

Reflexões sobre a insólita democracia brasileira

Cecilia Martins¹

Muito se tem escrito e debatido com o intuito de firmar uma definição de democracia política e de sua consolidação em países que tiveram um passado autoritário, principalmente na América Latina. A maioria dos autores concorda que não há democracia se não existir, no mínimo, eleições competitivas e sem fraudes. Em geral, os especialistas que fazem análises da consolidação democrática, aceitam a tipificação feita por Roberto Dahl (1989:220-221), que aponta alguns atributos para que se considere a existência de uma *Poliarquia* ou democracia política: funcionários eleitos, eleições livres e sem fraudes, sufrágio universal, direito de candidatar-se a cargo público, liberdade de expressão, fontes alternativas de informação e liberdade de associação. Deve-se salientar que, ao criar o conceito *Poliarquia*, Dahl estava referindo-se a um sistema ideal, hipotético, que poderia ser usado como instrumento para a medição dos diferentes graus de democracia nos países de democratização mais recente se comparados com este modelo ideal típico (Lima Junior, 1997:86). O autor também afirmava que os atributos acima deveriam ser necessários mas não significava que seriam suficientes. Assim sendo, outras variantes podem ser incluídas quando se trata de analisar casos particulares.

Norberto Bobbio (1997:326-329), em seu dicionário de Ciência Política, aponta a existência bipolar da democracia contemporânea. Para o autor há, de um lado, a democracia formal que se enquadra nos chamados comportamentos universais, incluindo eleições livres e sufrágio universal, existência de órgãos representativos, competição eleitoral e poder renovável, ou seja, as práticas padronizadas numa democracia representativa. De outro lado, a democracia substancial que, baseando-se nos mesmos princípios, adicionaria a importância da igualdade não apenas no sentido jurídico da palavra, mas também no sentido econômico e social. Estaríamos movendo-nos, portanto, no terreno de uma concepção de democracia como forma, onde se valoriza os procedimentos democráticos e de uma democracia enquanto conteúdo, onde se valoriza os valores democráticos.

A atual Constituição Brasileira, votada em 1988, fornece-nos dois princípios fundamentais, nos quais se alicerça o modelo de Estado proposto para o Brasil. O primeiro formaliza os tradicionais princípios do Estado de Direito, ou seja, os princípios da democracia liberal. O segundo, expresso no artigo três, propõe uma democracia voltada para o bem estar social, promovendo “uma sociedade justa”, o “bem de todos” e a erradicação da “pobreza e marginalização”.² O fato de a Constituição Brasileira ter esta formulação revela a intenção ideal de suavizar o exacerbado individualismo que caracterizou a democracia política brasileira, abrindo espaço para uma democracia preocupada também com os direitos econômicos e sociais, ou seja, uma democracia entendida enquanto valores.

Note-se que o processo de instituição da democracia no Brasil, que vem de uma longa gestação, ainda não atingiu a sua maturação nem mesmo no que se refere à democracia política, enquanto procedimento, pelos efeitos maléficos que a tradição patrimonialista³ sempre exerceu sobre a formação da elite política brasileira, caracterizando, ainda hoje, o que O’Donnell (1991:30) chama de democracia não institucionalizada ou escassamente institucionalizada.

Este artigo propõe-se determinar historicamente, através da análise da ação dos atores políticos e sistemas eleitorais e partidários, as distorções da democracia brasileira, enfocando a institucionalização não formal do patrimonialismo e clientelismo ao longo da história do período republicano, assim como suas limitações nesta virada de século.

Interessante notar que, em trabalho de conceituação, diferentes qualificativos foram atribuídos ao sistema democrático brasileiro. Se, a partir da República, ele foi oligárquico e coronelístico, passou a ser populista após a Revolução de 1930, com dois interregnos de governos autoritários. Saes (1996) prefere caracterizar todo o período republicano, até a Revolução de 1964, como um período de democracia “limitada”. Houve quem, analisando a influência que os militares tiveram na política brasileira, a tivesse chamado democracia “tutelada” (Zaverucha,1994). O’Donnell utiliza a expressão “democracia delegativa” para caracterizar diferentes sistemas de governos implantados na América Latina nas últimas décadas e que apesar de cumprir “*os critérios de Roberto Dahl para a definição de Poliarquia (...) essas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras. Na maioria dos casos não se vislumbram ameaças de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada*” (O’Donnell,1991:26).

Embora tenha tido alguns avanços nos últimos anos, a crucial questão da “insólita” democracia brasileira – novo adjetivo – é ainda a existência de instituições políticas formalizadas, mas deficientes, tais como fragilidade dos partidos, a desproporcionalidade da representação política, a tirania do Executivo e omissões ou lacunas no sistema eleitoral, combinadas com outras não formalizadas, como clientelismo, individualismo, regionalismo, diferenças no tratamento do cidadão⁴, nepotismo, corrupção⁵, que têm levado a uma descaracterização do próprio conceito de democracia no Brasil. O’Donnell indica que um dos grandes problemas das novas poliarquias é a reduzida existência de prestação de conta horizontal (*horizontal accountability*), ou seja, o poder de controle que uma instituição governamental tenha sobre outras e vice-versa, ao fiscalizar e supervisionar ações das mesmas, inclusive impondo sanções legais. De acordo com o autor: “*El particularismo generalizado, el gobierno delegativo y la débil rendición de cuentas horizontal tienen cuando menos dos inconvenientes serios. El primero es que la falta generalizada de control permite que se reafirmem antiguas prácticas autoritarias. El segundo es que en los países donde se inauguró la poliarquía en condiciones de desigualdad grave y creciente, la formulación e implementación de la política se vuelve más propensa a favorecer ciertos intereses altamente organizados y económicamente poderosos*” (1996:87).

A democracia “coronelística”

O sistema de poder representativo e de inspiração liberal instalado no Brasil pela Constituição de 1891 estabeleceu um regime político presidencialista e federativo, baseado no voto “universal” não secreto, excluídos os analfabetos, as mulheres, os praças não graduados e os estrangeiros. A Constituição de 1891 manteve o sistema de eleição majoritário simples, vigente na primeira fase constitucional do Período Imperial.

A instituição do federalismo acabou implantando um governo dominado e dirigido pelas forças políticas representativas dos estados mais ricos e poderosos. Para assegurar a hegemonia dos mesmos, era necessário estabelecer acordos e composições políticas não só regionalmente como também nas unidades federativas. Para isso, tanto o governo central como os estados, dependiam de amplo apoio do Poder Legislativo federal e estadual, o qual, através de negociações clientelistas, garantia o sucesso da condução política estadual e federal.

O modelo coronelístico, deste modo, apoiava-se no controle político que o coronel exercia sobre seu "curral eleitoral". Décio Saes, referindo-se à passagem da monarquia à república, assim se manifesta: "*A nova vestimenta jurídica e institucional confeccionada para o sistema não intimidou as elites rurais (inclusive porque egressa do seu próprio mundo ideológico), muito ao contrário, valeram-se das novas instituições para consolidar e legitimar o seu domínio nos respectivos estados*" (1975:47). Os trabalhadores agrícolas, estreitamente vinculados ao coronel da região, eram as vítimas fáceis do sistema eleitoral vigente, não só pela dependência econômica mas também pela subordinação às relações pessoais de mútuas obrigações e favores representadas pelo compadrio. Eleições fraudulentas, eram legitimadas através de conflitos armados, nos quais se envolviam jagunços contratados pelo coronel, cabos eleitorais e os próprios eleitores. Com seu poder consolidado, os coronéis distribuíam favores a seus aliados, usando rendas do Estado.⁶

Para materializar o poder das oligarquias, articulou-se um mecanismo político que atenuasse e mesmo impedisse a reação das oposições, garantindo um perfeito entrosamento entre o governo federal e os estados. A "política dos governadores" mantinha a continuidade do situacionismo através do controle que exercia sobre a Comissão de Verificação dos Poderes, cujo objetivo era verificar se as atas eleitorais continham fraudes. Ao mesmo tempo esta comissão ajustava os resultados das urnas aos interesses governamentais. Campos Sales, ao aperfeiçoar o sistema, transferindo para a esfera estadual o controle dos eleitos, garantiu a perpetuação das oligarquias regionais no poder. As oposições oligárquicas não tinham esperanças de vitória legal na medida em que, pelo mecanismo da verificação dos poderes, tornavam-se sistemáticas as "degolas" de elementos oposicionistas. As oligarquias, detendo o controle político em seus estados, gravitavam em torno dos dois mais importantes – São Paulo e Minas Gerais –, onde os presidentes da República eram escolhidos.

