabilidade (Sartori e Mainwaring), a outra díade (Abranches e Santos) encara as instituições brasileiras funcionando sob a dinâmica de dispersão do poder decisório e governabilidade.

Sobre as perguntas neoinstitucionistas de Hall e Taylor, que dizem respeito à influência das instituições e ao comportamento dos atores, Abranches, Santos e Sartori se aproximam. À vista disso, com suas análises institucionais, eles respondem a essas perguntas de uma perspectiva culturalista. Por outra via, Mainwaring está inclinado a respondê-las da perspectiva da calculadora. A seguir, veremos algumas implicações constitutivas desses modos de análise institucional dos textos que revisamos.

Sartori não vê com bons olhos o presidencialismo brasileiro e de uma maneira mais geral. Contudo, também não crê que o parlamentarismo puro seja uma boa alternativa para regimes democráticos. Ao longo de sua exposição, esse autor destaca que os modelos parlamentaristas aclamados como eficientes não são modelos puros. Em sua fundamentação teórica, ele sustenta seus argumentos apontando que a concentração de poder configurada no poder Legislativo ou no poder Executivo, de maneira não contrabalanceada, é indesejável, seja no presidencialismo puro ou no parlamentarismo puro. Também, por isso, ele dedica um momento em especial no seu texto para discorrer sobre possíveis formas de partilha do poder, em contraposição aos modelos puros que instituem a cisão entre os poderes Executivo e Legislativo.

Expressando-nos de forma mais simples, podemos dizer que o parlamentarismo puro se distorce em dispersão do poder decisório, um governo de assembleia inclinado a impasses e paralisias, e, no caso do presidencialismo puro, a distorção iminente se afigura como concentração do poder decisório, autoritarismo e práticas de governo autocráticas. Sobretudo, no caso brasileiro, que à época da publicação estava sob a expectativa do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo; o autor destaca que, apesar de não crer na eficácia do presidencialismo brasileiro, uma empreitada parlamentarista seria uma aventura pior, tendo em visto o nosso frágil sistema partidário. Nesse sentido, o autor vai mais longe e condena a

alternativa parlamentarista na maioria dos países sul-americanos. Segundo ele, na região, os poucos países em que havia sistemas partidários adequados ao parlamentarismo tinham seus arranjos políticos estáveis. À época, o autor cita a Argentina, o Chile e a Venezuela apenas, como destacamos na citação que expomos no nosso capítulo 2.

De forma bem genérica, a cultura política personalista e as heranças autoritárias expressas nos populismos sul-americanos dificultariam a consolidação de sistemas partidários adequados ao parlamentarismo. Nesses termos, os presidencialismos teriam mais organicidade à cultura política local. Como vimos, a análise institucional desse autor dá protagonismo ao contexto, o que ele entende pela amálgama de sistema eleitoral, sistema partidário e cultura/tradição política ou grau de polarização. Nesse mesmo sentido, o autor frisa que a consolidação de um sistema partidário não se dá a partir do modelo político, o enraizamento e a consolidação dos partidos extrapolam o âmbito do arranjo institucional de governo. Como exemplo, ele cita o caso brasileiro, em que o sistema eleitoral (leis eleitorais) e a tradição política correlacionam-se com as condições qualitativas ruins do sistema partidário.

Também, o autor destaca que os partidos adequados às instituições num presidencialismo ou num parlamentarismo devem estar longe dos extremos de esquerda e direita. Para ele, o ideal é que o sistema partidário esteja alinhado ao centro em ideologia, em prática e em agenda. Um dos trechos que destacamos no capítulo 2 deixa evidente essa orientação do autor, quando ele discorre sobre a importância da representação proporcional para a recepção dos partidos religiosos católicos e dos partidos socialistas no parlamentarismo britânico.

Além disso, também vimos que o texto ressalta as problemáticas atreladas ao presidencialismo puro, até mesmo, no seu modelo mais aclamado, o estadunidense. Mesmo por lá, no bipartidarismo, o presidencialismo perde sua força programática e de agenda frente aos interesses eleitorais locais. Nessas condições, a dispersão do poder decisório concentrado formalmente na posição institucional do presidente acontece mesmo sem um parlamento multipartidário. Por conseguinte, da mesma forma, dependendo do grau de polarização da conjuntura em questão, a heterogeneidade de interesses a serem articulados pelo Executivo independe do número de partidos.

Ainda que o autor faça uma especial menção ao presidencialismo americano para apontar o que identifica como falhas estruturais no presidencialismo de uma maneira geral, em sua análise institucional, há uma proposição fundamental que está implícita. Trata-se da ideia de que as instituições sociais precedem e condicionam o sucesso das instituições formais, essa é uma premissa argumentativa chave para a qualificação que o autor faz sobre bom ou mau

desempenho, tal qual, para a acomodação e, conseqüentemente, para a estabilidade institucional. Nesse âmbito, Giovanni Sartori se aproxima do texto que analisamos de Wanderley Guilherme dos Santos (1994), quando este último autor sugere que a estabilidade das instituições não virá por intervenção legal de qualquer reforma sem que haja “o espírito” daquelas leis já socialmente assentado. Uma perspectiva que dá ênfase às explicações culturais para responder às questões sobre o comportamento dos indivíduos e as influências das instituições formais.

