

---

BENEDITO TADEU CÉSAR

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## Reflexões acerca da violência político-institucional no Brasil contemporâneo<sup>1</sup>

117

O artigo trata das características políticas e do padrão estrutural de violência política na sociedade brasileira do passado e do presente. Mesclando argumentos teóricos e evidências empíricas, tanto econômicas quanto sociais e políticas, analisam-se as condições que impediram no passado e que dificultam ainda hoje a consolidação democrática no Brasil. A seção final do artigo destaca a emergência

de um novo arranjo de forças político-partidárias que, não obstante seja ainda incipiente, já começa a provocar transformações no quadro político-institucional do país e pode, a médio prazo, resultar na superação da constante histórica de dominação-exclusão-cooptação que tem marcado a política e as relações sociais no Brasil ao longo de sua existência como nação.

**C**aracterística marcante da sociedade brasileira ao longo do tempo, a violência político-institucional constitui-se, sem dúvida, como um fator determinante da desigualdade social imperante no país, o que a torna um componente importante da disseminação da violência por todos os aspectos de sua vida coletiva. Partindo de uma reflexão teórica geral e percorrendo o trajeto histórico da exclusão política e da desigualdade social no Brasil, procura-se demonstrar esta tese e, finalmente, explicitar as forças político-sociais e as condições que, desde o período da transição democrática, vêm se constituindo no país com vistas à superação desta situação.

---

<sup>1</sup> O presente artigo é uma versão resumida e atualizada do capítulo de conclusões da tese de doutorado do autor.

## 1. As bases da democracia pluralista e seus limites históricos no Brasil

Característica das sociedades democráticas avançadas, a pluralidade de interesses só muito recentemente começou a ser aceita como manifestação legítima da diversidade social e do conflito que lhe é inerente. O reconhecimento e o respeito ao direito de dissenso é construção política ainda hoje inconclusa em todo o mundo. No Brasil, sociedade em processo de modernização acelerada, não se consolidaram, até aqui, as instituições políticas que tornam possível a construção da democracia avançada. Falta-lhe o respeito à diferença, passo inicial e essencial para a admissão dos outros sociais e que instala a possibilidade do pluralismo democrático.

Diferentemente do que ocorre nas sociedades arcaicas, onde a ausência de desenvolvimento econômico mantém intactas as estruturas tradicionais, com pequena diversificação social, com demandas sociais pouco sofisticadas e com sujeitos políticos fracamente constituídos, nas sociedades submetidas a um processo de modernização intenso, como o verificado durante boa parte do século XX no Brasil<sup>2</sup>, o desenvolvimento econômico gera profundas transformações nas estruturas sobre as quais estas sociedades se organizam. O avanço da industrialização e da urbanização deflagra um processo crescente de monetarização, de assalariamento, de escolarização e de especialização profissional, que acaba por compor um quadro de acentuadas desigualdades e diferenças sociais. Mais diversificada e frente a necessidades recém surgidas, a população tende a intensificar e sofisticar suas demandas, ao mesmo tempo em que começa a se mobilizar e a se organizar social e politicamente.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> O crescimento do PIB brasileiro durante os anos de 1940 a 1980 foi um dos mais altos do mundo, tendo sido registrado, neste período, um crescimento acumulado de cerca de 400%. Iniciada na última década do século XIX, a industrialização brasileira intensificou-se a partir da Revolução de 1930, notadamente entre os anos de 1937/45, com a ditadura «estadonovista» de Getúlio Vargas e sua política «nacional-desenvolvimentista», conheceu novo salto durante o governo de Juscelino Kubitschek, durante a segunda metade dos anos 50, com a adoção do modelo de «substituição de importações», foi incrementado durante a ditadura militar de 1964/84, principalmente entre os anos de 1968/73, conhecido como o período do «milagre econômico brasileiro», e, desde então, não obstante alguns raros momentos de reação, enfrenta séria crise, a ponto de os últimos vinte anos serem comumente referidos pelos especialistas como as duas «décadas perdidas» da economia brasileira.

