

**Crise da democracia  
representativa e  
neopopulismo no Brasil**



# **Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil**

José Álvaro Moisés e  
Francisco Weffort

*Editora responsável*  
Anja Czymmeck

*Coordenação Editorial*  
Reinaldo J. Themoteo

*Revisão*  
Reinaldo J. Themoteo

*Capa, projeto gráfico e diagramação*  
Claudia Mendes

*Imagem da capa*  
Freepik.com

*Impressão*  
Oficina de Livros

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)  
Lumos Assessoria Editorial – Bibliotecária: Priscila Pena Machado CRB-7/6971

---

M714 Moisés, José Álvaro.  
Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil / José  
Álvaro Moisés e Francisco Weffort. — Rio de Janeiro : Konrad  
Adenauer Stiftung, 2020.  
136 p. / 23 cm.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-65-990084-8-1

1. Democracia – Brasil. 2. Populismo – Brasil. 3. Brasil – Política e  
governo. 4. Ciência política. I. Weffort, Francisco. II. Título.

CDD 320.5

---

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade  
de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo  
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060  
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448  
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil  
Impresso no Brasil

# Sumário

---

## 7 **Apresentação**

### 9 **A democracia pós-autoritária na berlinda**

José Álvaro Moisés

PARTE I: CRISE DA DEMOCRACIA E  
INÍCIO DE UM NOVO CICLO POLÍTICO

9 Introdução

18 Ponto de partida

29 Uma eleição disruptiva e “crítica”

PARTE II: CRISE DE INSTITUIÇÕES OU DO SISTEMA POLÍTICO?

52 O presidencialismo de coalizão

73 O sistema partidário

91 Considerações finais

111 **Brasil: democratização social  
e democracia política**

Francisco Weffort

- 112 1. Democracia nascida da crise oligárquica
- 114 2. Emergência das massas urbanas
- 116 3. Voto e líder em uma democracia de massas
- 119 4. Democracia “majoritária”
- 122 5. Democracia delegativa
- 123 6. Distorções do federalismo
- 127 7. Suplentes de Senado e “medidas provisórias”
- 129 8. Corporativismo institucional

## Apresentação

---

A representação é uma das mais importantes facetas de um regime democrático, uma vez que é por este mecanismo que os eleitores tornam concreto o trecho do parágrafo primeiro da Constituição brasileira, onde se lê a máxima segundo a qual “o poder emana do povo”. Representação e participação são dois pilares da democracia, e embora a participação política vá muito além do voto, este é fator crucial. Compreendendo uma série de ações legais e iniciativas através das quais as pessoas podem se fazer ouvir, lutar por direitos e deste modo fazer a sua parte, o tema da representação toma vulto no rol das discussões políticas no Brasil, como um dos tópicos mais importantes, posto que sem partidos políticos não há democracia. Assim sendo, digno de destaque é o distanciamento entre representantes e representados na política brasileira, conforme mostram diversas pesquisas realizadas recentemente. Esta não é uma problemática nova, mas na atualidade esta é uma realidade que causa preocupação porque afeta a qualidade da democracia. O fosso existente entre eleitorado e eleitores, com destaque para o eleitorado mais jovem, torna-se especialmente emblemático por vivermos em uma época que é caracterizada pela cada vez mais pela presença de novas tecnologias no cotidiano das sociedades, onde a comunicação online se torna a cada dia uma variável de maior relevância em se tra-

tando de entender e mover peças no tabuleiro do jogo político. Diante disso tudo, entendemos que é fundamental buscar entender a atual crise de representação. Um outro fenômeno, que se faz presente não somente no Brasil mas em diversos outros países, é o populismo de direita. Desde as chamadas Jornadas de Junho de dois mil e treze, e após graves crises que assolaram o cenário político brasileiro nos últimos anos, o populismo ganhou destaque em um cenário de crescente polarização política, culminando no resultado das eleições presidenciais de dois mil e dezoito. Estes dois tópicos, crise da representação e populismo, são dois dos mais importantes assuntos da agenda política na atualidade, e todo esforço sério no sentido de buscar compreendê-los é valioso.

A Fundação Konrad Adenauer aproveita o ensejo do ano eleitoral para publicar um estudo que traz reflexões sobre a crise de representação na democracia brasileira e sobre o populismo. Aqui estão reunidos dois estudos da autoria dos professores José Álvaro Moisés e Francisco Weffort, dois grandes conhecedores da política brasileira, que nos trazem duas análises que investigam diversas facetas da política brasileira. Nas páginas a seguir articulam-se temas tais como ciclos políticos, crises diversas, nível de confiança nos partidos, a interação entre as instituições que compõem o sistema político brasileiro e outros mais, que tanto oferecem respostas como suscitam tantos outros questionamentos, diante de complexos fenômenos e realidades da política brasileira. A todas e todos desejamos uma proveitosa leitura.

ANJA CZYMMECK

*Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil*

# A democracia pós-autoritária na berlinda

---

José Álvaro Moisés<sup>1</sup>

*“A História explica o passado, a literatura explica o futuro.”*  
Aristóteles

*“... how many times can a man turn his head,  
and pretend that he just doesn't see?...”*  
Bob Dylan

Parte I

Crise da democracia e início de um novo ciclo político

## Introdução

Cerca de trinta anos atrás, analistas e políticos democratas celebraram em várias partes do mundo o que o cientista político norte-americano Samuel Huntington (1991) chamou de a “Terceira Onda de Democratização” do planeta, um conjunto

---

1 Sou grato pela parceria com o professor Francisco Weffort na elaboração deste texto e pelo apoio de Gabriela de Oliveira P. Carneiro e Eduardo Parladore Allioti.

tão significativo de transformações antiautoritárias que levou outro analista tão celebrado quanto ele, o filósofo norte-americano Francis Fukuyama (1989), a escrever um ensaio que anunciava o “Fim da História”. A tese supunha que com o colapso do comunismo e do modelo soviético de sociedade e de política, provocado pelo fracasso da *perestroika* e da *glasnot* e pela queda do Muro de Berlim em 1989, o predomínio da democracia liberal tinha alcançado um grau tão amplo e consistente de consolidação que eliminava a possibilidade de alguma alternativa disputar com ela a hegemonia política pela realização da boa vida e da felicidade como preconizado pelos clássicos. Fukuyama se referiu em seu ensaio, logo tornado fonte de controvérsia e de ácidas disputas intelectuais, ao modelo liberal que asseguraria, em tese, tanto a plena liberdade e a autonomia dos indivíduos, quanto o seu direito de autorizar governos a falar e agir em seu nome para implementar as suas preferências<sup>2</sup>.

Menos de trinta anos depois, contudo, ou mesmo um pouco antes, um conjunto de novos acontecimentos, a maior parte dos quais sinalizando a reversão da expansão democrática anterior, colocou a democracia liberal na defensiva. A seguida ascensão de governos populistas ou abertamente iliberais mostrou que uma nova onda de transformações políticas estava se iniciando, mas desta vez provocando o efeito oposto da anterior; ou seja, abrindo espaço para a perda de força das ideias e dos princípios liberais. Os casos mais emblemáticos são os da Rússia com Putin, a Venezuela de Chávez e Maduro, e a Turquia com Erdogan. Mas

---

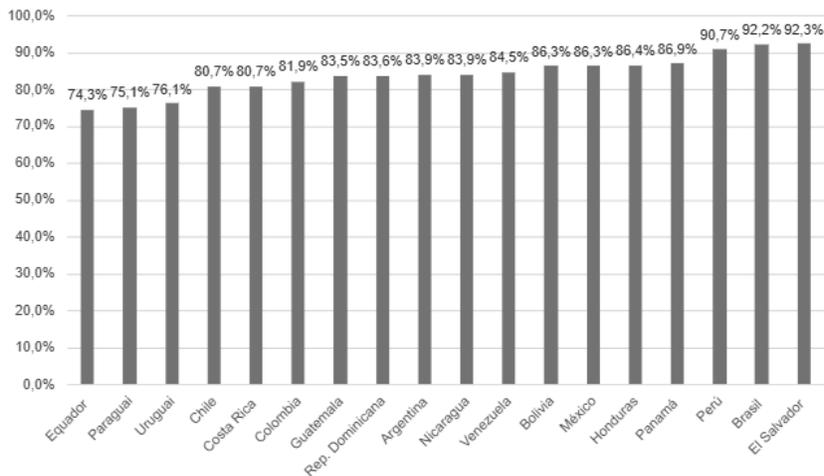
2 “O Estado que emerge no fim da História é liberal na medida em que reconhece e protege, através de um sistema jurídico estabelecido, o direito universal do homem à liberdade, e é democrático na medida em que somente existe com consentimento dos governados” (FUKUYAMA, 1989).

a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, em 2016, depois da vitória do *Brexit* na Inglaterra no mesmo ano, mostrou que a tendência é mais ampla e atinge mesmo países da União Europeia, como a Polônia e a Hungria que, poucos anos atrás, tinham despontado como exemplos positivos do processo de democratização no Leste europeu.

A América Latina não ficou incólume a essa nova onda. Atingida pela emergência de novas lideranças populistas à esquerda e à direita, as quais atacaram a autonomia de instituições democráticas básicas como o judiciário e os partidos, polarizaram o ambiente político e dividiram os países entre seus apoiadores e opositores. Além da Venezuela, com a sucessão de golpes e contra golpes que consolidaram o Chavismo, a onda atingiu ainda o Equador com Correa, a Bolívia com Morales, e a Colômbia com Uribe, países em que diferentes reformas constitucionais ampliaram a centralização do poder em mãos do Executivo, limitaram as atribuições do parlamento e autorizaram os presidentes a permanecer no poder além de limites anteriormente previstos nas constituições; afora isso, alguns desses países ainda foram palcos da imposição de restrições à liberdade de imprensa e de obstáculos à ação da oposição.

Mesmo países como o Peru e o Brasil, que poucas décadas antes tinham dado sinais virtuosos de funcionamento do regime democrático, foram afetados por esse novo cenário. No primeiro caso a eleição e o autogolpe de Fujimori nos anos 90 fez a democracia peruana sucumbir e, no caso do Brasil, tanto os processos de *impeachment* de Collor de Mello, entre o final dos anos 80 e início dos 90, e de Dilma Rousseff, em 2016, como a ascensão de Jair Bolsonaro, em 2018, colocaram o país em um cenário de profunda instabilidade política. Como na maior parte de países

GRÁFICO 1. Desconfiança dos partidos políticos na AL



Fonte: Latinobarômetro, 2018.

do continente, o sistema presidencialista de governo em ambos os casos convive com sistemas partidários frágeis, fragmentados e cada vez mais desacreditados, o que compromete o princípio de representação política, afeta as condições de governabilidade e fragiliza a legitimidade do regime; chama a atenção, nesse sentido, que pesquisas recentes mostraram que de todos os países latino-americanos, o Brasil é o segundo país do continente que tem os mais altos índices de desconfiança dos cidadãos dos partidos políticos, atrás apenas de El Salvador (vide gráfico 1 acima), confirmando o que pesquisas das últimas décadas já tinham revelado (MOISÉS, 2010a; 2013). Como observaram recentemente alguns analistas, dos “doze países independentes da América do Sul, apenas o Uruguai, entre as nações consideradas livres, não piorou a sua classificação no ranking da Freedom House de liberdades civis e políticas entre 2013 e 2020” (CARNEIRO, e CARNEIRO, 2020). Isso

indica que a onda neopopulista na América Latina está retomando, em novas condições, uma velha tradição que pode por em risco a democracia no continente.

Aos casos mencionados acima se somam vários outros, em diferentes partes do mundo, a se ter em conta os critérios da Freedom House que levaram analistas como Larry Diamond (2015) a caracterizar a nova situação, a partir de 2006, como de uma “recessão democrática”, que estaria levando algumas das novas democracias a reverterem a conquista do Estado de Direito de que tinham sido palco em período recente e a tornarem letra morta ou pouco eficaz os mecanismos institucionais de controle de governos pelos cidadãos. Diamond argumenta que não houve apenas instabilidade e estagnação das democracias estritamente eleitorais, mas também o declínio progressivo das democracias liberais, o aprofundamento do autoritarismo em países não democráticos e o declínio do funcionamento e da confiança política nas velhas democracias. Mesmo nos casos em que os ciclos eleitorais se sucedem com regularidade, a experiência mostrou que se verificam claras restrições ao pleno reconhecimento do império da lei e à atuação da oposição, além de abusos de poder, a exemplo de práticas sistêmicas de corrupção e a limitação de direitos civis e políticos fundamentais. O cenário ainda envolve o ataque às elites políticas tradicionais e também a diferentes minorias, a defesa do nacionalismo e até apelos ao reacionarismo, dando razão a uma observação do sociólogo alemão Ralf Dahrendorf, em seu livro *Reflections on the Revolution in Europe* (1990), que chamou a atenção para o fato de que a nova onda democrática que sucedeu à queda do Muro de Berlim na Europa ocorreu sem trazer novas ideias capazes de revitalizar a democracia liberal. A observação reatualizou o reconheci-

to de parte da literatura especializada quanto aos limites intrínsecos do desenvolvimento histórico do regime democrático em várias partes do mundo verificado em séculos; fez lembrar, assim, a constatação de que mesmo nos casos de democracias maduras, em que a plenitude do regime permanece como um ideal que se deseja alcançar, a igualdade política, a participação ativa dos cidadãos e o controle efetivo dos abusos de poder nunca foram completamente realizados na prática (RUESCHEMEYER, 2005; MOISES, 2018).

Com efeito, afora os casos de novas democracias, países de democracias maduras também têm dado sinais preocupantes de deterioração do regime com a perda de identidade partidária de muitos eleitores, a crescente volatilidade eleitoral, o declínio da participação cívica, a restrição de direitos decorrente do combate ao terrorismo e do bloqueio às imigrações, sem falar da crescente desconfiança e rejeição dos cidadãos em relação a governos e a elites tradicionais e, mais graves, em relação ao desempenho de instituições básicas da democracia representativa como os partidos e os parlamentos (NORRIS 1999; 2011). Isto coloca em questão a legitimidade do Estado que, no contexto de efeitos da globalização, parece muitas vezes ter cedido espaços de decisões estratégicas para o mercado ou para estruturas supranacionais cujas autoridades não são escolhidas pelos cidadãos, sendo assim identificado como o agente responsável pela perda de renda e de emprego de amplos segmentos sociais em todas as regiões do mundo, levando estes setores a sentirem-se desprotegidos em face das consequências da intensa internacionalização da economia – de cujos efeitos é exemplo o enorme aumento das desigualdades –, e não se percebendo como fazendo parte do jogo democrático.

Esse panorama crítico deu origem a uma ampla literatura recente que revelou uma dupla preocupação de acadêmicos e de políticos democratas de várias partes do mundo:

A – Por um lado, a regressão ao autoritarismo em países cujos processos de democratização foram incipientes e levaram ao surgimento de semidemocracias ou de regimes híbridos deu origem a um novo interesse pelo estudo de padrões de desenho institucional da democracia, a exemplo dos modelos majoritário e proporcional, o papel crítico da sociedade civil, os legados autoritários, o autoritarismo competitivo e, em decorrência desses fatores, diferentes propostas de reforma política. Uma das principais vertentes analíticas a expressar essa preocupação foi a abordagem da qualidade da democracia (DIAMOND e MORLINO, 2005; O'DONNELL, 2003; MOISÉS, 2015a).

A perspectiva teórica que informa essa abordagem alarga a usual definição procedimental da democracia para considerar o conjunto de requisitos de um efetivo empoderamento dos cidadãos através da responsabilização de governos, da efetividade dos princípios de liberdade e igualdade, da tolerância em face da diversidade política e de seus resultados práticos. Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005) identificaram, nesse sentido, oito dimensões principais segundo as quais a qualidade do regime varia. As primeiras cinco envolvem regras de procedimento associadas com o conteúdo da democracia: Estado de direito, participação e competição políticas, representação e responsabilização vertical, horizontal e social de governos. Seguem-se duas dimensões substantivas: o respeito pelas liberdades civis e direitos políticos; e a garantia da igualdade política e de seus correlatos, a igualdade social e econômica, que dependem da existência de mecanismos

adequados para se materializar. A dimensão final integra procedimentos e conteúdos: é a capacidade de resposta dos governos que permite aos cidadãos avaliar e julgar se as políticas públicas, leis, instituições, procedimentos e os processos de tomada de decisão estão de acordo com seus valores, interesses e preferências.

As qualidades do regime não decorrem, portanto, apenas de eleições e procedimentos associados a elas, mas da articulação de direitos, representação política, mecanismos de fiscalização e controle de governos, e a cultura cívica dos cidadãos que fundamenta a sua adesão ao regime e alimenta a sua participação. Articulação, neste caso, significa que os procedimentos e arranjos institucionais não podem funcionar separadamente do conteúdo e dos resultados substantivos. O argumento também enfatiza a plena inclusão política e participação efetiva dos cidadãos para além da definição mínima de democracia, envolvendo características específicas que devem ser conscientemente implementadas pelos atores políticos. Neste sentido, as qualidades devem ser construídas, valorizadas e reproduzidas; não se materializam apenas porque procedimentos como eleições estão em vigor.

**B** – por outro lado, a emergência da China na condição de novo *player* global voltado, não apenas para a conquista da posição de líder do comércio internacional e da própria economia mundial, mas também para a afirmação de um modelo político alternativo, claramente antiliberal, que restringe a liberdade política dos cidadãos, centraliza as decisões políticas, e promove o desenvolvimento econômico do país em contexto autoritário, embasando o reconhecimento de que essa alternativa, associada a fatores mencionados antes, afasta completamente a hipótese de “fim da História”; com efeito, a intensificação das rivalidades en-

tre a China e os Estados Unidos para além da esfera estritamente comercial tem levado observadores a caracterizarem a nova situação como a de uma nova “Guerra Fria” que opõe ao modelo liberal tradicional um regime que prescinde da liberdade individual e de mecanismos democráticos de escolha e controle de governos (BARBOSA, 2017; MOUNK, 2020; CASTELLS, 2018).

Nesse sentido, ao criticar recentemente o que chamou de “as diferentes visões triunfalistas do fim da História”, o cientista político norte-americano Yasha Mounk (2020) argumentou que tampouco as previsões de que países que tivessem trocado de governo duas vezes e, ao mesmo tempo, tivessem alcançado um nível de renda *per capita* igual ou superior ao da Argentina em 1975 (algo em torno de US\$ 14.500 calculados em paridade de poder de compra para 2019) – como sustentaram Adam Przeworski e Fernando Limongi (1997) – podem assegurar a emergência da democracia. Mounk argumentou que tais previsões não se sustentam e que, a respeito dos pontos críticos da democracia liberal, a solução depende fundamentalmente de que seus líderes atuem de fato para salvá-la. O mesmo argumento quanto ao papel dos líderes democratas foi sustentado recentemente pelo cientista político alemão Jean-Werner Mueller em uma entrevista a um jornal brasileiro (Estadão, 16/08/2020).

Este é o contexto empírico e teórico que levou muitos analistas – e parte significativa da opinião pública mundial – a considerar que há uma crise da democracia liberal. Se por um lado o diagnóstico envolve a quebra de confiança em governos e elites políticas tradicionais, por outro, confirma a profunda insatisfação dos cidadãos com o desempenho de instituições fundamentais do regime democrático, como os partidos e os parlamentos, apontando para sintomas de colapso do sistema representativo. O sen-

timento geral das pessoas comuns, nesse sentido, é o de que não conseguem influenciar a política democrática, e de que não são representadas por aqueles que elas elegem. Esse quadro é completado pelas crescentes taxas de desalinhamento partidário, volatilidade eleitoral e participação cívica em declínio, o que levou mesmo analistas que rechaçam o diagnóstico de crise a designarem a situação como a de um “déficit democrático” (NORRIS, 1999; 2011; DALTON, 1999).

Este ensaio trata da crise das democracias, mas o seu foco são as diferentes dimensões que atingem tão profundamente o caso do Brasil e colocam a sua democracia na berlinda. O texto examina, para isso, a crise de representação política que tanto afetou o desempenho de governos democráticos e de partidos nas últimas décadas. A partir de uma descrição sumária dos avanços da democracia no país, o texto prossegue com a discussão da emergência do novo ciclo político que resultou na ascensão de Jair Bolsonaro à presidência da República, um líder que, afora eleições, revela não ter apreço por instituições e valores do regime democrático. Nesse sentido, a indagação que conduz o desenvolvimento do texto é sobre a natureza dos problemas que afetam o presidencialismo de coalizão e o sistema partidário e, por consequência, a qualidade da democracia brasileira daí decorrente. O texto combina, assim, a narrativa da crise com a análise de suas causas.

## **Ponto de partida**

O Brasil completou 32 anos de experiência democrática pós-autoritária em 2020. É uma das maiores democracias eleitorais do mundo, atrás apenas da Índia, dos Estados Unidos e da Rússia, com cerca de 150 milhões de eleitores de um total de 212 milhões

de habitantes. Os ciclos eleitorais para a escolha de governos, interrompidos durante o regime militar, entre 1964 e 1985, ocorrem de acordo com regras constitucionais que garantem a alternância no poder, o que permitiu que um partido de esquerda, o PT, vencesse as eleições e assumisse o governo no início da primeira década deste século. Ao mesmo tempo, nos 30 anos que decorreram entre a promulgação da Constituição de 1988 e as eleições de 2018, as liberdades individuais e os direitos de cidadania estiveram mais garantidos; a imprensa, os meios de comunicação e a oposição puderam agir com mais liberdade. E um ciclo de administrações federais que alternou as orientações liberal e social democrata garantiu os direitos fundamentais e implementou políticas sociais de caráter compensatório, melhorando a renda dos setores mais pobres da população e a sua participação no consumo.

Essas condições levaram muitos analistas a considerar que, em termos dos princípios de participação e de contestação políticas, que definem o regime segundo Robert Dahl (1971; 1989), a democracia estaria relativamente consolidada no Brasil; isso pareceu realmente estar confirmado ao se levar em conta a definição de consolidação democrática de Stepan e Linz (1996), pois, após o interregno de mais de duas décadas de regime autoritário, os militares voltaram aos seus deveres profissionais, se submeteram aos líderes civis escolhidos em eleições e, em diferentes ocasiões, declararam através de seus porta-vozes oficiais o seu compromisso com as regras constitucionais que definem a sua atuação pública<sup>3</sup>.

---

3 Em 2018, solicitado a se manifestar sobre manifestações que pediam a intervenção militar na política do país meses antes das eleições, o comandante do Exército, general Eduardo Villas Bôas, afirmou que a possibilidade de intervenção militar em moldes semelhantes aos do período da ditadura militar, entre 1964 e 1985, não existia. Villas Bôas declarou, na

No entanto, em que pesem essas circunstâncias, acontecimentos posteriores mostraram que, ainda que de forma velada, eles não descartaram completamente a tendência de intervir no andamento de conjunturas políticas importantes, como ocorreu por ocasião da chegada ao poder, em 2018, de um governo populista, de extrema direita, que defende a tortura e a ditadura militar de décadas passadas. Ainda que isso tenha se dado através de um processo eleitoral legítimo e democrático, em momento decisivo desse processo o mesmo chefe militar fez um pronunciamento destinado a influir em uma decisão relevante do Supremo Tribunal federal relacionada com a disputa eleitoral em andamento<sup>4</sup>. Isso coloca em questão a participação dos militares na democracia contemporânea, o que é agravado pelo grande número de oficiais no governo

---

ocasião, que se o Exército viesse a intervir, seria para respeitar a Constituição e manter a democracia, e acrescentou: “Sempre o Exército atuará sob a determinação de um dos Poderes da República, como aconteceu na greve dos caminhoneiros”. Vide <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/07/05/se-exercito-intervir-sera-para-cumprir-constituicao-e-manter-democracia-diz-comandante>.

- 4 Condernado e preso por crime de corrupção, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva estava bem colocado nas pesquisas de opinião da disputa presidencial e impetrou um pedido de habeas corpus no STF que, se aceito, lhe permitiria participar das eleições de 2018. Na véspera do julgamento pela Corte Suprema o comandante do Exército voltou a se manifestar e, dessa vez, buscando influir na decisão do STF. Villas Bôas escreveu numa rede social: “Asseguro à Nação que o Exército Brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais”. A referência ao tema da impunidade era óbvia, se referia à possibilidade de o STF conceder o habeas corpus a Lula. Algum tempo depois, após a eleição, Villas Bôas declarou que estava pronto para “intervir” caso o Supremo decidisse pela libertação do ex-presidente.

de Jair Bolsonaro, alguns dos quais ainda na ativa, um aspecto que não está regulado pela legislação vigente (AMORIM NETO, 2020).

Por outro lado, a análise da experiência democrática brasileira recente também tem de considerar o fato de que o país passou por dois processos de *impeachment* de presidentes democraticamente eleitos em menos de 25 anos. Em ambos os casos, os presidentes foram denunciados por abuso de poder, e mesmo o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal agindo nos termos da lei para processar as denúncias contra os incumbentes, os resultados foram traumáticos, provocaram conflitos entre partidos políticos e setores da sociedade civil, geraram uma cadeia de atitudes e de comportamentos de descrença política, dúvidas quanto à legitimidade do regime, intolerância política e instabilidade institucional. Em consequência, em mais de uma oportunidade, os governos que sucederam os presidentes destituídos através dos processos de *impeachment*, como o de Michel Temer, do PMDB, tampouco lograram estabilizar o cenário político, sendo forçados a conviver com crises políticas prolongadas. Os efeitos dessas crises se refletiram sobre as iniciativas voltadas para a retomada do crescimento econômico do país e para a capacidade dos governos de responder às graves consequências sociais advindas da situação.

Esse conjunto de circunstâncias reatualizam o debate de décadas atrás proposto por Juan Linz (1994) em torno da questão de saber qual sistema de governo é mais adequado para favorecer a consolidação da democracia, presidencialismo ou parlamentarismo. No caso do Brasil, o que alimenta esse debate na atualidade – mesmo depois de dois plebiscitos terem rejeitado a mudança de sistema de governo – é o fato de o país enfrentar desde as eleições de 2014 um quadro de crise que parece ser permanente, sem projetar outra saída que não seja o eventual afastamento dos

incumbentes eleitos democraticamente. A experiência reatualiza a observação de Linz sobre a rigidez do sistema presidencialista, o qual prevê apenas duas saídas para o enfrentamento de crises dessa envergadura: a eleição, quando o governo pode ser trocado, ou o *impeachment* que pune crimes de responsabilidade dos presidentes de acordo com preceitos constitucionais. Por outras palavras, não existem alternativas institucionais intermediárias sólidas que sejam capazes de livrar rapidamente o país de situações de crises políticas quando isso é considerado necessário. A primeira alternativa só está à disposição dos eleitores de 4 em 4 anos no Brasil, quando se renovam os mandatos presidenciais; e a segunda, além de ser demorada e de paralisar as atividades de governo, tem o potencial de detonar crises como descrito acima; num caso, a passagem do tempo cobra um alto preço e pode fazer durar a crise por todo o mandato presidencial; no outro, o quadro supõe uma alternativa que tem potencial para traumatizar duramente a sociedade, embora seja o remédio constitucional previsto para situações-limite.