Diante disso, também, sua análise institucional dá protagonismo à dimensão da legitimidade das instituições na sua manutenção e, conseqüentemente, na sua estabilidade, como já mencionado. A partir dessa constatação do autor, nós podemos perceber a carga de adjetivação que ele dá às instituições democráticas liberais no Brasil e no continente sul-americano, independente do sistema político em si. Inclusive, essa valoração fica mais pronunciada quando ele sublinha suas preocupações com o desenvolvimento da vídeo-política em países como o Brasil, que já são marcados pela cultura personalista e antipartido.

Além disso, no excerto que selecionamos sobre esse comentário do autor, nós podemos ler que sua preocupação com a vídeo-política é motivada pelas eleições recentes no Brasil e no Peru. À época, respectivamente, Fernando Collor e Alberto Fujimori foram os vitoriosos. Para Sartori, ambas as campanhas já tinham demonstrado a urgência dessa problemática da forma vídeo-política. No mais, o que queremos sublinhar são os valores institucionais democráticos que o autor estipula como alvo e que, a seu ver, o Brasil não tinha condições objetivas de atingir naquele momento.

Como tentamos sublinhar ao logo dessa exposição final, Sartori valoriza a condição contextual e, com isso, revisita discussões sobre a legitimidade das instituições. Seguindo essa linha de pensamento, Sartori dispõe o seguinte encadeamento lógico: independente do sistema político, para além de ele ser misto ou puro, o desempenho das instituições democráticas depende de um quadro partidário que se oponha às práticas personalistas e seja coeso, disciplinado e respeite as regras do jogo. Além disso, fatores como polarização, tradição e cultura podem interferir na estabilidade e eficácia das instituições. Ao se fundamentar dessa forma e, ao mesmo tempo, apontar que nem o Brasil e nem a América Latina teriam sistemas partidários adequados ao parlamentarismo de forma categórica²⁰, a análise de Sartori nos induz

²⁰ Como fica evidente neste exemplo que destacamos no capítulo em que tratamos do texto, quando ele fala da possibilidade de o Brasil produzir um governo parlamentarista eficaz:

“Caso eu viesse a presenciar semelhante acontecimento, poderia igualmente esperar que o sol deixasse de nascer amanhã” (SARTORI, p.12. 1993).

ao mesmo destino da teoria da modernização. Assim, nossas heranças históricas não estariam à altura das culturas políticas secularizadas que consolidaram os sistemas “modelo ideal” em outros países, nesse caso, os modelos de sistemas partidários.

Contudo, para ser justo com o autor, é importante lembrar que ele chama atenção para essa dimensão histórico-cultural não como um impeditivo à realização das instituições democráticas liberais, mas como um dos componentes da caracterização de contextos diversificados e suas possibilidades de estabilidade institucional (sob esse ou aquele sistema de governo). Portanto, apesar do protagonismo das heranças históricas e os riscos dessa ênfase induzir a um determinismo ou fatalismo sobre as instituições democráticas-liberais sul-americanas, conforme o exposto no artigo, o seu objetivo é garantir que a engenharia/ análise institucional de um sistema político tenha coerência e cuidado com o contexto local.

Ademais, ele indica uma diretriz para enfrentar os obstáculos e desafios nesses países sem acúmulo de secularização institucional democrática-liberal, a qual se refere na sua menção às democracias de Terceira Onda. Sua aposta normativa prioriza o aspecto do compartilhamento das responsabilidades de governo, em vez da separação dos poderes simbolizadas pelas relações apartadas entre Executivo e Legislativo nos modelos de presidencialismo e parlamentarismo puro. Sua insistência nos exemplos de partilha do poder não tem só como alvo esses países da Terceira Onda, como já relembramos, ele critica o presidencialismo norte-americano também. Além disso, vale lembrar que, ao exemplificar os exemplos bem-sucedidos de parlamentarismos, ele destaca que nenhum dos casos a que recorreu poderia ser caracterizado como um parlamentarismo puro ou governo de assembleia.

Com esse mesmo intuito, ele menciona o modelo de partilha do poder do presidencialismo francês e a influência das eleições presidenciais em um processo de partidarização do parlamento. Quando revisamos o texto, no capítulo 2, destacamos que, com o decorrer da história, o presidencialismo brasileiro se desenvolveu semelhantemente. Tanto no que diz respeito ao compartilhamento da responsabilidade legislativa e de governo com o poder Legislativo quanto no que diz respeito à partidarização do congresso a partir das eleições majoritárias para o Executivo federal. Contudo, como o texto de Giovanni Sartori foi publicado em 1993, ele não conseguiu prever que tais dinâmicas institucionais brasileiras fossem se consolidar de tal forma.

Essa condição histórica restritiva da publicação também limitou a abrangência da análise do texto de Scott Mainwaring. Por exemplo, com a consolidação de estudos sistemáticos sobre o comportamento parlamentar, que se desenvolveu nos anos seguintes à publicação do autor. Como vimos no capítulo 2, com o texto de Fabiano Santos e Argelina Figueiredo, o

argumento geral do texto de Mainwaring perde força, já que a relação entre Executivo e Legislativo se demonstrou não sendo estritamente alheia aos vínculos partidários (teoria voto personalizado).

