

“Trinta anos nesta tarde”: problemas endógenos e exógenos da trajetória democrática no Brasil pós-Constituição de 1988

“Thirty years this afternoon”: endogenous and exogenous problems of the democratic trajectory in Brazil after the 1988 Constitution

“Treinta años esta tarde”: problemas endógenos y exógenos de la trayectoria democrática en Brasil pos-Constitución de 1988

Gustavo André Aveline Müller*

Resumo: Passados trinta anos da promulgação da chamada “Constituição cidadã”, o sistema político brasileiro sofre, por fatores endógenos, uma grave crise de legitimidade. Somada a esta crise de legitimidade existe ainda uma crise mundial, fatores exógenos, do vínculo entre partidos e sociedade. Entender a natureza desta crise, proposta deste artigo, é procurar entender como uma democracia tão jovem pode, além de suas características peculiares, ser afetada por fenômenos que atingem as democracias avançadas.

Palavras-chave: partidos; Constituição; legitimidade; representação; democracia; autoritarismo.

Abstract: Thirty years after the promulgation of the so-called “citizens' Constitution”, the Brazilian political system suffers, due to endogenous factors, a serious crisis of legitimacy. Added to this crisis of legitimacy there is still a global crisis, exogenous factors, of the bond between parties and society. To understand the nature of this crisis, proposed in this article, is to try to understand how such a young democracy can, in addition to its peculiar characteristics, be affected by phenomena that reach advanced democracies.

Keywords: parties; constitution; legitimacy, representation; democracy; authoritarianism.

Resumen: Pasados treinta años de la promulgación de la llamada “Constitución ciudadana”, el sistema político brasileño sufre, por factores endógenos, una grave crisis de legitimidad. Sumada a esta crisis de legitimidad existe todavía una crisis mundial, factores exógenos, del vínculo entre partidos y sociedad. Entender la naturaleza de esta crisis, propuesta de este artículo, es tratar de entender cómo una democracia tan joven puede, además de sus características peculiares, ser afectada por fenómenos que alcanzan las democracias avanzadas.

Palabras clave: partidos; Constitución; legitimidad; representación; democracia; autoritarismo.

* Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Introdução

Em 1994, o polêmico jornalista Paulo Francis publicou “Trinta Anos Esta Noite” (FRANCIS, 1994) relatando sua experiência durante os primeiros dias após o golpe militar de 1964. Na tarde de cinco de outubro de 1988 foi promulgada a chamada “Constituição Cidadã”. As duas datas marcam a ruptura e o reestabelecimento da ordem democrática. Mas, passados quase três décadas do que seria o chancelamento de um acordo em torno das “regras do jogo”, é possível afirmar que a Carta Magna tenha estabelecido os reais limites para o conflito político? Que a prática representativa no Brasil esteja legitimada? Ou ainda, é possível que uma jovem democracia seja afetada por problemas identificados nas democracias avançadas?

A premissa básica deste trabalho é a de que trinta anos após o restabelecimento da ordem constitucional, o Brasil vive uma profunda crise de legitimidade das suas instituições representativas. Tal crise é alimentada tanto por fatores endógenos, como as recorrentes rupturas constitucionais e artificialidade dos canais de representação política, bem como por fatores exógenos que modificaram as relações entre partidos políticos e sociedade.

Ainda que se tenha em conta o salutar avanço metodológico conquistado pela ciência política (BOX-STEFFENSMEIER; BRADY; COLLIER, 2008), o principal objetivo deste trabalho é compreender o processo (TILLY, 1984) por meio do cotejo da literatura sobre partidos, juntamente com a interpretação dos principais fenômenos ocorridos no Brasil à luz de uma linguagem “aceita pela comunidade científica” (KUHN, 2003; SARTORI, 1997).

Tendo em mente a observação feita no parágrafo anterior, a segunda parte deste artigo tratará da dificuldade para o estabelecimento das “regras do jogo”, o que pode ser entendido como “constitucionalização”. A terceira parte, por sua vez, do problema da representação política no Brasil. A quarta se debruçará sobre o tema ligado à evolução e ao declínio dos partidos políticos como canais de representação política. Por fim, a parte conclusiva – por meio do estabelecimento de conexões entre literatura e fenômenos – procurará uma explicação para aquilo que esse autor entende ser um processo de erosão da representatividade política – causado por fatores endógenos – e uma crise na relação entre partidos e sociedade, em parte provocada por causas internas, mas também afetada pela crise dos partidos políticos que começou a se desenhar ainda nos anos 1970.