O sistema partidário restringia-se aos Partidos Republicanos, de base sempre regional, e as tentativas de formação de partidos nacionais frustraram-se, com exceção daqueles que se formaram visando um objetivo momentâneo e que desapareciam quando a motivação principal deixava de existir, como o caso do Partido Republicano Liberal, fundado por Rui Barbosa. Eram partidos caracterizados pela fragilidade ideológica, sustentados pela máquina coronelística, e assentados na fraude. Em semelhante cenário, em cujo jogo participavam apenas as elites dominantes, verifica-se a exclusão da maior parte da população do

processo democrático. Saes resume bem a situação: *“As restrições ao voto do analfabeto e do estrangeiro constantes na Constituição de 1889, projetaram para fora do jogo político democrático uma grande parte das massas de trabalhadores rurais (brasileiros brancos e descendentes de libertos, de baixíssimo nível, bem como imigrantes da região do café) e a quase totalidade do operário urbano (constituído de estrangeiros em sua maioria)”* (1975:49). Pode-se acrescentar aqui a ausência das mulheres, cujo poder de voto só lhes seria concedido pela Constituição de 1934.

O ensaio da democracia “populista”

Já se prenunciava na década de 20 a falência do sistema oligárquico quando uma série de transformações evidenciaram-se no cenário brasileiro. O país começava a apresentar sensíveis transformações econômicas, especialmente a partir da Primeira Guerra Mundial, quando houve um aumento do número de estabelecimentos industriais, ampliando-se também o processo de urbanização. Embora ainda incapazes de elaborar uma ideologia própria, os novos setores urbanos da sociedade começaram a manifestar-se contra o sistema oligárquico. Por outro lado, dentro das próprias oligarquias regionais, iniciou-se um processo de insatisfação contra a tradicional hegemonia coronelística, que levaria muitas delas à oposição, como foi o caso do Partido Democrático em São Paulo.

Importante, para explicar o desgaste político do sistema oligárquico da República Velha, foi o movimento tenentista que se desenvolveu ao longo da década de 20. Os tenentes consideravam-se salvadores da nação e objetivavam interferir no processo político para fazer as devidas correções, demonstrando uma opção pelo autoritarismo. Esse grupo não chegou a formar um partido político nos moldes tradicionais. Representavam-se através do "Clube 3 de Outubro" e tinham por objetivo articular os elementos revolucionários que haviam participado dos vários movimentos tenentistas dos anos vinte. Com um projeto político vago e restringindo-se a uma reforma moralizadora do poder político, propunham o voto secreto e a autonomia do poder judiciário, mantendo-se, portanto, dentro dos limites estabelecidos pela ideologia liberal aceita pelas oligarquias oposicionistas. A partir da Revolução de 1930, Getúlio Vargas usou os tenentes para afastar os adversários, ao mesmo tempo que os subordinou ao seu próprio poder. No entanto, foram também assimilados aos próprios setores da classe dominante

regional aos quais tinham sido instruídos para combater, como aconteceu com muitos interventores dos estados do Nordeste.

Em 1932, um decreto regulando o funcionamento dos partidos dividiu-os em partidos permanentes e partidos provisórios, em sua maioria regionais, cujo objetivo era tão somente disputar a eleição, extinguindo-se ou mudando de nome conforme a conjuntura política. Assim foi o caso do já referido Partido Democrático, que se metamorfoseia em Partido Constitucionalista em 1933, que por sua vez denominar-se-á União Democrática Brasileira em 1937. Ao lado dos tradicionais Partidos Republicanos regionais, outros partidos provisórios, tais como o Partido Autonomista do Distrito Federal e o Partido Social Nacionalista de Minas surgiram no período. Este último foi uma fusão de antigas oligarquias, com o tenentismo, com o objetivo de combater o governador mineiro Olegário Maciel e que, não conseguindo seu intento, acabou por dissolver-se. Eram velhos partidos, dissidentes dos republicanos regionais, que, em roupagem nova, continuavam a desenvolver a mesma política paternalista e clientelista da República Velha.

Após a Revolução Constitucionalista de 1932, Getúlio Vargas viu-se obrigado a elaborar um código eleitoral que instituiu um modelo misto de representação, introduzindo o sistema de cálculo de quociente eleitoral⁷. O eleitor podia tanto votar em um nome separado, quanto em tantos candidatos correspondentes às cadeiras dos estados na Assembléia Constituinte. A Constituição de 1934 veio adicionar à lei eleitoral a representação profissional, – inspirada no modelo corporativo fascista – que coexistiu com a representação proporcional por estados. O sufrágio tornou-se secreto e as mulheres, como já foi dito, tiveram, pela primeira vez, o direito ao voto, embora os analfabetos ainda estivessem excluídos do processo eleitoral. Apesar de Getúlio Vargas ter tentado neutralizar a atuação das oligarquias estaduais através da representação de deputados classista, elas estiveram, após as eleições, fortemente representadas no Congresso por meio das bancadas dos grandes estados (Ferraz Junior, 1997).

O primeiro interregno autoritário

A breve experiência democrática, configurada na Constituição de 1934, acabou sendo agitada pela polarização política das correntes extremistas da Ação Integralista Brasileira⁸, de um lado, e o movimento de esquerda representado pela Aliança Nacional Libertadora⁹, de outro.

A radicalização ideológica, ao lado da manipulação getulista, acabou por fornecer os pretextos da crise que iriam justificar o golpe de estado de 1937, que calaria as vozes da sociedade civil por oito anos.

Dando como fundamento a necessidade de assegurar o primado do interesse nacional sobre a tirania regional, o Estado Novo, formalizado pela Constituição de 1937, dissolveu todos os partidos políticos, instituiu a censura e criou interventorias nos estados com dirigentes nomeados pelo ditador. Em função da necessidade de legitimar seu governo, Getúlio Vargas convocou o jurista Francisco Campos para elaborar a Constituição de 1937. Entretanto, Vargas governou o tempo todo através de decretos leis e muitos pontos existentes na Constituição, como a formação de um Parlamento, Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais nunca saíram do papel. Utilizou tanto o apadrinhamento como a cooptação de elites regionais para as nomeações dos interventores, reeditando o sistema de prebendas de que fala O'Donnell (1988:65). Embora Vargas tivesse tentado montar uma burocracia apartidária, na qual o mérito era condição de ingresso, o recrutamento da cúpula seguia sempre o favoritismo e o clientelismo. As Forças Armadas acabaram tendo também um papel de destaque, interessadas que estavam na modernização do Brasil pela via autoritária. Isso não significou, porém, um poder paralelo dos militares na política getulista, visto ter Getúlio Vargas o talento de manipulá-los e coordenar suas expectativas com os objetivos por ele traçados, como já havia feito, anteriormente, com os tenentes.