Lembrando que, grosso modo, o cientista político norte-americano propõe que a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo é equivalente à minoria em governo. Além disso, o autor não acreditava que o presidencialismo multipartidário brasileiro fosse subsidiar uma consolidação do sistema partidário a partir das suas bases institucionais, o que se provou o contrário com a consolidação dos estudos legislativos brasileiros. Esse autor cria que o parlamentarismo forneceria mais estabilidade para a democracia brasileira e, conseqüentemente, fortaleceria um sistema partidário mais disciplinado e menos frágil.

A fundamentação teórica do autor segue a linha de Juan Linz e Bolívar Lamounier, a qual aponta o presidencialismo e o sistema eleitoral como elementos de instabilidade entre a autoridade do Executivo e do Legislativo, como expomos no capítulo 1 com Limongi et al. Contudo, Scott Mainwaring vai mais adiante, ele encara como problemática a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo em qualquer circunstância. Segundo está explícito no seu texto, o presidencialismo seria apropriado ao bipartidarismo e o multipartidarismo seria propício ao parlamentarismo. Também, por isso, o autor aposta na escolha parlamentarista para a ocasião do plebiscito à época.

Do mesmo modo que Sartori, Mainwaring questiona a força dos presidentes perante o poder legislativo. No caso do Brasil, esse autor grifa algumas prerrogativas que tornam o presidente mais forte que o presidente estadunidense, por exemplo. Contudo, o que ele descreve com sua análise da composição dos governos da Segunda e da Terceira República é uma situação institucional em que os presidentes estão em minoria e não podem contar nem mesmo com apoio do próprio partido. Diante desse contexto, os presidentes perderiam sua força e evitariam os canais legislativos para implementar suas agendas de políticas públicas mais relevantes. Sob essas circunstâncias, o mais racional é que eles acabem agindo por estruturas burocráticas e tecnocratas, passando por cima do congresso, ou, fazendo acordos suprapartidários tão difusos que extrapolavam em muito a razoabilidade das concessões ideológicas de sua base eleitoral e partidária.

Partindo dessa relação de causalidade, o que a combinação institucional (presidencialismo multipartidário) brasileira historicamente produz são desestímulos a um sistema partidário adequado às instituições democráticas. Sob o sistema parlamentarista, a incumbência e a responsabilidade pelo sucesso da articulação e composição do governo são divisíveis, o que não acontece no presidencialismo, em que o prêmio das eleições não é

divisível. Também, nesse sentido, diferente de Sartori, Mainwaring é crente que as instituições formais conseguem moldar o sistema partidário. No Brasil, ele aponta para reincidência, na Segunda República e na Terceira República, da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo como a principal causa para o país encontrar obstáculos nos seus processos históricos de consolidação dos partidos.

Esse é um dos pontos a que ele se refere por diversas vezes no seu artigo, além de endossar a fragilidade presidencial, Mainwaring reforça que o presidencialismo à brasileira (presidencialismo, multipartidarismo e sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta sem maiores barreiras) era o principal entrave à estabilidade da jovem democracia de então. Em síntese, a mensagem que o texto traz é que nossas instituições formais produzem nos atores comportamentos racionalmente motivados que, pela sua reprodução sistemática (na Segunda e na Terceira República), se configuram como a tradição e a cultura política de práticas antipartidos e personalistas. Por esses mesmos meandros, também, ele justifica a quantidade incomum de *outsiders* nas candidaturas presidenciais brasileiras. É como se ele invertesse a ordem analítica proposta por Sartori, na qual a organização social e cultural, as instituições culturais, sociais ou informais se sobressaíssem à instituição formal no que diz respeito a influenciar o comportamento dos indivíduos.

A partir dessas bases de argumentação, a consolidação da democracia liberal de forma estável no Brasil, com um sistema partidário adequado, é dependente da mudança no sistema de governo. Enquanto houver presidencialismo de coalizão (presidencialismo multipartidário), não há provisão de condições materiais e objetivas para instituições democráticas estáveis. Assim, a sua aposta na alternativa parlamentarista para o plebiscito que se aproximava se afeiçoa como uma oportunidade para corrigir as más escolhas institucionais de 1946 que foram repetidas em 1988, além disso, uma oportunidade para impedir a prorrogação da cultura política personalista e antipartido estruturada a partir de bases institucionais.

Essa ênfase no poder de transformação contido nas instituições formais, seja no nível do comportamento individual ou no nível do comportamento coletivo e societário, pode parecer estritamente utilitarista e instrumental, quando desconsidera as diferenças sociais, econômicas e culturais precedentes dos indivíduos²¹, a questão das assimetrias do poder destacada pelos institucionalistas históricos e sociológicos. Entretanto, também, ela dá protagonismo às possibilidades de “correção da rota”. A fundamentação a favor do parlamentarismo e a aposta de que novos ordenamentos legais podem transformar a realidade política e social,

²¹ Considerando-os como pares e atores com as mesmas condições de ação e concorrência numa arena artificial de livre-mercado.

genericamente, nos diz que a democracia é possível. Não é imprescindível que ela se secularize e se cristalice como parte identitária de uma cultura política local/nacional para produzir instituições estáveis.