Constituição e Política

O papel central do constitucionalismo moderno, ou seja, do constitucionalismo que emerge com as revoluções americana e francesa, é o estabelecimento daquilo que Norberto Bobbio designou como “regras do jogo”, visando a delimitação da arena e dos instrumentos utilizados no confronto político (BOBBIO, 1989). Nessa mesma linha de raciocínio, Canotilho se refere ao “constitucionalismo como um dos princípios do governo limitado, ou seja, Estado Democrático de Direito” (CANOTILHO, 2003, p. 51). Segundo o autor os temas centrais do constitucionalismo concernem à “fundação e legitimação do poder político e à constitucionalização das liberdades” (CANOTILHO, 2003, p. 55).

O autor destaca três modelos de constitucionalismo, a saber: inglês, francês e americano. Ao contrário do gradualismo inglês o constitucionalismo francês é marcado pela ruptura revolucionária da qual “emerge uma nova ordem jurídico-política que tem sua expressão nos conceitos de Estado, Nação, Poder Constituinte, Soberania Nacional, e Constituição escrita” (CANOTILHO, 2003, p. 57).

Temos aqui, segundo Canotilho, duas formas de expressão do poder constituinte originário: o primeiro marcado e ratificado pelos costumes e o segundo como uma fonte de poder que emerge de necessidade da construção de uma nova ordem jurídico-política. Em outras palavras, enquanto o constitucionalismo inglês, oriundo da tradição da *common law*, é confirmado ou reformado pelos costumes, tendo como protetor o parlamento e não um órgão jurisdicional, o constitucionalismo francês tem como expressão do poder constituinte originário uma situação de anomalia social na qual faz-se necessário a convocação de um órgão específico e extraordinário – assembleia constituinte – para, com a outorga do poder constituinte originário, exercer o poder constituinte derivado.

O terceiro modelo apontado por Canotilho é o do constitucionalismo americano que, embora reafirme a tradição dos *rights* britânicos, o faz tendo o povo como único titular do poder constituinte que se consubstancia na expressão “*We, the people*”. Tendo em mente os três modelos do constitucionalismo moderno, podemos concluir que a linha evolutiva nos conduziu a respostas diferentes no tocante a durabilidade das Cartas Magnas e o tipo de situação que pode conduzir à ruptura e a convocação do poder constituinte para a criação de um novo ordenamento.

As características do constitucionalismo moderno, a despeito das formalidades, são fundamentais para o raciocínio em torno da estabilidade democrática, seja ela numa perspectiva macro ou numa perspectiva micro-histórica (TILLY, 1984). Nesse sentido, cabe observar que os três países citados não passaram incólume às tensões sociais. Estados Unidos e França tiveram revoluções, pela independência no primeiro caso e pelo fim da monarquia no segundo. Contudo, nos Estados Unidos a constituição sempre foi a mesma e sobreviveu à Guerra de Secessão, ao *New Deal* e à luta pelos direitos civis na década de 1960. Assim como sua ex-metrópole – a Grã-Bretanha – emendas constitucionais lograram a canalização institucional dos conflitos. O mesmo não ocorreu na França cuja trajetória esquematizada por Charles Tilly – de 1600 a 2006 – oscila entre a democratização e a “desdemocratização”¹ (TILLY, 2007, p. 49).

No caso brasileiro, o paralelo que pode ser feito é com o constitucionalismo francês, que utilizou a elaboração de novas constituições como meio de solucionar as crises sociais agudas. Ao longo da história o Brasil teve 7 constituições. Dessas sete, 5 foram promulgadas e 2 outorgadas. Na maioria dos casos – como a de 1988 – não houve uma Assembleia Constituinte exclusiva. A tarefa de elaboração das Cartas Magnas ficou a cargo dos congressistas.

Mas, ao contrário das revoluções sociais que deram origem às constituições francesas, no Brasil ficou sempre a cargo das elites políticas as rupturas e a reconstitucionalização. Não é por outra razão que Edgard Carone, ao descrever a República Velha menciona a “dissonância entre a Constituição e a prática política”. Em outras palavras, para Carone a necessidade política momentânea é que representava o critério para a permanência ou a supressão daquilo que estava contido no texto legal (CARONE, 1983, p. 46). Dessa forma, dismantelar a ordem constitucional vigente sempre foi um recurso estratégico que fez parte da racionalidade dos principais atores políticos.