Além disso, para manter sua legitimação, Vargas recorreu às massas urbanas, através da cooptação populista. Criou programas sociais paternalistas e conseguiu que os trabalhadores identificassem o governo com sua pessoa, transformando-se no “pai dos pobres” (Weffort,1980:51).

A democracia “populista”

A redemocratização no pós-guerra viria acompanhada de grande expectativa. Apesar dos analfabetos estarem ainda excluídos do processo político em um país no qual a grande parte da população não era alfabetizada, foi a partir de 1945 que as massas urbanas envolveram-se em um processo de participação maior no jogo político (Weffort,1980:76) .

O sistema eleitoral manteve a fórmula de quociente e o método proporcional, não levando em consideração o número de eleitores em

cada estado, mas estipulando em oito o mínimo e o máximo de sessenta deputados por estado, exacerbando ainda mais o clientelismo regionalista. Os partidos apresentavam uma lista de candidatos e os eleitores deveriam votar em um único nome, o que incentivava o personalismo e disputa intrapartidária, enfraquecendo os próprios partidos. As sobras iam para o partido majoritário de cada Estado. Importante notar que com a exclusão dos menores de 18 anos e dos analfabetos da qualidade de eleitor, apenas 16% da população era considerada eleitora (Lima Jr.,1983:51).

Porém, foi neste período que se manifestou, pela primeira vez, a formação de partidos de âmbito nacional. Treze partidos políticos¹⁰ surgiram, mas o eixo básico do sistema partidário constituiu-se de um partido oposicionista e dois partidos governistas, caracterizando, estes dois últimos, o que Schwatzman chama de “*partido de posições*” (1988:136), partidos de governo que funcionavam combinando recursos do poder com a capacidade de cooptar as lideranças sociais e sindicais ascendentes. O PSD (Partido Social Democrático), que se reuniu em torno dos antigos interventores dos Estados e de seus prefeitos do interior, incorporando também a antiga oligarquia estadual e municipal, e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), partido urbano idealizado a partir dos burocratas do sindicalismo, que se sustentavam com o apoio do operariado urbano cooptado pela legislação trabalhista de Vargas. Como assinala Schwartzman “...em ambos os partidos, o poder eleitoral derivava do acesso a posições governamentais e centros de decisão. Geralmente os temas ideológicos ou de princípios eram secundários, e os interesses defendidos pelas lideranças se relacionavam com a distribuição de posições, sinecuras ou facilidades e privilégios de tipo político” (1988:136). Observa-se, assim, que houve um alto grau de continuidade em relação ao período anterior a 1930, quanto à distribuição de benesses e uso do aparelho estatal para interesses outros que não fossem em benefício da sociedade como um todo.

Na oposição surgiu a UDN (União Democrática Nacional) que, formando-se no final do Estado Novo, estruturou-se como ferrenha opositora ao varguismo, transformando-se, segundo Campello de Souza (1985:96) em um partido cuja atuação foi sempre de conspiração contra o regime. A UDN, porém, criada sobre uma base diferente, reunia tanto a esquerda não cooptada pelo varguismo, como liberais e elementos à direita, insatisfeitos com o centralismo e nacionalismo varguista. Ainda assim, havia em sua composição elementos pragmáticos que não se

opuseram em fazer acordos eleitorais com o PTB, o maior inimigo do líder Carlos Lacerda (Nunes,1997:70).

Esta composição partidária mais urbana, representada pelo processo de crescimento das cidades, não anulava a presença das elites do meio rural, visto estarem representadas, como já afirmamos, tanto no PSD como na UDN. É precisamente neste contexto que Campello de Souza destaca: “*A restauração democrática em 1945(...), não produziu uma substituição radical dos grupos de poder, embora exigisse uma reformulação político-institucional. Deste modo, se em 1945 foi deposto o presidente Vargas, manteve-se no país a mesma elite política que comandava o regime deposto*” (1985:85). Partidos menores, de expressão regional, com pouco conteúdo ideológico, tais como o Partido Libertador gaúcho, o Partido Democrata Cristão de Franco Montoro, ou o Partido Social Progressista do paulista Ademar de Barros reduziam-se ao papel de associações eleitorais, desenvolvendo muitas e diferentes promessas antes das eleições. No entanto, este último, apesar de todo seu oportunismo, conseguiu eleger Ademar de Barros governador de São Paulo em 1947, que fez um governo caracterizado, predominantemente, pelo empreguismo e corrupção.

Excetuando-se a eleição de 1960, vencida por Jânio Quadros, político suprapartidário, que atuava de maneira esdrúxula, a união política PSD/PTB venceu três eleições presidenciais ao longo de 15 anos, sempre usando a máquina estatal. Embora o convívio político de um partido conservador, como o PSD e um partido de massas, como o PTB, nem sempre tivesse sido pacífico, os ganhos eleitorais que ambos recebiam pelo controle da máquina burocrática estatal, conseguiam uni-los (Campello,1985:97). A crise na tradicional coalizão, infeliz na escolha do candidato à sucessão de 1960, deu chance para que Jânio Quadros fosse eleito por uma coligação entre o PDC (Partido Democrata Cristão) e a UDN que, entusiasmada com o carisma de Jânio Quadros, entreviu uma oportunidade de ascender ao poder renunciando, portanto, a uma candidatura própria. No entanto, na medida em que a lei eleitoral do momento permitia a votação em chapas diferentes, o candidato a vice da coalizão PTB/PSD, João Goulart, foi eleito juntamente com Jânio Quadros.

Quadros foi levado ao poder por uma significativa votação popular em função de seu programa de austeridade econômica e de combate à corrupção. Porém, a ambivalência da sua ação conseguiu amedrontar todas as correntes políticas do momento e, em um golpe mal calculado, alegando impossibilidades de continuar governando, acabou por

renunciar ao seu mandato. Em grande estado de tensão e indícios de uma crise institucional, assumiu o vice João Goulart que, enfrentando a oposição militar, utilizou parte de seu mandato tentando recuperar seus poderes presidenciais que perdera com a instalação do sistema parlamentar, única solução aceita pelas Forças Armadas para coibir os poderes do novo presidente.

Pressionado pelos militares e pela direita, de um lado, e pelo crescimento autônomo dos movimentos populares, de outro, Goulart perdeu as rédeas do jogo político, radicalizando sua atuação no governo com o objetivo de manter-se no poder através da sustentação de uma política de massas. Santos (1986), utilizando a expressão "*paralisia decisória*" para caracterizar a crise institucional do período Goulart, destaca o colapso do sistema político resultante de sua incapacidade de funcionar e de tomar decisões. Esse imobilismo político, ao lado da desagregação do sistema partidário, que Santos também analisa, confirma a fragilidade das instituições políticas brasileiras no período pré-64, que acabam sucumbindo ao golpe militar.

Discutindo as limitações e a instabilidade dos dois períodos democráticos da vida política pré-64, Décio Saes aponta que essa "*democracia limitada*" deve ser, antes de mais nada, vinculada à especificidade do processo histórico brasileiro de transição para o capitalismo. Nesta ótica, o aspecto econômico assume papel fundamental, pois, como o autor aponta: "*a destruição da democracia oligárquica de 1889/30 representou a superação revolucionária de uma forma de Estado e de regime político cujo funcionamento concreto favorecia os interesses das classes dominantes "arcaicas" (mormente os da burguesia comercial exportadora); bem como bloqueava a aceleração do processo de industrialização e a integração política das classes trabalhadoras urbanas. Inversamente, a destruição da democracia populista de 1945-1964 se configurou como um processo contra-revolucionário, amplamente favorável aos desígnios do capitalismo monopolista e do imperialismo, de contenção política das massas brasileiras, objetivamente envolvidas, desde 1961, num processo de dinamização pela esquerda da democracia vigente*" (1996).