Outro aspecto que gostaríamos de destacar é o inescapável modelo de democracia organizada institucionalmente em torno das estruturas partidárias. Mainwaring não chega a expor suas preferências em relação às características ideológicas do sistema partidário, como vimos Sartori fazer, contudo, também, ele é categórico quanto à importância de partidos disciplinados, coesos e leais aos seus conteúdos ideológicos e programáticos. Dessa forma, queremos sublinhar é que, para ambos os autores, a democracia-liberal como instituição estável está intrinsecamente organizada a partir de um sistema partidário adequado/idealizado/modelo. Esses dois autores sustentam suas argumentações sobre a dispersão de poder decisório brasileira com a crítica ao sistema partidário inapropriado.

Por sua vez, Sérgio Abranches não dá tanta ênfase ao sistema partidário como a principal problemática que desafia a Terceira República brasileira. Com isso, ele tira de foco a discussão sobre a legitimidade da representação fragmentada do sistema partidário brasileiro. De maneira bem simplória, nós poderíamos dizer que essa é a tônica do texto do autor, afastar a ideia consagrada na época de que a representação partidária precisava de barreiras. Nessa linha de defesa, como já foi visto, em sintonia com Sartori, na sua análise institucional, o autor privilegia o contexto social e político local, ao fazer seu juízo de valor sobre o que é adequado ou não, sobre o que é bom ou não, sobre o que é legítimo ou não, no âmbito das instituições formais.

Vale lembrar que esse autor faz um consistente esforço comparativo empírico para justificar seus argumentos, comparando a fragmentação parlamentar em diferentes países. Como aprendemos no texto de Limongi et al., esse esforço comparativo de Abranches não teve muito impacto. Todavia, nós queremos grifar a sua inclinação a considerar o contexto de demandas partidárias institucionais reprimidas, contidas pelo regime autoritário anterior, uma situação que poderia contribuir para o número elevado de novos partidos, como mais preponderante para sua análise do que qualquer pretensão reformista de engenharia institucional. Isso não significa que ele ignore os desafios do presidencialismo de coalizão, mas, como já dissemos, não coloca em questão a legitimidade de representação do sistema partidário brasileiro.

Distanciando-se das implicações referentes às críticas ao sistema partidário, o autor destaca o processo de formação e a dinâmica de manutenção das coalizões. Nesse sentido, além de frisar que as dinâmicas e os imperativos das coalizões eleitorais diferem das coalizões de governo, a análise de Abranches destaca a fragilidade do presidente quando sua popularidade

ou o contexto econômico não são bons. Apesar de atrelar essa vulnerabilidade aos momentos de excepcionalidade e crise, nesse destaque, Abranches se aproxima de Mainwaring e Sartori. O autor deixa explícita a sua preocupação com a estabilidade das coalizões de governo e a falta de dispositivos institucionais de resoluções de conflito em eventuais impasses.

Contudo, no seu texto, essa preocupação não se sustenta se baseando na crítica ao sistema partidário, à cultura política personalista e antipartido ou às leis eleitorais; ela é encarada pelo autor como uma especificidade local, tal qual todo país tem as suas. No caso brasileiro, como frisamos quando revisamos o texto, Abranches dá relevância à dimensão federativa e aos descompassos entre o interesse federal e regional, até mesmo, na composição interna dos partidos. Com isso, ele propõe que a dificuldade de articulação da coalizão não é estritamente condicionada pela fragmentação partidária em si.

Nesses termos, de acordo com Limongi et al., o texto de Abranches provoca uma mudança de paradigma na agenda neoinstitucionalista brasileira da época. Ele descoloca o foco das análises do período, as quais tinham como alvo prioritário o sistema eleitoral, mas que, de fundo, tinham como objetivo pleitear uma transformação do sistema partidário como condição primária para o sucesso das instituições na Terceira República.

O texto de Wanderley Guilherme dos Santos que analisamos parte das mesmas premissas que Abranches. Nesse caso, também, o autor faz comparações a partir de dados sobre a fragmentação parlamentar em diversas democracias, além de resgatar dados da Segunda República. Assim como Abranches, o que Santos pretendia demonstrar era que a fragmentação parlamentar brasileira não era extravagante e, como consequência, o multipartidarismo não é obstáculo para desenvolver instituições democráticas eficazes e estáveis. Contudo, como destacamos em nossa revisão no terceiro capítulo, Santos não ignora que o sistema eleitoral da época deveria ser mais restritivo quanto à troca de partidos pelos parlamentares.

Tal como Abranches, ao tentar pormenorizar a fragmentação partidária em sua análise, a intenção de Santos é reforçar que as tentativas de coibir a representação partidária, em um contexto em que o país acabava de sair de um período de ditadura, essas, sim, colocam a democracia em risco. Como já ressaltamos ao longo desta dissertação, em sua argumentação nesse texto, Wanderley Guilherme dos Santos é ainda mais radical, quando diz que até um candidato sem partido gozaria da mesma legitimidade que seus pares partidários. Nesse sentido, mesmo que de forma implícita ou indireta, em sua análise institucional, esse autor é o único que dá crédito às possibilidades além do modelo de democracia partidária.