¹ Na página 64 o autor aponta algumas características dos processos de institucionalização dos parlamentos: 1. A maioria dos parlamentos europeus inicia com restrições a participação eleitoral; 2. O sufrágio masculino surge geralmente algumas décadas depois do estabelecimento dos parlamentos; 3. Poucos países estabeleceram simultaneamente o sufrágio masculino e o feminino; 4. Após a criação dos governos representativos (parlamentarismo) as restrições ao sufrágio universal duraram pouco; 5. Essas transições ocorreram entre 1840 e a primeira guerra mundial. Cabe ressaltar que o autor não considera uma linha contínua de avanços democráticos. Por conta disso o autor desenvolve os conceitos de “democratização” e “des-democratização” (TILLY, 2007).

A racionalidade estratégica dos atores políticos nos períodos de transição (O’DONNELL; SCHMITTER, 1988) pode ser nitidamente encontrada nas narrativas factuais da movimentação dos militares na implantação da República e na redemocratização do país. Se o “governo de Deodoro da Fonseca dissolveu o Congresso Nacional quando este propôs a limitação dos poderes do presidente, tentando estabelecer as balizas para a destituição do chefe do executivo via impeachment” (CARONE, 1983, p. 63), a conveniência ou a necessidade dos “moderados” de neutralizar as sucessivas tentativas feitas pela “linha dura” no sentido de interromper a liberalização culminou não apenas na Lei da Anistia de 1979 – que visava, sobretudo, anistiar a “tigrada” – mas na ratificação desta mesma anistia na Emenda Constitucional de 1985 que convocava para 1987 a Assembleia Constituinte.

Mesmo assim, apesar da racionalidade dos atores políticos, existem sempre variáveis que escapam ao controle dos estrategistas. Não fazia parte do *script* das Forças Armadas na República Velha a insubordinação do Tenentismo, que acabou resultando na Revolução de 1930. Assim como não fazia parte dos planos dos “sorbonistas” a perda do controle da transição democrática, “haja vista que Geisel e Golbery projetavam um regime conservador e, de certa forma, híbrido que deveria se estender até a década de 1990” (CHIRIO, 2012, p. 173).

As duas situações citadas representam o extremo de uma prática que pode, amiúde, ser encontrada na política comezinha que faz parte do cotidiano desde o mais alto escalão da República até o município mais remoto. O fato é que o patrimonialismo conjugado com a centralização do poder (FAORO, 1995) não apenas truncaram as fronteiras entre o público e o privado, mas criaram desde sempre uma dependência dos partidos em relação ao Estado, obstruindo assim, o fortalecimento da esfera representativa e minando o enraizamento social dos partidos em função da alternância entre “situações” autoritárias e democráticas.

O problema mal resolvido da representatividade no Brasil

As peculiaridades brasileiras, em contraste com os três modelos de constitucionalismo moderno descritos anteriormente, se refletem na endógena fraqueza dos partidos brasileiros como canais de representação política, fazendo surgir basicamente duas linhas de interpretação e de diagnóstico, a saber: a negativa e a positiva.

A linha negativa combina características sociológicas e institucionais para pôr em relevo a ausência de enraizamento social e a incapacidade de coordenação da ação partidária no interior do legislativo. Por outro lado, as interpretações positivas se baseiam quase que exclusivamente em características institucionais a fim de ressaltar a autonomia das instituições vis-à-vis às determinantes sociológicas e culturais.

Com uma perspectiva temporal mais abrangente, a primeira destas interpretações negativas elegeu as discontinuidades dos sistemas partidários e, por consequência, a pouca durabilidade das legendas em relação ao tempo que seria necessário para o enraizamento social dos partidos, como indicador para a falta de sedimentação das identidades partidárias. Para esta interpretação o Brasil republicano, em menos de cem anos, teve um modelo de sistema partidário regionalista na República Velha, uma tentativa de nacionalização dos partidos no período entre 1945 e 1966, o bipartidarismo durante o regime militar e o multipartidarismo a partir de 1979 (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

A ênfase no vínculo entre partidos e Estado parte de um estudo de Maria do Carmo Campello de Souza a respeito do período situado entre 1945 e 1964. Para essa autora, a batalha pelo controle das “arenas decisórias” desvirtuou aquilo que em um “tipo ideal” de sistema partidário seria o estabelecimento de lealdades com as bases e não com a cúpula do Estado ou o governo de plantão (SOUZA, 1980). Pode-se dizer que as determinantes sociológicas que estão nas origens das duas interpretações citadas se baseiam no modelo de clivagens europeu descrito por Lipset e Rokkan (1993).