O tema remete para uma constatação que decorre da análise de diferentes processos de democratização dos últimos 50 anos em várias partes do mundo. Eles mostraram que a institucionalização da democracia não é um fenômeno unidimensional ou linear, não produz um modelo único de desenho institucional, podendo combinar distintos arranjos constitucionais, a exemplo da conhecida classificação de Arendt Lijphart (1984) sobre os sistemas majoritário e proporcional. Nesse sentido, Samuels e Shugart (2011) chamaram a atenção recentemente para o modo pelos quais esses diferentes arranjos afetam o funcionamento da qualidade da democracia ao impactar o desempenho de partidos, parlamentos e executivos e, assim, influenciar as relações de governos democráti-

cos com a sociedade. Trabalhando a partir da caracterização conceitual da cadeia de delegação de poder proposta por Powell, Jr. (2000) para avaliar o papel das eleições como instrumento da democracia, Samuels e Shugart pesquisaram o impacto que os modelos majoritário e proporcional têm para o funcionamento do sistema presidencialista em comparação com o parlamentarismo.

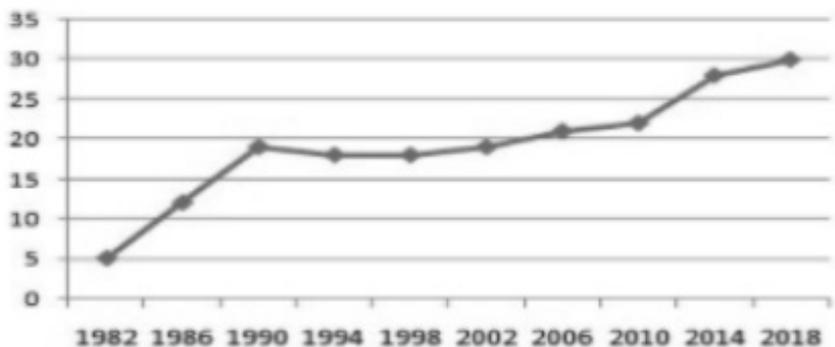
O Brasil, nesse sentido, combina características majoritárias e consensuais ao prever o primeiro sistema para os cargos executivos e para o Senado, e o sistema proporcional para os representantes do povo na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. O sistema político tem, assim, uma dupla fonte de legitimação, mas a eleição para o parlamento não condiciona a eleição para o Executivo, nem vice-versa, não influenciando necessariamente os resultados gerais, enquanto o sistema de representação proporcional, de sua parte, alimenta um sistema pluripartidário que se combina com um presidencialismo de características imperiais, em que o Executivo, que tem muitos poderes e reivindica ter mais legitimidade que o Congresso, se viabiliza pela formação de grandes coalizões políticas. O problema, contudo, é que o multipartidarismo exacerbado vigente praticamente impede que os presidentes obtenham maioria parlamentar, mesmo se os seus partidos elegem bancadas significativas<sup>5</sup>, deixando a garantia de governabilidade dependente do sucesso de negociações para a formação de coalizões governativas, o que torna os presidentes reféns do grande número de partidos representados no parlamento (vide gráfico abaixo), muitos dos quais não

---

5 O PT de Lula, por exemplo, elegeu 88 deputados federais em 2010, 70 em 2014 e 56 em 2018. O PSL de Bolsonaro elegeu 52 em 2018. Nos dois casos os resultados colocaram a questão de formação de uma coalizão majoritária na dependência de negociação com o grande número de partidos.

têm identidade ideológica ou programática nenhuma e apenas se beneficiam de incentivos institucionais para buscar benesses que não tem nenhuma relação com as funções de representação (ABRANCHES, 1988; 2019).

GRÁFICO 2. Crescimento do número de partidos



Fonte: TSE.

A avaliação predominante da ciência política brasileira sustenta, contudo, que essa estrutura institucional assegura as condições necessárias para que governos de diferentes matizes políticas coordenem as suas forças no Congresso Nacional e sejam bem-sucedidos. Por um lado, com base em pesquisas sobre o comportamento dos partidos e dos parlamentares durante alguns governos, o argumento sustenta que, a exemplo do parlamentarismo, o presidencialismo brasileiro é capaz de gerar as maiorias necessárias para permitir que os presidentes tenham sucesso na implementação de suas políticas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995); por outro, o argumento reconhece que embora essa possibilidade não esteja sempre assegurada, sendo dependente da qualificação e da habilidade dos presidentes para construir e manter as coalizões de governo, no que se refere à ambição de poder dos mesmos – que

sempre pode resultar em abuso – eles podem ser contidos por instituições de controle que foram fortalecidas pela Constituição de 88 (RENNÓ, 2006; MELO e PEREIRA, 2013). A premissa está baseada na noção de que os mecanismos de pesos e contrapesos, pensados desde as elaborações de James Madison no século XVIII, dão conta do desafio, mas isso é algo que não depende apenas da existência de normas e regras de controle, mas também da disposição e da ação efetiva dos atores responsáveis por seu uso em conformidade com as regras constitucionais.

Nesse sentido, a experiência de anos recentes com os governos de Dilma Rousseff e agora de Jair Bolsonaro, presidentes de posição ideológica antagônica, aponta para arranjos institucionais de caráter disruptivo atingindo a ambos de modo diferente, mas produzindo resultados negativos comuns: no primeiro caso, em que pese Rousseff ter formado originalmente, em 2014/2015, uma das coalizões mais amplas e numerosas de todo o período democrático pós-autoritário, os partidos integrantes da mesma se voltaram contra ela sob a presidência na Câmara dos Deputados de um parlamentar que apesar de seu partido integrar a coalizão governista, era hostil à chefe de governo; no segundo, o presidente optou, na primeira fase de seu governo, por repetir a experiência mal sucedida de Collor de Mello de 30 anos atrás, ao formar um governo minoritário, pois mesmo o partido pelo qual se elegeu tendo conquistado a segunda maior bancada de deputados nas eleições de 2018, isso não lhe assegurou maioria no parlamento. Bolsonaro argumentou que pretendia adotar uma “nova política” que não previa o compartilhamento de cargos com os partidos para formar uma coalizão de governo, mas isso durou pouco e, em agosto de 2020, em face de inúmeras derrotas sofridas em votações no Congresso Nacional, abandonou essa política e se

aliou a um conjunto de partidos conservadores aos quais deu ampla participação em cargos de sua administração<sup>6</sup>. Em ambos os casos, importantes iniciativas do Executivo foram derrotadas no Congresso, e partidos que apoiavam os presidentes do dia votaram contra seus governos, contribuindo para acirrar os conflitos entre o Executivo e o Legislativo.

Esse conjunto de fatores mostra que a democracia não está plenamente consolidada no Brasil. O regime tem déficits e distorções importantes que o tornam instável e comprometem a sua qualidade. A separação de poderes nem sempre é respeitada e a relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário segue um padrão conflitual de consequências negativas, a exemplo da frequente judicialização de questões que, embora sejam do âmbito de ação do parlamento ou próprias da relação deste com o governo, acabam sendo decididas pela Suprema Corte a partir de iniciativas dos partidos. Por outro lado, o caráter sistêmico de práticas de abuso de poder, a exemplo de corrupção e de desrespeito às leis de controle fiscal, como revelado por denúncias recentes, indicam que o império da lei não está plenamente estabelecido no país e que o sistema de *checks and balance* não opera com a eficiência

---

6 Bolsonaro se elegeu com uma bandeira de combate à corrupção, mas depois de sofrer sérias derrotas no Congresso Nacional decidiu buscar entendimentos com o chamado “Centrão”, partidos de perfil conservador que, todavia, tendem a se aliar com qualquer governo que lhes ofereça cargos e posições na administração federal. Com vários parlamentares denunciados por corrupção pela Operação Lava Jato, o Centrão é formado pelos seguintes partidos: PP (40 deputados), PL (39), Republicanos (31), Solidariedade (14) e PTB (12). O PSD (36), o MDB (34) e o DEM (28) também se alinham com o grupo a depender da matéria em votação, do mesmo modo que partidos menores como PROS (10), PSC (9), Avante (7) e Patriota (6). É uma base capaz de assegurar vitórias do presidente no Congresso.

requerida pela democracia. O vulto das práticas de corrupção envolvendo os principais partidos políticos do país, com a sua continuidade no tempo, são sinais claros de que o sistema de *accountability* interinstitucional funciona mal. A Constituição de 1988 garantiu avanços importantes nesse sentido, facilitando a formação e a consolidação do que se pode designar como um **Sistema de Integridade**<sup>7</sup>, com o aperfeiçoamento da legislação de combate à corrupção, maior autonomia das instituições de controle e a conjugação de esforços da Polícia Federal com o Ministério Público Federal e o sistema judiciário; mas iniciativas como a Operação Lava Jato<sup>8</sup>, em décadas recentes, revelaram a existên-

---

7 Com base em preceitos estabelecidos na Constituição de 1988 – legalidade, moralidade, finalidade pública, impessoalidade, publicidade, eficiência e transparência – começou a se consolidar no país um Sistema de Integridade formado pela Polícia Federal, Ministério Público Federal, Justiça Federal, Tribunal de Contas da União, além da antiga Controladoria Geral da União e outros organismos de controle (MOISÉS, 2010b; 2014). O foco do sistema é tanto o controle externo como o interno do governo, através de ações, procedimentos e processos institucionais de fiscalização, controle e monitoramento dos órgãos que compõem os poderes executivo, legislativo e judiciário (Gomes e Araújo, 2008; Spinelli, 2008). O sistema complementa o quadro de mecanismos da *accountability* horizontal que é visto como um requisito da qualidade da democracia (DIAMOND e MORLINO, 2005; MOISÉS, 2015).

8 O funcionamento do Sistema de Integridade deu origem à Operação Lava Jato, cujo papel no combate à corrupção tornou-se central, com enorme impacto sobre o funcionamento do sistema político, afetando os poderes republicanos e os principais partidos políticos do país. A Operação Lava Jato é a maior iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Iniciada em março de 2014, com a investigação perante a Justiça Federal em Curitiba de quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, a Lava Jato apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país, bem como em contratos vultosos, como o da construção da usina nuclear Angra 3. A investigação, envolvendo a ação conjunta de diri-

cia de um quadro de verdadeira captura de esferas estratégicas do Estado por esquemas sistêmicos de corrupção, formados por setores empresariais associados com líderes de partidos políticos e burocratas de empresas estatais como a Petrobrás.

Esse panorama influenciou profundamente os resultados das eleições de 2018, estimulando a severa rejeição da maioria dos eleitores do ciclo político iniciado em meados dos anos 80, solapando o protagonismo dos principais partidos políticos responsáveis pela democratização, como o MDB, o PT e o PSDB, em consequência do envolvimento de vários de seus líderes com os crimes de corrupção revelados pela Operação Lava Jato. A crise desses partidos abriu espaço para a emergência de uma liderança populista e personalista que, afora rejeitar o pluralismo político, alimentou a contraposição moral entre o ‘povo puro’ e a ‘elite corrupta’, apresentando-se como uma alternativa contra o ‘politicamente correto’ supostamente associado com os direitos de minorias consideradas

---

gentes de partidos políticos, altos diretores da empresa e executivos de empreiteiras com contratos de serviços nas estatais, envolveu 70 Operações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, mais de mil mandatos de busca e apreensão, envolvendo 500 denunciados para apurar o esquema que se avalia ter movimentado cerca de 20 bilhões de reais; 165 pessoas foram condenadas em decisões judiciais de 1ª e 2ª instâncias. Revelações de delações premiadas de 77 executivos da Construtora Odebrecht mostrou que o esquema envolvia cerca de 400 políticos de 26 partidos, dentre os quais se destacam PT, PMDB e PSDB. Avalia-se ainda que apenas esses três partidos tenham recebido em campanhas eleitorais das últimas décadas recursos ilícitos da ordem de 1,7 bilhões de reais. O MPF estima que foram recuperados, até agora, R\$ 14,3 bilhões. A Operação também foi objeto de denúncias, segundo as quais, alguns de seus principais dirigentes, como o ex-juiz Sergio Moro e o procurador Deltan Dallagnol, teriam cometido graves irregularidades na condução de processos como o do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. As denúncias são objeto de exame ainda não concluído pelo STF e o Conselho do MPF.

moralmente condenáveis e politicamente perigosas, inclusive por causa de seu apoio aos partidos envolvidos em corrupção.

Estes resultados, contudo, não se explicam apenas pela dinâmica do processo eleitoral de 2018. Eles foram a expressão de uma conjunção de circunstâncias envolvendo o funcionamento do sistema político como um todo, como apontado acima, com desdobramentos da conjuntura política resultantes da resposta insuficiente que os principais partidos e as suas lideranças políticas deram à crise que se aprofundava. O diagnóstico dessa situação se completa com a descrição dessa conjuntura política específica que levou aos resultados 2018, cujo significado foi o de uma ruptura de aspectos relevantes do sistema político.

## **Uma eleição disruptiva e “crítica”**

As eleições de 2018 deram início a um novo ciclo político no Brasil. O sentido da mudança é claro: mais do que uma inclinação neoliberal, um governo populista, conservador e de extrema direita chegou ao poder. A Nova República, regime da pós-democratização, se esgotou e a polarização PT-PSDB – ou seja, esquerda versus o centro moderado – cedeu lugar a uma configuração de direita com base em uma mentalidade autoritária. O impulso que levou Jair Bolsonaro à presidência da República foi mais de natureza negativa do que positiva, ou seja, foi a profunda rejeição das elites políticas tradicionais pela maioria dos eleitores e, especialmente, o rechaço de um modo de fazer política – e da cultura política correspondente – que foi responsável pela captura do Estado por um esquema sistêmico de corrupção envolvendo empresários, burocratas de estatais e líderes de partidos que fizeram a democratização dos anos 80 e depois iniciaram um ciclo de reformas modernizadoras do

Estado. A eleição de 2018 foi, portanto, uma típica eleição “crítica” nos termos da definição de Key (1955) (NICOLAU, 2018)<sup>9</sup>.

A maioria dos eleitores rejeitou a configuração política da Nova República e, mesmo sem ter ideia clara do que estava por vir, votou para mandar para casa os líderes vistos como responsáveis pelos desastres dos últimos anos: recessão econômica, diminuição da renda *per capita*, desemprego em massa, aumento da criminalidade e corrupção generalizada. Assim, o segundo turno da eleição de 2018 foi disputado pelos dois candidatos com maior índice de rejeição nas pesquisas de opinião, Bolsonaro e Haddad, mas ao fim a maioria optou por bloquear a continuidade da esquerda no governo representada, pelo PT e seus aliados, e também por manter afastadas as lideranças do centro moderado que tinham governado duas décadas atrás, mas que não foram capazes de oferecer uma alternativa política eficaz para fazer frente ao quadro de repúdio generalizado do sistema político que prevalecia entre os eleitores.

Esse resultado não pode ser visto propriamente como uma novidade, pois o impulso por mudanças políticas já tinha sido anunciado nos protestos populares de 2013 que reuniu alguns milhões de pessoas em várias cidades do país, mas ganhou mais energia – e um tom perigosamente raivoso – nas numerosas manifestações de 2015 e 2016 a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff, do PT, e depois na crescente e esmagadora rejeição do governo

---

9 Uma eleição “crítica” ocorre quando segmentos de eleitores provocam uma alteração brusca no panorama de alinhamento pré-existente do eleitorado, a exemplo da divisão entre Republicanos e Democratas nos Estados Unidos e entre apoiadores do PT e do PSDB no Brasil das últimas três décadas. Em decorrência dessa alteração, todo o quadro do sistema partidário pode se alterar, com o surgimento de novos atores (KEY, 1955).

de Michel Temer, do PMDB, que a substituiu em 2016/18<sup>10</sup>. O *impeachment*, como mencionado antes, gerou um profundo trauma político que, contudo, conviveu com enormes expectativas de mudanças dos segmentos sociais que o apoiaram, mas essas nunca aconteceram. O governo Temer e as elites que se associaram a ele, aprisionados pela preocupação exclusiva de se assegurar no poder e se defender das investigações de combate à corrupção levadas a efeito pela Operação Lava Jato, simplesmente ignoraram os sinais emitidos em 2013. PT, PMDB e PSDB foram incapazes de ouvir os milhões de cidadãos que denunciaram o seu desempenho, preferindo frustrá-los ao virar as costas para os sinais de rejeição dos partidos e de suas práticas de desconexão com a sociedade. Nem a crítica da baixa qualidade dos serviços de saúde, educação, transporte e segurança públicos, e das falhas de seu atendimento, foi levada em consideração.

Esses acontecimentos serviram para mostrar o modo como os principais partidos políticos reagiram ao impacto da crise para a qualidade da democracia. Por uma parte, o silêncio dos dirigentes partidários a respeito dos protestos populares revelou um aspecto importante da sua cultura política, evidenciando como

---

10 Os protestos de 2013, também conhecidos como as Jornadas de Junho de 2013, envolveram várias manifestações populares por todo o país contra os aumentos das tarifas de transporte público, ônibus e metrô, nas principais capitais como São Paulo e Rio de Janeiro. Foi a maior onda de protestos no país desde as manifestações a favor do impeachment de Collor de Mello em 1992, e chegaram a contar com até 75% de simpatia da população (Ibope, 20/06/2013). As manifestações cresceram em resposta à violência adotada pela polícia em alguns casos e, a partir daí, os manifestantes passaram a protestar contra a qualidade dos serviços públicos, contra o desempenho do governo federal, das lideranças políticas e principalmente dos partidos, cujos símbolos foram banidos do protesto, assim como as suas lideranças impedidas de participar.

boa parte dos líderes das agremiações políticas concebem as suas relações com as bases de apoio e com a opinião pública em geral; por outra, jogou luz sobre os efeitos do que foi chamado por alguns cientistas políticos de “incentivos institucionais contraditórios” sobre o sistema partidário (RENNÓ, 2009); com efeito, depois de obter o seu registro de funcionamento no Tribunal Superior Eleitoral, pouca coisa constrange ou restringe a ação dos partidos; eles ficam livres para simplesmente não fazer nada, mesmo diante de crises como a que o país enfrentou naqueles anos. Mas uma legislação permissiva garante que tenham acesso ao Fundo Partidário, ao horário eleitoral gratuito na mídia e a instalação de gabinetes de liderança partidária nas duas casas do Congresso Nacional, contando com um corpo de funcionários, recursos de deslocamento e de comunicação em geral à sua disposição; mais grave, os partidos estão dispensados de prestar contas de seu uso de recursos públicos a organismos como o Tribunal de Contas da União. Os incentivos institucionais estimulam, assim, o surgimento de novas agremiações políticas.

O quadro se refere ao conjunto dos partidos políticos. No caso do PT, considerado o maior partido do país, inclusive porque era o único que tinha um contingente razoável de filiados, e que em 2013 já governava o país por mais de uma década, em que pesem os resultados extremamente negativos colhidos por ele nas eleições municipais de 2016<sup>11</sup>, na disputa de 2018, ao invés de reconhecer de

---

11 Em 2016, depois das denúncias de seu envolvimento com corrupção, o PT sofreu uma das maiores derrotas eleitorais desde a sua fundação. Em comparação com a eleição municipal anterior, de 2012, teve 61% menos de votos no primeiro turno. O partido tinha eleito nove prefeitos de capitais brasileiras em 2004, cinco em 2008, quatro em 2012, e se reduziu a uma prefeitura em 2016, o mesmo resultado que tinha alcançado 20 anos antes, em 1996.

algum modo as graves denúncias – e a farta evidência de provas – que existiam contra ele desde o caso do Mensalão, oferecendo aos eleitores alguma explicação sobre os fatos que o envolviam e inclusive fazendo a autocritica necessária sobre a natureza das suas escolhas políticas que incluíram a malversação de recursos públicos, o partido preferiu a discutível estratégia de defesa incondicional do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, processado, condenado e preso em decorrência das denúncias de corrupção. Embora Lula fosse inelegível nos termos da chamada Lei da Ficha Limpa<sup>12</sup>, o PT decidiu mantê-lo como sua única opção na disputa presidencial até praticamente a antevéspera da eleição.

O partido e a defesa jurídica de Lula contestaram o seu envolvimento nos fatos pelos quais foi denunciado por supostamente ter se beneficiado do recebimento de recursos de uma empreiteira que tinha contratos com o Estado durante seu governo – ainda hoje há recursos de apelação sobre a matéria a serem decididos pelo Supremo Tribunal Federal –, mas o ex-presidente foi condenado a 9 anos de prisão em primeira instância e teve a sua condenação confirmada e aumentada para 12 anos pelos tribunais de segunda e terceira instâncias. Mesmo diante dessas circunstâncias, que envolveram a atuação de diferentes instituições do sistema judiciário brasileiro, a estratégia adotada pelo partido em 2018 buscou desqualificar as investigações e processos reali-

---

12 Conhecida como a Lei da Ficha Limpa, a Lei Complementar 135, de 2010, modificou a Lei das Condições de Inelegibilidade ou Lei Complementar 64, de 1990, a partir de um projeto de iniciativa popular de lei apresentado por cerca de 1,6 milhão de eleitores com o objetivo de aumentar a idoneidade dos candidatos que disputam cargos públicos. A lei torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou seja condenado por decisão de um órgão colegiado, mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos. Era o caso de Lula.

zados pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça federal a que Lula foi submetido, julgado e condenado em função de revelações de delações premiadas de executivos de empreiteiras como a Odebrecht. O sentido era claro, o combate aos crimes de corrupção foi apresentado como perseguição política ao ex-presidente com o objetivo de impedi-lo de disputar a presidência da República. O partido mostrou-se incapaz de assumir republicaneamente os seus erros, tanto no caso do que foi considerado um estelionato eleitoral de 2014 – com as desastrosas escolhas de políticas econômicas da presidente Dilma Rousseff, que geraram recessão, desemprego de milhões e instabilidade política –, quanto no que se refere ao seu papel central na montagem do esquema sistêmico de corrupção que atingiu a Petrobrás. Vários dirigentes do partido e ex-ministros do governo Lula foram presos – alguns ainda estão – em decorrência dos processos, mas a opinião pública não recebeu nenhuma satisfação a respeito. Isso teve o efeito de intensificar o antipetismo de partes significativas do eleitorado, tendo provocado também o abandono do partido por militantes que se sentiram traídos por suas escolhas políticas; parte desse sentimento crítico decorreu das alianças com partidos e políticos conservadores feitas pelo ex-presidente Lula em seus dois mandatos presidenciais, mas a crítica cresceu ao serem reveladas as denúncias do papel central do partido na montagem e na coordenação dos esquemas sistêmicos de corrupção que atingiram tão profundamente empresas públicas como a Petrobrás.

Em vista desse quadro, o resultado eleitoral de 2018 foi inequívoco. Também por conta da narrativa que dividia o país entre “nós e eles”, sustentada por Lula e pelo PT, da permanência de propostas antidemocráticas no programa de governo, a exemplo do controle social da mídia, da ocupação generalizada da máquina

do Estado em anos anteriores e da insistente pretensão de “hegemonismo” em relação aos demais partidos de esquerda, tudo isso levou o partido que tinha ficado mais de 13 anos no poder a uma fragorosa derrota para o adversário que equivocadamente preferiu na disputa, poupado durante todo o primeiro turno por ser visto como menos competitivo; nesse sentido, tendo avaliado de modo equivocado as possibilidades de Bolsonaro, o PT se ateu à leitura da dinâmica que por duas décadas o contrapôs ao PSDB e que tinha desempenhado um papel estruturante do funcionamento do sistema político brasileiro; mas o foco da maioria da opinião pública já tinha se deslocado desse cenário, e novos alinhamentos entre eleitores, lideranças e partidos estavam começando a surgir.

A esquerda não fez, portanto, a sua autocrítica quanto à corrupção e outras práticas consideradas inaceitáveis pela maioria dos eleitores, deixando desocupado o espaço que reivindicava uma transformação radical da política, mas ela não cometeu esse erro sozinha. As forças do centro democrático, centro-direita e centro-esquerda, tampouco entenderam a natureza profunda da desconfiança e da insatisfação abismais dos cidadãos em face do funcionamento da política revelado pela Operação Lava Jato. O PMDB e o PSDB ignoraram as inúmeras pesquisas de opinião que mostravam que a corrupção, ao lado das questões de segurança, desemprego e saúde, é um dos mais importantes problemas que os brasileiros querem ver enfrentados pelo Estado<sup>13</sup>. Tampouco

---

13 Pesquisa do Ibope Inteligência, realizada a pedido da Confederação Nacional da Indústria – CNI em 2018, mostrou que a corrupção, ao lado de desemprego, estava em primeiro lugar na lista dos principais problemas do país segundo 55% dos entrevistados. Em mesmo sentido, seguidos surveys de cultura política coordenados pelo autor em 2006 e 2014, e realizados pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da USP, e pelo

levaram em consideração os resultados de pesquisas que mostraram que a desconfiança e a rejeição das instituições democráticas aumentam na medida em que as pessoas percebem a persistência e o vulto da corrupção (MOISÉS, 2010b; 2013). Os partidos não entenderam a natureza profunda dessa dimensão da crise que questiona a legitimidade da democracia, e foram incapazes de motivar seus líderes, rejeitados pelo desejo majoritário de mudanças da população, para mudarem de postura, de discurso e mostrar alguma empatia com os eleitores revoltados e indignados que se sentiam covardemente traídos pelos políticos em geral.

No caso do PMDB também não houve reconhecimento dos erros cometidos e prevaleceu a posição de seus líderes mais pragmáticos de manter-se no governo Rousseff sem defendê-lo das críticas que vinham crescendo desde as jornadas de 2013. Em que pese Michel Temer ser o vice-presidente da chapa vitoriosa desde as eleições de 2010 – por conta de uma articulação devida ao ex-presidente Lula – e o PMDB ser considerado o segundo partido mais importante da coalizão de governo, as suas relações com a presidente e com o PT eram crescentemente tensas, não apenas por divergências ocasionais, mas por uma verdadeira disputa de poder. Temer chegou a reclamar publicamente de que não era ouvido pela presidente, mas a tensão realmente aumentou quando em 2015 o governo patrocinou a candidatura de um parlamentar do PT contra o candidato do PMDB à presidência da Câmara. O eleito, deputado Eduardo Cunha, derrotou o PT com uma campanha que fazia severas críticas ao governo de Rousseff e, na se-

---

Centro de Opinião Pública- CESOP, da Unicamp, mostraram que a corrupção era considerada um problema sério por 78% dos entrevistados; na pesquisa de 2018 esse índice subiu para 82%.

quência, passou a usar o seu poder como chefe da Câmara dos Deputados para bloquear projetos de interesse do governo e para patrocinar no Legislativo uma agenda política quase que integralmente oposta aos objetivos da presidente e do PT, que, até então, via o PMDB como o principal aliado de sua coalizão situacionista.