Além disso, outra proposição fundamental do seu livro, mediante uma reconstrução histórica de como algumas oligarquias representativas se transformaram em democracias

representativas, é demonstrar que a democracia, em muitos de seus modelos exemplares, não foi produto de arquitetura/engenharia institucional. Nesse sentido, ele não só desloca o foco da análise da questão do sistema partidário, mas questiona a capacidade de instituições formais influenciarem o comportamento dos indivíduos. Com isso, além de se aproximar da perspectiva culturalista de Sartori e Abranches, o texto lança uma provocação às pretensões reformistas de uma maneira mais geral, como fica evidente com a sua referência às tentações demiúrgicas da lei.

Recapitulando nossas revisões, apenas Scott Mainwaring postula que uma reforma institucional que substituísse o presidencialismo pelo parlamentarismo seria válida. Contudo, vale lembrar que, como já repetimos, mesmo Abranches e Santos, que não fundamentam suas análises a partir da crítica ao sistema partidário, sugerem alguns pontos da legislação que precisavam de cuidados à época.

O que esses dois últimos autores pretendem ressaltar, quando propõem não problematizar a fragmentação partidária, é a dimensão da legitimidade da representação partidária e os riscos de tentar produzir um sistema partidário artificial, tendo em vista o passado recente ditatorial que interditou a liberdade de representação política por 25 anos.

Conclusões

A pesquisa de opinião pública “Latinobarometro”, no seu último informe (2023), traz em seu relatório de divulgação o anúncio de uma recessão democrática na América Latina. De maneira bem resumida, baseando-se nos dados de suas pesquisas nos últimos 30 anos, o relatório indica que as democracias sul-americanas da Terceira Onda não prosperaram como deveriam e a região se encontra ameaçada por populismos e autoritarismos.

Independente da metodologia de análise e das perguntas selecionadas para a pesquisa inferir tal juízo, em certa medida, o relatório justifica o insucesso democrático no continente ao predomínio presidencialista, em que os personalismos são exaltados em detrimento da cultura partidária. “Esta debilidad conduce a la atomización del sistema de partidos y al desplome de su imagen y legitimidade” (LATINOBAROMETRO, p. 49. 2023).

Apesar do texto do relatório apontar para o Brasil como um dos poucos países que, nos últimos anos, caminhou na direção contrária do recesso democrático do continente, é interessante refletir sobre a permanência dos mesmos problemas que Sartori e Mainwaring identificaram no início da Terceira Onda. Como o presidencialismo e a fragilidade dos sistemas partidários correlacionando-se com o personalismo. “Por la crisis y atomización del sistema de

partidos políticos, cobran más importancia las personas, mientras que la abundancia de personalismos acentúa la crisis de representación (idem, p.15). Ainda, o Latinobarometro acrescenta a esses fatores a reincidência dos casos de corrupção e as tentativas de burlar as regras do jogo, as reeleições presidenciais, além da insatisfação com os partidos tradicionais e o *zeitgeist* da polarização.

Gostaríamos de nos ater, brevemente, às permanências que propomos no parágrafo anterior (críticas ao presidencialismo, fragilidade dos sistemas partidários e personalismo) e gostaríamos de refletir sobre o que elas podem nos dizer.

Se lermos o informe após os capítulos de análise de texto desta dissertação, podemos nos inclinar a concordar com as análises de Sartori e Mainwaring. Contudo, com isso, a partir de uma chave de problematização do presidencialismo e dos sistemas partidários no continente, indiretamente, nós estaríamos endossando o coro que o destino da região, talvez, fosse diferente se não tivéssemos feito más escolhas institucionais, sobretudo, com a forma presidencialista de governo. Assumindo essa leitura, mais uma vez, a discussão remete às questões de legitimidade e viabilidade das transformações institucionais e, conseqüentemente, de estabilidade. Pontos debatidos por Abranches, Santos e Sartori nos textos que revisamos.

Além disso, gostaríamos de destacar que, apesar de o relatório estar em sintonia com as críticas propostas por alguns dos autores de que tratamos, ele menciona o *zeitgeist* da polarização, o que levanta dúvidas sobre até que ponto essa recessão citada pelo informe é uma individualidade do continente. Nessa mesma linha de questionamento, vale mencionar que o personalismo, o populismo e o autoritarismo, tal qual as pautas antissistema e antipartidárias representadas por *outsiders* no poder, são fenômenos globais, eles atravessam diversos sistemas políticos e países. Para facilitar nossa expressão, por ora, chamaremos esses fenômenos contemporâneos que aplacam todas as democracias liberais, independentemente do sistema político local, de variáveis globais.

Nossa proposição dessas variáveis globais não aspira alienar cada condição histórica e específica com as influências que elas exercem sobre a singularidade de cada contexto. Muito menos, com isso, quer se negar as influências de sistemas políticos e sistemas eleitorais, instituições formais e legais, de maneira geral, para a conformação de cada situação política local/nacional. De certa forma, nós estamos nos referindo ao processo de globalização (econômica, cultural e tecnológica) e algumas de suas conseqüências. Partimos desse pressuposto, balizando-nos em parte da literatura que debate a crise da democracia liberal contemporânea (ABRANCHES, 2020. LEVITSKY E ZIBLATT, 2018. MOUNK, 2019. RUNCIMAN, 2019. PRZEWORSKI, 2020. NORRIS E INGLEHART, 2019).