Ainda sob a perspectiva negativa, pesquisadores americanos ressaltaram os efeitos deletérios do sistema de lista aberta como fórmula utilizada para o preenchimento de vagas no legislativo. Tal sistema seria prejudicial para a formação de identidades partidárias (MAINWARING, 1999), e também seria um empecilho para a formação e manutenção de coalizões minimamente programáticas, visto que os parlamentares atuariam única e exclusivamente para atender os interesses de seus eleitores que formariam uma espécie de “distrito informal” (AMES, 2003).

Por outro lado, a perspectiva positiva está baseada, sobretudo, em estudos que tiveram como foco o interior do legislativo a partir da segunda metade dos anos 1990 (NICOLAU, 2010) e do aprimoramento do conceito de “presidencialismo de coalizão”, cunhado por Abranches (1988).

No primeiro caso, os estudos sobre um grande número de votações realizadas no plenário da Câmara dos Deputados constataram a existência de um nível médio de disciplina girando em torno de 80%, o que em princípio contrariava a tese da ação individualista dos parlamentares. A chave para a explicação de um nível tão alto de disciplina estava nas prerrogativas regimentais conferidas ao líder de bancada e ao poder de agenda concentrado no Colégio de Líderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Aprimorando o conceito de presidencialismo de coalizão cunhado por Abranches para explicitar a possibilidade de que o termo “coalizão” não ficasse restrito aos sistemas parlamentaristas, Fabiano Santos, ao deslocar o foco do plenário para as comissões, compartilha a tese do governo partidário no processo legislativo. O autor aponta, não obstante, que “apesar desses critérios para o recrutamento para as comissões, os partidos adotam a estratégia de delegar ao executivo a tarefa de planejar e implementar políticas públicas que, quando exitosas, trazem dividendos eleitorais para as legendas governistas” (SANTOS, 2003, p. 100-105).

Tal delegação do legislativo para o executivo, somado ao poder de iniciativa legislativa fortaleceu de forma quase ditatorial os poderes concentrados na mão dos presidentes da República, não apenas no Brasil, mas também na América Latina (SHUGART; CAREY, 1992). Ainda que se discuta mais recentemente o quanto o pêndulo da relação executivo/legislativo possa estar favorável a este último, lhe possibilitando levar a cabo diversos procedimentos de impeachment como “remédio” para solucionar crises de governabilidade quando o presidente não dispõe de uma larga maioria congressual (PÉREZ-LIÑAN, 2007), o fato é que o expediente das coalizões, ou mais especificamente do “presidencialismo de coalizão” deu uma relativa estabilidade na década de 1990 a alguns países da América Latina. Mas também alimentou o fisiologismo por meio de barganhas que muitas vezes ultrapassaram os limites da legalidade própria do moderno constitucionalismo.

No caso brasileiro, José Sarney, escolhido pelo Colégio Eleitoral, foi “agraciado” com a conquista de uma esmagadora maioria peemedebista que controlou não apenas o Congresso e a maior parte dos governos estaduais, como também da Assembleia Nacional Constituinte nas eleições de 1986 em virtude do fugaz sucesso do Plano Cruzado². Após um período

² Implementado em fevereiro de 1986, o Plano Cruzado manteve o congelamento dos preços e salários até novembro do mesmo ano, quando então seriam realizadas as eleições para governadores de estado, senadores, deputados federais e deputados estaduais.

de hegemonia peemedebista houve uma fragmentação do quadro partidário e o desgaste das principais forças políticas que conduziram a transição, o que possibilitou a eleição de Fernando Collor em 1989, e a volatilidade dos sistemas partidários subnacionais lembrando o funcionamento desses subsistemas no período 1945/1964 (LIMA JÚNIOR, 1983).