<sup>3</sup> Adota-se aqui o conceito de modernização política tal como formulado por Samuel Huntington, um autor sabidamente conservador, mais preocupado com estabilidade e a eficiência do Estado do que com a democracia. Exatamente por este motivo, suas observações adquirem especial relevância quando aplicadas à realidade política brasileira, pois que ressaltam o carácter excluyente e impermeável da estrutura estatal historicamente vigente no país e tornam ainda mais flagrantes as contradições de sua sociedade. Segundo aquele

111 Iniciador do processo de diversificação social, o desenvolvimento econômico, notadamente industrial, ainda que seja pré-condição necessária, não é, entretanto, condição suficiente para o reconhecimento e o respeito à diversidade que tornam possíveis o pluralismo democrático. Somente em sociedades nas quais, de um lado, os segmentos sociais emergentes conseguem organizar-se como forças políticas autônomas e, de outro, o Estado se abre às pressões advindas destas organizações, criam-se instituições políticas sólidas, capazes de assimilar as novas e crescentes demandas surgidas no seio da sociedade civil.<sup>4</sup>

Em sociedades nas quais estas condições são satisfeitas, constituem-se partidos políticos independentes, através dos quais se expressam e se representam na arena política os interesses das diferentes forças sociais. Gera-se, assim, a possibilidade da existência de um sistema *político-partidário forte, de um governo de responsabilidade partidária* e de um Estado que se pode efetivamente definir como um *Estado sensível*. Cumprem-se, desta forma, tanto as pré-condições econômicas e sociais, quanto as condições políticas e até culturais que tornam possível a diversidade política e a virtualidade da democracia pluralista.

No Brasil, entretanto, mesmo no período democrático que se estende desde 1984, não se construiu ainda uma democracia com governo partidário. Há partidos no ou fora do governo, não um governo de partidos, condição imprescindível para a construção da democracia contemporânea, segundo autores tão distintos quanto Duverger, Cerroni (1989), Sartori (1982), Bobbio, Przeworski (1994) ou Huntington (1975), por exemplo. Faltam, na verdade, à sociedade brasileira, as condições políticas para a institucionalização do sistema partidário em gestação no país desde a reforma político-partidária de 1979. Para que esta institucionalização se torne possível, é necessário que, antes, se consolidem partidos com enraizamento social efetivo que, de alguma forma, sejam realmente expressivos das diversas forças político-sociais existentes no interior desta sociedade.

autor, «A autoridade racionalizada, a estrutura diferenciada e a participação popular distinguem assim as comunidades políticas modernas das que as antecederam.» (Huntington, 1975: 46-47).

<sup>4</sup> Nas nações em que o Estado não se abre às pressões da sociedade civil, não criando canais institucionais de representação, o padrão que se estabelece é o da instabilidade política, do clientelismo, dos golpes de Estado e das revoluções.

Como seria possível haver um sistema partidário forte no Brasil, se os partidos políticos que o compõem não possuem enraizamento social forte? Neste, país criaram-se apenas as pré-condições econômicas e sociais da diversificação, típicas dos processos de modernização, sem que se tenham gerado, entretanto, as condições políticas que instalam a possibilidade da democracia pluralista.

Sem dúvida, as transformações sociais e econômicas ocorridas no Brasil em décadas recentes e aceleradas no pós-68 — com a complexificação e a diferenciação da estrutura social e especialmente com o ingresso de novos segmentos sociais ao mercado econômico — criaram as condições que tornaram possível a constituição de alguns partidos políticos com um nível de inserção social mais profundo, dentre os quais se destaca o Partido dos Trabalhadores (PT), talvez o único partido brasileiro que se possa afirmar como de enraizamento social forte.<sup>5</sup> Entretanto, conforme já se frisou aqui, estas condições não levam, por si só, à generalização de partidos deste tipo e, muito menos, à sua admissão na arena de disputa política. Nem levam, enfim, a que se institucionalize, de modo automático, um sistema político de molde democrático e plural, cujas regras fundamentais de funcionamento estejam estabelecidas e se apliquem igualmente a todos os participantes do jogo político. Entender o processo político brasileiro contemporâneo exige, portanto, que se analisem tanto as transformações sócio-econômicas recentes ocorridas no país, quanto a dinâmica histórica de suas transformações políticas.

## **2. A modernização econômica acelerada e a complexificação da estrutura social brasileira**

Consolidado durante os anos do chamado «milagre econômico», o processo de modernização conservadora do Brasil caracterizou-se por um desenvolvimento industrial acelerado que, não obstante tenha se concentrado na região sudeste, atingiu também, ainda que com intensidade menor, áreas do nordeste e, inclusive, do norte do país. Voltado para a produção de bens de consumo duráveis e, em menor escala, de bens de capital e de bens do setor de ponta da economia

<sup>5</sup> Como padrão, são estas as condições que tornam possível, quase sempre, o aparecimento de partidos de extração popular que, por isso mesmo, são apontados como evidência de modernização política das sociedades nas quais eles se constituem.