As tensões se intensificaram ainda mais quando a presidente da República apoiou as articulações do Ministro das Cidades e presidente do PSD, Gilberto Kassab, para criação do Partido Liberal (PL), cujo objetivo era reduzir a influência do PMDB no Congresso Nacional e construir uma base de apoio supostamente mais leal a Rousseff. A direção provisória do Partido Liberal anunciou ter o compromisso de quase duas dezenas de deputados do PMDB, PSB e DEM para engrossar as suas fileiras por convite de Kassab que, assim, queria repetir o que já tinha feito por ocasião da criação do PSD: atrair, sob proteção da legislação que permitia que parlamentares mudassem de partido se isso fosse para aderir a uma nova sigla, os descontentes com seus partidos de origem. A avaliação da mídia à época foi que o principal aliado do governo, o PMDB, que recém negociara sua participação em cinco ministérios, estava ameaçado de perder metade de sua bancada de 67 deputados federais para o novo partido.

A reação dos caciques do PMDB foi rápida e eficiente. Prepararam às pressas um projeto de lei que proibia a fusão de partidos políticos com menos de cinco anos de existência, como era o caso do PSD de Kassab, e o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, rapidamente colocou o projeto em votação, facilitando a sua aprovação. O projeto se apoiou em uma manifestação do Ministério Público Federal e impôs regras rígidas para a coleta de assinaturas necessárias para o registro de novos partidos no TSE: seus eventuais apoiadores não poderiam ser filiados a outros

partidos políticos, uma decisão que claramente atentava contra a liberdade de escolha assegurada pela Constituição, pois nada impede, em tese, que qualquer cidadão possa mudar de opinião e se filiar a partidos diferentes dos que escolheram originalmente. Depois de aprovado na Câmara, o texto dependia de aprovação no Senado e, apesar da tentativa de Kassab de negociar com o presidente da Casa, Renan Calheiros, o Senado aprovou a lei e Rousseff não teve capital político suficiente para vetar a nova regra, pois o veto poderia ser derrubado em seguida.

O PL não surgiu, mas o estrago estava feito. De certo modo, o PMDB passou uma mensagem de caráter estratégico: as bases de sua aliança com o PT estavam colapsando. Os principais líderes do partido, entre os quais o próprio vice-presidente, Michel Temer, se sentiram confortáveis para anunciar que não sentiam mais depositários da confiança da chefe de governo. Temer deixou a função que vinha exercendo de Coordenador Político do governo e, logo em seguida, o PMDB divulgou um documento intitulado uma “Ponte para o Futuro”, cheio de críticas ao governo e, ao mesmo tempo, anunciando um programa desenhado para disputar o poder. Entre outras coisas, o documento sustentava que as causas das dificuldades econômicas enfrentadas pelo país se encontravam no desequilíbrio fiscal estimulado pela presença de dispositivos constitucionais que forçavam o Estado a despender demais, impedindo a realização de superávits fiscais. Em consonância com esse diagnóstico, o PMDB propunha o estabelecimento de um regime de limitação dos gastos públicos, reforma da previdência, mudanças constitucionais visando reduzir as vinculações de gastos e a diminuição do papel do Estado na economia.

O programa era claro e, em vários aspectos, foi adotado por Michel Temer quando substituiu Rousseff, mas a sua publica-

ção selou o fim da participação do partido no governo do PT. A crise se agravou ainda mais quando o PT retirou, em dezembro de 2015, o apoio a Eduardo Cunha no Conselho de Ética da Câmara, o que facilitou que ele se tornasse réu na Lava Jato. Logo em seguida o presidente da Câmara anunciou que passaria a examinar os inúmeros pedidos de abertura de processo de *impeachment* contra a presidente, o que de fato ocorreu alguns meses mais tarde com base em alegações de desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e improbidade administrativa. Rousseff tinha tido, apesar de tudo, taxas elevadas de aprovação de seus projetos no Congresso (BRAGA et alii), mas não conseguiu estancar a sangria que afetava a sua coalizão governista, algo, aliás, que em algumas ocasiões teve a participação de parlamentares do seu próprio partido, o PT.

Nesse quadro, tampouco o PSDB conseguiu explicar a sua participação na ocorrência dos fatores que prepararam a crise, cujo desfecho foi a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Mesmo quando seu ex-presidente, o ex-governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, foi condenado por abuso de poder em um processo conduzido pela Lava Jato, o partido não se explicou e nem afastou o dirigente da vida partidária. Em certo sentido, a mensagem indireta foi a de que o partido convivia com práticas de corrupção e de abuso de poder sem se diferenciar muito dos demais denunciados. No período anterior, ainda durante as administrações do ex-presidente Lula, o PSDB não tinha logrado se afirmar como uma real alternativa de oposição, abrindo mão até mesmo da defesa de medidas positivas que tinham sido adotadas nos dois mandatos de FHC; e, por ocasião do Mensalão, mesmo havendo evidências abundantes contra o presidente e o PT, o PSDB decidiu não enfrentar as circunstâncias que poderiam ter levado Lula ao *impeach-*

*ment*; prevaleceu a tese de que ele iria “sangrar” por conta própria, coisa que não aconteceu.

Contudo, tendo sido derrotado pelo PT em 2002, 2006 e 2010, quando de novo enfrentou o partido em 2014 com Aécio Neves, no contexto de uma das mais desequilibradas campanhas presidenciais que o país conheceu – com amplo uso da chamada “máquina do Estado” na disputa e algum desequilíbrio na distribuição de recursos privados em favor de Rousseff –, ao ser derrotado pela quarta vez por de 3% de votos o partido decidiu contestar os resultados da eleição junto ao TSE, alegando que parte dos recursos recebidos pela campanha da presidente teria vindo de desvios da Petrobrás; o argumento se baseava na delação premiada do ex-diretor de Abastecimento da empresa, Paulo Roberto Costa, que informou que desde 2010 o PT e o PMDB eram os partidos que mais recebiam recursos de empresas como a Odebrecht. A principal alegação foi que empreiteiras fizeram doações oficiais com o pagamento de propina derivada de contratos obtidos na Petrobras, além de desvio de dinheiro pago a gráficas cuja prestação de serviços contratados não ocorreu.

Embora não seja incomum no regime democrático que contendores de disputas eleitorais possam alegar irregularidades verificadas no decorrer do processo e pedir que os órgãos de fiscalização investiguem a matéria e, sendo o caso, leve-a a julgamento por instâncias próprias do judiciário, o PSDB e particularmente o seu presidente, senador Aécio Neves, ficaram estigmatizados como se tivessem adotado um curso de ação necessariamente antidemocrático; não é improvável que isso tenha sido devido à agressividade com que Aécio tratou da matéria na mídia, mas o fato é que, tendo demorado vários anos para ser concluído, o processo teve um desenvolvimento controvérsico no âmbito do TSE, com o re-

lator da matéria, o desembargador Herman Benjamin, tendo produzido um texto bastante consistente pedindo a cassação da chapa Dilma-Temer com base em provas de irregularidades, algo que, aprovado, teria levado à suspensão de direitos políticos de Dilma por 8 anos e à cassação do mandato de Temer na presidência. O relatório de Benjamin dividiu a corte, recebendo 3 votos a favor e outros 3 contra, mas o desempate coube ao presidente do tribunal, ministro Gilmar Mendes, que, em sua declaração de voto, sinalizou claramente que a sua decisão levava em conta previsões de instabilidade política caso o texto do relator fosse aprovado.

Em todo caso, quando a crise entre o PT e o PMDB se agravou, os parlamentares e líderes do PSDB decidiram apoiar a abertura do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Nesse período, o PSDB sustentou programas de políticas similares às adotadas durante os governos de Cardoso, apostou no envolvimento do PT em escândalos de corrupção e parece ter visto na cobertura negativa dos principais meios de comunicação um caminho para vencer o PT e chegar novamente ao governo federal. Aprovado o *impeachment* de Dilma, contudo, o PSDB decidiu não participar oficialmente do governo de Michel Temer, embora alguns de seus membros tenham ocupado a título individual postos no novo ministério. No novo período, Temer foi denunciado pelo Ministério Público Federal mais de uma vez por supostamente ter participado de práticas de corrupção, mas o PSDB não endossou as críticas da oposição contra o presidente. Manteve-se, assim, em uma posição política relativamente neutra e indefinida até a campanha eleitoral de 2018, quando esperava estar em posição favorável na disputa presidencial. Seu candidato, o ex-governador Geraldo Alckmin, conseguiu formar a maior coligação eleitoral do país pela união de dez organizações partidárias, dispondo de

cerca de quase 50% do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, e obtendo o apoio de cerca de metade dos parlamentares do país. Entretanto, a candidatura de Alckmin não enfrentou os temas da crise que o país vivia, a menção às questões sobre corrupção foi igual a zero e, além de não decolar, amargou o quarto lugar na corrida presidencial, o pior resultado eleitoral do PSDB desde 1989.

Simbolicamente esse resultado, ao lado dos desdobramentos que tinham atingido o PT e o PMDB, selava o fim do ciclo político que tinha se iniciado com a Nova República em meados dos anos 80, e os partidos e lideranças políticas responsáveis por essa configuração política deixaram um vazio em meio à crise, o qual foi ocupado pelo candidato que viria a protagonizar o ressurgimento da direita na política brasileira.

Toda essa situação jogou luz sobre outro aspecto importantes da crise: era também uma crise de lideranças. O conjunto de líderes moderados, de centro, centro esquerdo e centro direita<sup>14</sup>, supostamente testados em anos de experiência política, não percebeu a iminência de encerramento de um ciclo da política do qual eles eram vistos como responsáveis, quando menos, pelo capítulo antirrepublicano relativo ao financiamento de campanhas eleitorais: o uso da chamada da “caixa 2” foi apresentado praticamente por todos os líderes partidários como “recursos não contabilizados”, um eufemismo que tentava esconder que o expediente não tinha amparo na legislação partidária. Mobilizados principalmente pelo receio dos efeitos políticos e jurídicos do combate à

---

14 Dentre os treze candidatos que disputaram as eleições em 2018, ao menos alguns podem ser claramente classificados como compondo a galeria de líderes moderados de centro, centro direita e centro esquerda e, ao mesmo tempo, politicamente experientes: Geraldo Alckmin, Henrique Meirelles, Fernando Haddad, Álvaro Dias, Ciro Gomes e Marina Silva.

corrupção levado a efeito pela Operação Lava Jato – que ampliava cada vez mais a lista de políticos incluídos nas investigações – eles menosprezaram olímpicamente o fato de que a rejeição popular estava voltada contra eles, negaram-se a ver que isso abria caminho para a desqualificação da política e da própria democracia, e facilitaram o surgimento do discurso “contra tudo o que está aí” de Jair Bolsonaro e de seus apoiadores.

Os líderes que se autoproclamavam democratas praticamente entregaram a questão do combate à corrupção e da defesa do fim dos privilégios da classe política ao ex-capitão que, apesar de em 28 anos de atuação na Câmara dos Deputados nada ter feito a respeito, encontrou nesses temas o elemento de que necessitava para se apresentar como interprete da indignação dos eleitores e como aquele que propunha uma renovação da política, ainda que jamais tivesse sinalizado qualquer compromisso com instituições básicas da democracia como os partidos – em realidade, durante seus mandatos parlamentares, Bolsonaro trocou de partido político sete vezes antes de se filiar ao PSL pelo qual se elegeu e, depois da eleição, tentou implodir o partido quando não conseguiu controlar o uso de recursos do Fundo Partidário. Por outras palavras, enquanto a tese de renovação da política – esperada por amplos segmentos de eleitores brasileiros –, não empolgou os políticos que se auto definiam como democratas, ela foi paradoxalmente apropriada por um político populista e de mentalidade autoritária que não esconde o seu menosprezo por instituições democráticas fundamentais.

O populismo tem raízes profundas na política brasileira (WEFFORT, 1978), e essa situação de anos recentes lembra outros momentos em que crises semelhantes abriram caminho para a emergência de lideranças populistas com poucos vínculos ins-

titucionais com as instituições de representação dos cidadãos, a exemplo dos partidos. Nos anos 60 do século passado, Jânio Quadros se apresentou ao país com uma mensagem de crítica ao getulismo e de renovação política e foi eleito presidente da República pela UDN e pelo PDC, partidos com os quais não tinha nenhuma tradição de atuação; quase 30 anos mais tarde, Collor de Mello fez um percurso semelhante, no final dos anos 80, ao disputar a presidência e se apresentar como alguém que queria reformar a política apoiado em um partido que não existia poucos meses antes da eleição. No primeiro caso, Jânio não chegou a formar uma coalizão de governo e, isolado, renunciou antes de completar o primeiro ano de mandato; Collor, de sua parte, optou por administrar com um governo minoritário e, denunciado por crime de corrupção, sofreu um processo de *impeachment* antes de completar o segundo ano de governo. Nos dois casos, embora verificados em períodos históricos diferentes, as crises mostraram a incompatibilidade dos presidentes com relação a aspectos centrais do desenho institucional vigente e resultaram em grave instabilidade política.

Em 2018, no entanto, a escolha de Bolsonaro foi um salto no escuro que acabou por reatualizar algumas dessas características. Não apenas porque as propostas para resolver a crise econômica e política eram – e continuam a ser – excessivamente genéricas e indefinidas, a exemplo do incerto modelo de privatizações, mudanças do sistema tributário, desburocratização e reforma administrativa – quase todas propostas que não tinham saído do papel ao final do segundo ano de mandato do presidente – sem falar da reforma da previdência que, pouco defendida e quase abandonada por Bolsonaro, foi substancialmente modificada pelo parlamento em 2019. Mas também porque o novo presidente se celebrou,

antes, durante e depois da campanha eleitoral, pela exaltação da ditadura militar e da tortura, e por declarações racistas, misóginas e negadoras de direitos em relação a negros, mulheres, índios e homossexuais, sem esconder o seu menosprezo pelos partidos e por outras instituições fundamentais da democracia como o parlamento e o judiciário.

Embora tenha tentado amenizar as suas posições após vencer o primeiro turno, ainda antes do segundo Bolsonaro falou em banir – prender ou enviar para o exterior – os setores que pensam diferente dele e de seus apoiadores, sinalizando uma concepção antidemocrática de sua relação com a oposição. Voltou a defender a ditadura militar e a tortura de presos políticos, atacou o Congresso por ter contrariado suas propostas para controlar os organismos encarregados da questão dos índios, criticou a justiça por “querer se meter em tudo”, adotou medidas facilitando a posse e o porte de armas por policiais e civis, assinou decretos para cancelar a participação da sociedade civil em organismos do Estado – no que foi desautorizado pela Corte Suprema –, interviu nos organismos científicos de controle do desmatamento da Amazônia, e reforçou a polarização política surgida nas eleições de 2018 ao confrontar seus críticos e dissidentes, inclusive quando eles foram objeto de ameaças de violência de parte dos seus apoiadores e de manifestações explícitas de intolerância política. No que se refere à questão ambiental, o governo patrocinou um verdadeiro desmonte dos organismos de Estado encarregados de fiscalizar o desmatamento e as ações de destruição dos miomas da Amazônia e da região do Pantanal. Tão evidente se tornou a política de desregulação do papel do Estado na questão do meio ambiente que o país passou a sofrer a oposição não apenas de chefes de Estado europeus – que se opuseram à concretização do

acordo entre a União Europeia e o Mercosul – como de executivos dos maiores fundos de investimentos do mundo<sup>15</sup>.

Bolsonaro também desqualificou as políticas de identidade, acusando a esquerda de se apropriar dos temas de defesa das minorias, ao justificar sua posição sobre os negros, as mulheres e os índios. Mas, sobretudo o presidente foi gravemente irresponsável no enfrentamento da questão do coronavírus que vitimou mais de 160 mil pessoas em todo o país (até o início novembro de 2020). Ele minimizou os efeitos da pandemia, tentou reagir contra iniciativas corretas tomadas por governadores e prefeitos, demitiu dois ministros da Saúde em meio ao auge da crise sanitária e, principalmente, não se empenhou em coordenar um plano de ação nacional de cooperação com Estados e municípios para maximizar os esforços de combate ao Covid19. Na tentativa de justificar a sua inação, ao discursar na abertura da 75ª Assembleia da ONU em setembro de 2020, distorceu a decisão do STF que assegurou o direito dos entes subnacionais da Federação de agirem para enfrentar o vírus, declarando que a União teria sido dispensada de quaisquer responsabilidades, o que não corresponde aos princípios constitucionais que regem

---

15 Gerentes de 29 fundos de países europeus, asiáticos e sul-americanos, entre os maiores do mundo, que gerenciam ativos que somam perto de US\$ 4 trilhões (quase R\$ 21 trilhões), criticaram a política ambientalista do governo Bolsonaro e conclamaram o país a suspender o desmatamento na Amazônia, alertando para o fato de que a perda da biodiversidade e as emissões de carbono representam um “risco sistêmico” aos seus portfólios. Os executivos dos fundos expressaram o temor de que o governo avance com a desregulamentação ambiental, o que poderia “comprometer a sobrevivência da Amazônia”. (<https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2020/06/23/gestores-de-fundos-de-us-4-tri-pedem-que-bolsonaro-detenha-desmatamento.htm?cmpid=copiaecola>).

as relações desses entes e que serviram de base para a decisão da Suprema Corte.

A situação sugere a existência de riscos para a democracia no Brasil. Como mostram os exemplos da Venezuela, da Rússia e da Turquia, o regime democrático não funciona sem uma oposição ativa e essa não se constitui se o governo do dia desqualifica ou não reconhece a sua legitimidade. A esse respeito, Bolsonaro e os seus apoiadores sustentam que se formou no país uma nova maioria política, a cuja vontade e decisões as minorias deveriam se submeter. Embora seja evidente que no regime democrático o princípio que rege a tomada de decisões é o majoritário, é também de sua essência assegurar a existência e os direitos das minorias, respeitar a diversidade que caracteriza sociedades complexas e desiguais como o Brasil, e garantir que o pluralismo político e ideológico possa se expressar sem limites ou impedimentos.

Nesse sentido, os resultados eleitorais de 2018 oferecem indicadores adicionais a respeito da natureza “crítica” dessa eleição: Bolsonaro foi eleito por 58 milhões de eleitores, enquanto 47 milhões votaram no candidato da esquerda; mas outros 44 milhões votaram em branco, anularam o seu voto ou simplesmente não compareceram para votar. Ou seja, do total de 147 milhões de eleitores, o novo presidente teve pouco mais de 1/3 de votos, mas perto de 2/3 não o escolheram, ainda que por diferentes razões. Um país completamente polarizado, conturbado por graves sinais de intolerância política, está, assim, frente a um imenso desafio: recuperar o papel da política e da democracia, o que demanda esforços novos e completamente incomuns para recuperar a atenção, o envolvimento e a participação dos eleitores que deram sinais de rejeitar a política com o seu voto.

Bolsonaro jurou na sua posse cumprir a Constituição e assegurar a liberdade, mas isso não foi suficiente para evitar que ele adotasse medidas antidemocráticas e inclusive participasse de manifestações convocadas por seus apoiadores em 2019 pedindo o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal. Em que pesem as manifestações de respeito à Constituição emitidas por chefes militares, não é possível ignorar que Bolsonaro é um líder de mentalidade autoritária que não apenas se considera ser o interprete máximo da vontade popular, como menospreza instituições básicas da democracia, como o parlamento e o judiciário, demonstrando o seu desprezo pelo princípio de separação de poderes, e estimulando a intolerância política de suas bases de apoio. Nesse sentido, a participação em seu governo de oficiais de alta patente – alguns dos quais ainda na ativa – dá a impressão de que as Forças Armadas referendam as suas atitudes, o que de certa forma confunde a opinião pública sobre o papel dessas instituições na democracia (AMORIM NETO, 2020).

Alguns analistas viram semelhanças entre as eleições de 2018 e as de 1989, as primeiras realizadas após o fim do regime autoritário. Mas enquanto em 1989 o país estava saindo de uma ditadura militar que tinha durado 21 anos e o grande desafio era o de construir uma nova democracia em uma sociedade desigual que procurava enfrentar os problemas econômicos e sociais deixados pelo regime militar, agora o desafio era o de como enfrentar a situação de uma democracia em crise, especialmente em sua dimensão representativa, diante de uma sociedade que continua caracterizada por desigualdades abismais e que enfrenta, ao mesmo tempo, os efeitos de uma nova recessão, desemprego e profundo descrédito quanto aos partidos e as suas lideranças. Isso aponta para exigências muito mais complexas do que as de 30 anos atrás para que a

democracia possa recuperar a sua legitimidade em consonância com a necessidade de o país retomar o crescimento da economia, criar novos empregos, promover o desenvolvimento humano da sua população e, ao mesmo tempo, recuperar a confiança nas instituições democráticas.

Essa tarefa não pode ser enfrentada apenas pela ação de um governo populista de direita que ameaça a democracia. As mudanças de que o país necessita afetarão a sociedade como um todo, e mesmo os eleitores que não escolheram Bolsonaro são parte do processo, e terão de ser chamados a dar a sua contribuição na medida em que sejam respeitados e ouvidos, sem ser forçados a se submeter a decisões impostas unilateralmente por uma maioria limitada. O governo tem de levar isso em conta e não pode bloquear as iniciativas e as propostas de partidos e do Congresso Nacional que, apoiadas nesses segmentos, sejam apresentadas como alternativas aos projetos do governo; essa tarefa precisa ser compartilhada pela oposição, a qual também está diante do desafio de se reinventar para ser capaz de avaliar responsabilmente as decisões do governo, denunciar o desrespeito aos direitos humanos e, ao mesmo tempo, apoiar as medidas que sejam de interesse geral do país, como é o caso das medidas que visam recriar as condições de ajuste fiscal de modo a permitir que o Estado volte a fazer investimentos na economia.

Isso remete para a necessidade de uma completa renovação dos partidos políticos, e, em especial, dos que estão na oposição. Neste ponto é inevitável uma comparação com a operação Mãos Limpas da Itália, nos anos 90 do século passado – em que se inspirou a operação brasileira de combate à corrupção –, pois aquela provocou a reconfiguração completa do sistema partidário italiano, com o desaparecimento do Partido Democrata Cristão e do

Partido Socialista, os quais não lograram se reformular para sobreviver à indignação dos eleitores com seu envolvimento com a corrupção, o que acabou por dar início a um novo período de crises sob a égide de um governo de direita muito contestado. As similaridades dessa experiência com o desafio que os partidos brasileiros enfrentam hoje é enorme: eles não desapareceram, mas correm sério risco de ver a sua crise se aprofundar se não forem capazes de se refundar e se reorganizar completamente. Nesse sentido, pesquisas de opinião de 2006, 2014 e 2018 mostram não apenas que a maioria de entrevistados não se sentem representados pelos partidos existentes, como indicam que foram progressivamente se afastando dos mesmos, cujos índices de proximidade com os eleitores são claramente decrescentes, especialmente nos casos do PT, PMDB, PSDB e DEM (vide tabela a seguir).

No Brasil, a crise dos partidos recrudescceu em face de sua incapacidade de dialogar com a demanda por mudanças que vieram à tona com as manifestações de 2013, exigindo mais transparência dos políticos e mais ação para o combate aos esquemas de corrupção que atravessaram todo o sistema político brasileiro, e que atingiram mais profundamente o PT, o MDB e o PSDB. O PT perdeu a sua posição de liderança em face dos demais partidos de esquerda (PDT, PSB, PCdoB, Rede e PSOL); o PMDB perdeu protagonismo com as denúncias que atingiram duramente o governo Temer, e o PSDB hesita em manter a sua identidade social democrata a partir de tentativas do governador João Doria, de São Paulo, para dar um rumo ao partido mais à direita, longe de sua tradição original. Embora em condições diferentes das que marcaram a Itália da operação Mãos Limpas, os partidos brasileiros também enfrentam no presente o desafio de mudar ou desaparecer.

TABELA 1. Por qual partido você se sente mais próximo?

	2006	2014	2018	DIF 2006- 2014	DIF 2014- 2018	DIF Total
DEM/ PFL	42	7	3	-35	-4	-39
NOVO	-	-	10		10	10
PSB	6	3	2	-3	-1	-4
PSDB	43	20	21	-23	1	-22
PMDB	80	53	19	-27	-34	-61
PTB	10	5	1	-5	-4	-9
PP	4	1	2	-3	1	-2
PDT	11	3	3	-8	0	-8
PSOL	9	9	8	0	-1	-1
PC do B	4	1	4	-3	3	0
PV	4	24	1	20	-23	-3
PT	261	170	126	-91	-34	-125
PPS	4	4	1	0	-3	-3
PSL	-	-	55		55	55
Outros (NUPPs)	4	3	-			
Outros (LAPOP)			24			
Não sabe	2	5	-			
Não respondeu	-	2	-			
Missing / NSA	1495	1511	1141			
Total	2004	1816	1490			

Fonte: Banco de dados do Nupps (2006 e 2014); Lapop (2018).

Qualquer iniciativa para se enfrentar o desafio de renovar os partidos brasileiros envolve um novo tipo de mobilização política, muito mais efetiva do que a que ocorre por ocasião de eleições, capaz de falar aos corações e as mentes das pessoas comuns na medida em que toque em seus problemas concretos. Isso supõe, em primeiro lugar, um processo de democratização interna dos partidos e a sua liberação do controle das velhas oligarquias que os monopolizam para benefício próprio, como condição indispensável da recuperação da confiança política dos cidadãos. Os apoiadores, filiados e militantes precisam ter o poder de in-

fluir na decisão sobre os programas e projetos adotados pelos partidos e, principalmente, sobre a escolha dos candidatos para os principais cargos da administração pública. De certa forma, a resposta que os partidos conseguirem dar a esses desafios será também uma resposta para a crise que tem afetado o presidencialismo de coalizão e o sistema de partidos em anos recentes. Na sequência, em vista de suas implicações para a mudança de ciclo político no país, o texto aborda essas dimensões do sistema político brasileiro.

## **Parte II**

### **Crise de instituições ou do sistema político?**

#### **O presidencialismo de coalizão**

As principais interpretações contemporâneas do funcionamento do sistema político brasileiro nasceram sob influência de preocupação herdada do passado, mais especificamente, do período que antecedeu o golpe de 1964: tratava-se do medo de que os presidentes brasileiros continuassem a enfrentar o que havia sido lido como crises sistêmicas de governabilidade do regime de 1945, a exemplo da chamada paralisia decisória originada de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, o que gerava não só um fator de instabilidade política capaz de ameaçar a continuidade da democracia, mas um componente importante das crises prolongadas que acompanharam quase todos os governos durante o chamado experimento democrático do segundo após-guerra (SKIDMORE, 1967; SANTOS, 1986; LAVAREDA, 1991; LIMA JR., 1983). O conceito de governabilidade se converteu, então, em uma das pedras angulares da ciência política brasileira contemporânea e

deu origem às linhas de pesquisa que alertaram, antes de tudo, para os perigos derivados da combinação crítica de instituições mantidas pelos constituintes de 1987/88, como o presidencialismo de coalizão, o multipartidarismo exacerbado, o federalismo e o sistema eleitoral proporcional de lista aberta. A preocupação apontava para questões importantes que afetam a qualidade da democracia, mas essa abordagem ainda não estava presente na literatura correspondente (ABRANCHES, 1988; MOISÉS, 2015a).