Sem querer contestar as afirmações do autor, ao apontar que as limitações democráticas dos dois períodos são de natureza diversa, pois há, em cada uma delas, um significado econômico específico, não se pode deixar de insistir no peso que os atores políticos tiveram neste processo. Observa-se que a desmoralização partidária, a existência de coligações aleatórias, as distorções do sistema proporcional, a compra de

votos, tão comuns entre políticos que exploravam a pobreza, o nepotismo e favoritismo econômico, enfim, as relações clientelistas e patrimoniais que permearam as ações da elite política, têm significação fundamental nos dois períodos em questão. É precisamente por isto que Luciano Martins (1976:158) afirma que para manter intocável seus “*dividendos políticos*”, há um oportunismo estrutural das classes dominantes ao se adaptarem às novas situações políticas. O que faltou às elites políticas era um projeto político definido, que mobilizasse a sociedade civil e lhes desse capacidade de serem as reais mediadoras de seus eleitores. Houve, sem dúvida, por parte dos atores políticos brasileiros, uma maleabilidade para pactuar, de governo a governo, desde que seus poderes e interesses não fossem abalados.

O segundo interregno autoritário: democracia “relativa”?

Com a promulgação do Ato Institucional número 1, boa parte dos poderes do Congresso foram transferidos para o Executivo. A este seguiu-se uma série de leis que coíbiam as liberdades individuais. O Ato Institucional número 2 criou uma série de restrições institucionais, aboliu os antigos partidos e introduziu o bipartidarismo representado pela ARENA (Aliança Nacional Renovadora) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Finalmente, a Constituição de 1967 veio incorporar as diferentes medidas dos atos institucionais e complementares, e as liberdades políticas foram novamente atingidas, desta vez por mais de vinte anos de ditadura militar. No entanto ao usarmos, interrogativamente, o termo criado por Geisel¹¹, estamos levando em consideração que, apesar de formalmente ditatorial, os instrumentos de sufrágio, bipartidarismo e funcionamento do Congresso, tiveram existência em boa parte da história do período.

Havia um esforço imenso dos militares em criar a impressão de que havia a legitimação do poder através de eleições, embora estas fossem manipuladas pelos diferentes decretos que tinham por objetivo levar a vitória da ARENA nas legislaturas municipais, estaduais e na federal.¹² Para os cargos executivos, o governo militar sempre recorreu às eleições indiretas, através das votações dentro dos legislativos que apenas confirmavam o que os generais propunham. Em todo o período ditatorial o Congresso ficou “em recesso” por quase dois anos, mas não totalmente fechado. Embora houvesse a “fachada de democracia” que o governo militar procurava dar, a conduta dos parlamentares era controlada pelos

diferentes atos institucionais que cerceavam suas ações, e calavam suas vozes principalmente as da oposição, fosse por medo ou servilismo.

Democracia “Delegativa”¹³?

Após o longo mutismo em que a sociedade civil se vira relegada, a distensão política pós Geisel trouxe um novo alento, representando a abertura de novos espaços para os movimentos populares que, apesar de ainda frágeis, se engajavam, por diferentes vias, na luta pelo restabelecimento do Estado de Direito.

A reforma partidária de 1979 ressuscitou partidos que, abrigando velhas lideranças e algumas novas caras com vícios velhos, denotaram, ainda uma vez mais, falta de substância doutrinária, revelando sua adaptabilidade à situação política do momento. Reeditando a política clientelista de outrora, o que se viu foi a representação de interesses corporativos e utilização da máquina estatal para atingir seus objetivos políticos. Na mesma linha de pensamento O'Donnell diz que “...a transição representou alto grau de continuidade em relação ao período ditatorial e principalmente aos períodos anteriores a ele.” Analisando a atuação do Congresso Nacional dois anos após a reconstitucionalização, o autor aponta que eram: “...políticos do mais tradicional - e pior- estilo, claramente incapazes de transcender estreitos interesses locais ou setoriais, colossal clientelismo e empreguismo, baixa participação nas sessões, debates quase sempre paupérrimos, incapacidade legislativa, que se traduz em que boa parte das decisões principais são adotadas via decreto-lei ou projetos de lei que já vem cozinhados do Executivo” (1988:66).

Os anos 80 trouxeram uma expressiva mobilização dos setores organizados da sociedade civil, iniciando-se com a participação massiva da população no fracassado movimento pelas eleições diretas em 1984. A eleição da chapa Tancredo Neves/José Sarney por um Colégio Eleitoral, em 1985, representou um acordo tácito entre diferentes grupos de diferentes matizes ideológicos, embora fossem o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o PFL (Partido da Frente Liberal) os principais mentores da aliança que os levou ao poder. Era a primeira vez, em 20 anos, que um civil assumia a presidência e, apesar da forma indireta das eleições, eram grandes as expectativas que se depositavam no presidente eleito e na própria condução do processo democrático. A morte do presidente, com a conseqüente ascensão ao poder de José

Sarney, revelou incerteza nos rumos que tomava a consolidação democrática (Faria,1989:46-49).

Político surgido nos fins dos anos 50 na UDN, Sarney aderiu à Revolução de 1964, ficando livre dos expurgos realizados pelos militares. Entrou para o PDS em 1979, do qual foi líder nacional, e fundou o PFL, junto com outros dissidentes, em fins de 1984. No seu governo, o Congresso brasileiro, acostumado à ausência de crítica pública imposta pelos anos da ditadura, viu-se em meio a uma série de acusações de nepotismo, clientelismo, absentismo e uso abusivo do aparelho estatal. No aparelho burocrático do Estado várias denúncias de malversação do dinheiro público foram divulgadas e novamente o imobilismo tomou conta do governo enquanto o presidente lutava para ampliar seu mandato para cinco anos, em uma repetição de uma situação já conhecida no pré-64. O fracasso do plano cruzado no combate à inflação e sua utilização como instrumento de manipulação eleitoral (Lamounier,1990:17, Modiano,1990:362) vieram patentear uma certa incredulidade no processo de transição democrática.

A própria Constituição de 1988, apesar de incluir o voto de analfabetos, materializou muitas posições conservadoras ao sofrer pressões de lobistas, impedindo que importantes transformações na estrutura sócioeconômica se concretizassem. A este respeito Faria observa que: “...o projeto aprovado pela Assembleia Constituinte peca por sua falta de unidade lógico-formal, pela ausência de fios condutores entre suas normas, incisos e parágrafos, pela carência de um espírito balizador entre seus capítulos, pela inexistência de identidade e ideologia próprias, pela profusão de casuísmos, arcaísmos e corporativismos ao lado de medidas inovadoras, modernas e democráticas” (1989:18-19). Os constituintes foram, muitas vezes, pródigos em enunciar alguns direitos fundamentais mas se omitiram no sentido de dar garantias a esses direitos.