As eleições presidenciais a partir de 1994 revelam um padrão bipartidário, embora as eleições proporcionais sejam constituídas por um quadro mais fragmentado. Esse sistema bipartidário também acaba predominando nas eleições para os governos estaduais. Nesse terceiro caso PT e PSDB capitaneiam as alianças eleitorais tendo de um lado PCdoB, PSB e PDT, e DEM de outro lado. “O PMDB encontra seu espaço conforme a aliança feita no nível nacional” (LIMONGI; CORTEZ, 2010, p. 22). “Todavia, esse padrão bipartidário não ocorre devido ao enraizamento social dos dois partidos, e sim a oferta de candidatos à presidência da República” (LIMONGI; CORTEZ, 2010, p. 24). “A partir de 1994, como estratégia eleitoral, os partidos restringem sua opção por encabeçar chapas, privilegiando as alianças, e, portanto, restringindo as possibilidades de escolha” (LIMONGI; CORTEZ, 2010, p. 25).

Se no nascedouro a linha negativa se equivocou ao prever o fracasso da reconstitucionalização do Brasil, e, por conseguinte da democracia, tampouco pode-se dizer que a linha positiva tenha sido prudente ao centrar o foco nas regras institucionais e ignorar coincidências históricas, uma vez que a própria história não é incompatível com a metodologia institucionalista (PIERSON, 2004).

Com efeito, o quadro encontrado nesses trinta anos mostra uma enorme incerteza em relação aos rumos que o sistema partidário irá tomar por conta da rede de corrupção sistêmica que financiava até então as campanhas eleitorais de quase todos os partidos³. Analistas apressados atribuem a crise atual ao esgotamento do chamado presidencialismo de coalizão (AVRITZER, 2016), deixando de levar em conta fatores extra-institucionais como, qualidade das lideranças políticas, matriz patrimonialista da sociedade brasileira e todo o histórico de baixa adesão às regras do jogo. Sendo assim, e concomitantemente com a crise de representação política que ocorre também nas democracias avançadas, um possível esgotamento do

presidencialismo de coalizão teria que ser analisado a partir de aspectos sociohistóricos mais amplos. Ainda que possamos reconhecer a imensa dificuldade para a manutenção de uma base governista diante de um quadro partidário extremamente fragmentado, reduzir a dimensão da crise política que emerge no prelúdio dessa terceira década de reconstitucionalização pode significar virar as costas para a endogenia da instabilidade dos regimes brasileiros, sejam eles autoritários ou democráticos.

Além disso, em 2013 reverbera no Brasil uma nova forma de protesto que, embora tenha eclodido na chamada “primavera árabe”, se propagou pela Europa arrasada pelas medidas de ajustes fiscais adotadas a partir de 2008, demonstrando tanto o divórcio entre partidos e sociedade, como os novos instrumentos de mobilização a partir das redes sociais.

Se o paradigma e as hipóteses das interpretações negativas não foram confirmados, tão pouco a “parusia” institucionalista se mostrou factível. Em outras palavras, o funcionamento das instituições não assegura uma paradisíaca estabilidade democrática. As manifestações de 2013, com sua resistência a qualquer bandeira partidária que tentasse se fazer presente (MORGENSTERN, 2015) demonstraram a falta de enraizamento social dos partidos e a falência das instituições na tarefa de canalizar os conflitos políticos. Mas mais do que isso, importaram elementos exógenos que atuam nas democracias avançadas como vetores que apontam para o declínio do papel dos partidos políticos.

Declínio dos partidos e efeito demonstração

Quais seriam os sintomas do declínio dos partidos nas democracias avançadas e como isso se reflete no Brasil? Embora, como já foi dito, a fragilidade dos partidos seja um fator endógeno na história política nacional, parece inegável que as grandes manifestações de 2013 possam ser vistas como uma espécie de *path dependence* (evento disruptivo que pode ser utilizado como marco de uma profunda mudança econômica ou política) que sinalizou um momento de ruptura entre sociedade e seus representantes⁴. Desde então, a tradicional baixa identidade dos eleitores com os

³ Iniciada em março de 2014 pela Polícia Federal do Brasil, a “Operação Lava Jato” revelou um esquema de financiamento ilícito das campanhas eleitorais baseado em propinas provenientes de contratos superfaturados entre empresas estatais e empresas privadas.