Foi também a preocupação com a questão da governabilidade que gerou a literatura de orientação oposta que, em seguida, procurou mostrar que o sistema político brasileiro garante as condições necessárias para os governos governarem. O argumento sustentou, em contraposição à premissa anterior, que o regime político de 1988 deu aos presidentes da República os instrumentos institucionais necessários para que consigam formar maioria, evitando que sua agenda seja bloqueada pelo Congresso Nacional. Mais do que isso, o regime de 1988 tornou os presidentes brasileiros muito fortes do ponto de vista institucional, um dos mais poderosos do mundo segundo autores como Amorim Neto (2006); mas nem sempre o modo como isso afeta o funcionamento das instituições de representação foi devidamente reconhecido e explorado pela literatura.

Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995, 1999) forneceram as principais evidências e argumentos formais relativos a essa realidade antes pouco considerada pelas análises do sistema político. Entre as evidências apontadas sobressaiu o fato de o Executivo ter assegurado, com a Constituição de 1988, amplo domínio sobre o que é aprovado pelo Congresso, podendo ser bem-sucedido com o que envia para a apreciação dos legisladores. Os argumentos nesse sentido destacaram os novos poderes de agenda atribuídos aos

presidentes, como a faculdade de emitir Medidas Provisórias (MPs) que alteram de imediato o *status quo*, a exclusividade de proposição de leis orçamentárias e a possibilidade de pedir urgência para as matérias tramitadas em plenário, sem falar do poder de veto de decisões congressuais e da administração política de emendas parlamentares, com o que assegura o apoio a suas propostas. São instrumentos aos quais se somam a alta disciplina partidária dos parlamentares estimulada por incentivos institucionais específicos e o maior poder tanto das Mesas Diretoras como do Colégio de Líderes, derivada de alterações nos regimentos internos das duas casas congressuais, tornados fatores decisivos do processo de formação de coalizões majoritárias (FIGUEIREDO e LIMONGI 1995; AMORIM NETO e SANTOS, 1997, 1999; MENEGUELLO, 1998; VASSELAI, 2010; MOISÉS, 2011).

Esse padrão de funcionamento se manteve de modo bastante efetivo especialmente entre 1995/2010, mas deu claros sinais de problemas em período mais recente, isto é, entre 2015-2016, quando o governo da presidente Dilma Rousseff perdeu o controle da coalizão que havia formado e passou a ter suas propostas rejeitadas ou não pautadas na Câmara dos Deputados. A partir da assunção de Michel Temer ao governo, após o *impeachment* de Rousseff, o padrão voltou a funcionar ainda que de modo limitado, mas o presidente atuou para coordenar a coalizão, o que de certo modo não tinha acontecido com Rousseff. Esse problema voltou a aparecer durante o primeiro ano do governo do presidente Bolsonaro que não se preocupou, de início, em formar uma coalizão majoritária em apoio à sua administração; em realidade, existe semelhança desse processo recente com a experiência do governo minoritário de Collor de Mello, no início dos anos 90.

Apesar disso, não é difícil perceber que a concentração exclusiva de MPs e Leis Orçamentárias em mãos dos presidentes, na nova configuração política brasileira, deu grande predomínio ao poder Executivo em face do poder Legislativo, o que em alguma medida colocou em questão a escolha doutrinária do regime de separação dos poderes republicanos adotada pelos constituintes de 1987/88. As novas condições de funcionamento do sistema político teriam sido asseguradas a expensas de parte do papel institucional do Congresso Nacional (FIGUEIREDO, 2001). As prerrogativas asseguradas ao Executivo teriam ampliado de tal modo a margem de sucesso de suas iniciativas que, embora sem impedir completamente, teriam limitado a autonomia e a independência do parlamento. Por outras palavras, ainda que iniciativas de leis e de políticas de governo tenham de ser aprovadas pelo Congresso, as prerrogativas atribuídas aos presidentes para facilitar a formação de coalizões majoritárias de governo asseguram a aprovação do que é proposto pelo Executivo, mas podem inibir as funções de fiscalização e controle próprias do parlamento no regime de separação de poderes, afetando assim as condições em que a oposição pode desempenhar o seu papel (MOISÉS, 2011).

O mais importante da inovação mencionada são as prerrogativas concedidas ao Executivo para permitir-lhe definir, sem necessidade de compartilhamento com outros poderes, a agenda de questões examinadas pelo parlamento. Essa especificidade do presidencialismo brasileiro, cujo chefe do Executivo é escolhido em um contexto frequentemente marcado por características plebiscitárias, atende ao imperativo de formação de maiorias governativas em contexto condicionado pela existência de um sistema partidário hiperfragmentado. A isso se soma a desconexão da atuação dos partidos nas arenas decisória e eleitoral, um aspecto pouco

levado em consideração na análise do papel dos partidos brasileiros como instituições de representação, como tratado adiante (KINZO, 1993; 2004; MOISÉS, 2016).

A especificidade dessa situação suscita questões relevantes sobre o funcionamento do sistema político brasileiro: teria havido um *trade off* entre as condições de governabilidade e o papel de monitoramento do Congresso Nacional na estruturação do sistema político brasileiro feita pelos constituintes de 1987/88? Até que ponto as margens de atuação dos parlamentares teriam sido limitadas ou tornadas insuficientes a ponto de confirmar o diagnóstico negativo que a maioria de entrevistados de pesquisas de opinião faz a seu respeito? Os limites de atuação do Congresso são estruturais ou dependentes do desempenho virtuoso de lideranças políticas da situação ou da oposição?

Essas perguntas remetem para a avaliação dos efeitos que o novo desenho institucional implica para a questão da representação política e, embora digam respeito também às virtudes dos atores políticos, em especial no que se refere à capacidade de coordenação política das coalizões pelos presidentes, como indicado nos exemplos de Rousseff, Temer e Bolsonaro citados acima, ao impactar o funcionamento de instituições como o parlamento e os partidos, afeta uma dimensão importante da qualidade da democracia (DIAMOND, e MORLINO, 2005). Essa abordagem atribui papel central às instituições de representação e aos mecanismos de *accountability* interinstitucional no desempenho do regime democrático. Em livro sobre o tema, Diamond e Morlino sustentaram que ambos são parte dos procedimentos institucionais que tornam efetivos a soberania dos cidadãos e os princípios de liberdade, igualdade e participação cívica na democracia. As funções de *accountability* supõem a obrigação de governos e líderes elei-

tos de se responsabilizar respondendo por suas decisões políticas diretamente aos cidadãos e a órgãos e poderes constitucionais criados para representá-los. Enquanto o direito de voto garante a *accountability* vertical, por meio da qual os eleitores premiam ou punem o desempenho dos governantes, a *accountability* horizontal ou interinstitucional depende da existência de instituições e de atores com *expertise* e poder específico para fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas dos governantes; por isso ela está institucionalizada, supondo a existência de espaços de autonomia entre os organismos que deve monitorar, como o Executivo e o parlamento, além da capacidade jurídica e política efetiva de iniciativa dos atores que dirigem os organismos e os poderes institucionais de fiscalização e controle (O'DONNELL, 2003).

Em termos práticos, a *accountability* horizontal se efetiva através do monitoramento de governos exercido pelos partidos políticos representados no parlamento e, em especial, pelos que integram a oposição, os quais dependem de ter espaços específicos de ação para dar conta de seu papel. Isso sem falar das avaliações e da aplicação de normas e regras realizadas pelo sistema judiciário, tribunais constitucionais e órgãos de auditoria como Ministério Público, bancos centrais, tribunais de contas e outros próprios do sistema democrático. Analiticamente a *accountability* é uma dimensão conexas com a noção de *responsiveness*, ou seja, o princípio segundo o qual as decisões de governos e a implementação de políticas públicas devem corresponder aos interesses e às preferências dos cidadãos expressos através de escolhas eleitorais. As avaliações e o julgamento sobre o quanto as ações de governos se ajustam ou divergem das expectativas dos eleitores é um aspecto central desse processo, e a garantia de que os interesses e preferências dos cidadãos são assegurados depende da efetividade dos

mecanismos de representação, os quais – afora garantir que a pluralidade e a diversidade de interesses sejam levadas em conta pelo sistema político e, assim, assegurados os direitos das minorias –, são responsáveis também pela prevalência do Estado de Direito, pelo respeito à Constituição e às leis que sancionam direitos de cidadania e favorecem a sua realização. Por outras palavras, a qualidade do desempenho do parlamento quanto à produção de leis e o monitoramento do Executivo pressupõem a sua autonomia para desempenhar seu papel, e cabe ao desenho institucional da democracia representativa assegurar isso.

O princípio de representação política está na base dessa construção conceitual. Em um dos seus textos mais importantes, Hanna Pitkin (2006) discute o conceito de representação como delegação de poder dos eleitores aos seus representantes e como forma efetiva deles terem os seus interesses defendidos no parlamento; para isso, ela recorre mesmo a Burke (apud HOGAN, 1945), cuja distinção entre representação “efetiva” e “virtual” remete às condições institucionais que asseguram tanto a escolha como a atuação dos representantes do povo e, ao mesmo tempo, à existência de uma “comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre os que agem em nome do povo e o povo”. Essa noção reatualiza a preocupação expressa pelos Federalistas, Hamilton, Madison e Jay (2014), no sentido de que os representantes escolhidos pelos cidadãos recebem um mandato, a partir do qual são responsabilizados pela defesa do bem comum, coletivo, em contraposição aos interesses particulares ou de facções. A noção de república e de um governo fundado na representação remete, assim, para a prevenção dos males implicados pela ação das facções, sem que isso signifique deixar à margem os interesses e aspirações das minorias.

A experiência de algumas repúblicas contemporâneas deu razão aos receios dos Federalistas quanto aos perigos da primazia e da ditadura da maioria; a questão ganhou enorme atualidade com a emergência recente de lideranças populistas em várias partes do mundo que, ao chegar ao governo, tenderam a apresentar o apoio recebido da maioria dos eleitores como o critério único e restritivo de definição de seu modo de governar. Pitkin (2006) chamou a atenção, nesse sentido, para o fato de que foi John Stuart Mill (1964) quem melhor formulou a necessidade de defesa dos interesses das minorias como parte das funções de representação do parlamento democrático. A efetividade e a eficácia da instituição consistiriam, nesse sentido, na combinação da sua capacidade de defender os direitos de grupos minoritários que fazem parte da sociedade, mas, ao mesmo tempo agir no sentido da construção do bem público comum; essa noção recupera uma observação importante de Alexis De Tocqueville (1969), em seu exame da experiência democrática norte-americana do século XIX, ao tratar das exigências do que designou como o “interesse bem compreendido”, ou seja, a experiência pela qual a democracia favorece, ao mesmo tempo, a consolidação da perspectiva em que indivíduos e grupos podem buscar a realização de seus interesses, mas em um contexto definido e normatizado pela construção do interesse comum, público. A análise de Tocqueville sugere, contudo que essa construção não é algo dado, mas depende da ação dos atores políticos para se realizar; ou seja, depende de como se combinam na prática política valores e instituições específicas.

No caso do Brasil, no entanto, a configuração do sistema político dotou o Executivo de incentivos institucionais que, de modo geral, induzem o parlamento a cooperar com ele, o que pode bloquear o empenho em resguardar os interesses das minorias. Em

tese, os parlamentares sempre poderiam se recusar a cooperar com os presidentes, mas, no quadro de “incentivos institucionais contraditórios” associados com o presidencialismo de coalizão, isso raramente ocorre porque os partidos e os parlamentares avaliam que não atenderia aos seus interesses proceder desse modo. Por isso, tendem, em sua maioria, a votar em favor das proposições de interesse do governo com o qual negociam cargos, liberação de emendas parlamentares, apoio em disputas eleitorais e outras benesses. Essa é uma diferença importante em relação ao que se verificou no período entre 1946-1964, quando a negociação tendia a se dar estritamente entre o presidente e os parlamentares individualmente (VASSELAI, 2010). Mesmo no caso das comissões permanentes, cujo papel foi reforçado pelos constituintes de 1987/88 com objetivo de recuperar atribuições que o Congresso Nacional tinha perdido durante o regime autoritário, a liderança da coalizão majoritária ou dos partidos podem retirar determinadas matérias da sua tramitação técnica e levá-las para a votação direta em plenário quando se tratar de situações que envolvam riscos para os interesses e as preferências do Executivo; e os presidentes das duas casas congressuais, usualmente escolhidos pela maioria que forma as coalizões, também podem fazer isso quando solicitados pelos líderes do governo.

Nesse sentido, uma indagação importante sobre o funcionamento do sistema político brasileiro permanece: para além da indispensável *virtú* que pode qualificar os presidentes para negociarem e coordenarem a coalizão majoritária, o sucesso eventual do presidencialismo de coalizão é devido ao estilo de liderança presidencial ou às estruturas institucionais do sistema criado pela Constituição de 1988? A questão diz respeito a saber se, em face das prerrogativas presidenciais, a coalizão majoritária e a sua cor-

respondente oposição têm efetivas possibilidades de agir de outra forma que não seja o alto grau de apoio disciplinado dos parlamentares à posição do centro do poder político do país. O avanço da pesquisa e a acumulação de conhecimento ainda não permitiram responder de forma conclusiva a essa questão, inclusive porque a tendência dominante do debate se inclina por uma ou outra opção, sem considerar a possibilidade de sua combinação. A esse respeito, o exame de experiências protagonizadas por presidentes eleitos em período recente apontam para evidências que devem ser levadas em conta na análise dessa situação.

Nos últimos 30 anos, os mais bem-sucedidos governos brasileiros baseados em coalizões foram os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) e o segundo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007/2010). Lula foi eleito presidente pela primeira vez em 2002 com base em uma coligação de esquerda, tendo obtido 59,9% dos votos válidos, um resultado bastante expressivo a se ter em conta a ruptura que a sua eleição representou no esquema político dominante desde a democratização; mas o seu partido, o PT, não obteve mais que 17,7% de votos para a Câmara Federal, elegendo 91 deputados, o que não permitiu que o governo formasse maioria no Congresso Nacional. Em consequência, Lula ficou sob pressão, mesmo dentro do PT, para negociar com outros partidos a formação de uma maioria governativa que assegurasse o êxito de seus projetos. Lula, contudo, se recusou a adotar esse caminho, mesmo após um dos principais líderes do partido, José Dirceu de Oliveira, ter avançado entendimentos com o PMDB – partido que tinha elegido 77 deputados, a terceira maior bancada da Câmara dos Deputados – para a formação de uma coalizão majoritária. Lula formou um ministério com maioria de ministros do PT e sua atitude fez lembrar que, certa vez, antes de ser eleito presidente da

Republica, ele disse que o Congresso Nacional brasileiro era formado por cerca de “300 picaretas”, referindo-se, dessa forma, aos vícios e à suposta inoperância da instituição, algo que inclusive o teria levado a desistir da carreira parlamentar e a preferir disputar cargos executivos para realizar os seus objetivos políticos.

Lula não apontou, na ocasião, a sua visão sobre as causas da inoperância do parlamento, nem os vícios dos parlamentares, mas, em face das escolhas políticas feitas no início de seu primeiro mandato, enfrentou uma crise política em 2006 que pode ser atribuída à sua incapacidade para avaliar devidamente as exigências de funcionamento do presidencialismo de coalizão para a governabilidade, ou seja, as condições institucionais singulares do sistema político para a formação da maioria governativa no Brasil. Seu governo foi denunciado porque, ao invés de negociar as condições de formação de sua base de apoio com outros partidos, o PT teria optado por adotar práticas ilegais de convencimento de parlamentares para votarem em seus projetos<sup>16</sup>. A denúncia do que ficou conhecido como “o esquema do Mensalão” mostrou que o partido pagou contribuições mensais a parlamentares para votarem os seus projetos – que de fato tiveram apoio expressivo

---

16 Em junho de 2005, o deputado Roberto Jefferson, presidente do PTB, denunciou, em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, o governo Lula pelo esquema do Mensalão. Ele deu todas as informações necessárias para que o Congresso, a polícia e a Justiça revelassem uma vasta trama de corrupção organizada por políticos do PT, da qual ele mesmo participou. Segundo Jefferson, a propina era de estatais, paga através de empresas privadas que tinham contratos com o governo, e era distribuído pelo tesoureiro do PT, com a ajuda de “operadores” como o publicitário Marcos Valério Fernandes de Souza e o líder do PP na Câmara, José Janene. Jefferson posteriormente foi condenado a 7 anos de prisão por sua participação no esquema que ele denunciou.

nessa fase —, o que levou cerca de 40 pessoas, entre dirigentes partidários, parlamentares e executivos de empresas privadas, depois de denunciados pelo Ministério Público Federal, a serem investigadas, processadas e condenadas a penas diversas por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

A crise abalou o país e esteve no limiar de provocar um processo de *impeachment* do presidente que, no entanto, só não ocorreu porque o principal partido de oposição, o PSDB, considerou que o desgaste decorrente da denúncia levaria o partido à derrota nas eleições presidenciais de 2016. Lula, contudo, foi reeleito naquele ano com 60,8% de votos, depois de dar explicações contraditórias sobre o Mensalão, mas a crise mostrou claramente que a incapacidade de avaliação da dinâmica institucional do presidencialismo vigente pode provocar grave instabilidade política e ameaçar o governo. Essa lição parece ter sido aprendida por Lula em seu segundo mandato, quando o PT elegeu apenas 15% da Câmara Federal, e ele optou pelo caminho oposto, ou seja, a formação de uma maioria parlamentar que lhe permitiu governar em tranquilidade (salvo poucas exceções) e com grande apoio popular, tendo concluído o seu segundo mandato com mais de 80% de aprovação.

Fernando Henrique Cardoso, presidente nos dois períodos anteriores, ao contrário de Lula, considerou desde o seu primeiro mandato o quanto os presidentes brasileiros dependem do apoio do Congresso para governar, sendo capazes de atender às expectativas de suas bases eleitorais: “O pior engano de um Presidente é imaginar que tem um mandato para governar sozinho”, ele escreveu em um texto de avaliação de sua experiência como um governante que contou, por quase todo o tempo, com o apoio de ampla maioria parlamentar, e completou: “Para realizar o que

prometeu aos seus eleitores, (o presidente) precisa do Congresso. E para obter maioria no Congresso precisa fazer alianças, pois a heterogeneidade da Federação e as peculiaridades do sistema de representação proporcional brasileiro produzem um quadro partidário fragmentado, no qual nenhum partido detém sozinho a maioria” (2005). Eleito pela primeira vez em 1994 com 54,2% de votos, Cardoso teve amplo sucesso com seus projetos de controle da inflação, estabilidade cambial, privatizações e reforma do Estado e, embora não tenha conseguido fazer o seu sucessor ao final de seu segundo mandato, seu governo foi considerado por alguns observadores como um caso incomum, no quadro das democracias contemporâneas, por ter contado com um apoio parlamentar bastante amplo durante quase todo o seu tempo de duração (AMORIM NETO, 2006).

A singularidade neste caso consistiu no fato de que Cardoso negociou a aliança que formaria a sua coalizão governativa antes de ser eleito, ainda durante a campanha eleitoral, tendo anunciado publicamente a natureza da aliança e as suas implicações políticas; aliás, como a negociação envolveu a participação do PFL (atual DEM), um partido que estava à direita do seu partido, o PSDB, Cardoso foi criticado porque isto poderia implicar em subordinar a estratégia de implementação de seus planos de reforma do Estado e crescimento econômico à aprovação de forças que não eram propriamente progressistas e que tinham pouco em comum com as bandeiras socialdemocratas do PSDB. Contudo, a habilidade do presidente e a sua iniciativa de negociar a aprovação das medidas governamentais e, ao mesmo tempo, favorecer o compartilhamento de sua administração com os partidos que faziam parte da aliança produziu resultados positivos, e quase todas as suas iniciativas foram aprovadas, como

foi o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, das privatizações e da liquidação de entidades financeiras e bancos que, deficitários, tinham dívidas inadmissíveis com o Estado. Algumas dessas ações, como a liquidação de bancos endividados, afetaram setores que apoiavam ou tinham relações com parceiros políticos do governo, como no caso do Banco Econômico, da Bahia, com o qual o senador Antonio Carlos Magalhães, um dos principais líderes do PFL, tinha relações muito próximas. Isso foi motivo para que, nos últimos anos do segundo mandato de Cardoso, o senador iniciasse um movimento de oposição ao governo através do desentendimento sobre uma política que, em tese, era de amplo interesse público. O governo de Cardoso vinha adotando uma política de elevação do salário mínimo com resultados positivos para os setores populares que se situavam nessa faixa de renda, mas fazia isso com bastante cuidado para não produzir efeitos fiscais que o Estado não tinha capacidade de arcar. Magalhães, contudo, encontrou nesse tema um modo de sinalizar seu desagrado com o presidente e patrocinou um projeto que elevava o salário mínimo a patamares que o governo não conseguiria atender. Foi uma dissidência importante dentro da coalizão majoritária e isso teve algum efeito na campanha do candidato do PSDB à presidência, o ex-ministro da Saúde, José Serra, que perdeu as eleições de 2002 para Lula.

Independentemente das diferenças políticas e ideológicas de Lula e Fernando Henrique, em termos analíticos ambos os casos dão razão, de certo modo, a uma observação dos cientistas políticos Lucio Rennó e Timothy Power (2005) a respeito da natureza do sistema político brasileiro, cujo funcionamento dependeria mais do desempenho dos principais atores políticos do que de suas condições institucionais. Isso por certo jogou papel

importante, mas o sucesso dos dois presidentes que governaram o país no período de maior estabilidade das instituições democráticas brasileiras se deveu ao fato de eles terem compreendido – em um caso mais depressa do que no outro – as implicações das prerrogativas constitucionais de seus cargos no que tange à sua relação com as forças políticas heterogêneas representadas no parlamento. No caso do primeiro mandato de Lula, a subestimação da força dos partidos para formação da maioria governativa a partir de incentivos institucionais específicos levou o governo à adoção de meios antirrepublicanos responsáveis pela deflagração de uma crise política de proporções consideráveis – o esquema do Mensalão; no caso de Cardoso, uma percepção mais clara das exigências institucionais do modelo de presidencialismo de coalizão levou a um panorama político, ainda que monotônico, marcado por um comportamento relativamente previsível dos partidos e, por consequência, pela ausência de crises motivadas por falta de apoio partidário às propostas do governo.

Essas experiências mostram o quanto importa, no caso do presidencialismo de coalizão, que os mandatários eleitos combinem o seu conhecimento sobre as singularidades institucionais do sistema com sua disposição e habilidade para negociar o apoio político com as forças representadas no parlamento; mas a experiência também mostrou que quando partidos e candidatos à presidência informam a opinião pública sobre a natureza das alianças que pretendem fazer para ganhar as eleições e para governar isso impacta positivamente a qualidade da democracia. Trata-se de um requisito que abre espaço para a capacidade de controle que corresponde aos eleitores exercer nos regimes democráticos através de seu voto, ou seja, através da *accountability* vertical.

Alguns analistas, contudo, não vêm na situação nada que singularize o sistema político brasileiro, uma vez que as relações entre Executivo e Legislativo vigentes apenas reproduziriam, em condições institucionais diversas, o padrão de fusão de poderes que tipifica a maior parte dos sistemas parlamentaristas de governo, e também diferentes casos de presidencialismo (à exceção do caso norte-americano). A doutrina da separação de poderes não implica necessariamente em conflito entre Executivo e Legislativo, embora isso ocorra muitas vezes, o que impede que o último seja capaz de controlar e fiscalizar as ações do Executivo fora das situações-limite que conduzem a processos de *impeachment*. Em tese, o legislativo tem de ter capacidade de legislar com autonomia e independência para poder cumprir as suas funções de representação. Por outras palavras, o parlamento como o principal mecanismo de representação do sistema democrático precisa preservar a sua capacidade para controlar o Executivo e introduzir iniciativas que, eventualmente, impliquem em mudança do *status quo*, sem que isso represente uma quebra da governabilidade ou um risco de instabilidade institucional; nas condições atuais, contudo, isto está bloqueado (FIGUEIREDO, 2001).

Em torno dessa questão, David Samuels e Matthew Shugart (2011) compararam 136 países para analisar os efeitos que a separação de poderes própria das democracias republicanas tem sobre os sistemas de governo e, em especial, sobre o comportamento dos partidos. A premissa da análise é a noção de que a democracia representativa depende dos partidos, e os partidos e suas políticas dependem das regras constitucionais que institucionalizam o presidencialismo ou o parlamentarismo. Os dois autores partem da formulação de Powell, Jr. (2000) sobre a cadeia de delegação de poder própria das democracias. A ideia geral é que os eleitores

delegam seu poder para os partidos definidos como “organizações que buscam benefícios derivados de cargos públicos e da obtenção de cargos de representação obtidos em eleições”. Nesse sentido, os partidos são vistos como executores das funções-chave da governança democrática, o que supõe agregar os interesses e preferências dos eleitores, selecionar e indicar candidatos, coordenar campanhas eleitorais, formular e implementar políticas públicas e administrar os governos. Na sequência desse encadeamento o passo seguinte é a delegação de poderes que os partidos fazem para os chefes do Executivo, sejam presidentes ou primeiros ministros; ou seja, as instituições de representação credenciam os agentes executivos para realizar as tarefas a que se comprometeram com os eleitores. Em tese, os partidos fazem essa delegação aos candidatos a presidentes ou primeiros ministros quando os escolhem através de convenções, eleições primárias ou outros meios destinados a recolher a posição dos membros dos partidos (dirigentes, filiados e apoiadores).

Samuels e Shugart consideram que há uma carência na literatura comparada da ciência política no que se refere ao conhecimento do impacto que os diferentes regimes de governo exercem sobre os desdobramentos da política democrática. A questão importante, para eles, consiste em saber por que os partidos se comportam de modo diferente em contextos democráticos semelhantes. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa comparada deveria buscar identificar os efeitos diferenciados que os regimes de governo – presidencialismo e parlamentarismo – exercem sobre os partidos e sobre a democracia representativa. Um exemplo dessa carência da literatura seria o livro de Maurice Duverger (1954) sobre os partidos que, segundo eles, ignora a divisão de poderes própria das repúblicas e o impacto que a forma de governo dife-

renciada exerce sobre o regime e os sistemas partidários. A crítica também se refere à literatura de origem norte-americana que analisa os sistemas presidencialistas dos Estados Unidos e da América Latina, mas que se concentra basicamente sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo, e omite a consideração dos efeitos desse sistema para o desempenho dos partidos. Eles reconhecem que essa literatura evidenciou, por exemplo, o fato de que o presidencialismo pode reduzir o número de partidos em contextos em que há eleições separadas para o Executivo e o Legislativo, mas observam que ela não avança no tratamento das implicações que os diferentes sistemas de governo têm para as relações inter e intrapartidárias.