Levitsky e Ziblatt, que fazem um estudo de caso dos Estados Unidos, para fundamentar sua argumentação do papel crucial dos “guardiões da democracia” e da “reserva institucional”, não se aprofundam nos aspectos da globalização diretamente, como fazem outros estudiosos da crise contemporânea das democracias liberais (ABRANCHES, 2020. MOUNK, 2019. RUNCIMAN, 2019. PRZEWORSKI, 2020. NORRIS E INGLEHART, 2019). Contudo, ao citar as condições históricas que ameaçam as democracias ocidentais, não só a estadunidense, os autores mencionam algumas das transformações implicadas pelos processos de globalização econômica e cultural, como o aumento da desigualdade, do desemprego, da desaceleração do crescimento da economia e da estagnação da ascensão econômica por maior parcela da sociedade norte-americana. Pelo lado cultural, a emergência de um cenário multicultural e multiétnico coloca à prova o histórico de exclusão racial no país.

Analogamente, em “Como a Democracia Chega ao Fim”, David Runciman não se refere textualmente à globalização, mas à problemática imposta por temas de “governança internacional” (RUNCIMAN, 2019, p.88). O cientista político fundamenta sua argumentação sobre a crise da democracia liberal como um processo gerado pelo distanciamento dos cidadãos dos processos decisórios institucionais e da participação das agendas de políticas públicas. Uma classe privilegiada de tecnocratas parece ter substituído os cidadãos. Além disso, Runciman argumenta que a ausência de eventos históricos de guerra em larga escala impossibilita políticas econômicas redistributivas que mitiguem a desigualdade galopante. O autor destaca que a democracia representativa nunca foi um governo direto do povo, pelo contrário. Contudo, sob as condições atuais de um sistema financeiro global, de um sistema global de gestão de riscos cataclísmicos (questões ambientais e questões nucleares, por exemplo) e de revolução tecnológica, esse distanciamento entre população e seus representantes se tornou mais sensível.

Da mesma forma, Pierre Rosanvallon, em “O Século do Populismo”, ao explicitar que o objetivo do referido livro não é a “compreensão das causas do voto populista para explicar a sua espetacular progressão no mundo todo” (ROSANVALLON, 2021, p.44), nos diz que tais estudos fornecem um “retrato de um mundo social e cultural que apresenta características objetivas comuns em vários países” (Idem, p.44). Logo em seguida, o autor se refere às pessoas suscetíveis a apoiar populistas, as quais estão sujeitas às “características objetivas comuns em vários países”, como “perdedoras da mundialização” (Ibidem, p.44). 20

O estudo de Pipa Norris e Ronald Inglehart publicado no livro “Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism”, em partes, parece se enquadrar no modelo de abordagem descrito acima, quando citamos Rosanvallon. Os autores buscam correlações entre fatores econômicos, culturais e geracionais que possam interagir com o apoio aos valores

populistas e autoritários. Nesse sentido, também, os pesquisadores esmiúçam como “the ‘losers’ from globalization” (NORRIS & INGLEHART, 2019, p.163) podem predizer valores autoritários e populistas, além disso, eles apontam se há maior influência dos “desagravos econômicos” ou dos “desagravos culturais” na predisposição a esses valores.

Nos mesmos termos, Adam Przeworski menciona que “os reais perdedores da globalização tendem a votar na direita e que a perspectiva de desemprego amedronta potenciais perdedores” (PRZEWORSKI, 2020, P. 158). Entretanto, diferente de Norris e Inglehart, Przeworski não necessariamente aponta para os fatores culturais como preponderantes para o contexto atual que ameaça as democracias liberais. Nesse trabalho, o pesquisador menciona possíveis causas econômicas, culturais e políticas correlacionando-se.

Por sua vez, em “O Povo Contra Democracia”, Yascha Mounk não usa o termo “perdedores”, mas esse autor cita que os “vencedores da globalização” precisam resgatar “os vínculos que têm com seus compatriotas menos afortunados” (MOUNK, 2019, p.277). Mounk menciona os problemas econômicos de estagnação do crescimento, da expansão da desigualdade e do desemprego proveniente da mobilidade do capital no mundo globalizado. Na mesma linha, ele aponta para a formação de uma elite tecnocrata cosmopolita (que domina os processos decisórios institucionais, além do lobby crescente sem restrições legais) e as mudanças tecnológicas digitais (em especial das mídias sociais), como condicionantes das ameaças à democracia liberal que podem desencadear em regimes liberais antidemocráticos ou democráticos iliberais.

Portanto, após essa revisão superficial de alguns autores que apontam uma crise da democracia liberal de forma mais transversal, quando ponderamos nossa observação com variáveis globais, as quais circunscrevem todas as democracias liberais ocidentais, genericamente, nós estamos nos referindo a esse contexto.

Do mesmo modo, as observações críticas sobre sistemas partidários, deveriam ser estritamente consideradas condicionadas pelas variáveis institucionais endógenas, como sistema político, sistema eleitoral, ou, deveríamos ponderar nossas análises com fatores exógenos sensíveis para além das fronteiras nacionais e formais?

Mais uma vez, não queremos propor que tais variáveis globais tenham um peso maior nas análises institucionais, muito menos queremos criticar a ciência política em seu desenvolvimento enquanto comunidade epistêmica e pregar um retorno à sociologia da política. Nossa intenção é propor uma inevitável ponderação de fatores exógenos que atravessam todas as democracias liberais.