internacional<sup>6</sup>, esse desenvolvimento provocou uma expansão acentuada do número de trabalhadores do setor secundário, principalmente nas indústrias modernas.<sup>7</sup> Provocou, ainda, a constituição de um setor terciário de serviços produtivos, articulado ao setor industrial, fazendo crescer a população economicamente ativa ocupada em funções administrativas, técnicas e científicas.<sup>8</sup> No campo, o resultado deste processo foi uma modernização agrária fortemente conservadora, com crescente capitalização e tecnificação da agricultura e a manutenção da grande propriedade, com a redução do percentual de parceiros/meeiros e o aumento do contingente dos assalariados rurais, dos empregados/volantes ou «bóias-frias».<sup>9</sup>

O processo de modernização da economia brasileira pode ser observado, de forma geral, através de dados relativos à evolução do produto interno bruto nacional e da população economicamente ativa. Entre 1960 e 1980, a participação do setor terciário no PIB passou de 50% para 51,9%; a participação do setor secundário passou de 32,2% para 38,1% e finalmente a participação do setor primário caiu de 17,7% para 9,9%. No mesmo período, a PEA no setor terciário passou de

<sup>6</sup> Segundo Santos (1985: 234), «Enquanto os produtos primários respondiam por 79% das exportações, em 1968, e os industrializados por 20%, em 1980 encontramos que a participação dos primeiros baixou para 42% e a dos segundos evoluiu para 56,5%, sendo que cerca de 45% dos produtos industrializados exportados são manufaturas.»

<sup>7</sup> Conforme Cardoso, F.H. (1988: 446), entre 1950 e 1980, a massa de trabalhadores ocupada no setor secundário da economia dobrou a cada dez anos. W.G. dos Santos demonstra que o percentual de trabalhadores ocupados nas indústrias de transformação tradicionais (têxtil, couro, vestuário, madeira e móveis, alimentos e bebidas, cerâmica, vidro) passou de 81,8% em 1960, para 41,8% em 1980, enquanto nas indústrias modernas este percentual passou de 18,1% para 58,2%.

<sup>8</sup> «Como consequências da ampliação das funções do Estado, do processo de concentração do capital e da gravitação crescente das grandes empresas privadas e públicas, observa-se, entre as ocupações administrativas, um declínio na participação relativa dos proprietários e um crescimento muito rápido do grupo dos administradores, cujo a participação proporcional no período [1960-80] mais do que triplica. Por sua vez, as ocupações burocráticas de rotina e as ocupações técnicas e científicas crescem rapidamente, mais do que duplicando sua participação proporcional entre 1960 e 1980. Para se ter uma ideia precisa da expansão quantitativa destas ocupações administrativas e técnico-científicas basta registrar que o número de seus ocupantes eleva-se de 2,5 milhões em 1960 para 8,2 milhões em 1980». Veja-se Hasenbalg e Silva, *apud* Santos (1985: 267).

<sup>9</sup> Os parceiros/meeiros passaram de 12,8% do total da população economicamente ativa do campo em 1970, para 6,9% em 1980, enquanto os empregados/volantes subiram de 25,4% para 35,1% no mesmo período. Veja-se Santos (1985: 254).

27,4% para 36,6%; no setor secundário, de 12,8% para 24,9% e, no setor primário, de 54% para 29,3%.<sup>10</sup>

Este processo de modernização econômica, caracterizado por uma participação crescente de investimentos estrangeiros e pela sustentação financeira internacional, foi viabilizado por uma intervenção estatal voltada fundamentalmente para a reprodução do capital, através da construção de infraestrutura, financiamentos e subsídios, numa secundarização de sua função de reprodução da força de trabalho. A crescente presença estatal pode ser verificada não apenas por sua participação na formação de capital fixo, que passou de 38,1% em 1965 para 43,0% em 1978, mas também através do peso de seus funcionários no conjunto da população economicamente ativa do país, que cresceu 0,25% entre 1940-1960 e 1,15% entre 1960-1980.<sup>11</sup>

A fraca atuação do Estado na reprodução da força de trabalho, manifestada na redução de recursos públicos para áreas como saúde, saneamento<sup>12</sup> e educação e na ausência de políticas de financiamento para, por exemplo, transporte público e habitação popular, somada à política de achatamento salarial, principalmente dos trabalhadores não qualificados e do funcionalismo público, veio agravar ainda mais o quadro de desigualdades sociais expresso nos dados relativos à distribuição de renda no país. Entre 1960 e 1980, enquanto os 50% mais pobres da população economicamente ativa reduziram sua participação na renda nacional de 17,4% para 12,6%, o 1% mais rico aumentou sua participação de 11,9% para 16,9% (Santos, 1985: 269).