O argumento sustenta que a divisão de poderes que vigora na maior parte dos sistemas presidencialistas gera conflitos entre os objetivos políticos do Executivo e do Legislativo, conflitos derivados do que os autores chamam de “presidencialização” do sistema, ou seja, do fato de que o conflito reflete uma incompatibilidade de incentivos institucionais que operam nos âmbitos eleitoral e governamental. Enquanto, por uma parte, as eleições separadas entre Executivo e Legislativo tendem a produzir efeitos diferenciados quanto à legitimidade política, pressupondo em muitos casos que os presidentes eleitos diretamente devem prestar contas diretamente apenas aos seus eleitores, o processo de delegação de poderes dos partidos para os chefes do Executivo supõe, ao contrário, que estes deveriam prestar contas de seu desempenho aos partidos que, de sua parte, prestariam contas aos eleitores. A “presidencialização”, derivada de incentivos institucionais contraditórios, consiste em que os presidentes eleitos diretamente ganham independência dos partidos e, muitas vezes, se distanciam da plataforma e dos programas definidos em convenções e apresentados

ao público nas campanhas eleitorais pelos partidos e, desse modo, se afastam de sua função de “agente do principal” que, no caso, seriam os partidos (ALDRICH, 1955).

O diagnóstico sugere que no momento em que o principal, ou seja, os partidos decidem privilegiar o objetivo eleitoral de ganhar a presidência como prêmio por seu desempenho, a separação de poderes exacerbaria o dilema de Madison, relativizando a função preconizada por ele de as instituições republicanas operarem para que a “ambição controle a ambição”. Isto ocorreria devido a duas razões principais: por um lado, porque a decisão dos partidos de disputar a presidência criaria as condições que propiciam o aumento de possibilidades de oportunismo do candidato a presidente como seu agente. Os políticos interessados em ocupar essa posição de liderança tendem a sobredimensionar as suas qualidades, não tornar inteiramente transparentes às suas preferências, principalmente se essas conflitam, em algum grau, com as do partido e de seus membros. Por outras palavras, com base em sua escolha por supostamente serem líderes competitivos – mas nem sempre os que melhor representam o programa dos partidos –, os candidatos à presidência como agentes dos partidos podem exacerbar as suas “ambições” com vistas a realizar seus objetivos e interesses pessoais, mesmo que eles não estejam de acordo com os dos partidos, como principal. Essa situação complicaria sobretudo a capacidade dos principais, os partidos e as suas bases, de controlarem os agentes. Nessas condições, a capacidade das bases partidárias de controlar os chefes do Executivo em sua condição de agentes se complicaria, tornando muito mais difícil a prestação de contas que teria maiores custos políticos ou tornando-se impossível.

Isso é assim porque no presidencialismo, ao contrário do parlamentarismo, o principal não consegue controlar todas as ações

do seu agente, os presidentes tendem a fazer o que querem com base, como no caso do Brasil, em suas prerrogativas institucionais singulares que estimulam a sua autonomização; de modo particular, sobressai a impossibilidade de os partidos e suas bases poderem demitir os presidentes, seu agente, ao longo do mandato presidencial, se esses se voltarem contra os princípios e objetivos dessas organizações políticas (com exceção de situações-limite que levam a processos de *impeachment*, como comentados antes). No caso do parlamentarismo, ao contrário, os partidos, por assim dizer, “contratam” um líder dentre seus membros, o qual é apresentado aos eleitores nessa condição, sabendo-se desde logo que o partido pode ter de demiti-lo se ele abusar de seu poder. O líder que recebe a delegação do partido, assim como seus eleitores, também sabem que ele pode ser removido de sua função se não respeitar os objetivos e as políticas do partido. Um caso que exemplifica bem essa situação foi o que aconteceu com Margaret Thatcher em 1990: após 11 anos no poder, ante um movimento crítico de seus companheiros, perdeu a confiança de seu partido e teve de renunciar. Mas essa dinâmica de delegação de poderes, ou de sua suspensão, tem um efeito prático para a qualidade da democracia: os meios de controle e de responsabilização dos líderes democráticos pelos representantes dos cidadãos são muito mais claros e eficazes.

A situação reatualiza uma observação de Juan Linz segundo a qual os presidentes tendem a ser *outsiders* em seus partidos, sem necessariamente participar da sua vida interna, enquanto os primeiro-ministros, para chegarem a tal posição, têm de ser necessariamente *insiders*, ou seja, ter vida ativa nas atividades das organizações partidárias, sustentar posições que façam sentido para as suas bases de apoio e disputar a liderança dos mesmos (LINZ,

1994). Samuels e Shugart observam, com base em sua pesquisa, que de fato os presidentes tendem a ter muito menos experiência partidária do que os primeiro-ministros, muito menos tempo médio como legisladores, ministros de governo ou mesmo líderes de seus partidos.

Examinado a essa luz, o caso brasileiro faz lembrar as difíceis consequências políticas das experiências de Dilma Rousseff, Fernando Collor de Mello e Jair Bolsonaro. A primeira tinha pouca tradição de militância no PT e protagonizou vários conflitos com o partido, especialmente, no início de seu segundo mandato, em 2015, quando adotou uma política econômica que contrariava o que o partido tinha apresentado na campanha eleitoral; o segundo trocou várias vezes de partido e criou uma organização sem maior expressão política especialmente para disputar as eleições de 1989, mas depois dispensou muito pouca atenção ao partido, sem sequer consultá-lo para nomear seus ministros; o terceiro, que trocou sete vezes de partido, praticamente desarticulou a organização política pela qual disputou as eleições de 2018, não tendo sido capaz de organizar a sua própria legenda até o final de 2020. No auge do conflito com o PSL, seu partido, importantes líderes da agremiação lamentaram a situação que não lhes permitiu cobrar coerência de iniciativas de governo com relação às promessas eleitorais<sup>17</sup>. Assim, em nenhum dos três casos os partidos puderem ter protagonismo suficiente para limitar as escolhas dos presidentes que contrariavam suas diretrizes ou seus objetivos. O

---

17 O Senador Major Olímpio, eleito pelo PSL, foi importante apoiador de Bolsonaro desde sua campanha de 2018. Descontente com as políticas adotadas pelo presidente, Olímpio fez várias acusações de que ele abandonou seus compromissos eleitorais, entre os quais o de combater a corrupção e defender a operação Lava Jato (Gazeta do Povo, 15/08/2020).

resultado foram crises, impasses e derrotas de importantes propostas do Executivo no Legislativo.

Uma consequência que afeta o funcionamento dos partidos está diretamente relacionada com a dinâmica derivada da separação de poderes própria das democracias representativas. Nesse contexto, frequentemente os partidos enfrentam um dilema que tem influência sobre o seu desempenho. O dilema consiste em que o partido tem de decidir se dá mais importância à eleição presidencial ou se emprega seus recursos financeiros e organizativos no trabalho de elaborar, decidir e propagandear seu programa e projetos para o país e, ao mesmo tempo, conquistar posições suficientes no parlamento para dar sustentação a esses objetivos. Quando o partido concentra o seu foco de ação sobretudo na eleição presidencial, com pouca ou nenhuma articulação com a eleição de representantes legislativos, o resultado é uma desconexão ou um rompimento antecipado da cadeia de delegação de poderes, ficando os partidos com meios insuficientes para responsabilizar os presidentes e deixando os eleitores, de sua parte, despreparados para cobrar responsabilidade de representantes, partidos, parlamentares e presidentes. O resultado pode ser a desconfiança política, a rejeição dos partidos e, em alguns casos, a aceitação de alternativas antidemocráticas pelos eleitores descontentes (vide gráfico abaixo) (MOISÉS, 2011; 2013).

## **O sistema partidário**

Essas circunstâncias recomendam deslocar o foco da análise do presidencialismo de coalizão para o sistema partidário. Uma das principais referências do debate sobre o tema é o trabalho de Scott Mainwaring (1999; MAINWARING e TORCAL, 2005) sobre a

América Latina, cujo principal argumento é que partidos políticos institucionalizados são essenciais para a estabilidade do regime democrático. Contudo, três décadas e pouco após o fim do regime autoritário, o sistema partidário brasileiro continua objeto de controvérsia entre os analistas. Por um lado, quase todas as avaliações feitas após a promulgação da Constituição de 1988 foram críticas, chamando a atenção para fatores que poderiam inviabilizar a institucionalização dos partidos como sistema, seja por razões derivadas do desenvolvimento político do país ou de características de sua cultura política, seja porque alguns incentivos institucionais, retomados ou introduzidos pela Constituição de 1988 – federalismo, sistema eleitoral proporcional, lista aberta de candidatos, prerrogativas especiais do presidente –, favoreceriam o surgimento de *catch-all-parties*, descentralizados e indisciplinados, estimulando a fragmentação do sistema em virtude da dispersão provocada pelo grande número de partidos presentes na disputa eleitoral. Além disso, em um contexto supostamente marcado por sinais de alta volatilidade eleitoral, aquelas análises também apontaram para uma relativa fluidez das relações entre os partidos e os parlamentares, colocando em questão o próprio instituto da representação política (SARTORI, 1993; KINZO, 1993, 2007; LIMA Jr, 1983; LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986).

Em direção oposta, o segundo grupo de estudos chegou a conclusões substancialmente diferentes, bem mais otimistas do que os diagnósticos iniciais, apontando, em primeiro lugar, para os efeitos da polarização entre o PT e o PSDB para a estruturação do sistema partidário; para o declínio relativo dos níveis de volatilidade em eleições nacionais; e para o impacto do que foi chamado de *resistências ideológicas* tanto para a formação de coligações eleitorais, como para o comportamento efetivo dos parlamentares

no Congresso Nacional. O foco das pesquisas foi o funcionamento dos partidos na arena decisória com vistas a compreender a sua dinâmica como resultado de incentivos individuais e institucionais que norteiam as decisões do Executivo ante o Legislativo com o objetivo de garantir a governabilidade. De modo geral, esses estudos indicaram que os parlamentares agem de modo coeso e disciplinado no Congresso Nacional de acordo com a orientação de seus líderes partidários, e isso seria devido seja às regras e procedimentos centralizadores do processo de decisão, seja respondendo aos poderes constitucionais do presidente de legislar e distribuir recursos políticos e financeiros aos parlamentares. Para alguns dos representantes mais proeminentes dessa linha de interpretação, a filiação partidária em si não diz muito sobre o comportamento concreto dos parlamentares, pois a distribuição de suas preferências no Congresso, verificada pelas votações nominais, seria decorrente de regras derivadas da Constituição de 1988, as quais permitem ao Executivo governar com previsão a respeito do comportamento dos parlamentares. A constatação é de que os partidos se sobrepõem aos interesses particulares dos parlamentares, os quais se comportariam de modo cooperativo e previsível tanto no plenário como no âmbito das comissões e, dessa forma, contribuiriam para a estruturação das relações de cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI 1995; MENEGUELLO 1998; AMORIM NETO E SANTOS 1997; SANTOS 2002; PEREIRA E MULLER 2003).

A importância dessas avaliações díspares do sistema partidário é indiscutível, mas nos dois casos as análises passaram ao largo ou trataram apenas indiretamente das questões relacionadas com o enraizamento dos partidos entre os cidadãos, como se a governabilidade fosse um atributo exclusivo de quem governa,

isto é, dos líderes de governos e de suas coalizões de apoio, e não também dos governados, ou seja, dos atores que através de suas escolhas eleitorais autorizam esses líderes a governarem. Se partidos são essenciais para a democracia porque viabilizam a formação de coalizões governativas, e contribuem dessa forma para a estabilidade do sistema político como um todo, também o são por ser o ponto focal das escolhas dos eleitores que legitimam a formação de governos. A questão não se esgota, portanto, em saber se os diferentes segmentos sociais estão formalmente representados pelas múltiplas agremiações com cadeiras no parlamento, mas em o quanto essa estrutura de representação faz com que as preferências dos cidadãos sejam assimiladas pelo sistema político e, em última análise, em o quanto eles percebem isso como parte do seu direito de participar e de influir sobre o sistema democrático; a desconexão entre eleitores e partidos é um claro sinal de que o sistema político não incorpora as pessoas. A questão oferece um ponto de partida relevante para o entendimento das dificuldades de institucionalização do sistema partidário no país. Nesse sentido, os resultados de pesquisas realizadas pelo autor em 2006, 2014 e 2018 sobre a percepção dos eleitores brasileiros sobre os partidos mostram que a legitimidade dos mesmos está em questão, a ponto de mais de 66% de entrevistados declararem em 2018 não confiar nos partidos e quase 37% deles concordarem com a afirmação de que “a democracia pode funcionar sem os partidos políticos”.

Partidos se constituem em sistema por sua atuação tanto na arena decisória quanto na eleitoral. Enquanto na primeira se trata do seu papel como atores que compartilham com governos a formulação e a implementação de políticas públicas em resposta às expectativas dos eleitores, na segunda, ou seja, na arena elei-

GRÁFICO 3. Legitimidade partidária no Brasil



Fonte: Banco de dados do Nupps “A desconfiância dos cidadãos nas instituições democráticas” 2006 (N = 2004) e 2014 (N = 1819); \*Latinobarômetro 2018 (N = 1.204); \*\* Eseb 2018 (N = 2506); \*\*\* Eseb 2018 (N = 2506).

toral eles competem pelo apoio dos eleitores com o objetivo de ganhar posições de poder, em tese, para representar as demandas e preferências dos diferentes grupos que formam as sociedades complexas e desiguais como o Brasil (ABRANCHES, 1988; KINZO, 2004; SANTOS, 2003; CINTRA, 2007). Um analista que tratou dessa questão décadas atrás sustentou que a expressão das preferências dos eleitores no regime democrático se apoia em atalhos informacionais representados precisamente por programas, repertórios, símbolos e imagens dos partidos que participam da competição eleitoral, o que permitiria reduzir os custos de avaliações

que os eleitores têm de fazer de governos e de lideranças políticas para decidir suas escolhas eleitorais (DOWNS, 1957). Mesmo a concretização da hipótese de Manin (2013) sobre o que chamou de “democracia de opinião pública” em contraposição à noção de “democracia de partidos” depende, para ter êxito, de como os partidos apresentam seus líderes e seus programas aos eleitores: “Em termos gerais, os partidos têm de mobilizar os cidadãos em cada ocasião de voto, tanto os levando — às vezes literalmente — aos locais de votação, quanto atraindo a atenção e o interesse deles a cada vez” (MANIN, 2013, p. 121).

Uma abordagem crítica da situação dos países da América Latina, que incluiu o Brasil, definiu a institucionalização do sistema partidário como “um processo pelo qual uma prática ou uma organização (política) se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita” pelos membros da comunidade política (MAINWARING E TORCAL, 2005, p. 254). As evidências desse processo se dariam em torno de quatro dimensões capazes de viabilizar a institucionalização do sistema partidário, a saber, a) a estabilidade dos padrões de competição entre os partidos; b) o seu enraizamento na sociedade; c) o reconhecimento social de sua legitimidade; e d) o impacto da atuação de lideranças personalistas sobre os partidos. Com base em dados de pesquisas realizadas em países de velhas e novas democracias, os autores compararam o processo de institucionalização do sistema partidário considerando quatro aspectos que traduziriam as dimensões mencionadas a partir do comportamento de partidos e eleitores: a estabilidade da competição medida pela volatilidade eleitoral; o enraizamento social dos partidos medido pelo voto ideológico dos eleitores com base na escala de esquerda-direita; a legitimidade mensurada pela crença de que os partidos são indis-

pensáveis para a democracia; e o personalismo de lideranças políticas observado pela porcentagem média de votos dada a políticos *outsiders* do sistema político.

Os resultados revelaram um panorama dividido, baseado no grau de desenvolvimento dos países e na evolução das diferentes experiências democráticas. Enquanto os sistemas partidários de países que viveram processos recentes de democratização seriam menos institucionalizados, o contrário se daria com os países mais desenvolvidos e objeto de processos de consolidação democrática mais longa. Mainwaring e Torcal mostraram que a institucionalização do sistema partidário é mais improvável em países menos desenvolvidos e de democracias menos consolidadas, uma vez que os índices de volatilidade eleitoral seriam maiores, os vínculos ideológicos entre eleitores e partidos mais frágeis e, em direção oposta, os vínculos entre eleitores e líderes personalistas mais comuns e fortes. A tendência favoreceria o surgimento de líderes *outsiders*, descomprometidos ou mesmo hostis com relação às instituições democráticas fundamentais. Para esses autores, essas características são adversas tanto à *accountability* eleitoral como à representação política – duas condições importantes da qualidade da democracia –, podendo abrir caminho para experiências autoritárias, como no caso de Fujimori no Peru, em 1992, ou para a progressiva erosão do regime, como no caso de Chávez e Maduro na Venezuela, a partir de 1998 (MAINWARING e TORCAL, 2005; MAINWARING e ZUCO, 2007; ROBERTS e WIBBELS, 1999). A essas experiências cabe acrescentar o caso mais recente de Jair Bolsonaro no Brasil, a partir de 2019, verificado no contexto de um sistema partidário em crise, hiperfragmentado e forçado a se reorganizar em decorrência de uma minirreforma política realizada em 2017, a qual, além de extinguir o mecanismo de coligações proporcio-

nais, introduziu dispositivos de uma cláusula de barreira progressiva que, embora branda, poderá afetar a organização do sistema nos próximos anos<sup>18</sup>.

Na democracia pós-autoritária, o sistema partidário brasileiro nasceu no início dos anos 80, a partir de uma lei de 1979 que extinguiu o bipartidarismo compulsório introduzido pelo regime militar, dando origem inicialmente ao surgimento de cinco partidos, PMDB, PDS, PTB, PDT e PT, os quais disputaram as eleições para os governos de Estado em 1982. O primeiro teste nacional dessa legislação, no entanto, ocorreu por ocasião da eleição presidencial de 1989 que, de certa forma, encerrou o longo processo de transição política “lenta, gradual e segura” iniciada pelo general Ernesto Geisel nos 70 (MOISÉS, 1985). Aquela foi a primeira vez que o país usou a regra de dois turnos em eleições presidenciais, em uma eleição “solteira” para o cargo de presidente da República. Naquelas condições, uma multiplicidade de atores políticos se organizou para participar do processo eleitoral e testar suas forças junto do eleitorado. Partidos outrora proibidos de funcionar, como o PCB e PCdoB, foram criados aproveitando a oportunidade aberta pela disputa eleitoral, mas, ao todo, foram 22 siglas partidárias a lançar candidatos, sinalizando já nessa eleição que a democracia pós-au-

---

18 O Congresso Nacional aprovou, em 2017, uma emenda à Constituição (PEC 33/2017) criando uma cláusula de desempenho eleitoral para que os partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão, além de extinguir as coligações para eleições proporcionais para deputados e vereadores a partir das eleições de 2020. A exigência de índices de representação, distribuídos em um mínimo de 1/3 das unidades da federação, começou em 1,5% em 2018 e chegará a 3% em 2027. Estima-se que vai levar a uma diminuição do número de partidos (Agência Senado).

toritária se basearia em uma estrutura pluripartidária que tendia à sua fragmentação<sup>19</sup>.

Nos anos seguintes, os partidos passaram a ser regidos pela lei 9.096, de 1995, conhecida como a Lei dos Partidos, cujas regras de organização envolviam quatro modalidades principais de normas que deveriam ser cumpridas para que o Tribunal Superior Eleitoral reconhecesse o direito de funcionamento dos partidos: normas de registro, de participação eleitoral, de acesso ao Congresso Nacional e de acesso a fundos públicos. Como observaram alguns analistas, ainda que a legislação que regeu algumas eleições anteriores tivesse restringido indiretamente a participação de partidos, como foi o caso do pleito de 1982, que obrigou as legendas a apresentarem candidatos a todos os níveis de disputa – governador, senador, deputado federal, estadual e, em alguns casos, prefeito e vereador –, as novas regras e ordenamentos jurídicos buscavam assegurar a mais ampla liberdade de organização e de abertura em comparação com os padrões que tinham existido antes (NICOLAU, 2018; SIMONI JR, e RIBEIRO, 2019). Prevaleceu o princípio de que a democracia deveria assegurar a diversidade e o pluralismo político, permitindo que quaisquer grupos ou segmentos da comunidade política que desejassem se representar no sistema político pudessem fazê-lo através dos partidos.

As leis e normas estabeleciam poucas exigências para que as organizações políticas usufríssem o direito de participar de eleições e de acessar recursos públicos através do Fundo Partidário. As legendas que logravam obter registro provisório no TSE já podiam

---

19 Participaram das eleições de 1989 as seguintes siglas partidárias: PTB, PL, PPB, PMB, PFL, PMN, PRONA, PLP, PRN, PV, PDT, PN, PT, PCdoB, PSDB, PSP, PP, PDS, PCB, PSD, PMDB E PCN.

apresentar candidaturas em eleições e podiam receber recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, assim como se utilizar do Horário Eleitoral Gratuito de Propaganda, através do qual podiam apresentar seus programas e projetos em cadeia nacional de televisão; para ter direito de assento parlamentar pleno os partidos não precisavam alcançar um patamar mínimo de votos, a exemplo da experiência de outros países democráticos.

Três normas, contudo, tinham maior grau de exigência institucional: determinavam que os partidos fossem nacionais – diferente de outros países latino-americanos que contemplavam a possibilidade de existência de partidos regionais –; estabeleciam que as agremiações que postulavam registro fossem apresentados à Justiça Eleitoral por 0,5% de eleitores, com base no cálculo do total de votos válidos da última eleição, espalhados por 1/3 dos estados da federação; e, por último, que cumprissem uma cláusula de desempenho de 5% que, todavia, mais tarde foi derrubada por decisão do Supremo Tribunal Federal quando este, provocado por uma ADIN, decidiu pela inconstitucionalidade do dispositivo. Esta decisão jogou papel importante para acelerar o processo de fragmentação do sistema partidário.

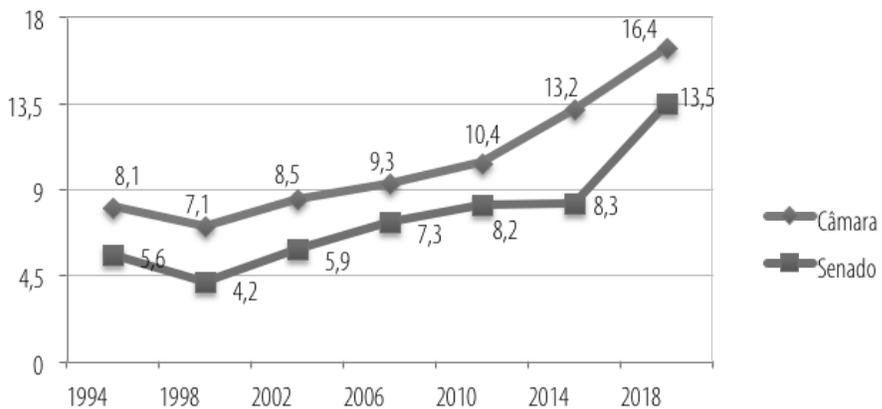
Com efeito, nada disso impediu o crescimento nominal das organizações partidárias que passaram de 5 em 1982, para 19 em 2002 e para 30 em 2018, sem contar mais de 50 outras que aguardam registro no TSE. A intensificação da fragmentação partidária – que colocou o Brasil na posição de um dos casos mais exacerbados do mundo quanto a isso – em poucos anos fez o Número Efetivo de Partidos (NEP)<sup>20</sup> crescer exponencialmente, passando

---

20 O conceito de Número Efetivo de Partidos (NEP) foi introduzido pelos cientistas políticos Marku Laakso e Ren Taagepera em 1979. O grau de

de 8,1 na Câmara, em 1994 para 10,4 em 2010 e 16,4 em 2018; enquanto no Senado foi de 5,6 em 1994 para 8,2 em 2010 e 13,5 em 2018 (NICOLAU, 2018; ABRANCHES, 2018; MELO, 2019).

GRÁFICO 4. Índice de Fragmentação Partidária  
(NEP Taagepera-Lakso) Câmara e Senado – Bancas eleitas



fragmentação do sistema partidário é definido pela ponderação da força relativa das legendas com base no cálculo da quantidade de partidos com alguma relevância em um dado sistema político. O NEP é calculado dividindo-se 1 pelo somatório do quadrado das proporções de votos ou de cadeiras obtidos pelos partidos em uma dada eleição. Com base em votos, o NEP exprime a quantidade de partidos que contam efetivamente para a competição em eleições; com base em cadeiras traduz a força substantiva dos partidos na instituição parlamentar. O primeiro é utilizado para mensurar a dispersão da competição política ou se a disputa por cargos envolve poucos ou muitos partidos. O segundo traduz a dispersão do poder legislativo entre os partidos. O objetivo é conhecer quantos partidos influenciam de forma efetiva o processo legislativo. Conf. Grupo de Pesquisa Cidadania e Políticas Públicas – UFMG.

A disputa entre partidos criados pelo regime militar, Arena e MDB – cuja competição eleitoral se transformou em consultas plebiscitárias sobre o regime –, foi substituída a partir de meados dos anos 90 pela polarização entre PT e PSDB. Surgida na segunda eleição presidencial da democracia pós-autoritária de 1994, essa polarização passou a jogar papel decisivo para a estruturação de todo o processo político-partidário, organizando a competição pela presidência da República e demarcando a disputa entre governo e oposição. Nas eleições ocorridas entre 1994 e 2014, a votação somada do PT e do PSDB oscilou entre 70% e 90% dos votos válidos e, a se considerar apenas as três maiores votações desse período, a variação se estendeu de 87,5% a 98,9% dos votos válidos.

Essa configuração durou um quarto de século, entre 1994 e metade da segunda década do século XXI, enquanto o PT e o PSDB se revezaram no poder e coordenaram as coalizões de governos que foram responsáveis por um período de estabilidade política, recuperação da economia e políticas sociais de inspiração social democrata. O ciclo parecia ter consolidado um modelo de sistema partidário em que dois partidos competiam pela presidência, enquanto quatro ou cinco outros, com bancadas entre 60 e 100 deputados, participavam do processo de formação de coalizões majoritárias no Congresso Nacional. Mas o modelo começou a se exaurir a partir dos governos de Dilma Rousseff, quando a presidente enfrentou dificuldades para controlar as forças que apoiavam o seu governo e, ao mesmo tempo, deu sinais de interesse na formação de novos partidos que pudessem formatar de modo diferente a sua coalizão governativa.

Muitos autores viram nessa situação indicadores suficientes para afirmar que o sistema partidário se institucionalizara no país (BRAGA, 2010; CARREIRÃO, 2014). Mesmo Abranches (2019), autor

de viés analítico mais crítico, observou que a situação foi determinante para que o cálculo estratégico dos outros partidos os levassem a focar seus esforços na formação da coalizão de governo a ser dirigida por um dos dois polos e, assim, buscassem eleger bancadas suficientemente fortes para lhes permitir participar e compartilhar os benefícios do poder. Nesse contexto, um partido que tinha tido papel decisivo durante o processo de democratização, o PMDB, praticamente se colocou na condição de coadjuvante permanente dos dois polos em disputa, alternando a sua participação no governo em função dos postos que lograva obter nas negociações de formação dos gabinetes ministeriais.