A primeira eleição direta, após a ditadura militar, em fins de 1989, deu ao brasileiro a chance, pela primeira vez em 29 anos, de exercer seus direitos civis numa eleição presidencial. A polarização deu-se entre dois novos atores no palco político: Luis Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) e Fernando Collor de Mello, de um pequeno e desconhecido partido denominado Partido da Renovação Nacional (PRN). Ambos representavam anseios de mudanças, e, por isso, o embate prometia ser acirrado. Se de um lado estava um representante dos movimentos populares, o ex-operário de esquerda que propugnava uma sociedade com melhor distribuição de riqueza, de outro

estava um representante das elites, com forte apelo popular, e uma plataforma eleitoral em que prometia o combate à corrupção e a luta pela melhoria das condições de vida dos "descamisados" do país. Era a primeira vez que a questão social aparecia claramente tanto no programa de um como de outro, embora enfocada por diferentes perspectivas. Investindo em si mesmo, na sua imagem, e contando com o estímulo da mídia (Lattman-Weltman, 1994), Collor acabou por conseguir grande apoio de diferentes camadas da população. A eleição de Collor, em segundo turno, reafirmou, todavia, a confiança em um presidente que se mostrava reformista e modernizante. Dois anos depois, acusado de corrupção, o presidente deixava o poder através de processo de *impeachment*. Usara-se, ainda uma vez mais, o poder público para interesses e ambições pessoais. Sob o efeito das novas condições moralizantes denunciaram-se tráfico de influências, corrupção, superfaturamento de grandes projetos, subornos e propinas, envolvendo parlamentares e burocratas, provocando uma devassa no Congresso Nacional¹⁴. A corrupção evidenciava a degradação dos valores morais e o desprezo da classe política pela coisa pública. Era novamente a repetição de situações já conhecidas na política brasileira, onde o personalismo, inerente à dominação patrimonial, projeta atores na arena política que somente compreendem a democracia como um sistema que atenda a seus estritos interesses.

A segunda eleição direta após a ditadura militar vinha dar uma nova inspiração à fase de transição democrática através da candidatura Fernando Henrique Cardoso, intelectual, senador combativo. Entretanto, novas acomodações surgiram: para ter maioria no Congresso Nacional, o fundador do PSDB (Partido Social da Democracia Brasileira), partido originalmente de tendência social-democrata, fez acordo com o PFL, partido neoliberal, que surgira das cinzas do período ditatorial, que o próprio presidente eleito tanto combatera. Philippe Faucher anota que “...compreendendo que não teria muito a abocanhar na esquerda, Cardoso procurou a direita para articular uma ampla coligação de Centro. Como candidato do Partido da Social-Democracia, Cardoso aliou-se ao Partido de Frente Liberal, de orientação conservadora, e ao Partido Trabalhista Brasileiro, PTB” (1998). A estes deve-se adicionar o apoio do PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que ideologicamente pode ser inserido dentro da terminologia de Kirchheimer, partido “catch-all”, ou seja, o partido que sempre-cabe-mais-um (Mainwaring, 1991:40). O casuísmo destes acordos evidencia que as alianças não se dão em função da semelhança de programas

ideologicamente definidos, mas sim em função da necessidade de se manter no poder, não importando que isso sacrifique princípios e idéias. O PFL tem sido mantido no centro das decisões governamentais desde o tempo de Sarney e possui um peso decisivo em qualquer votação que o governo dependa de alianças, usando seu poder como trunfo para conseguir benesses. Retornando a Faucher, observamos que chama a atenção para o clientelismo que ainda permeia as relações políticas atuais, dizendo (...) *Cardoso foi então obrigado a recorrer a práticas clientelistas para sustentar sua maioria parlamentar. Contudo, negociar votos em troca de recursos clientelistas pode sair muito caro para o Tesouro Nacional. A fim de conquistar o apoio da instituição que representa os interesses dos grandes latifundiários, por exemplo, o governo concordou, em junho de 1995, em conceder uma taxa subsidiada para uma grande dívida acumulada pelo setor, a um custo total de cerca de US\$ 3,5 bilhões. Apesar deste custo, a estratégia clientelista funcionou durante dezoito meses, com um único revés. Dessa forma, o governo conseguiu aprovar a maior parte de sua agenda legislativa na Câmara e no Senado*” (1998).

Observa-se, assim, o funcionamento do leilão político, onde os apoios são comercializados em troca de subsídios, cargos no aparelho estatal ou liberação de verbas orçamentárias, evidenciando-se um alto custo na governabilidade. O poder de fazer acordos para concretizar propostas que deveriam beneficiar o bem comum, praticado em toda democracia moderna, se descaracteriza.

Considerando a existência do quadro partidário de 1997, 18 partidos eram representados no Congresso Nacional¹⁵. Fazendo uma análise da diversidade e fragmentação dos partidos políticos, Kinzo observa que: “...há hoje pelo menos três partidos de direita ou centro-direita – PFL, PPB e PTB (...). Há pelo menos três partidos que reivindicam a posição de centro-esquerda: PDT, PSB e PSDB e três outros que estão na esquerda, que são PT, Pcdob, PPS. Isso para não mencionar o PMDB, cuja diversidade interna acomoda os três pontos do espectro político e ideológico.” (1997) A estes somam-se as pequenas legendas que possuem representação na Câmara e ainda aquelas outras que se formam na época eleitoral, denominadas “*legendas de aluguel*”¹⁶. Isto demonstra que a legislação eleitoral brasileira, ao estimular a proliferação e fragmentação dos partidos, provocou no eleitor o voto aleatório, visto que sua opção, dentro do leque partidário, extremamente variada, dificulta sua identidade política. Kenzo continua: “*Como os partidos não reproduzem as clivagens da sociedade, eles são mais frágeis enquanto*

canais de representação”. Conclui-se daí que a falta de identidade dos partidos políticos vem contribuindo para o descrédito do quadro partidário brasileiro e promovendo uma cultura anti-partidária, levando o eleitor a votar sempre em nomes, exacerbando assim, o personalismo e o individualismo. Nessa mesma linha, Mainwaring (1991:40) aponta a despolitização do eleitorado devido à imensa quantidade do número de candidatos que cada partido pode apresentar.¹⁷

Quanto às coalizações partidárias em épocas eleitorais, essas são constituídas de maneira fortuitas, visando tão somente o pleito eleitoral. Embora algumas vezes feitas dentro do mesmo espectro ideológico, nelas predominam motivações individuais e grupais. As coligações eleitorais foram herdadas do regime instituído em 1946 e, reguladas pela nova legislação eleitoral¹⁸, acabaram constituindo-se num incentivo para os pequenos partidos de aluguel contornarem as dificuldades em atingir o coeficiente eleitoral exigido por lei, além de realocarem os votos dentro dos partidos que fazem parte da aliança, contrariando o voto do eleitor. Aliás, há uma tradição de se fazer uma nova legislação eleitoral a cada eleição, hábito herdado da ditadura militar, o que evidencia a manipulação da classe política em favorecer seus interesses eleitorais.

A migração partidária, intensificada nos últimos anos sem que se leve em consideração as afinidades que não sejam as do ganho pessoal, demonstra a estrutura defeituosa da legislação eleitoral brasileira. Novaes aponta, através de uma análise da Câmara dos Deputados no ano de 1994, que apesar de haver uma certa correspondência ideológica nas coligações do momento, não se deve chegar “...à conclusão” de que a *solidez orgânica caracteriza os partidos políticos do Brasil. Afinal, a Câmara (...) registra, para o período jan. 91- abril 93, 174 trocas entre os deputados*”. Acrescenta ainda que: “No período eleitoral, as cúpulas partidárias promovem as coligações no intuito de incrementar suas próprias chances de sucesso” (1994:113). Na reportagem de 9 de julho de 1997 – Reforma Pública: da boca para fora –, o *Estado de São Paulo* oferecia dados mais contundentes: de 1990 a 1994, 267 deputados haviam trocado de legenda. Essa situação tem se revelado bastante trágica nos últimos tempos, quando, as trocas partidárias chegaram a situações alarmantes.¹⁹ A Constituição de 1988, em seu parágrafo 17, estabeleceu uma certa liberdade para os partidos definirem sua estrutura interna, embora determinasse que os mesmos deveriam ter normas de disciplina e fidelidade partidária. A maioria deles realmente as possuem, mas, excetuando-se os partidos mais direcionados à esquerda do espectro ideológico, poucos ou nenhum segue as normas definidas em seus

estatutos. As conseqüências políticas deste estado de coisas é o desencanto e o desinteresse do eleitorado. Pesquisa da *Vox Populi*, publicada por *Veja*, em 20 de maio de 1998 mostra que o brasileiro está cada vez mais desinteressado nos processos eleitorais visto que os políticos não exercem a função de intermediários, entre a sociedade civil e o Estado, que deveriam ter; daí o crescente desprestígio da democracia²⁰ e desinteresse por eleições. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições para a Câmara Federal de 94, o número de votos em branco e nulos atingiu o percentual absurdo de 41,2 %. Embora este índice tenha diminuído muito nas eleições de 1998 – 19,1% – (Nicolau, 1998) indica evidências da indiferença do eleitorado em um país em que as eleições são obrigatórias.