Como vimos, apesar da democracia partidária ser uma das premissas básicas para fundamentar o funcionamento do modelo/ideal de instituições democráticas liberais, como é explicitamente exposto com os textos de Sartori, Mainwaring e no informe do Latinobarometro, a democracia partidária tem encarado desafios. De muitas formas, a democracia representativa liberal organizada em torno de estruturas partidárias vem se transformando de maneira mais global há tempos. É curioso observar que um dos autores que propõe tal metamorfose, no modelo de representação partidário, data o início de tais transformações num período que coincide com as democracias da Terceira Onda, por exemplo.

No livro “Os Princípios do Governo Representativo” (1995), Bernard Manin faz uma análise histórica dos governos representativos para identificar os princípios que desde quando apareceram em conjunto, em bloco, não deixaram de coexistir, formando um tipo de base organizacional das instituições dos governos representativos. Assim, Manin se dispõe a lançar luz sobre as instituições representativas que tiveram origem no século XVIII.

O autor ressalta que não cogita esgotar o significado da definição de representação política, muito menos almeja uma busca da essência pura desse significado. Ele encontra pilares históricos da democracia representativa, desse modo, o cientista político faz um exercício de genealogia das instituições representativas democráticas. Dessa forma, com sua pesquisa histórica sobre os governos representativos, Manin chega aos princípios basilares desses tipos de arranjos, a saber, são eles: *1. Quem governa é nomeado por eleições periódicas; 2. A tomada de decisão dos representantes conserva certo grau de independência do desejo do eleitorado; 3. Os governados podem expressar suas opiniões e desejos políticos sem estarem sujeitos ao controle dos que governam; 4. As decisões públicas são submetidas a um processo de debate.*

Conforme sua pesquisa, esses quatro princípios podem assumir diferentes formas. Bernard Manin apresenta as transformações ocorridas desde o primeiro modelo de governo representativo, no século XVIII, até a época de publicação do livro (década de 1990), e demonstra como esses 4 princípios se adequaram em diferentes condições históricas. Inclusive, em diferentes sistemas políticos. Ora, se eleger é uma questão de sua qualidade em ser um notável local; ora, a qualidade requerida ao candidato a representante é a capacidade de figurar como a encarnação de uma identidade de classe vinculada a uma estrutura partidária; ora, o atributo informal, que qualifica o candidato ao páreo do pleito eleitoral, é a sua capacidade pessoal de comunicação nas mídias.

O cientista político francês aponta que, nos contextos históricos e sociais que implicaram transformações em alguma dinâmica dos 4 princípios do governo representativo, os contemporâneos desses eventos os percebiam como indícios de uma crise de

representatividade. O autor sugere que o mesmo acontece quando faz a publicação do seu livro, transformações sociais significativas remodelavam as dinâmicas no âmbito dos princípios dos governos representativos, fato que muitos analistas interpretavam como uma crise da representação. Para Manin, essas transformações, que já estavam em curso à época da sua escrita, consolidavam um governo representativo caracterizado como “democracia de audiência” nas suas palavras. Essa metamorfose prevaleceu em detrimento do governo representativo que predominou no período anterior à escrita da obra, a “democracia de partidos”.

Após essa breve digressão à obra de Bernard Manin, o que gostaríamos de salientar é como uma das premissas básicas de muitas análises institucionais, o modelo de organização política das democracias partidárias, é sensível às mudanças históricas que escapam as ambições de controle e clarividência dos sistemas políticos e das engenharias/ arquiteturas institucionais. Sendo assim, nós devemos analisar os sistemas partidários somente pelas variáveis endógenas, ou parece razoável que certos fatores exógenos à arena institucional sejam considerados relevantes? No mínimo, certas circunstâncias exógenas têm que ser dignas de nota.

Na perspectiva dos autores que analisamos, três deles (Abranches, Santos e Sartori) privilegiam fatores exógenos em sua análise institucional, a partir da categoria de Hall e Taylor, eles respondem às perguntas sobre as instituições e os comportamentos assumindo um predomínio de fatores exógenos às instituições formais, a perspectiva culturalista. Contudo, para tal momento histórico, os fatores exógenos eram circunscritos à esfera das instituições informais ou culturais, ou societárias locais, constringidas pelas fronteiras nacionais, no âmbito das tradições e cultura política, como sugeriu Sartori.

Agora, na contemporaneidade, esses fatores exógenos precisam ser refletidos a partir de perspectivas de influências internacionais. Com isso, deixamos uma provocação aos nossos leitores: atualmente, a estabilidade das instituições democráticas de um país depende mais das suas relações internacionais ou das suas relações institucionais?

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. “*O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*”. In: Dados, 5-34, 1988.

ARANTES, R.B. “*Judiciário: entre a Justiça e a Política*”. In: L.Avelar & A.O.Cintra (orgs.), Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: KAS/Ed.Unesp, 2006.

AVRITZER, L., MILANI, C. e BRAGA, M. “*A ciência política no Brasil: 1960-2015*”. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

AVRITZER, L. “*O papel do pluralismo na formação e consolidação da ciência política no Brasil*”. In: “*A ciência política no Brasil: 1960-2015*” Orgs: Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani, Maria do Socorro Braga. Cap. 6. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. P. 188- 210.