Contudo, começaram a surgir sinais de realinhamento do sistema partidário já nas eleições de 2014, mas a tendência se aprofundou com os resultados de 2018. O que ocorreu com as cinco maiores bancadas que dominaram a Câmara em quase um quarto de século (considerando-se apenas os deputados eleitos e não o resultado de troca de legendas) mostra bem este realinhamento (vide quadro abaixo). Além de uma taxa sem precedentes de novos parlamentares e da derrota de muitas das lideranças que exerciam controle oligárquico dos principais partidos, o parlamento se compôs de bancadas médias. Como anotou Abranches, a partir da legislatura iniciada em 2019, 12 partidos tinham bancadas entre 28 e 56 deputados. A maior delas continuou sendo a do PT, agora com 56 deputados, longe do seu auge, quando chegou a ter entre 70 e 90 deputados. A ascensão do PSL à posição de segunda maior bancada, um partido que não tinha logrado eleger mais que um parlamentar em disputas presidenciais anteriores, e a perda pelo PMDB da posição de um dos principais agentes da formação das coalizões governativas, sinalizaram de modo claro a crise do sistema partidário. A hiperfragmentação partidária, medida pelo crescimento

das bancadas e pelo Número Efetivo de Partidos, tornou muito mais complexa a tarefa de coordenação e negociação dos interesses de partidos e parlamentares em face dos projetos presidenciais. O presidente Jair Bolsonaro, que de início se recusara a tomar qualquer iniciativa para formar uma coalizão de apoio ao seu governo, sofreu seguidas derrotas no Congresso Nacional, o que alimentou por algum tempo severos ataques de seus apoiadores – e dele próprio – ao Legislativo e aos partidos, entre eles, mesmo ao PSL pelo qual se elegera.

TABELA 2. Maiores bancadas na Câmara dos Deputados

Partidos	Ano da Eleição													
	1994		1998		2002		2006		2010		2014		2018	
PMDB/ MDB	107	20,9%	83	16,2%	75	14,6%	89	17,3%	79	15,4%	66	12,9%	34	6,6%
PFL/ DEM	89	17,3%	105	20,5%	84	16,4%	65	12,7%	43	8,4%	22	4,3%	29	5,7%
PSDB	63	12,3%	99	19,3%	70	13,6%	66	12,9%	53	10,3%	54	10,5%	29	5,7%
PPR/ PPB/ PP*	51	9,9%	60	11,7%	49	9,6%	41	8,0%	41	8,0%	36	7,0%	37	7,2%
PT	50	9,7%	59	11,5%	91	17,7%	83	16,2%	88	17,2%	70	13,6%	56	10,9%
PSD	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	37	7,2%	34	6,6%
PSL	–	–	1	0,2%	1	0,2%	0	0,0%	1	0,2%	1	0,2%	52	10,1%

Fonte: Abranches, 2018.

As análises sobre a institucionalização do sistema partidário brasileiro, a despeito da diversidade das matrizes teóricas e metodológicas e dos indicadores adotados pelos estudos – referenciados tanto pelo neoinstitucionalismo como pelas teorias de cultura política –, confirmaram, na maioria dos casos, as hipóteses sobre a fragilidade do sistema partidário, especialmente, com relação à

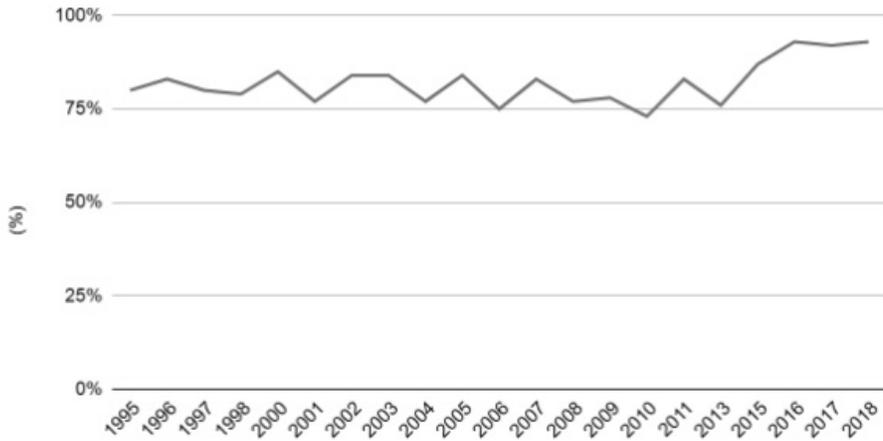
sua conexão com os eleitores. Nesse sentido, o exame dessas dimensões facultou uma compreensão mais integrada e abrangente do sistema partidário brasileiro (KINZO, 2007; MENEGUELLO, 1995; CARREIRÃO e KINZO, 2004; CARREIRÃO, 2014; MOISÉS e CARNEIRO, 2008; CARNEIRO, 2011; BORBA, 2005).

Nesse sentido, em trabalho sobre a legitimidade, a confiança e o apoio dos cidadãos aos partidos, Moisés e Carneiro (2016) discutiram esses avanços da pesquisa sobre a institucionalização do sistema partidário sem se limitar aos condicionantes institucionais do presidencialismo de coalizão para o funcionamento dos partidos na arena decisória. Optaram por trabalhar com modelos de análise que incluem fatores valorativos capazes de explicar os obstáculos ao enraizamento dos partidos na sociedade, como a cultura política. A premissa teórica adotada – como tratado em outras partes deste texto – se baseou na noção de que a efetividade do desempenho dos partidos na arena eleitoral influi sobre a sua eficácia na arena decisória. Representação e decisão política são vistos, no âmbito da abordagem da qualidade da democracia, como dimensões conexas e como duas funções fundamentais do próprio funcionamento do regime democrático.

A análise descritiva mostrou, em primeiro lugar, que a maioria dos indicadores de proximidade e confiança dos cidadãos com os partidos, bem como de sua identificação com os mesmos, vem diminuindo em anos recentes, segundo dados dos *surveys* anuais do Latinobarômetro e, em especial, nos anos das pesquisas nacionais realizadas pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPS da USP, em parceria com o Centro de Estudos de Opinião Pública, da Unicamp, em 2006, 2014 e 2018 (vide gráficos a seguir).

O Brasil está em posição de destaque quando comparados com outros países da América Latina, e é notável que aqui uma grande

GRÁFICO 5. Desconfiança de partidos políticos no Brasil



Fonte: Latinobarômetro, 1995-2018.

GRÁFICO 6. Legitimidade da política no Brasil



Fonte: \*World Values Survey (2018); \*\*Eseb (2018).

maioria de entrevistados considere que os partidos, ao invés de representarem a sociedade, estão mais voltados para a realização dos interesses dos próprios políticos – ou seja, dos seus dirigentes – do que dos eleitores. A análise não tratou do processo de oligarquização que envolve uma boa parte das siglas registradas no TSE, o que poderia ajudar a explicar aspectos do seu distanciamento dos eleitores, mas apontou fatores que podem ajudar a entender, por exemplo, o impulso anti-partido que esteve presente nas manifestações populares de 2013 e nas que as sucederam em 2015 e 2016.

O resultado mais importante do estudo, contudo, se refere aos fatores que explicam as altas taxas de desconfiança dos partidos manifestadas pelos cidadãos, consistindo em um mapa cognitivo que explica precisamente a ausência de enraizamento dos partidos na sociedade brasileira. Os indivíduos que não se sentem próximos dos partidos e, ao mesmo tempo, que avaliam que a corrupção aumentou em anos recentes estão entre os que mais desconfiam nos partidos. A questão é importante porque aponta, ao mesmo tempo, para duas dimensões do problema: por uma parte, mostra que as instituições que têm o monopólio legal da representação política no Brasil não logram conquistar a confiança da maioria de cidadãos brasileiros; por outra, indica que as práticas antirrepublicanas dos partidos, seja a apropriação indevida e ilegal de recursos públicos para fins privados, seja para assegurar a conquista ou a permanência de partidos no poder, corrói a legitimidade dos mesmos como canais de representação política e, dessa forma, compromete a legitimidade do próprio regime democrático.

Esses fatores ajudam a explicar o preocupante crescimento da proporção de brasileiros que acham que a democracia pode funcionar sem os partidos políticos: enquanto em 2006 essa taxa

chegava perto de 30%, em 2014 chegou a mais de 45% dos entrevistados, e a mais de 36% em 2018 (vide gráfico acima). O estudo que envolveu dados para os anos de 2006 e 2014 aplicou modelos de regressão para explicar a ocorrência da desconfiança ou da rejeição dos partidos. Os testes evidenciaram que os mais jovens e os detentores de níveis mais altos de escolaridade estão entre os que mais desconfiam dos partidos. Isso sugere que, a exemplo de outros países democráticos, está se formando no país uma camada de cidadãos críticos que, em que pesem serem amplamente favoráveis ao regime democrático, são cada vez mais críticos do funcionamento de algumas de suas instituições mais fundamentais como os partidos políticos (NORRIS, 1999). As manifestações de 2013, 2015 e 2016 já tinham dados sinais disso de forma empírica e dramática.

Em resumo, o Brasil tem um número crescente de partidos nominais e também de efetivos – um dos maiores do mundo –, mas isso não faz com que a grande maioria dos eleitores se sinta mais representada por eles. Até recentemente, os grandes partidos, PT, PSDB e PMDB, asseguravam as condições necessárias para que as coalizões governativas tivessem êxito na arena decisória, mas isso se esgotou a partir de 2018. Quanto à dimensão que se refere à conexão dos partidos com as forças da sociedade – e, dessa forma, com as suas preferências – a situação mostra um cenário de déficit democrático. O déficit transparece, por exemplo, no fato de que mesmo quando os grandes partidos ainda eram referência parcial para os eleitores, os entrevistados identificados com os pequenos partidos eram os que mais desconfiavam das agremiações. Esse déficit compromete a qualidade da representação política na medida em que muitos eleitores não se percebem como partícipes das atividades do regime, e a continuidade dessa

percepção no tempo levou ao solapamento da legitimidade de uma das mais importantes dimensões da democracia, a representação política.

## Considerações finais

O Brasil iniciou um novo ciclo político em 2018. Embora seja evidente que isso implicou em uma clara inclinação política de natureza conservadora e de mentalidade autoritária, ainda não está claro o impacto que a mudança terá sobre o sistema político do país e as suas instituições, mesmo porque os atores que ganharam protagonismo no processo que fez esgotar o ciclo político anterior, através de uma eleição disruptiva e “crítica”, em que pese proclamarem a intenção de inaugurar uma “nova política”, não apresentaram até o final de 2020 nenhuma proposta consistente de mudança do funcionamento institucional da democracia brasileira. Nesse sentido, é exemplar a promessa de Jair Bolsonaro de patrocinar uma proposta de fim do instituto de reeleição do poder executivo, apresentada durante a campanha eleitoral, mas que foi prontamente abandonada a partir do momento que ele explicitou a sua intenção de disputar um segundo mandato em 2022.

Não obstante isso, os déficits e distorções que afetam o funcionamento do sistema político discutidos neste texto mostram claramente as enormes – e, por vezes, traumáticas – dificuldades enfrentadas pelo país diante do panorama que parece tornar permanente as crises políticas. Em pouco menos de 30 anos, o país foi palco de dois processos de *impeachment* de mandatários eleitos e, se o marco histórico se expandir para incluir a experiência da democracia de 1946, cinco presidentes eleitos desde então foram apeados do poder, por suicídio, renúncia, golpes de Estado e *impea-*

*chments*. Só os presidentes do período militar foram estáveis e não enfrentaram crises com potencial de levar o governo ao fim, mas isso foi devido exclusivamente à vigência de regras autoritárias e hierárquicas que, no contexto das normas disciplinares que regem o estamento militar, neutralizaram as crises potenciais, embora sem nenhum fundamento democrático. Um exemplo disso foi a decisão dos chefes militares de impedirem o vice-presidente, Pedro Aleixo, de assumir a presidência quando o general Costa e Silva, o presidente de turno, enfrentou graves problemas de saúde em 1969; Aleixo já tinha sido marginalizado no governo quando se opôs, em dezembro de 1968, à edição do Ato Institucional nro. 5, com o argumento de que o ato institucionalizaria a ditadura (GASPARI, 2002).

As escolhas institucionais que reorganizaram o sistema político brasileiro ao fim do regime militar se explicam no contexto da tendência geral que predominou no continente latino-americano a partir do final da década de 70 do século passado, a qual consolidou a tradição presidencialista com base no poderoso apelo político representado pela eleição direta do Chefe de Estado e de Governo. Esse parece ser um padrão tão fortemente estruturante da cultura política latino-americana – e a brasileira em especial – que tende a ocultar o fato de os legislativos do continente serem bem mais fracos do que o modelo norte-americano em que se basearam na origem – algo que compromete a eficácia do sistema de representação política (MOISÉS e SIMONI, 2016). Com efeito, diferente do que sustentam alguns analistas, não se trata apenas do poder de decreto dos presidentes, a exemplo das MPs do caso brasileiro, que pode ser insuficiente para embasar as decisões unilaterais que os primeiro-mandatários desejem implementar, mas do fato, diferente do Congresso norte-americano, de os parlamentos

latino-americanos, e o brasileiro em especial, terem capacidade limitada – salvo nas situações-limite que levam ao *impeachment* – para desempenhar as suas funções usuais de monitoramento, supervisão e controle do poder Executivo, o que, de outra parte, depende do funcionamento do sistema partidário. Se esse sistema é frágil ou muito fragmentado, como no caso do Brasil, com escassa base de apoio na sociedade, os partidos têm pouco poder de enfrentamento do Executivo quando isso é necessário, e se tornam presa fácil de esquemas de cooptação baseados em concessões de cargos e favores pelos presidentes. Os mecanismos de *accountability*, no entanto, só funcionam com eficiência se os partidos lograrem se estruturar para exercer a sua função de principal, em nome dos eleitores, e se os legislativos em apoio disso tiverem assegurada a sua autonomia. Essas são, no entanto, áreas de fragilidade e de déficits do sistema político brasileiro, como visto anteriormente (AMORIM NETO, 2006; MAINWARING, 1999).

Nesse sentido, o caso brasileiro exemplifica com precisão os problemas identificados por Samuels e Shugart (2011) quanto ao funcionamento da cadeia de delegação de poder do sistema presidencialista. Os cidadãos, em sua condição de eleitores, delegam o seu poder aos partidos – em muitos casos, frágeis – como seus agentes, mas esses na maior parte dos casos tendem a dar pouca importância ao processo de seleção e escolha de seus candidatos a cargos de representação legislativa, antes privilegiando os esforços na direção da eleição dos presidentes, em movimentos que raramente objetivam criar a necessária base de apoio parlamentar aos chefes de governo. Nesse contexto, é bastante comum – como o caso de Jair Bolsonaro ilustra – que presidentes minoritários se dirijam diretamente ao eleitorado com o objetivo de criar a pressão de opinião pública para fazer o parlamento apro-

var os seus projetos. O efeito desse movimento, afora reforçar uma tendência de “personalização” das relações políticas – em que os mandatários buscam o apoio dos eleitores às suas pessoas e não aos projetos de partidos –, é acentuar o conflito entre o Legislativo e o Executivo que, como atestam os casos de décadas recentes, criam condições que são férteis para favorecer a instabilidade política.

Nesse contexto, as crises políticas se sucedem sem que o sistema presidencialista preveja saídas fáceis, não traumáticas, para elas. A experiência brasileira dos últimos 30 anos tornou isso evidente, em contraste com a tese predominante na ciência política brasileira, segundo a qual o sistema político não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas (FIQUEIREDO e LIMONGI, 1995). Esses autores, como vários outros, sustentam que, do mesmo modo que ocorre no parlamentarismo, os presidentes formam coalizões governativas estáveis com base na distribuição de ministérios aos partidos apoiadores. Isso deveria ser suficiente para assegurar os mecanismos de coordenação entre Executivo e Legislativo e, assim, evitar crises e garantir a governabilidade. De modo complementar, o excesso de concentração de poder em mãos dos presidentes também não é visto como características com potencial de produzir perda de legitimidade democrática por alguns analistas. Os cientistas políticos Marcus André Mello e Carlos Pereira, por exemplo, em seu livro “Making Brazil Work – Checking the President in a Multiparty System” (2013), sustentam que as instituições de transparência, controle, freios e contrapesos amadureceram ao longo dos últimos 30 anos a ponto de poder controlar os eventuais excessos dos presidentes.

A questão, no entanto, é objeto de controvérsia e fonte de críticas baseadas em outras pesquisas sobre o modelo presidencia-

lista brasileiro; no primeiro caso, como mostraram os trabalhos de Ames (apud AMORIM NETO, 2006), se evidenciou que ao invés de contarem com sólidas maiorias multipartidárias ao estilo dos regimes parlamentaristas, “os presidentes brasileiros (...) são levados a governar por meio de frágeis coalizões *ad hoc*”. Em mesmo sentido, Amorim Neto, apoiando-se sobre seu trabalho conjunto com Cox e McCubbins (2003), comparou os gabinetes multipartidários formados por José Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso para concluir que apenas o último formou um governo sólido em condições de controlar a agenda legislativa. Em que pese o fato de seu estudo ser anterior aos governos de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, Amorim Neto fez uma afirmação premonitória em seu livro sobre o que viria acontecer nas décadas seguintes:

Sob as regras do presidencialismo da Carta de 1988, nada impede que, no futuro, haja novas experiências desastrosas com presidências cesaristas ou plebiscitárias, como a de Collor, ou ineficazes governos minoritários, como o primeiro ano da administração de Itamar Franco, ou exercícios de inacreditável incompetência na gestão de uma aliança Interpartidária, como tem sido o mandato de Lula. (2006, p. 187).

Quanto ao argumento sobre a capacidade das instituições de controle de limitar o abuso de poder presidencial, o governo de Jair Bolsonaro tem contrariado em vários sentidos as previsões, mesmo considerando-se as ações de resistência do Congresso e do STF: desde o início de seu mandato, em 2019, Bolsonaro interviu no COAF visando diminuir sua função original de controle; mudou a chefia da Receita Federal e pressionou o órgão por mudanças

em seus procedimentos fiscalizatórios; interviu na Polícia Federal, substituindo chefias e a sua própria direção geral; escolheu um Procurador Geral da República comprometido com a centralização de decisões e a limitação das funções de controle do Ministério Público; e, como no caso do afastamento do ministro da Justiça que simbolizava o compromisso de combate à corrupção, escolheu um ministro para o Supremo Tribunal Federal identificado com a política de limitação das ações anticorrupção adotadas pela Operação Lava Jato, em decisão que atendeu aos interesses de seus novos aliados do Centrão. Ademais, a essas ações se somaram os decretos presidenciais destinados a limitar a representação da sociedade civil em conselhos de administração pública e, ao mesmo tempo, em dar sustentação à política de desregulamentação dos mecanismos de combate ao desmatamento de biomas como os da Amazônia e do Pantanal. No caso de conselhos administrativos criados por legislação originada no Congresso os decretos não tiveram efeito, mas muitos outros foram atingidos por terem sido introduzidos por medidas de competência do poder Executivo.

Em conjunto, contudo, a situação brasileira abre uma janela de oportunidade para a revisão e a reforma do sistema político. O tema enfrenta muitas dificuldades pelo fato de o Brasil já ter sido palco de dois plebiscitos, em 1963 e em 1993, em que a tese da mudança do sistema de governo, com a adoção do parlamentarismo, foi derrotada. Mas os déficits do sistema político tratados neste trabalho apontam para a permanência de dois problemas principais: por um lado, para os derivados do que foi chamado de “presidencialização” do sistema político e, por outro, os que dizem respeito à hiperfragmentação do sistema partidário. No primeiro caso, a priorização do ativismo presidencial pelos partidos resulta em um rompimento antecipado da cadeia de delegação

de poderes que tem origem nas escolhas dos cidadãos quanto aos partidos que, contudo, em vista dos termos usuais de operação do presidencialismo de coalizão, ficam com meios insuficientes para responsabilizar os presidentes e responder aos eleitores que confiaram em suas propostas. A situação tampouco prepara os eleitores para cobrarem responsabilidade de partidos, parlamentares e presidentes. Ao mesmo tempo, a experiência recente de crises políticas sucessivas indica que elas têm efeitos que afetam diretamente a economia do país: elas impedem ou desaceleram o crescimento, favorecem a eclosão de ciclos recessivos sucessivos e produzem consequências sociais graves, como o desemprego que só fez crescer nos últimos cinco anos exemplifica.

No segundo caso, o multipartidarismo hiperfragmentado, além de dificultar a governabilidade, fragiliza o sistema de representação política que convive mal com o número excessivo de partidos nominais e efetivos; em última análise, o desenraizamento social dos partidos questiona a própria legitimidade do regime democrático. Isso sugere que é preciso reabrir o debate em torno da adoção de uma cláusula de desempenho que seja realmente efetiva no sentido do aperfeiçoamento do sistema partidário brasileiro; aprovada sob influência de uma decisão negativa anterior do STF, a lei aprovada em 2017 é muito branda e provavelmente só vai produzir efeitos limitados a partir de 2026. A crise de legitimidade dos partidos, no entanto, sugere, ademais, que a recuperação de sua função de representação política depende da reconstrução de sua conexão com os eleitores e, nesse sentido, a questão da sua democratização interna é um imperativo da sua sobrevivência. A escolha de programas e de candidatos tem de ser submetida à apreciação dos seus apoiadores, libertando as agremiações políticas da síndrome de sua oligarquização.

Mas a questão mais importante se refere ao sistema de governo. Em algum momento o país terá de enfrentar novamente a questão de saber se faz sentido manter uma estrutura institucional tão rígida que prevê poucas e complexas alternativas de superação dos conflitos políticos que, três décadas após o fim da ditadura, ainda levam o país a enfrentar os mesmos cenários de paralisia política ou de adoção pelo Congresso do que foi designado como “pautas bombas” em decorrência de situações de crise em que os presidentes não conseguem impedir que projetos contrários aos seus interesses sejam pautados pelas casas parlamentares (GUIMARÃES, 2020). Em um livro de debate que contrapõe o sistema presidencialista ao parlamentarista, Arendt Lijphart (1984) considera que o primeiro supõe características de consulta dos cidadãos que são mais abertas e democráticas que a forma indireta pela qual os primeiros ministros são eleitos pelas maiorias parlamentares, mas o argumento ignora a noção segundo a qual, na lógica da cadeia democrática de delegação de poderes dos cidadãos para o sistema político (POWELLS, JR, 2000), são os partidos que recebem a autorização para formar a maioria que deverá governar; ou seja, embora a decisão seja tomada pelo parlamento, a sua legitimidade decorre do apoio recebido pelos partidos que apresentaram suas propostas e projeto de país para a consideração dos eleitores; não há perda de poder dos cidadãos nesse esquema.

Contudo, em vista das dificuldades representadas pelos resultados de dois plebiscitos que recusaram a alternativa parlamentarista no Brasil, Amorim Neto (2006) reconstituiu a narrativa dos embates que se travaram em torno da questão antes e depois da Assembleia Constituinte de 1987/1988 e recuperou a proposta defendida pela Frente Parlamentarista Ulisses Guimarães a favor

da adoção de um regime misto ou semipresidencial. A ideia já tinha sido discutida pela Comissão Especial nomeada pelo presidente José Sarney para redigir uma proposta de Constituição pós-autoritária e foi retomada pelas discussões da Comissão de Sistematização da Constituinte. A proposta levava em conta a força da tradição presidencialista do país e tinha por objetivo redefinir as condições necessárias para assegurar a governabilidade através, especialmente, de um fortalecimento dos incentivos capazes de favorecer uma melhor coordenação política entre o Executivo e o Legislativo. Separando as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, mantinha-se a figura do presidente escolhido em eleições diretas, e criava-se a figura do primeiro ministro, cuja eleição assim como a de seu gabinete seriam condicionais à confiança da maioria parlamentar. A ênfase no protagonismo dos partidos era evidente, e isto supunha um quadro que favoreceria a recuperação do papel desses atores fundamentais do regime democrático.

A proposta tinha um apelo que ainda faz sentido no quadro das crises contemporâneas do presidencialismo brasileiro. Era a ideia de separar o protagonismo do presidente, cuja força política decorre de sua eleição direta, da competência governativa atribuída pela Constituição ao primeiro ministro. As funções do Chefe de Estado não deveriam estar subordinadas às crises e percalços que pudessem afetar o Chefe de Governo e, vice-versa, esse em sua missão governativa não deveria ficar dependente de eventuais excessos ou abuso de prerrogativas de parte do Chefe de Estado. Amorim Neto (2006) lembra, nesse sentido, que as regras propostas pela Frente Parlamentarista Ulisses Guimarães não visavam impedir que o presidente eleito diretamente se beneficiasse de sua investidura para fazer sentir a sua influência po-

lítica, especialmente, se ele fosse o líder do principal partido do Congresso ou tivesse ascendência sobre a coalisão majoritária. Mas, nesse caso, o incentivo institucional trabalharia fortemente em favor de uma maior conexão do presidente com os partidos que formassem a maioria parlamentar. O Chefe de Governo, por sua vez, contando com a confiança dos partidos formadores da maioria, teria maior autonomia para governar independentemente dos passos do Chefe de Estado, em uma configuração institucional que permitiria que as crises políticas de governo fossem administradas diretamente pelo parlamento que, em casos de abuso do primeiro ministro ou do seu gabinete, poderia retirar a sua confiança e formar uma nova maioria ou, alternativamente, propugnar pela convocação de novas eleições. Nisso, como nos casos da França e de Portugal, que conformam sistemas mistos semelhantes, o presidente seria consultado e/ou autorizaria a convocação de novas eleições.

A vantagem mais importante da proposta era que, considerando a forte tradição presidencialista brasileira, ela propugnava pela instituição de um mecanismo de governo – o gabinete – que deveria ser mais eficaz e mais imune às crises próprias de um processo político complexo e instável como o caracterizado pelo hiperfragmentação partidária e pelo predomínio da figura dos presidentes. No novo esquema, esses, dotados de liderança política própria, seriam reconhecidos como tal, mas não teriam competência constitucional para interferir ou dificultar a vida dos gabinetes majoritários. Amorim Neto, que mostra alguma simpatia com a proposta do sistema semipresidencialista, não se furta, no entanto, a chamar a atenção para uma objeção feita por Juan Linz (1994) em torno do que este designou, no caso dos sistemas mistos, como uma estrutura dual de autoridade do Executivo. Linz

advertiu de que em contextos como o latino-americano, em que historicamente os militares sempre tiveram grande influência na política de seus países e, em vários casos, intervieram diretamente violando as regras democráticas, o risco, a exemplo do caso da República de Weimar, seria deles buscarem uma relação direta com os Chefes de Estado, o que poderia comprometer a autoridade dos primeiros ministros ou criar um elemento de instabilidade que reproduziria o quadro de crises da experiência do presidencialismo; em tese, portanto, uma situação que deveria ser evitada.