Um traço que tem estimulado o personalismo e a disputa intrapartidária no Legislativo é o sistema proporcional das eleições brasileiras. A Constituição de 1988 estipula o sistema misto composto de eleições majoritárias e proporcionais. O majoritário, praticado nas eleições para senadores e chefes executivos, prevê a realização de dois turnos para a eleição de presidente e de governadores, desde que não tenham atingido mais de cinquenta por cento dos votos válidos. No município, realiza-se apenas um turno quando este possuir uma população inferior a 200 mil habitantes. Para as eleições das Câmaras federais, estaduais e municipais é mantido o sistema proporcional baseado na lista aberta. Utiliza-se o método de se apurar o quociente eleitoral e partidário²¹ para se chegar ao número de cadeiras que cada partido terá direito nas respectivas Câmaras. Quando há sobras, adota-se o sistema de média maior, ou seja, ao número de cadeiras obtidas pelo partido adiciona-se mais uma. O partido que obtiver a maior média consegue as primeiras cadeiras, sendo as restantes distribuídas repetindo-se a mesma operação de forma sucessiva, até o preenchimento total das cadeiras. Devido, porém, à ausência de listas partidárias fechadas, o eleitor vota em candidatos únicos, sem que se leve em consideração o próprio partido. Isso faz com que aqueles que são “bons de voto”²² acabem puxando outros candidatos do seu partido, que, apesar de terem tido uma quantidade menor de votos, terminam sendo eleitos, em detrimento de um candidato de outro partido que teve uma boa votação mas não atingiu o percentual exigido, desrespeitando a vontade do eleitor.

Além disso, a Constituição manteve o sistema de representação mínima e máxima por Estado – oito e setenta cadeiras – na Câmara Federal, desrespeitando o próprio critério básico da proporcionalidade da

federação provocando, de um lado, o favorecimento de estados menos populosos que acabam sendo sobre-representados, e de outro, sub-representando estados de maior população, como é o caso de São Paulo. O argumento para que se institucionalize essa prática – evitar que Estados menos favorecidos economicamente sejam sub-representados, impedindo, assim, a dominação dos Estados mais fortes, como aconteceu na República Velha, – não invalida, porém, o desrespeito ao preceito constitucional de representação: ou seja, a cada cidadão um voto.

A terceira eleição direta se concretizou ao sabor do casuísmo. Defendendo a necessidade de dar continuidade à estabilização econômica implantada com o plano Real, o governo empenhou-se junto à Câmara no projeto de reeleição que só seria possível mediante uma mudança constitucional. A pressão junto ao Legislativo, por parte do Executivo, traduziu-se numa velada advertência aos partidos aliados, subentendendo-se que os dissidentes seriam penalizados. Há indícios de que promessas de concessão de vantagens tenham tido um papel fundamental na aprovação da emenda²³. De qualquer forma, realizadas as eleições, Fernando Henrique Cardoso foi reeleito.

Finalmente, é oportuno registrar aqui outra aberração do regime democrático desse período, que se traduziu no abuso do executivo em acionar o mecanismo de medidas provisórias. Criadas em 1988 com o objetivo de atender questões “de relevância e urgência”, foram usadas com excessiva frequência desde então. Isto foi bem colocado por Figueiredo e Limongi: *“Como se sabe, as medidas provisórias (MPs) foram amplamente utilizadas no período pós-constituente, colocando em questão a sua própria natureza: de 1989 a 1992, 286 MPS foram enviadas ao Congresso.(...). Das que foram transformadas em lei, algumas foram aprovadas tal como enviadas pelo presidente, correspondendo a 78 leis (8,6%) no período; outras foram modificadas pelo Congresso através de “projetos de lei de conversão”, e resultaram 87 leis (9,6% do total)”*(1994:31). Uma pesquisa feita pelo *Jornal do Brasil*, em 3 de fevereiro de 1997, mostrou que, somente em 1996, o presidente Cardoso acionou o instrumento de medidas provisórias 644 vezes, contra 438 vezes em 1995. Em 10 de novembro de 1999, o *Jornal da Tarde* publicou uma pequena notícia que divulgava um despacho feito pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se apontava que, desde a Constituição de 1988, os quatro presidentes foram responsáveis pela edição ou reedição de 4.026 medidas provisórias, sendo que Fernando Henrique Cardoso assinou 3.223 delas. Estas medidas têm um tempo de tramitação menor e, caso o Legislativo não as aprove, o governo as

reedita novamente, dando, portanto, ao Executivo uma capacidade enorme de legislar. Ora, a quantidade de medidas provisórias utilizadas vem demonstrar que o governo legisla sobre tudo, havendo assim uma colisão do poder executivo com o legislativo, contrariando a separação dos três poderes pregada pela Constituição. Este autoritarismo do executivo, junto com a coexistência de instituições políticas formalizadas e não formalizadas, tais como demonstramos, não constituiriam características da democracia delegativa de O'Donnell?

A Reforma Política na Virada do Século

Desde 1995, tem sido apontada a necessidade de uma reforma política e uma comissão especial foi instalada no Senado para tratar do assunto. Muitas foram as propostas desde então, mas tudo não passou do papel. Em 1997, as discussões tornaram-se mais intensas quando os políticos reiniciaram discussões de projetos no Senado. Intelectuais e cientistas sociais vieram dar suas contribuições no debate que se instalou.

A implantação da fidelidade partidária, com a punição para aqueles que trocam de partido ou votem contra a orientação do partido, é o instrumento definido para obedecer ao princípio de que o voto pertence ao partido e não ao parlamentar. A exigência de uma porcentagem mínima de votos em nível nacional e estadual – chamada cláusula de exclusão – para que um partido possa ter representação parlamentar é a solução apontada para evitar a proliferação partidária. A extinção da imunidade parlamentar, que garante aos seus portadores a impunidade, viria moralizar o Legislativo, tão desprestigiado nos últimos tempos devido a constantes acusações, a alguns de seus membros, de corrupção ou envolvimento em causas ilícitas. A proibição de coligações nas eleições proporcionais, visto serem as alianças convenientemente feitas com objetivos eleitorais, faria o eleitor votar mais objetiva e conscientemente no partido escolhido.

Com recuos e alguns avanços, a reforma político-partidária discutida no Senado, até o momento, teve apenas alguns poucos projetos aprovados e remetidos à Câmara Federal. Interessante projeto, aprovado em 21 de setembro de 1999²⁴, determina a proibição de os candidatos oferecerem ao eleitor qualquer vantagem pessoal, pecuniária ou não, com objetivo de conseguir seu voto. No caso de comprovação de compra de votos, o candidato perderá seu registro. Percebe-se que a lei tem por objetivo evitar que se comercialize a miséria no Brasil, através de

doações de cestas alimentares, promessas de emprego ou outros “auxílios” financeiros. No sentido de evitar a corrupção, discute-se também o financiamento das campanhas por empresas privadas, que acaba por levar a uma dependência do candidato ao financiador, abrindo possibilidades à corrupção ou concessão de privilégios especiais. Assim, há propostas sugerindo que haja apenas o financiamento público de campanhas para evitar o uso das rendas estatais em negócios escusos. Porém, algumas questões substanciais como a introdução do sistema distrital misto ou proporcional com listas fechadas, extinção do voto obrigatório e o sistema de representação dos estados no Legislativo - considerada a pior distorção do sistema eleitoral - permanecem, até o momento, intocadas.