⁴ Como mostra MORGENSTERN, não havia uma pauta de reivindicações nas manifestações de junho de 2013 (2015). Com efeito, a população apresentou em muitas situações uma rejeição incontida à classe política, aos partidos e às instituições.

partidos não apenas se acentuou, mas abriu espaço para uma narrativa que vai além do “antissistema” descrito por Mair. Ela adquire características de despolitização, delegando a regulamentação das políticas públicas para agências regulatórias ou até mesmo para a intervenção judicial – também conhecida como “judicialização da política” –, erodindo o papel dos partidos como intermediários na relação entre sociedade e Estado (MAIR, 2013, p. 46-69).

Os partidos políticos tiveram origem posterior ao surgimento dos parlamentos. A prática representativa era exercida por correntes de opiniões que se formavam de maneira *ad hoc*. Além de não haver nem estabilidade e nem previsibilidade, muitas dessas correntes majoritárias eram simplesmente “compradas” por parlamentares que representavam a aristocracia. Os partidos políticos surgem exatamente para dissuadir essa prática corrupta, e fornecer uma relativa estabilidade da representação, tanto da classe alta – partidos de quadros –, como das classes populares – partidos de massa (DUVERGER, 1996, p. 24-27).

A diferença entre partidos de quadros e partidos de massa está na participação ampla que ocorre nos segundos. Enquanto os partidos de quadros são formados por uma elite reduzida, os “partidos de massa buscam atrair o maior número possível de militantes” (DUVERGER, 1996, p. 93-97). Obviamente, tal distinção implica um grau de participação mais aberto ou mais fechado, bem como um nível diferenciado de organização. Dentre os níveis de participação, existem aqueles que são simpatizantes e aqueles que são militantes. “Estes últimos carregam o elemento psicológico da adesão” (DUVERGER, 1996, p. 104). O simpatizante não é mais do que um eleitor, enquanto que o militante possui laços oficiais com o partido (DUVERGER, 1996, p. 132).

Não obstante, já antes da Primeira Guerra, Robert Michels ao estudar o Partido Social Democrata Alemão, demonstrava ceticismo com relação à democracia interna. Para Michels, os partidos políticos tenderiam a cair na mão de uma oligarquia partidária dada a necessidade de manter uma estrutura profissionalizada (MICHELS, 1982). No entanto, é Ângelo Panebianco quem descreve de forma mais refinada a organização dos partidos contemporâneos. A base dos argumentos de Panebianco pode ser sintetizada em três pontos: a) os fins de uma organização não podem ser determinados a priori; b) em todas as organizações existe uma pluralidade de fins; c) o principal objetivo dos dirigentes é a manutenção do seu poder. Com base

neste raciocínio, Panebianco faz uma distinção entre dois tipos de incentivo que motivariam a manutenção da coesão partidária: incentivos coletivos e incentivos seletivos. O primeiro tipo de incentivo seria, na visão do autor, um tipo de conduta ideológica partidária que produziria recompensas simbólicas para seus militantes. “Já o segundo caso, constitui recompensas materiais formadas por cargos na organização partidária, distribuídos para seus dirigentes” (PANEBIANCO, 1990, p. 103). Obviamente, os partidos analisados por Panebianco situam-se no cenário europeu. Também fica claro que, o objeto de estudo do autor são as estruturas organizativas dos partidos e não sua atuação parlamentar.

No entanto, os modelos de organização, principalmente no que tange aos partidos de massa, começam a sofrer as consequências do descongelamento das clivagens sociais, que altera as relações entre partidos, sociedade e Estado. Se os segmentos sociais foram as bases da institucionalização dos sistemas europeus, como propuseram Lipset e Rokkan (1993), esse modelo foi sendo substituído pelo chamado *cath all parties* e pelo *cartel parties*.

No primeiro caso, por consequência da mudança social ocorrida nas antigas clivagens, e, sobretudo, da clivagem classista de proletários versus burguesia, os partidos deixaram de ter uma formulação intelectual e programática voltada para os seus eleitores tradicionais e passaram a se preocupar com o cenário eleitoral mais imediato, buscando atrair o voto de eleitores com interesses difusos (KIRCHHEIMER, 2012). No segundo caso, a “cartelização pode vista como uma consequência da necessidade de controlar os recursos estatais, uma vez que os recursos destinados por militantes provenientes das antigas clivagens se tornaram cada vez mais escassos” (KATZ; MAIR, 2012, p. 109).