A saída, diante de tal risco, seria identificar os casos de países latino-americanos em que os recentes processos de transição democrática criaram as condições de efetiva subordinação dos militares às autoridades civis. Amorim Neto identifica a existência de tais condições, afora os Estados Unidos, apenas nos casos da Argentina, Costa Rica, México e Uruguai e, “em menor escala, no Brasil” (2006 p. 181). Sua observação recupera o diagnóstico que faz parte da introdução deste texto sobre a ainda forte intervenção dos militares brasileiros na democracia pós-autoritária; isso poderia significar, levando em conta a análise de Linz (1994), que o Brasil não está preparado para discutir a possibilidade de introdução do sistema semipresidencial no país. Mas isso é verdade apenas em parte, pois a possibilidade de uma relação privilegiada dos militares com o presidente do dia, a exemplo do que ocorre no governo Bolsonaro, também pode acontecer no presidencialismo vigente, o que equaliza as duas situações hipotéticas, e não impede que o país decida debater uma saída para o seu quadro de crises políticas que ameaçam se transformar em crises institucionais com tanta frequência. O país precisa em definitivo enfrentar essa situação e tirar a democracia brasileira da berlinda e, nesse sentido, o debate da reforma do sistema político precisa ser reaberto.

## Bibliografia

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, 31 (1) , p. 5-38, 1988.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

\_\_\_\_\_. **Brasil vive Crise Crônica e Grave**. Site do autor. Política. Rio de Janeiro, 2019.

ALDRICH, J. H. **Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America**. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. **The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil**. LASA – Latin American Studies Association, Guadalajara, 1997.

AMORIM NETO, O., Cox, G. e MCCUBBINS, M. D. Agenda power in Brasil's Câmara dos Deputados. **World Politics**, v. 55, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O.; IGOR, A. De Volta ao Centro da Arena: Causas e Consequências do Papel Político dos Militares sob Bolsonaro. **Journal of Democracy**. Versão Completa, Ano 9. No.2, 2020.

BAQUERO, M. and CASTRO, H. C. de O. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: BAQUERO, M. (Ed.). **Condicionantes da Consolidação democrática: ética, mídia e cultura política**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 11-39, 1996.

BAQUERO, M. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

BORBA, J. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. **Revista Opinião Pública**, 11 (1), p.147-168, 2005.

Barbosa, R.. **A China como grande potência**. O Estado de São Paulo, 11/07/2017.

BRAGA, M. S. **Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados**. Revista Brasileira de Ciência Política, (4), p. 43-73, 2010.

CARDOSO, F. H., **Reformas Estruturais e Governabilidade; a experiência brasileira da década de 1990**. 2005. (manusc).

CARNEIRO, G. e CARNEIRO, L. P. . **Os Partidos Políticos e Crise Global das Democracias**. no prelo, 2020.

CARNEIRO, G. O. P. Current supply and demand for neopopulism in Latin America. **International Review of Sociology**., 21(2), p. 367-389, 2011.

CARNEIRO, G. O. P. Consenso e representação na democracia: uma análise individual e sistêmica do apoio aos partidos políticos em perspectiva comparada. In: MOISÉS, J. A. (Org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung e NUPPs/USP, 2014.

CARREIRÃO, Y. S. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 14, p. 255-295, 2014.

CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. G. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). **Dados**, 47 (1), p. 131-168, 2004.

CASTELLS, M. **Ruptura – A Crise da Democracia Liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CINTRA, A. O. Sistema Eleitoral. In: ANASTASIA, F e AVRITZER L. (Orgs). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DAHL, R. A. **Polyarchy: Participation and opposition**. New Haven/London: Yale University Press, 1971.

DAHL, R. A. **Democracy and its critics**. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1989.

DAHRENDORF, R. **Reflections on the Revolution in Europe**. London: Times Books, 1990.

DALTON, R. J. Political Support in Advanced Industrial Democracies. In: NORRIS, P. (Ed.). **Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance**. New York: Oxford University Press, 1999.

- DALTON, R. J. **Partisan Mobilization, Cognitive Mobilization and the Changing American Electorate.** *Electoral Studies* 25: 1–13, 2006.
- DIAMOND, L. e MORLINO, L. **Assessing the Quality of Democracy.** Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005.
- DIAMOND, L. **O Espírito da Democracia.** Curitiba: Instituto de Atuação, 2015.
- DOWNS, A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, 65 (2), p. 135-150. Chicago: The University of Chicago Press, 1957.
- DUVERGER, M. **Political Parties: The Organization and Activity in the Modern State.** London: Methuen, 1954.
- FIGUEIREDO A. C.; LIMONGI, F. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 497-524, 1995.
- FIGUEIREDO, A. The role of Congress as an agency of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience. In: MAINWARING, Scott and WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America.** Oxford University Press, 2001.
- FUKUYAMA, F. The end of history? **The National Interest**, 16, p. 3-18, 1989.
- GASPARI, E. **A Ditadura Envergonhada – As ilusões armadas.** São Paulo: Cia das Letras, 2002.
- GOMES, M. B. e ARAÚJO, R. M. Controle Externo. In : AVRITZER, L. et alii (Orgs.). **Corrupção – Ensaios e Críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 565-574.
- GUIMARÃES, L. G. F. **O Presidencialismo de Coalizão no Brasil.** São Paulo: Ed. Blucher, 2020.
- HAMILTON, A., MADISON, J. e JAY, J. **The Federalist Papers.** Ebook Kindle, 2014.
- HUNTINGTON, SAMUEL. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century,** University of Oklahoma Press, 1991.
- KEY, V. O. A Theory of Critical Elections. **The Journal of Politics**, Vol. 17, No. 1, Feb., 1955.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil Pós – 1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, 2004.

KINZO, M. D. G. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. Fundação Konrad-adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1993.

KINZO, M. D. G. Os partidos no eleitorado: percepções políticas e laços partidários. In: KINZO e BRAGA (Orgs). **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.

LAVAREDA, A. **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Editora, 1991.

LAAKSO; Taagepera. Effective Numbers of parties. A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LAMOUNIER, B. **Da Independência a Lula**. São Paulo: Augurium, 2005.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática – O Caso Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIJPHART, A. Democracies – Patterns of Majoritarian and Consensus Governments. In: **Twenty One Countries**. New Haven and London: Yale University Press, 1984.

LIMA JR., Olavo Brasil. **Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal Regional (1945/64)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, F.M. P.; FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, 44, p. 81-106, 1988.

LINZ, J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, J. and VALENZUELA, A. (Ed.). **The failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, vol. 26, n. 2, 1993.

MAINWARING, S. and SHUGART, M. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e Institucionalização dos Sistemas Partidários Após a Terceira Onda de Democratização. **Opinião Pública**, 11(2), p. 249-86, 2005.

MAINWARING, S.; ZUCO, E. Political Sequences and Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies. **Party Politics**, 13 (2), p. 155-78, 2007.

MANIN, B. A Democracia do Público Reconsiderada. **Novos Estudos Cebrap**, 97, p. 115-127, 2013.

MELO, C. R. Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. In: PERLIN e SANTOS. **Presidencialismo de Coalizão em Movimento**. Edições Câmara, 2019.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. **Making Brazil Work – Checking the President in a Multiparty System**. New York: Palgrave MacMillan, 2013.

MELO, M. A. Strong presidents, robust democracies? Separation of powers and rule of law in Latin America. **Brazilian Political Science Review**, vol.3 , n.2, 2009.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MENEGUELLO, R. Electoral behaviour in Brazil: The 1994 presidential elections. **International Social Sciences Journal**, 47: 627-642, 1995.

MILL, J. S. **Considerações sobre o Governo Representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964.

MOISÉS, J. A. On the Crisis of Democracy. **Journalism and Mass Communication**, Vol. 9, 2019. No. 1, 33-52 doi: 10.17265/2160-6579/2019.01.004

MOISÉS, J. A. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, J. A. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung e NUPPs/USP, 2011a.

MOISÉS, J. A. Quality of Democracy and Political Inclusion. **Gender and Power: Towards Equality and Democratic Governance**, p. 235, 2015. ISSN 1137514167.

MOISÉS, J. Á. (Org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade:** representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

MOISÉS, J. A. and CARNEIRO, G. O. On the roots of political parties in Latin America. In: PETERSON, C. (Ed.). **Latin America: Economic, Social and Political Issues of the 21st Century.** New York: Nova Science Publishers, p. 1-28, 2016.

MOISÉS, J. A. e CARNEIRO, G. O. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime- o caso do Brasil. **Revista Opinião Pública**, 14 (1), p. :1-42, 2008.

MOISÉS, J. A. and VASSELAI, F. Sobre o desempenho dos deputados federais brasileiros entre 1995 e 2010. In: **Research Report of the Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs**, of the University of São Paulo, (manuscript), 2016.

MOISÉS, J. A.; SIMONI JR., S. How Strong Are South American Parliaments? In: PETERSON, C. (Ed.), **Latin America: Economic, Social and Political Issues of the 21st Century.** New York: Nova Science Publishers, p. 1-28, 2016.

MOISÉS, J. A. **Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas.** São Paulo: Edusp, 2010a.

MOISÉS, J. A. Civic Culture. In: BADIE, B.; BERG-SCHLOSSER, D.; MORLINO, L. **International Encyclopedia of Political Science.** London: Sage; IPSA, 2011b.

MOISÉS, J. A. Cultura Política, Instituições e Democracia – lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 23, nro. 66, fev., p. 11-44, 2008a.

MOISÉS, J. A. Political Corruption and Democracy in Contemporary Brazil. **Revista Latino-Americana de Opinión Pública**, Volume 1 nro. 0, Buenos Aires, 2010b.

MOISÉS, J. A.; Carneiro, G. O. P. Sobre o Enraizamento dos Partidos no Brasil. **Interesse Nacional**, 28, p. 20-37, 2015.

MOISÉS, J. A. e MENEGUELLO, R. **A Desconfiança Política e os seus impactos na Qualidade da Democracia.** São Paulo: Edusp, 2013.

- MORLINO, L. **Changes for democracy: actors, structures, processes.** Oxford University Press, 2012.
- MOUNK, Y. The End of History Revisited. **Journal of Democracy**, vol. 31, n. 01, janeiro, 2020.
- MULLER, J-W. **What is Populism?** 2016. E-book [ISBN 9780812293784].
- MULLER, J-W. Entrevista ao jornal O Estado de S. Paulo, 16/08/2020.
- NICOLAU, J. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- NICOLAU, J. As eleições de 2018 e a reforma eleitoral que ninguém viu. In: Textos e dados sobre política, 2018.
- NORRIS, P. **Critical Citizens.** New York: Oxford University Press, 1999.
- NORRIS, P. **Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- O'DONELL, G. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, vol.5, n. 1, 1994.
- \_\_\_\_\_. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott and WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America.** Oxford University Press, 2003.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados**, 46 (4), p. 735-71, 2003.
- PESSANHA, C. “**Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**”, tese de doutoramento, USP, São Paulo, 1997.
- PITKIN, F. . Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, 67, São Paulo, 2006.
- POWELL, JR, G. B. **Elections as Instruments of Democracy – Majoritarian and Proportional Visions.** Yale University Press, 2000.
- POWER, T. and LEMOS, L. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **Dados**, vol. 56, n.2, 2013.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. **O que mantém as democracias?. Lua Nova** [online]. n.40-41, pp.113-135, 1997. ISSN 0102-6445. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000200006>.

ROBERTS, K. M.; WIBBELS, E. Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. **The American Political Science Review**, 93 (3), p. 575-90, 1999.

RUESCHEMEYER, D. Addressing inequality. In: DIAMOND, L. & MORLINO, L. (Eds.), **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. p 47-61.

SAMUELS, D. J. e SHUGART, M. S. Presidentes, Partidos e Relaciones Ejecutivo-Legislativo. In: ALCANTARA SAEZ, M. e MONTERO, M. G. **Algo Más que Presidentes**. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2011.

SANTOS, F. . Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, 45(2), p. 237-64, 2002.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SARTORI, G. **O que é democracia?** Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

SIMONI Jr, S. e RIBEIRO, R, M. O Surgimento do PSD e o Sistema Partidário Brasileiro. **Política & Sociedade**. v. 18 n. 42, 2019.

SKIDMORE, T. **Brasil de Getúlio a Castelo (1930-64)**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SPINELLI, M. Controle Interno. In : AVRITZER, L. et alii (Orgs.). **Corrupção – Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 575-582, 2008.

STEPAN, A. e LINZ, J. **Problems of Democratic Transition and Consolidation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? “ In: Avritzer, L. e Anastasia, F., **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UGMG, B. Horizonte, 2006.

RENNÓ, L. **Political Institutions and Congress Evaluations: A Comparative Study of Latin American Presidential Systems**”. T, trabalho apresentado no

Seminário Internacional El Poder Legislativo en America Latina en Perspectiva Comparada, University of Salamanca, Spain, December 10 to 12, 2009.

TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América**. São Paulo: Ed. Nacional, 1969.

VASSELAI, F. Nomeações Ministeriais E Importância Partidária Na Democracia De 1946-64: Análises Comparativas Em Relação À Democracia Atual. **Perspectivas**: Revista De Ciências Sociais, v. 35, 2010.

WEFFORT, F. C. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1978.

ZUCCO, C. Esquerda, Direita e Governo: A Ideologia dos Partidos Políticos Brasileiros. In: POWER, Timothy e ZUCCO, Cesar (Orgs.). **O Congresso por Ele Mesmo**: Autopercepções da Classe Política Brasileira. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.

# Brasil: democratização social e democracia política <sup>1</sup>

---

Francisco Weffort

A atual crise política é desdobramento de desequilíbrios e distorções que afetam de há muito o conjunto do sistema institucional brasileiro. Estamos saindo de um longo período histórico que se caracteriza por arremetidas autoritárias e marcante instabilidade institucional. Desde 1929 e 1930, tivemos notórios momentos de crise política que abriram também um período de notável expansão urbana e extraordinário crescimento econômico assinalado pelo fortalecimento do Estado e de sua intervenção na economia e na sociedade. Não por acaso esse amplo período, que passa pelos tempos de guerra e entre guerra, já foi chamado por um estudioso da sociedade brasileira como de “democratização por via autoritária” (Alain Touraine).

Este período foi também de emergência das massas urbanas que, com todos os seus paradoxos e atropelos envolveu, em diferentes momentos, graves riscos para a democracia política no país. É também a chamada “época do populismo”: começa em 1930, se estende além do suicídio de Vargas e desemboca, depois do regime militar, nos tempos atuais de surpreendente paralisia do sistema político.

---

1 Agradeço a colaboração de Helena Severo, José Alvaro Moises e Luiz Henrique Fonseca que leram a primeira versão deste ensaio.

Como herança desse passado, habituamo-nos a pensar a política como algo à parte da sociedade. Habituamo-nos a falar dos assuntos do Estado como se fossem exclusivos de corporações estamentais e de aventureiros e arrivistas que se lhes assemelham, no Parlamento, nas altas esferas do Executivo e mesmo no Judiciário. Brasília, que se tornou desde os anos 60 a sede do Executivo e dos demais poderes federais, transformou-se uma espécie de “ilha da fantasia”. Querida por muitos e temida por outros, a nova capital da República é marcada pelo notável isolamento, traduzindo um fenômeno geral no país – a separação da política e do povo – que afeta o conjunto da sociedade nos estados e municípios.

Além disso, cresceram o corporativismo e o nepotismo. De profundas raízes no passado, favoreceram uma atmosfera de domínio do particularismo sobre o bem comum e os interesses nacionais. As benesses e as prebendas acabaram por transformar a corrupção, até certo ponto rotineira nas grandes burocracias, em um fenômeno sistêmico.

## **1. Democracia nascida da crise oligárquica**

O Brasil moderno nasceu sob o signo da crise de 1929 que se juntou à revolução de 1930. Desde a primeira República (1889-1930), o país caracteriza-se pelo presidencialismo imperial, pelo parlamento débil e pelo federalismo desequilibrado. A revolução de 30 não fugiria inteiramente a este passado. Além disso, nas décadas após 30, consolidaram-se entre nós as antigas ideias do Estado como doador de benesses e prebendas aos próximos dos “donos do poder” (R. Faoro). Na última Constituinte, a de 1988 quando, mais uma vez, esforços foram feitos rumo à democracia,

viemos a saber que havíamos herdado alguns “entulhos autoritários” do regime militar (1964-1984) em meio às reconquistadas instituições democráticas.

Não foram esses, porém, os únicos entulhos herdados na nossa história. Sobre os tempos da Constituinte de 1945-46, haveria que lembrar os corporativismos herdados das novas leis de inspiração fascista sobre a organização sindical de 1943. Desse modo, a nova democracia juntava-se a um Estado que passava a dispor de recursos autoritários que sempre usou sem inibições. Desde então, sob a direção das “dissidências oligárquicas” (B. Fausto) a modernização do país tem prosseguido sob o comando de herdeiros dessas e de outras “dissidências”. Algumas dessas foram chamadas de populistas nas eleições presidenciais de 1950, quando se coligaram Getúlio Vargas e Adhemar de Barros. Adhemar era então um populista. Na ditadura getuliana de 37 havia sido interventor de Vargas no estado de São Paulo.

Em todo caso, em um país de acelerada urbanização, as crises frequentes não teriam que existir se tudo naqueles tempos fosse devotado apenas à consagração do passado e da tradição. Assim como a queda da agricultura de exportação, da fase tradicional do latifúndio e da enxada, abriu caminho para a urbanização e a industrialização, preparou também uma nova capitalização da agricultura e da pecuária, e permitiu a entrada de novas forças sociais e políticas. O “coronelismo” entrava em decadência, saíam as massas trabalhadoras do campo, diminuindo os “votos” nos “currais eleitorais” (Victor Nunes Leal). Surgiam as chamadas “massas de manobra” e, com elas, cresciam os demagogos da cidade. Tudo isso se juntava a um contexto internacional, em que a crise brasileira, que tanto se agravava aos reflexos da guerra e da entre guerra, terminou por abrir novos rumos para a democracia.

## 2. Emergência das massas urbanas

É certo que as orientações políticas gestadas no interior da crise oligárquica não poderiam se resumir à consagração do passado e da tradição. Mas nem sempre as forças de renovação venceram, não pelo menos completamente. Mesmo assim, surgia uma nova época cujos rumos permaneceram até os dias atuais. O grande sociólogo ítalo-argentino Gino Germani, falando das preliminares do peronismo, em seu livro *Política y Sociedad en una época de Transición*, menciona as extraordinárias ondas dos “cabezitas negras” que migravam do norte da Argentina para Buenos Aires. É dos estudos argentinos sobre populismo, a expressão altissonante da “chegada aluvional das massas” à grande cidade.

Para maior clareza sobre a escalada brasileira das mudanças ocorridas desde as duas grandes crises de origem, é importante lembrar alguns números. Segundo o cientista político Jairo Nicolau, a população brasileira em 1930 era de cerca de trinta e sete milhões de pessoas, dos quais dois milhões e quinhentos mil eleitores. Dentre os qualificados para votar, compareceram às eleições de 1930 apenas 5%. Vale mencionar alguns números do século seguinte. Em 2018, cerca de oitenta anos depois, nas eleições em escala nacional, a população do país teria chegado a mais de 200 milhões de pessoas e a população eleitoral teria crescido para cerca de 140 milhões de eleitores. Dentre os qualificados para votar, registrou-se em 2018 o comparecimento de 70%, um índice extraordinariamente superior aos 5% de 1930.

Em pesquisa recente, Jairo Nicolau apresenta, com base em números oferecidos pelo Tribunal Superior (TSE) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), impressionantes percentagens de crescimento da população e, além desta, do compa-

recimento às eleições no período de após 1945. No período 1945-1962, a população cresceu 60%. O eleitorado cresceu 150% e o comparecimento eleitoral cresceu 139%. No período 1966 a 1982, a população cresceu 49%. O eleitorado cresceu 163% e o comparecimento eleitoral cresceu 180%. No período 1945-1998, considerado de conjunto, a população cresceu 250%, o eleitorado cresceu 1.330 % e o comparecimento eleitoral cresceu 1.250%. Difícil imaginar uma pressão maior das massas urbanas.

Nas eleições presidenciais de 1960, grande parte das massas que até então acompanhavam Getúlio Vargas e seus seguidores, preferiu uma nova opção populista, Jânio Quadros. Jânio era então aliado da União Democrática Nacional (UDN), tradicional combatente do populismo que se formara ao fim da ditadura de 37. Não obstante os grandes anseios de Jânio Quadros, sua presidência durou apenas seis meses.

Mas sua vitória foi à época tão surpreendente que acabou por encontrar expressão nos anseios do imaginário brasileiro de 30 pela “revolução” e pelo “voto”. Ficou na história a frase de Antonio Carlos, um político aristocrata de Minas Gerais: “façamos a revolução antes que o povo a faça”. A propósito, foi durante muito tempo usual no linguajar político brasileiro, ainda sob outras influências da política europeia e latino-americana, mencionar como revolução qualquer mudança rápida (ou violenta) das circunstâncias. O golpe de estado de 1964 que, pela direita, tentou dar fim ao populismo, também foi chamado de “revolução”. Além disso, muitos dos seus autores viram nele fins democráticos.

Tantas foram as mudanças da sociedade brasileira desde os anos 30 que hoje, mesmo entre os estudiosos da história política, poucos lembrariam o quanto as bandeiras da *reforma institucional* e da *moralização dos costumes políticos* inspiraram naquela

época as forças inclinadas à mudança. Nos anos 20 e 30, entre essas forças, todos ou quase todos, se voltavam contra as velhas eleições a "bico-de-pena", da chamada República Velha. "Bico de pena" era uma expressão suave para mencionar a corrupção eleitoral, manipulada pelos senhores do mundo rural, chamados "coronéis", que dominavam as áreas mais atrasadas do país. A revolução de 1930 foi mobilizada com o espírito das reformas, uma revolução "de cima" como se passou a dizer. Mesmo assim acompanhou, pelo menos em parte, a experiência das frustrações que no século XX seguiram as revoluções em geral, mesmo as mais radicais, feitas pelos "de baixo", a começar pela Revolução Mexicana, de 1910. E, mais ainda, a experiência das frustrações que acompanharam a Revolução Russa de 1917.

Embora proclamadas no plano das doutrinas, algumas dessas divisas liberais foram, depois de 1930, desmentidas na prática política que acompanharam alguns de seus líderes. Os princípios institucionais da *liberdade de voto* e da *liberdade de opinião* foram desmentidos nos ensaios autoritários e ditatoriais que se seguiram. Pode-se afirmar que as liberdades de voto e de opinião tenham sido no plano do direito doutrinário as grandes conquistas dos anos 30, mas não foram sempre as grandes vitórias políticas dos decênios seguintes, carregados de lances autoritários. Ainda assim, pelo menos nos intervalos democráticos, permaneceram como parte das instituições, mesmo para os que se esqueceram de suas origens.

### **3. Voto e líder em uma democracia de massas**

Atribui-se a Getúlio Vargas, o maior líder, e também o mais controverso, da revolução de 30, a frase de que "voto não enche

barriga”. Não obstante, o próprio Getúlio Vargas foi um campeão de votos. Depois de sua vitória na rebelião paulista constitucionista de 1932, a ele se atribuem ensaios autoritários de caráter corporativista na Constituinte de 1934, e ademais a derrota armada da rebelião comunista em 1935. Tornou-se ditador em 1937, para depois derrotar, também pelas armas, os integralistas em 1938, para ao final ver derrubada a sua ditadura em 1945. Depois disso tudo, finda a Segunda Grande Guerra, apareceu ainda como um campeão de votos nas eleições livres de 1946 em que apoiou o general Eurico Gaspar Dutra, seu ministro da Guerra, que se apresentou como candidato à presidência da República. Getúlio Vargas foi de novo campeão de votos em 1950 quando, voltou ao poder em eleições livres. Foi esta a sua última vitória eleitoral e sem dúvida a mais expressiva no longo e difícil processo que percorreu o país na conturbada passagem do liberalismo oligárquico de 1889 para a liberal-democracia do período 1946-1964.

Como Perón na Argentina, Vargas no Brasil foi o principal líder do chamado período populista. Embora naqueles anos de 1930, mostrasse algumas simpatias pelo fascismo, acabou por aproximar-se, em 1942, do campo dos aliados, entrando na guerra contra os “países do eixo”.

A influência de Getúlio Vargas, que se suicidou em 1954, persistiu na política brasileira pelo menos até 1984. Na ditadura de 37 foi considerado por seus seguidores como “o pai do povo” e, na voz acusadora dos seus adversários de esquerda, como “a mãe dos ricos”. Mas também inspirou em seus governos um nacionalismo de raiz popular e estatista e impulsionou a industrialização do país, incluindo iniciativas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e o monopólio do petróleo (Petrobrás), a Companhia Vale do Rio Doce, pesquisadora e exportadora de metais e matéria pri-

ma, entre outras grandes iniciativas de patrocínio estatal. Foi também decisão sua a criação das “leis sociais” que têm assegurado os direitos sociais dos trabalhadores urbanos.

Acompanhando sua memória, instalou-se, também pelo voto, depois de seu falecimento, o governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960). Talvez o nome de maior êxito entre seus seguidores, não haveria exagero em dizer que, seguindo a memória de Getúlio, inaugurou Juscelino a segunda grande etapa da modernização brasileira. Veio depois dele Jânio Quadros, o único grande líder populista que se fez como adversário de Vargas e que tentou abrir uma nova época. Embora eleito por grande maioria de votos, não conseguiu seu intento. Grandes figuras presidenciais vieram depois, já agora após o período da ditadura militar, contribuindo para o desenvolvimento da democracia brasileira. Os nomes mais importantes foram Fernando Henrique Cardoso (1995-98)(1999-2003) e Luiz Inácio da Silva (2003-2007)(2007-2011).

Finalmente, temos hoje Jair Bolsonaro, um arremedo do populismo do passado. Alguns comentaristas viram nele uma espécie de reminiscência de Jânio. Assim como em sua vitória presidencial Jânio tomou muito dos votos da herança getuliana, seria possível admitir, como o fez Jairo Nicolau, que a vitória de Bolsonaro seria impraticável se não aliciasse muitos dos votos da herança “lulista”. Uma guinada do populismo à direita. Grande parte dos votos de Bolsonaro seriam anti-Lula e outra parte de ex-eleitores de Lula.

As divisas de *liberdade de voto e liberdade de opinião* desde 1930 foram mais duradouras, senão mais fortes, do que as tradições autoritárias que, contudo, permaneceram em mais de um *intermezzo* ditatorial. Sobreviveram também, aos “entulhos autoritários” que ficaram na estrada após 1964. Depois de todo um

longo período de crises e instabilidades que vivemos, podemos dizer que somos uma democracia, pelo menos do ponto de vista eleitoral. Mas sempre vale lembrar, sobretudo quando se trata de uma democracia frágil, com evidentes dificuldades para se consolidar, a relevância da ação da imprensa e dos meios de comunicação. Sob estes aspectos, podemos sonhar que um dia chegaremos a ser uma das grandes democracias do mundo.