De qualquer forma o processo ainda está em curso. A reforma política está engatinhando e estamos diante da emergência de questões que ainda estão em aberto. Reformar o sistema político pressupõe que se deva fixar um nível de regras que o sustente e incorpore a própria ação coletiva, o que é quase impossível se os atores políticos não mudarem suas mentalidades no sentido de construir um sistema que possa manter de forma duradoura estas mesmas regras. Mas o importante é que o debate está sendo encaminhado e que a discussão sobre qual democracia queremos ou podemos construir é importantíssima, na medida em que venha contribuir para atuar na ruptura desta insólita democracia que temos hoje.

Conclusão

Nesta leitura histórica tratou-se de mostrar que, ao longo do período republicano, o individualismo – e seus corolários – dos atores políticos brasileiros manteve-se acima dos ideais universalistas que deveriam caracterizar a democracia política brasileira.

Vimos que o clientelismo, prática corrente ao longo da República Velha, se manteve ao longo dos anos, em maior ou menor escala, chegando, inclusive, aos dias de hoje.

Quando se observa a proposta poliárquica de Dahl, verifica-se que o Brasil preenche as condições para figurar no contexto das democracias consolidadas. No entanto, observamos que as práticas neopatrimonialistas têm tido um peso extraordinário nas instituições brasileiras. Por isso, aceitamos, junto com O'Donnell (1996:73), a condição necessária de se ver atrás daquilo que está mais visível, de buscar os “silêncios”, de transpor o explícito e verificar, até que ponto aquelas

práticas, nem sempre evidentes, impedem a preservação da cidadania e a própria consolidação do sistema democrático brasileiro.

Se teoricamente se deseja implantar no Brasil uma democracia pensada como um valor e não somente como procedimento, é preciso antes de mais nada, corrigir os desvios políticos, econômicos e sociais existentes. Aí sim, poderemos, talvez, concretizar uma democracia valorativa na qual a cidadania é preservada em todos os seus princípios.

Notas

¹ Cecília Martins é professora do Departamento de Estudos Brasileiros e Latino-Americanos, Instituto Românico, Universidade de Aarhus, Dinamarca.

² O artigo primeiro do Título I – Dos princípios fundamentais diz: “*Art.1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - A soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político*”. O artigo terceiro fixa que: “*Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”. Constituição do Brasil 1988 [http://www.união.com.br] Consultado em 3-06-99.

³ Patrimonialismo é usado aqui seguindo a concepção weberiana oferecida por O’Donnell (1988: 66) que assim se expressa: “*A base de funcionamento desse sistema, patrimonialista e inerentemente personalista, é a outorga aos poderosos dos quais depende o seu funcionamento, de prebendas em trocas de apoios. Para baixo, o mecanismo principal que faz funcionar o sistema é o clientelismo (na verdade, as prebendas são o primeiro degrau de uma série de hierarquias clientelísticas). Este sistema de trocas horizontais e verticais de bens que, para uma concepção mais racional e moderna da vida social e política são bens públicos, é contraditório com a vigência de um estado de direito, da cidadania e de toda accountability.*”

⁴ As relações particularistas, autoritárias e as formas de uso do poder na hierarquia social foram bem explicitadas por DaMata, (1990:146-204) no capítulo “*Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil*”. Na mesma linha pesquisa, encontra-se o trabalho de Barbosa (1992) sobre o jeitinho brasileiro, uma forma especial de solucionar problemas mas muitas vezes de driblar a lei. Para uma visão mais ampla da ineficácia da lei, abrangendo a América Latina, recomenda-se O’Donnell (1998).

⁵ A Transparency International, organização não-governamental que procura medir a probidade da administração pública e estimular ações que contribuam no combate à corrupção, faz anualmente uma pesquisa para determinar o grau de corrupção de diferentes países usando como critério as notas de 0 (alto nível de corrupção) e 10 (nenhum ou quase nenhum nível de corrupção). Em 1996 o Brasil ficou em 40º lugar

entre 54 países pesquisados com a nota 2,96. Em 1999, melhorou um pouco sua nota – 4,1 – ficando em 45º entre os 99 países pesquisados. [www.transparency.de/documents/cpi/index.html], consultado em 3/6/99

⁶ Avelino Filho (1994) examina o clientelismo como um *continuum* na política brasileira a partir da institucionalidade do clientelismo na sua interpenetração com a institucionalidade universalista, até os dias atuais.

⁷ O quociente eleitoral era o sistema através do qual dividiam-se os votos válidos e os em branco pelo número de cadeiras que cada estado deveria obter. As cadeiras não ocupadas iam para o partido mais votado, utilizando-se o critério das maiores médias.

⁸ O Integralismo, definindo-se como uma doutrina nacionalista, seguiu a orientação fascista, negando a pluralidade dos partidos e pregando a representação, dentro do Estado Integral, constituído pelo chefe da nação, de órgãos que representassem profissões e organizações culturais. Seu lema era "Deus, Pátria e Família".

⁹ O programa da ALN, formada em março de 1935, tinha um conteúdo fortemente nacionalista e, seguindo orientação do VII Congresso da Internacional Comunista, pretendia formar uma frente popular para enfrentar o fascismo e o imperialismo.

¹⁰ Lima Junior (1988: 45-49) aponta os seguintes partidos: PSD (Partido Social Democrático); UDN (União Democrática Nacional); PR (Partido Republicano); PL (Partido Libertador); PTB (Partido Trabalhista Brasileiro); PSP (Partido Social Progressista); PST (Partido Social Trabalhista); PTN (Partido Trabalhista Nacional); PTR (Partido Rural Progressista); PCB (Partido Comunista Brasileiro); PRP (Partido da Representação Popular); PSB (Partido Socialista Brasileiro); PDC (Partido Democrata Cristão); PRP (Partido de Representação Popular).

¹¹ O termo democracia relativa, como se sabe, foi criado por Ernesto Geisel (1974-1978) para caracterizar a liberação lenta do regime ditatorial, na medida em que propunha uma distensão interna que levasse o país, gradualmente, a uma transição à democracia.

¹² Sobre o sistema eleitoral adotado no período militar e seus casuísmos, veja-se o artigo de David Fleicher, (1994:154-197) e Lamounier (19: 132/134). Este apresenta uma tabela com todas as mudanças eleitorais favoráveis feitas pelos militares .

¹³ O'Donnell (1991:31) aponta os seguintes princípios para caracterizar a democracia delegativa: é representativa e majoritária, usa o artifício de dois turnos, é individualista, plebiscitária; as eleições ocorrem em clima sempre emocional e há eleição de um presidente, que se reveste de um poder onipotente, considerando-se o único responsável pelos atos de seu governo.

¹⁴ A revista *Veja*, na reportagem "Congresso dá volta por cima", de 26 de janeiro de 1994, descreve bem a situação. Nos finais de 1993, instalou-se uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) no Congresso para investigar ações corruptas de vários deputados. Uns, por terem beneficiado, na elaboração do Orçamento, empreiteiras em troca de porcentagens sobre a liberação de altas somas em dinheiro e outros, por desvio de verbas públicas para próprio benefício. Ao todo foram indiciados 18 deputados e outros 22 continuavam em investigação.