BRAGA, M. S. e SPECK, B. “*Lentes Teóricas dos estudos sobre o sistema de representação política brasileiro*”. In: “*As teorias e o caso*”. Cap. 2. Orgs: Mariana Batista, Ednaldo Ribeiro e Rogério Arantes. — Santo André, SP: EdUFABC, 2021. P. 59- 98.

CASTELLS, M. “*Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*”. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTELLS, M. “*Ruptura: a crise da democracia liberal*”. Rio de Janeiro: Zahar, 2018

CHALOUB, J.; LYNCH, C. “*O pensamento político-constitucional da República de 1988: um balanço preliminar (1988-2017)*”. In: A Constituição de 88, Trinta anos depois. Curitiba: Editora UFPR/ABCP/KAS, 2018

CODATO, A., MASSIMO, L., COSTA, L. e PERISSINOTTO, R. “*Sociologia Política, Sociologia da Política e Ciência Política: três abordagens sobre as elites parlamentares brasileiras*”. In: “*As teorias e o caso*”. Cap. 3. Orgs: Mariana Batista, Ednaldo Ribeiro e Rogério Arantes. — Santo André, SP: EdUFABC, 2021. P. 99- 142.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. “*Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*”. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. 19-99.

FIGUEIREDO, A. e SANTOS, F. “*Estudos legislativos no Brasil*”. In: “*A ciência política no Brasil: 1960-2015*” Orgs: Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani, Maria do Socorro Braga. Cap. 7. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. P. 212- 246.

HALL, P. e TAYLOR, R. “*As Três Versões do Neo-institucionalismo*”. In: Lua Nova, n.58, 2003. P. 194- 223.

INÁCIO, M. e ROCHA, M. “*Instituições Políticas no Brasil: de caso a teoria*”. In: “*As teorias e o caso*”. Cap. 13. Orgs: Mariana Batista, Ednaldo Ribeiro e Rogério Arantes. — Santo André, SP: EdUFABC, 2021. P. 501- 538.

KOERNER, A. “*Política, Direito e Judiciário – centralidade e ambivalências do jurídico na ordem constitucional de 1988*”. In: A Constituição de 88, Trinta anos depois. Curitiba: Editora UFPR/ABCP/KAS, 2018.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Latinobarómetro*. Santiago de Chile. 2023.
Disponível em: www.latinobarometro.org.

LEMOS, L. e POWER, T. “*Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005)*”. In: *Dados*, vol. 56, 2013. P. 383- 412.

LESSA, R. “*Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil*”. In: *Lua Nova*, n. 82, 2011. P. 17-60.

LEVITSKY, S e ZIBLATT, D. “*Como as Democracias Morrem*”. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMONGI, F., ALMEIDA, M. H. T. e FREITAS, A. “*Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil*”. In: “*A ciência política no Brasil: 1960-2015*” Orgs: Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani, Maria do Socorro Braga. Cap. 2. - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. P. 69- 104.

MAINWARING, S. “*Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*” in: *Lua Nova*, 1993.

MANIN, B. “*Los-principios-del-gobierno-representativo*”. Trad. Fernando Vallespín, ed. Digital: ePub base r2.1. 1997, p.1-44, 196-242.

MARENCO, A. “*Cinco décadas de ciência política no Brasil: institucionalização e pluralismo*”. In: “*A ciência política no Brasil: 1960-2015*” Orgs: Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani, Maria do Socorro Braga. Cap. 5. - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. P. 162- 187.

MOUNK, Y. “*O Povo Contra a Democracia. Por Que Nossa Liberdade Corre Perigo e Como Salvá-la*”. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NICOLAU, J. “*O Brasil dobrou à direita*”. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NOBRE, M. “*Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*”. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NORRIS, P & INGLEHART, R. “*Backlash Cultural: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*”. Cambridge University Press, 2019.

PALERMO, V. “*Como se governa o Brasil? O debate sobre as Instituições políticas e gestão de governo*”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, v.42, n.3, 2000.

PRZEWORSKI, A. “*Crises da Democracia*”. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

REIS, F. W. “*Huis clos no Chile e ciência política no Brasil*”. In: “*A ciência política no Brasil: 1960-2015*” Orgs: Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani, Maria do Socorro Braga. Cap. 5. - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. P. 14- 68.

ROSANVALLON, P. “*O Século do Populismo: História, Teoria, Crítica*”. Rio de Janeiro, 2020.

ROUCIMAN, D. “*Como a Democracia Chega ao Fim*”. São Paulo : Todavia, 2019.

SARTORI, G. “*Nem presidencialismo, nem parlamentarismo*”. In: *Novos Estudos*, 1993.

SANTOS, W.G. “*Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*”. Rio de Janeiro: Editora Opera Nostra, 1994.

SANTOS, W.G. “*A Democracia Impedida*”. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SILVA, C. SANTOS, B. OLIVEIRA, A. e ENGERROFF, A. M. “*A trajetória da ciência política no Brasil e a sua autonomização: uma análise a partir dos programas de pós-graduação*”. In: *Pro-posições*, v. 32. Campinas-SP. P.1-25