#### **4. Democracia “majoritária”**

Nos anos 80, depois do restabelecimento da democracia pela grande “campanha das diretas”, voltamos a combinar dois sistemas de voto: o *majoritário* para os Executivos e para o Senado, e o *proporcional* para as Câmaras municipais, para as Assembleias estaduais e para a Câmara federal. E, como se sabe, no Brasil como em qualquer país, sistemas de voto acabam por ter alguma influência na formação dos sistemas partidários e, por consequência, no sistema político em geral. Sob inspirações intelectuais diversas, o sistema de representação proporcional, em listas abertas, foi adotado a partir de 1930, com motivos expressamente liberais, para o Parlamento.

As influências intelectuais em favor da representação proporcional vêm desde o Segundo Império (1840-1889) com os escritos do jornalista e escritor José de Alencar. Vêm também dos primeiros anos da República, com influência de escritores e políticos como Joaquim Francisco Assis Brasil e de cronistas e diplomatas como Gilberto Amado. Em geral, eram argumentos contra o *distrito* do período imperial e contra a noção de um *mandato imperativo*. O sistema de representação proporcional que defenderam esses autores vigorou nas eleições de 1932, 34 e 35. Depois

da ditadura de 1937, consolidou-se o mesmo sistema proporcional a partir da redemocratização de 1945 até 1964. E durante o regime militar, 1964-1985, manteve-se, com uma vigência duvidosa, sobretudo formal. Terminado o regime militar, o sistema proporcional foi uma vez mais restaurado.

No Brasil, as características do presidencialismo praticado nos períodos de vigência democrática coincidem com a descrição apresentada por cientistas políticos a respeito da “democracia majoritária”. Ao invés de preconizar a participação nas decisões de governo dos diversos segmentos afetados, a democracia de caráter majoritário pretende que o governo democrático seja o “governo da maioria”. E que os adeptos da minoria, ou minorias, devem formar na oposição. Ou, em dadas circunstâncias, devem submeter-se a alianças com o governo, modelo pelo qual o governo eleito forma a maioria parlamentar, aliciando adesões partidárias em uma base de sustentação que permita colocar em prática sua agenda. A “democracia majoritária” é, então, entendida como diferente da uma “democracia consensual” (Arendt Lijpart).

Não obstante sejamos um país de oligarquias parlamentares, nossos Executivos são em geral escolhidos pelas massas. Embora os textos constitucionais expressem o princípio da igualdade dos poderes da República, parece clara em nossas tradições uma predominância do Executivo sobre o Congresso. Até mesmo o Judiciário sofre por vezes os efeitos dessa predominância. Segue-se que os governos eleitos se confundem (ou devem se confundir) com o partido majoritário nas eleições e, eventualmente, seus aliados. Os majoritários formariam a maioria para assumir o controle do Executivo sobre as instituições federais de estado.

O líder pode vir do parlamento, mas afirma sua liderança fora dele. Fala diretamente às massas. Ou pelo menos é o que pre-

tende. Em alguns casos, fala também contra o parlamento e, eventualmente, contra os próprios partidos políticos. Não por acaso, a preferência popular é claramente pelos sistemas de voto de maioria nas eleições para a presidência, governos estaduais e prefeituras. Os governos de Getúlio Vargas desde 1930 criaram não apenas dissidências e grupos de oposição, mas também exemplos de lideranças políticas novas que buscaram, de algum modo, seguir o exemplo getuliano. São muitos os exemplos de líderes menores que buscaram seguir o exemplo maior de política populista, na qual o papel da personalidade dos líderes tendia sempre a prevalecer nos agrupamentos políticos.

Na redemocratização de 1946, Vargas criou dois partidos, o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), nos quais sempre prevalecia a influência da personalidade do líder maior. Do mesmo modo ocorria com as demais agremiações políticas. Prevalecia sempre a referência ao principal líder. Em São Paulo, por exemplo, por referência a Adhemar de Barros, que nos mesmos anos criou o Partido Social Progressista (PSP), passou-se a falar de “ademaristas”. Embora Janio Quadros tenha sido na origem membro do Partido Socialista (PSB), nunca se vinculou fortemente a nenhum partido. Adotou diferentes legendas – por exemplo, o Partido Democrata Cristão – ao longo do caminho, até chegar à Presidência da República, em 1960, quando esteve aliado à União Democrática Nacional (UDN). O importante era que seus seguidores passaram a chamar-se de “janistas”.

Houve algumas poucas exceções neste padrão de personalismo. O principal partido de oposição a Vargas, a UDN, adotou como seu candidato contra o Marechal Dutra, ex-ministro da Guerra de Vargas, um grande nome saído também do meio militar, o Brigadeiro Eduardo Gomes. Foi seu candidato nas duas

primeiras eleições da democracia restaurada, em 1946 e 1950. Embora estivesse longe de ser visto como populista, é inegável que nas suas campanhas presidenciais, seu nome, Eduardo, ou quando menos, seu título militar, Brigadeiro, prevaleciam sobre seu partido. Seguindo o procedimento comum, colocava-se em destaque a personalidade do Brigadeiro, na verdade o primeiro líder eleitoral da UDN em escala de massas. Quando se tratava de uma campanha de massas, a personalização das lideranças tornou-se uma espécie de mecanismo de identificação que parecia necessária. E fez-se geral em todos, ou quase todos, os estados do país. As qualidades pessoais se sobrepunham ao programa partidário.

O que foi dito do personalismo populista do chefe de Estado no passado, vale hoje para Jair Bolsonaro (2018-até 2022). Este, aliás, elegeu-se por um partido, aliado eventual, com o qual rompeu logo nos primeiros anos de governo. A propósito, ainda hoje, depois de dois anos de seu governo, continua sem partido. O sistema baseado no personalismo também pode permitir, sob o estímulo das leis eleitorais, a multiplicação dos partidos. Cada um deles tem o seu chefe, ou conforme o seu tamanho, seu “chefete”. Hoje temos no Brasil algo como 36 partidos.

## **5. Democracia delegativa**

No Brasil, diferente da Argentina, onde até hoje permanece viva na linguagem política o nome de Perón, a expressão getulismo (ou getulista) diminuiu sua circulação. Não obstante, permanece viva a memória do velho líder, e de sua política nacionalista, sempre lembrada em exemplos e obras. Na verdade, Getúlio Vargas criou, depois de 1930, um novo Estado no Brasil, um regi-

me que seu governo ditatorial chamava de “Estado Novo”. E depois dele, surgiram novos padrões para a democracia brasileira.

No personalismo e nos vazios criados pela distância entre representantes e representados, consagrada pela tradição e pela duração dos vícios institucionais, as coisas se passam como se no ato de votar, o representado entregasse ao representante um “cheque em branco”. Evidentemente, concorre para esta “delegação” um sentimento de identidade pessoal do eleitor com os candidatos, mais do que as possíveis afinidades programáticas ou ideológicas dos líderes. Nossa democracia sofre dos males característicos do que Guillermo O’Donnell chamou de “democracia delegativa”, na qual se dilui, enfraquecido, o sentido da representação.

Segundo algumas pesquisas de opinião, grande parte dos eleitores esquece rapidamente dos nomes dos deputados nos quais votou nas últimas eleições. Quanto aos deputados eleitos, estes por sua vez, em sua maioria, esquecem rapidamente as promessas de campanha. Isso é particularmente verdadeiro para eleições parlamentares. Especialmente as eleições para a Câmara Federal, embora possa ocorrer também para as Assembleias Legislativas, em particular nos estados de maior população eleitoral. O mesmo pode ocorrer com eleições majoritárias, embora nestas as adesões de massa pareçam regidas por sentimentos mais duradouros e, talvez, por uma memória mais atenta (Guillermo O’Donnell).

## **6. Distorções do federalismo**

Alguma desigualdade na representação parlamentar entre os Estados é aceitável em uma federação democrática quando atende a razões históricas reconhecidas como legítimas. Tal é, no Brasil, o caso das diferenças de representação entre alguns grandes Estados

do sudeste e alguns pequenos Estados do nordeste. Mas à parte casos como esses, a desigualdade de representação dos Estados se torna uma gritante injustiça.

Segundo as regras da representação proporcional, o eleitor escolhe o deputado de sua preferência em uma lista organizada por um partido, em disputa com outros partidos que organizam as suas próprias listas. Estas são as chamadas “listas abertas” e valem para o Estado da federação de domicílio eleitoral do candidato. Como se pode verificar no quadro abaixo, tratando resultados das eleições de 2002, num total de 513 deputados, observam-se 78 casos em que a “representação corrente” se sobrepõe ao que seria devido à “representação proporcional”.

De acordo com a lei de representação proporcional, os Estados são entendidos como “distritos”, não obstante as enormes diferenças de tamanho. Nas condições atuais, o primeiro grande problema desse sistema para eleger deputados está em sua aplicação a distritos que, de fato, são as mesmas unidades nas quais se elegem os senadores e governadores. E, como se sabe, alguns desses “distritos” têm populações enormes

Em diferentes momentos, a histórica desigualdade da representação no Congresso foi levada a extremos. Isso se agravou no regime militar quando, em uma manobra para prolongar sua permanência, concedeu a cada um dos tradicionais “territórios federais” do país a condição de Estado, igualando-os aos demais Estados da federação. Na mesma ocasião, concedeu a cada um desses novos Estados uma representação na Câmara Federal muito acima das proporções definidas por suas populações.

O resultado disso é que hoje, nestes novos Estados (aos quais se acrescentou, mais recentemente, o Tocantins, nascido de uma divisão do velho Estado de Goiás), a proporção de população por

deputado se encontra muito abaixo da média nacional. Hoje, considerados todos os Estados brasileiros, incluídos os novos Estados no cálculo, temos uma média nacional de 370.000 habitantes por deputado. Mas em novos Estados, como o Acre, Amapá e Roraima, este quociente não alcança 100.000. Alcança 200.000, em Rondônia e no Tocantins, o que apenas se aproxima da meta-de do quociente nacional.

Os privilégios concedidos à representação dos novos Estados provocam também distorções na composição do Senado, pois senadores dos novos Estados passaram a se eleger com alguns poucos milhares de votos enquanto senadores dos Estados históricos precisam chegar a centenas de milhares de votos, alguns até milhões de votos (Tabela 1).

Como se tem observado, no sistema proporcional, a escolha em lista aberta, ao invés de estimular a competição interpartidária, tende a transformar cada partido em um campo de luta intrapartidária. Na verdade, os candidatos têm como principais adversários os colegas da própria lista em que se encontram. Diminuindo o sentido da competição entre partidos, a campanha de cada candidato tende a assumir um caráter eminentemente pessoal, exercendo os partidos um papel apenas secundário. Embora a mesma lei tenda a estimular o crescimento dos partidos, muitos destes se tornam na prática irrelevantes.

Além disso, visando aumentar o seu contingente eleitoral, os partidos programam suas listas escolhendo um ou alguns candidatos com a suposta capacidade de “puxar votos”. Uma vez que os candidatos concorrem em todo o Estado, nasce aí uma tendência de assemelhar a eleição proporcional parlamentar a uma eleição majoritária de massas. Um talentoso “puxador de voto”, que assume um papel semelhante ao do líder majoritário quando concorre

TABELA 1. Representação dos Estados na Ciamara dos Deputados (2002)

Estado	População*	Representação Corrente (A)	Representação Proporcional** (B)	Diferença (A-B)
Acre	557.526	8	2	+6
Amapá	477.032	8	1	+7
Roraima	324.397	8	1	+7
Tocantins	1.157.098	8	4	+4
Rondônia	1.379.787	8	4	+4
Pará	6.192.307	17	19	-2
Amazonas	2.812.557	8	9	-1
<b>Norte</b>	<b>12.900.704</b>	<b>65</b>	<b>40</b>	<b>+25</b>
Sergipe	1.784.475	8	5	+3
Piauí	2.843.278	10	9	+1
Paraíba	3.443.825	12	10	+2
Maranhão	5.651.475	18	17	+1
R. G. do Norte	2.776.782	8	8	0
Alagoas	2.822.621	9	9	0
Ceará	7.430.661	22	22	0
Pernambuco	7.918.344	25	24	+1
Bahia	13.070.250	39	40	-1
<b>Nordeste</b>	<b>47.741.711</b>	<b>151</b>	<b>144</b>	<b>+7</b>
Goiás	5.003.228	17	15	+2
Distrito Federal	2.051.146	8	6	+2
M. G. do Sul	2.078.001	8	6	+2
Mato Grosso	2.504.353	8	8	0
<b>Centro- Oeste</b>	<b>11.636.728</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>+6</b>
Rio de Janeiro	14.391.282	46	43	+3
Espírito Santo	3.097.232	10	9	+1
Minas Gerais	17.891.494	53	54	-1
São Paulo	37.032.403	70	112	-42
<b>Sudeste</b>	<b>72.412.411</b>	<b>179</b>	<b>218</b>	<b>-39</b>
Paraná	9.563.458	30	29	+1
Santa Catarina	5.356.360	16	16	0
R. G. do Sul	10.187.798	31	31	0
<b>Sul</b>	<b>25.107.616</b>	<b>77</b>	<b>76</b>	<b>+1</b>
<b>Brasil</b>	<b>169.799.170</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>0</b>

\*Censo Demográfico 2000, IBGE: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

\*\* Representação dos estados proporcional à população e por maiores sobras.

Fonte: Atualizada de Nicolau (2003, p. 209).

ao Senado ou ao Executivo de um Estado ou grande município, pode assim conseguir um estoque de votos que beneficie diversos candidatos de seu partido que, considerados isoladamente, não conseguiriam coeficiente necessário para se eleger.

Tudo isso se combinava, até a última lei eleitoral (hoje alterada), com a possibilidade de dez coligações eleitorais entre legendas diferentes. O efeito surpreendente era que, em muitos casos, o eleitor terminava sem saber qual dos candidatos seu voto havia ajudado a eleger.

## **7. Suplentes de Senado e “medidas provisórias”**

Os suplentes de Senador constituem uma figura peculiar. Na verdade, não são representativos, pois não receberam nenhum voto. São apenas anexos ao Senador titular, quase sempre ignorados pelo eleitor. Há nessa figura institucional a que aderem políticos desconhecidos, quase anônimos, algo que prenuncia o gosto do Senado pelo sigilo, pelo maior distanciamento possível da opinião pública e do eleitorado. Segundo a lei, cada candidato a senador pode designar dois suplentes. Embora seus nomes possam ser propagandeados na campanha, não é neles que o eleitor vota e, sim, no candidato a titular da “chapa”. Muitos desses suplentes pertencem à família do candidato.

Como explicar a estranha figura institucional do “suplente”? Há exceções, mas muitos deles só têm a justificar a sua posição na “chapa” pela colaboração financeira que dão ao titular na obtenção de recursos. Quaisquer que sejam as qualidades pessoais (e mesmo políticas) deste ou daquele, temos aí um mecanismo que pode ajudar a entender o descrédito do Senado como instituição. Terminadas as eleições, o suplente está sempre disponível como

“quadro” auxiliar do senador eleito. E assume o lugar do efetivo quando este deixa as funções para as quais foi eleito para assumir outras, em geral no Executivo federal. Nestes casos, o efetivo vai em frente e o suplente fica para trás, “guardando o lugar” para um eventual retorno da “cabeça de chapa”. Assim como os senadores “biônicos” do passado ditatorial brasileiro, essa figura institucional caracteriza uma dimensão subalterna do Senado como instituição. No regime militar em dado momento, o alto comando determinou a criação da figura de senadores designados pelo próprio regime. Foram chamados então senadores “biônicos”.

Tal como definida hoje, a figura do suplente constitui vazios de autonomia do Senado em face dos demais poderes da República, especialmente em face do Executivo. Este vazio de autonomia se torna evidente quando os suplentes assumem as funções dos titulares cujos lugares se tornaram vagos. Já se tentou justificar este sistema com exemplos tirados das experiências de outros países. Mas precisaríamos copiar de outros países uma tão precária figura institucional? Nossa própria experiência tem vários exemplos dessas figuras institucionais que permitem a determinados personagens ocupar posições no parlamento sem passar pelo teste das urnas.

Ao longo do tempo, os casuísmos de origem ditatorial se casaram com outros, estes nascidos de circunstâncias democráticas, e juntos produziram resultados que, muitas vezes, agravam os problemas que, supostamente, pretendem resolver. Um exemplo nítido dos casuísmos “democráticos” é o das “medidas provisórias” estabelecidas pela Constituição de 1988. As “MPS” foram concebidas, segundo se diz, para que o Executivo pudesse enfrentar situações de urgência e circunstâncias excepcionais. O objetivo seria o de produzir, imediatamente, as ações correspondentes

à MP editada pelo Executivo, ficando para depois a avaliação do Congresso, e de sua ratificação (ou recusa) ao proposto pela MP. O que significa que essas, atendido o espírito da lei que as criou, implicam, desde logo, um risco para a democracia visto que a avaliação pelo Congresso só vem quando as iniciativas propostas já estão em andamento.

Os riscos são ainda maiores. Como as Casas do Congresso estão, com frequência, emperradas em seus próprios assuntos ou se revelam muito lentas, o Executivo foi, rapidamente, transformando as “medidas provisórias” em medidas de rotina. Assim, as “MPs”, embora nascidas de uma conjuntura democrática, mais se parecem hoje com remanescentes dos períodos ditatoriais.

## **8. Corporativismo institucional**

A tradição das misturas entre o público e o privado vem de há muito tempo, desde o período colonial, mas renovou-se e adquiriu nova força no período da ditadura de 1937 com as leis que buscaram, a partir de 1943, institucionalizar a intimidade de interesses entre assalariados, empresários e setor público. Inspirado na atmosfera política internacional daqueles anos e na literatura autoritária aqui difundida por pensadores como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, o sucesso das reformas institucionais de cunho corporativista foi extraordinário. Trata-se de uma legislação em mudança nos dias atuais, a partir do governo Temer (2016-2018). Nos dias de hoje, até que se quantifiquem os resultados da mudança Temer, o Brasil conta com cerca de 11.000 sindicatos de empregados, mantidos em grande parte com recursos advindos do chamado “imposto sindical”, depois denominado “contribuição sindical”. Vale repetir que a nova lei Temer muda também as

regras relativas a essa contribuição, tornando-a mais dependente da vontade expressa do trabalhador.

Na inauguração da democracia de 1946, mais lembrado do que a distância entre representantes e representados, foi a contradição que a nova carta constitucional haveria de estabelecer entre o corporativismo herdado das influências ideológicas do fascismo dos anos 30 e o sistema representativo liberal aqui recém-restabelecido. A crítica do corporativismo fora feita pelos liberais e pelos socialistas que, evidentemente, viviam nas margens do regime ditatorial estabelecido em 1937. Nos primeiros anos da Constituição de 1946, essa crítica foi restabelecida, do modo mais veemente, por um livro de Evaristo de Moraes Filho que tratava do tema da organização sindical. Tinha por título “O problema do sindicato único no Brasil” e combatia tanto os católicos que, na época, defendiam um pluralismo sindical, quanto os corporativistas que, inspirados no exemplo italiano do fascismo, pregavam a unicidade sindical com a incorporação e subordinação dos sindicatos ao Estado. É desta época o debate entre Evaristo de Moraes e Oliveira Vianna, este provavelmente o maior defensor do corporativismo no Estado brasileiro.

O tema do corporativismo assinala, portanto, um aspecto dominante no sistema político criado pela Constituição de 1946. O corporativismo não se referia, tal como concebido por Oliveira Vianna, apenas à organização dos trabalhadores, mas também à organização do empresariado. No fim das contas, dizia respeito ao conjunto da sociedade. Oliveira Vianna considerava a sociedade brasileira como amorfa, incapaz de se organizar e, portanto, de se fazer representar. A missão de representá-la caberia ao Estado.

Essa teoria é compatível com outras teorias de diferentes linhagens teóricas que, porém, tratam do mesmo período de

transição da sociedade brasileira. Entre essas cabe mencionar as diversas teorias relativas ao predomínio “dos rurais”, na verdade referentes às posições de hegemonia assumidas pelas classes proprietárias rurais tradicionais. São estas últimas teorias de inspiração marxista, ou gramsciana. Além dessas referências, cabe mencionar também as observações de Alain Touraine a esse período da sociedade brasileira como um período de “democratização por via autoritária”. São apenas algumas das teorias que buscam entender os diversos caminhos pelos quais se deu no Brasil a passagem do liberalismo da Primeira República à liberal-democracia. Ou de uma sociedade rural para uma sociedade urbana de massas. Foi por estes caminhos que chegamos ao populismo.

Em países como a Inglaterra e a França, o liberalismo era autoritário nos períodos de democracia restrita, ou seja anteriores à passagem para a liberal-democracia. Em países como o Brasil e a Argentina, não apenas o liberalismo era autoritário como o eram também diversas variantes do pensamento político da época. Nos anos 30 e 40, sob a influência do espírito autoritário do período do General Franco, na Espanha, e do período de Salazar, em Portugal, a desmoralização do liberalismo em países como Brasil e Argentina abriu caminho a toda sorte de autoritarismo anti-liberal. Há que considerar ainda a influência inegável do fascismo desse tempo em toda a Europa e também em alguns países de formação europeia da América do Sul. No Brasil, em particular, com o movimento integralista (Aliança Integralista Brasileira), de inspiração fascista, sob a liderança do jornalista e escritor Plínio Salgado. No caso da Argentina, não há como diminuir a importância da experiência de Perón em seu tempo de adido militar de seu país na Itália de Mussolini.

A influência do corporativismo de Estado que ocorreu depois de 1946 não pode ser diminuída. Mas seria um equívoco ignorar na tradição brasileira a presença de um antigo espírito corporativista, muito anterior ao fascismo, com o qual o novo corporativismo se funde em um ramo importante da cultura política nacional. Em todo caso, o corporativismo proposto no regime ditatorial em 1943 tornou-se, depois de consolidado institucionalmente em 1946, um ramo poderoso da organização social brasileira, não apenas entre os sindicatos de assalariados como também entre os dos empresários. Alguns números podem ser muito sugestivos a respeito. Os mesmos princípios corporativistas inspiraram a construção de um sistema organizativo sindical também do lado empresarial. Critérios semelhantes inspiram em tempos mais modernos a organização dos “fundos de pensão” no país que movimentam, segundo informações da imprensa, bilhões de reais por ano.

Segundo as informações de organismos oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2011 os trabalhadores associados a sindicatos chegariam a cerca 16 milhões, ou 17,2% dos ocupados. Nada de surpreendente nestes números. Os mais surpreendentes não dizem respeito a trabalhadores filiados mas a organizações sindicais, ou seja entre as organizações reconhecidas como sindicatos pelas leis sindicais vigentes no país. Entre as organizações sindicais do ano de 2011, 10.167 são de trabalhadores e 4.840 são patronais. Como disse um advogado especialista em questões sindicais, “a estrutura sindical é como uma pirâmide, em que na base estão os sindicatos e no topo, o governo”. (Segundo os jornais), números levantados em congressos sindicais recentes mostram que cerca de três mil sindicatos nunca participaram de uma negociação coletiva. Como

dizem os conhecedores do setor, há os sindicatos de profissionais liberais que não fazem negociações, como o de dentistas, e aqueles nos quais as convenções são assinadas por federações e confederações. “E existe sindicato que não existe mesmo”, como afirmou Manoel Messias, secretário de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego do governo Temer. Em outras palavras, sempre dos conhecedores do ramo, “existe sindicato que não é sindicato”. São sindicatos “de cartório”, “de carimbo”, frutos da chamada contribuição compulsória criados só para arrecadar recursos.

Todo o financiamento do sistema sindical tinha por base a contribuição de um dia de salário ao ano de cada trabalhador. Pode-se supor que quando criada a lei, esta contribuição, que então se chamava “imposto sindical”, fosse uma pequena quantidade. Com passagem do tempo, mudou de nome. Mas os recursos arrecadados, mas a contribuição como tal foi crescendo ao nível dos recursos orçamentários habituais na máquina do Estado brasileiro. Os sindicatos, federações e confederações de classe — tanto as que representam os trabalhadores como as dos patrões — arrecadaram R\$ 3,5 bilhões de reais com a contribuição sindical obrigatória em 2016. Os números são do Ministério do Trabalho e Emprego, que passou a detalhar estas informações apenas em 2015. Em 2007, primeiro ano com dados oficiais, a arrecadação foi de R\$ 2,23 bilhões (valor corrigido pela inflação), o que representa alta de 57%. A arrecadação oficial de 2007, sem considerar a inflação, foi de R\$ 1,25 bilhão, quase três vezes menor do que o registrado no ano passado.

No caso do imposto pago por trabalhadores, a divisão dos recursos também prevista em lei, é feita da seguinte maneira: 60% para o sindicato; 15% para a federação correspondente; 10% para

as centrais sindicais; 10% para a CEES (Conta Especial Emprego e Salário), que alimenta o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), usado, por exemplo, para pagar o seguro-desemprego; e 5% para a confederação correspondente. No ano passado, quem mais recebeu recursos foi a CEES, com R\$ 582 milhões. Das entidades de classe, CUT Central Única dos Trabalhadores e Força Sindical estão no topo da lista, com R\$ 59,8 milhões e R\$ 46,6 milhões respectivamente. Do lado dos patrões, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) recebeu R\$ 28,7 milhões. Ao todo, cerca de 11.000 entidades sindicais receberam os recursos.

Só o futuro dirá o que pode mudar realmente no Estado, semi-representativo e semi-corporativo, criado pela revolução de 30 e posteriores acontecimentos. Até este momento, o atual governo está a meio caminho, até mesmo de suas propostas eleitorais. Como de há muito na história brasileira, foi eleito em ambiente democrático, mas é visto por muitos oponentes como ameaça à democracia. Daí que a defesa das instituições democráticas assumiu um papel prioritário no Brasil contemporâneo. Digo defesa e aprimoramento das instituições democráticas.

## **Bibliografia**

AZEVEDO AMARAL. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Edição da Universidade de Brasília, 1981 (primeira edição, 1938).

ASSIS BRASIL, J. Francisco, **A democracia representativa na República**. Edição Fac-Similar, Senado Federal, Brasília, 1998.

FAUSTO, Boris, **História do Brasil**. Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

GERMANI, Gino. **Política y Sociedad en una época de Transición**. Editora Paidós, Buenos Ayres, 1973.

NICOLAU, Jairo. **História do Voto no Brasil**. Zahar Editores, 2002

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. FGV, Rio de Janeiro, 2011.

NUNES LEAL, Victor, **Coronelismo, Enxada e Voto**. Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1975.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2010.

OLIVEIRA VIANNA. **Populações Meridionais do Brasil**. Editora Aguillar, Rio de Janeiro, 2005.

RAYMUNDO FAORO. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Editora Globo, 1976.

Este livro foi composto por  
Claudia Mendes em Minion c.12/16 e impresso  
pela Oficina de Livros em papel pólen 80g/m<sup>2</sup>  
para a Fundação Konrad Adenauer  
em dezembro de 2020.