¹⁵ Os partidos com representação na Câmara eram, em outubro de 1998, os seguintes: Partido da Frente Liberal (PFL); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido

Progressista Brasileiro (PPB); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Liberal (PL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Popular Socialista (PPS); Partido Social Democrático (PSD); Partido da Mobilização Nacional (PMN); Partido Socialista Cristão (PSC); Partido Verde (PV); Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA); Partido Social Liberal (PSL); Partido Social trabalhista (PST) - Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

¹⁶ A lei 9096, de 17 de setembro de 1995 diz, em seu artigo 7º, parágrafo 1, que: “*Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em brancos e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.*” Como a exigência de registro não é muito grande e pouco controlada, gerou-se uma quantidade excessiva de pequenos partidos que surgem somente para disputar as eleições.

¹⁷ A lei eleitoral n. 9504 de 30 de setembro de 1997, artigo 10, parágrafo 1 e 2, dispõe, para as eleições legislativas o registro de candidatos “*até 150% do número de lugares a preencher*” e “*no caso de coligações, poderão ser registrados até o dobro do número de lugares a preencher*”. [<http://palanquevirtual.org.br/legisla.htm>] consultado 3/6/99

¹⁸ O artigo 6 da lei 9.504, sancionada em 30 de setembro de 1997 – que se aplica também para eleições de 98 (lei 9.693) e 99 (lei 9840) visto que estas mantiveram as disposições gerais daquela – diz: “*É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.*” Além do coeficiente eleitoral que funciona como um pequeno impedimento na criação de partidos, não existe na legislação qualquer outro tipo de obstáculo que proíba a formação e representação de pequenos partidos de aluguel.

¹⁹ Em entrevista à Revista Época, de 5 de agosto de 1998, o cientista político do Ipea, Paulo Tafner indicou essas flutuações apontando que: “*Em 1994, na composição real das urnas, o PMDB saiu com 107 deputados, o PFL com 89, o PSDB com 62 e o PT com 49. Em maio de 95, três meses depois da posse, o PMDB tinha 104, o PFL 99 e o PSDB, 71. O PT manteve o número. Em outubro de 1997, o PFL já possuía 107 e o PSDB, 99. Nada como ser governo!*” disse ele.

²⁰ O Estado de São Paulo divulgou, em 18/10/1996, uma pesquisa feita pelo IDESP em 18 países latino-americanos denominada Latinbarômetro, apontando que 50% da população brasileira prefere a democracia mas 24% apoia o autoritarismo.

²¹ Pela legislação atual, artigo 3, o coeficiente eleitoral é obtido através dos votos válidos. Corrigiu-se, portanto, a distorção existente nas eleições anteriores quando incluía-se os votos em branco.

²² Observe-se que a lei eleitoral n. 9504, artigo 8, parágrafo 1, estimula este personalismo, quando determina que os políticos, detentores de mandatos ou que já

tenham exercido algum cargo legislativo, tenham seu registro eleitoral dentro do partido garantido para a próxima legislatura.

²³ Em maio de 1997, o jornal a *Folha de São Paulo* (14/4/97) publicou reportagens sobre o suborno de deputados do Amazonas, que teriam sido pagos para votar favoravelmente à reeleição. Na página web do Instituto Gutenberg, em uma discussão sobre a ética no jornalismo, há explicações da gravação de várias fitas clandestinas com deputados implicados na corrupção. [www.igutenberg.org/fer15.html] e [www.igutenberg.org/metdo15.html]

²⁴ O projeto, que inicialmente foi proposto pela CNBB (Confederação Nacional dos Bispos) e subscrito por mais de uma milhão de brasileiros, pode ser lido na página web do Congresso. [[ww.congressonacional.com.br/noticia/1999/setembro](http://www.congressonacional.com.br/noticia/1999/setembro)].

Bibliografia

Avelino filho, George. "Clientelismo e política no Brasil". in *Novos Estudos*, CEBRAP, n.º 38, 1994.

Barbosa, Livia. *O jetinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros*. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1992.

Becker, David G. "Latin America: Beyond Democratic Consolidation". in *Journal of Democracy*, 10.2 (1999) 138-151 [http://www.press.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v010/10.2becker.html] consultado em 12/10/99

Bobbio, Norberto et el. *Dicionário de Política*. tradução. Carmem C. Varriale et al., Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 9º. ed., 1997.

Carone, Edgard. *A República Velha (Evolução Política)*, São Paulo, Difel, 1971.

Dahl, Robert. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989

DaMata Roberto. *Carnaval, Malandros e Heróis*. Ed. Guanabara, Rio de Janeiro, 1990.

Faria, José Eduardo. *O Brasil Pós-Constituinte*. Rio de Janeiro, Graal, 1989.

Faucher, Philipe. "Restaurando a governabilidade: O Brasil (afinal) se acertou?" in *Dados*, vol 41, nº 1, Rio de Janeiro, 1998. [<http://www.scielo.br/dados-p.htm>] consultado em 24/6/99.

Lamounier, Bolivar. "Apontamentos sobre a questão democrática brasileira". in Rouquié, Alain. *Como renascem as democracias*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

Ferraz Jr., Tercio Sampaio. "Constituição Brasileira: Modelo de Estado, Estado Democrático de Direito, Objetivos e Limites Jurídicos". in

- Revista Parcerias Estratégicas*, v.1,nº 4, dezembro de 1997. [http://www.sae.gov.br/cee/constbra.htm] consultado em 24/6/99.
- Figueiredo, Argelina Cheibub e Fernando Limongi. "O processo Legislativo e produção legal no Congresso pós constituinte". In *Novos Estudos*, CEBRAP. nº. 38. Março de 1994.
- Fleicher, David. "Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feitiço". in *Vinte e um anos de Regime Militar. Balanços e Perspectivas*. Glaucio A. D. Soares e Maria Celina D'Araujo (org.), Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1994.
- Gunther, Richard et alii. "O'Donnell's "Illusions": A Rejoinder." in *Journal of Democracy* 7.4 (1996) 151-159 [http://www.press.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v007/7.4gunther.html] consultado em 24/10/99
- KINKO, Maria D'Alva Gil. "Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil", in *Revista Parcerias Estratégicas*, v.1, nº 3, junho 1997. [www.sae.gov.br/cee/govern.htm] consultado em 27/6/99.
- Lattman-weltman, Fernando et al. *A imprensa faz e desfaz um presidente*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1994.
- Lima Junior, Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas. O segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997.
- _____ *Os partidos políticos brasileiros. A experiência federal e regional: 1945-1964*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1983.
- Linz, Juan J. e Stepan, Alfred. "Toward Consolidated Democracies" in *Journal of Democracy*. 7.2 (1996) 14-33 [http://www.press.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v007/7.2linz.htm.] consultado em 12/10/99.
- Modiano, Eduardo. "A Ópera dos Três Cruzados: 185-1989". in Abreu, Marcelo de Paiva (org). *A Ordem do progresso – Cem anos de política econômica republicana. 1889-1989*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1990
- Mainwaring, Scott. - "Políticos, partidos e sistemas eleitorais". in *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 29. Março 1991,
- Nicolau, Jairo Marconi. (org.) *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Iuperj-Ucam/Editora Revan, Rio de Janeiro, 1998.
- _____ "A representação política e a questão da desproporcionalidade no Brasil." in *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 33. julho 1992
- Nunes, Edson. *Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997.

O'Donnel, Guilherme, "Transições, continuidades e alguns paradoxos." in Reis, Fabio Wanderley & O'Donnel, Guilherme (org.) *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

_____ "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 31 Outubro de 1991.

_____ "Ilusiones sobre la consolidacion." in *Nueva Sociedad*, nº.144, julio-agosto 1996.

_____ "Poliarquias e a (i)nefetividade da lei na América Latina." in *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 51.1998