Evidentemente, todas essas transformações sumariamente citadas alteraram o financiamento dos partidos políticos e seu vínculo com a sociedade. No âmbito do financiamento ocorreu um decréscimo das contribuições voluntárias e um encarecimento das campanhas eleitorais. As alternativas de financiamento sempre foram polêmicas e guardaram uma enorme variação de país para país. Porém na grande maioria dos casos os recursos foram providos pelo Estado (KATZ, 1996, p. 130). Cabe notar que este não é um problema trivial tendo em vista que escândalos envolvendo financiamentos ilícitos foram capazes de desestabilizar o sistema partidário italiano (MAIR, 1996, p. 98).

Ainda que se possa argumentar que os partidos políticos são os principais instrumentos de seleção de governantes e que as antigas clivagens possam ter adquirido um novo significado, a depender do contexto (DALTON; FARRELL; McALLISTER, 2011), é inegável que as informações transmitidas aos eleitores nem sempre correspondem à prática governamental. Isso fica mais evidente no caso dos partidos de centro-esquerda oriundos do socialismo e da social-democracia que foram eleitos com base em conteúdo programático reformista, mas que, por força das circunstâncias, acabaram adotando medidas de austeridade (PUHLE, 2001).

Apesar desse cenário, é difícil pensar na viabilidade de outros instrumentos concretos e democráticos de representação política nas democracias avançadas ou nas democracias em fase de transição. Se a chamada “ortodoxia da representação” pelos partidos parece estar em vias de esgotamento (SCHMITTER, 2001), a sua substituição por agências regulatórias e o controle das políticas públicas por vias judiciais esvaziam o próprio significado da palavra “política” e requerem um novo desenho constitucional mesmo nas democracias da União Europeia (MAIR, 2013).

Conclusão

Diante do exposto podemos concluir que a crise política atual é uma conjugação de fatores endógenos e exógenos que invalidam as garantias do constitucionalismo moderno e minam a efetividade da representação exercida pelos partidos políticos.

Concebido como uma forma de proteger o cidadão contra as arbitrariedades perpetradas pelo poder estatal, e como garantia das “regras do jogo” (BOBBIO, 1989), as vertentes americana e inglesa do constitucionalismo moderno pressupõem a estabilidade e a assimilação constitucional das mudanças ocorridas na sociedade, ao passo que o constitucionalismo francês percorreu um caminho acidentado (CANOTILHO, 2003). Não obstante, mesmo no caso francês, as rupturas constitucionais foram precedidas de uma relativa estabilidade que somente foi quebrada em casos de agudas tensões sociais, e não ao sabor das conveniências políticas que geraram casuísmos que não cabiam no desenho constitucional (CARONE, 1983).

Os preceitos constitucionais de 1988 não foram fundados sobre as bases de uma longa e estável prática representativa no Brasil, e sim na necessidade que se concluísse, ao menos do ponto de vista jurídico/formal, a transição de um regime autoritário para uma

democracia conforme o *script* das transições naquele período (O’DONNELL; SCHMITTER, 1988). Com isso – ou em consequência do novo ordenamento – surge um novo sistema partidário destituído de enraizamento social (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Esse novo sistema partidário, que combinou regras individualistas oriundas da arena eleitoral (AMES, 2003; MAINWARING, 1999) com a centralização do poder de agenda no interior do legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), somente manteve sua operacionalidade à custa dos expedientes utilizados pelo presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; AVRITZER, 2016). Tais expedientes podem ser atribuídos tanto à histórica disputa pelo controle das arenas decisórias (SOUZA, 1980), como pela escassez dos recursos fornecidos pelas bases, o que tornou os partidos cada vez mais dependentes dos recursos estatais (KATZ; MAIR, 2012).

O sistema partidário brasileiro, que vinha apresentando uma relativa estabilidade com a polarização entre PSDB e PT nas eleições presidenciais, apesar de seu fracionamento no legislativo (LIMONGI; CORTEZ, 2010), começou a se desmantelar devido aos elevados custos de manutenção das bases governistas no Congresso Nacional, e pelos eventos de 2013 (MORGENSTERN, 2015), que pode ser entendido como um daqueles momentos a partir dos quais as instituições são obrigadas a se remodelarem (PIERSON, 2004).

Se as evidências mostram que os partidos políticos no Brasil nem de longe conseguiram ter o enraizamento social que foi a base sobre a qual se assentou a representação política na Europa (LIPSET; ROKKAN, 1993), não deixa de ser também verdade que o pragmatismo eleitoral (KIRCHHEIMER, 2012), somado à elevação dos custos das campanhas eleitorais, e seu financiamento (KATZ, 1996), foram os principais fatores que causaram o divórcio entre partidos e sociedade.

Se interpretada com uma visão histórica, ou com uma visão de processo (TILLY, 1984), os trinta anos de redemocratização, iniciados na tarde de 5 de outubro de 1988 com a promulgação da “Constituição Cidadã” não são suficientes para que se assegure que o Brasil não tenha uma nova espiral de “desdemocratização” (TILLY, 2007) deflagrada pelo colapso do atual sistema partidário. Mas o problema desta vez não poderá ser resolvido por uma simples substituição dos partidos existentes. Assim como nas democracias avançadas (MAIR, 2013), no Brasil também é necessário repensar a relação entre partidos e sociedade para que daqui a trinta anos alguém não precise repetir o que foi feito por Paulo Francis em 1994.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 31, p. 5-32, 1988.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press, 2008.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, [1941] 2003.
- CARONE, Edgard. *A República Velha II*. São Paulo: DIFEL, 1983.
- CHIRIO, Maud. *A política nos quartéis*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2012.
- DALTON, Russell J.; FARRELL, David M.; McALLISTER, Ian. *Political parties & democratic linkage*. New York: Oxford University Press, 2011.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.
- FRANCIS, Paulo. *Trinta anos esta noite*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. Parties, Interest Groups and Cartels: A Comment. *Party Politics*, v. 18, n. 1, 2012, p. 107-111. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/loi/pp>>. Acesso em: 19 dez. 2017. <https://doi.org/10.1177/1354068811422644>
- KATZ, Richard. Party organizations and finance. In: LeDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G.; NORRIS, Pippa (Ed.). *Comparing democracies: Elections and voting in global perspective*. London: SAGE Publications, 1996, 107-133.
- KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 07, Jan./Apr. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522012000100014>>. Acesso em: 19 abr. 2017.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LIMA Jr., Olavo Brasil. *Partidos Políticos Brasileiros – A experiência federal e regional: 1945/64*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. Eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP, n. 88, p. 21-38, nov. 2010.
- LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Estruturas de clivagens, sistema partidário e alinhamento de eleitores. In: LIPSET, Seymour. *Consenso e Conflito*. Lisboa: Gradiva, 1993.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MAIR, Peter. Party systems and structures of competition. In: LeDUC, Lawrence, NIEMI, Richard G.; NORRIS, Pippa (Ed.). *Comparing democracies: Elections and voting in global perspective*. London: SAGE Publications, 1996. p. 83-106.
- MAIR, Peter. *Ruling the void*. London: Verso, 2013.
- MORGENSTERN, Flavio. *Por trás da máscara*. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- MICHELS, Robert. *A Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UnB, 1982.
- NICOLAU, Jairo Marconi. Partidos e sistemas partidários: 1985-2009. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Org.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil – Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 217-240.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transições do Regime Autoritário: Primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988.
- PANEBIANCO, Ângelo. *Modelos de Partido: Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PUHLE, Hans-Jürgen. Mobilizers and Late Mobilizers: socialist parties in the new southern Europe. In: DIAMANDOUROS, Nikiforos P.; GUNTHER, Richard (Ed.). *Parties, politics and democracy in the new southern Europe*. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2001. p. 268-320.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: IUPERJ/UFMG, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *A política*. Brasília: UnB, 1997.
- SCHMITTER, Philippe. Parties are not what they once were. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (Ed.). *Political Parties and Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001. p. 67-89.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. 3. ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.
- TILLY, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: The Russell Sage Foundation, 1984.
- TILLY, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

Autor/Author:

GUSTAVO ANDRÉ AVELINO MÜLLER gustavomuller2014@uol.com.br

- Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Departamento de Sociologia e Política da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
- PhD in Political Science from the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor at the Department of Sociology and Politics of the Federal University of Santa Maria (UFSM).
- Doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). Profesor del Departamento de Sociología y Política de la Universidad Federal de Santa Maria (UFSM).