Ao mesmo tempo, no entanto, como resultado da modernização e diversificação da economia, paralelamente ao empobrecimento da maior parte da população, cresceu a participação das chamadas «classes médias altas» na distribuição da renda: no mesmo período, os 10% mais ricos da população economicamente ativa aumentaram sua participação de 39,6% para 50,9% (Santos: 1985: 269). Constituiu-se, assim, através de uma política coordenada pelo Estado autoritário, um mercado consumidor apto a absorver a produção

<sup>10</sup> Em 1960, o sector governamental ocupava 3,1% da PEA, enquanto 2,6% estavam ocupados em «outras actividades»; em 1980, estes percentuais passaram, respectivamente, a 3,9% e 5,2% (Santos, 1990: 32-36).

<sup>11</sup> Veja-se Cardoso (1988: 453), para a primeira referência, e Santos (1985: 252), para a segunda.

<sup>12</sup> Veja-se Santos (1985: 273). A rubrica saúde e saneamento, que representava 4,10% do Orçamento Geral da União previsto para 1964, decresceu até atingir 1,85% em 1983.

de bens duráveis e sofisticados, resultantes da industrialização acelerada em curso no país.

Adotando-se a expressão cunhada por Francisco de Oliveira, pode-se caracterizar o processo de modernização da sociedade brasileira, dirigido pela ditadura militar, como uma forma de «regulação truncada» (Oliveira, 1990). Um Estado que financia o capital, mas que não financia a reprodução da força de trabalho, que não estabelece, através de instituições políticas democráticas, regras estáveis e socialmente pactadas para a regulação da economia, permitindo uma intensa privatização dos recursos públicos. A modernização recente da economia brasileira realizou-se «pelo alto»<sup>13</sup>, pela via do Estado e não através do desenvolvimento autônomo de formas privadas de acumulação geradas no seio da sociedade civil, mantendo o padrão de dominação tradicional no país: a inclusão política restrita via controle estatal.

Este padrão de dominação política, de cunho oligárquico, caracterizado pela dependência dos diferentes segmentos sociais ao aparato de Estado<sup>14</sup>, manteve historicamente no Brasil a exclusão de amplas parcelas da população do direito de cidadania, mostrando-se incapaz não apenas de incorporar às políticas governamentais interesses básicos das classes subalternas, como de garantir o funcionamento regular da institucionalidade política liberal-burguesa. Exemplos deste padrão de dominação, que evidenciam a debilidade histórica da sociedade civil no país, foram as diversas e sucessivas formas de clientelismo, desde o coronelismo dos anos 30-40 até o populismo dos anos 50-60, e, ainda, os golpes políticos e os períodos ditatoriais, de franca quebra do Estado de Direito, que marcaram a história republicana até recentemente.<sup>15</sup>

Tributária de uma forte tradição escravista e profundamente marcada pelas posturas oligárquicas, a dinâmica política brasileira caracterizou-se por uma conjugação de práticas de cooptação, repressão e exclusão, as primeiras reservadas principalmente às relações que se estabeleceram no

### **3. A constante histórica de exclusão social e política no Brasil**

123

<sup>13</sup> Para a aplicação das categorias de Gramsci à realidade brasileira e para a utilização do conceito de modernização pelo alto, veja-se Coutinho (1989: 119-137).

<sup>14</sup> Esta dependência ocorreu entre os segmentos que compuseram as classes subalternas e, inclusive, aqueles que integraram as elites dominantes.

<sup>15</sup> Para o coronelismo, veja-se Leal (1975). Para o populismo, veja-se Wefort (1980, 1994). Veja-se também, entre outros, Faóro (1976).

interior das elites, mas que incluíram também formas de incorporação subalterna de membros e setores das massas populares, e as últimas reservadas principalmente às relações do Estado com amplas parcelas da população.

Realizado através desta dinâmica política, o processo de modernização da sociedade brasileira pode ser descrito, nos termos de Gramsci, como um longo suceder-se de «revoluções passivas», no qual o Estado exerceu o papel de «substituir as classes sociais em sua função de protagonistas dos processos de transformação e o de assumir a tarefa de 'dirigir' politicamente as próprias classes economicamente dominantes» (Coutinho, 1989). Não se construiu, assim, uma relação de efetiva hegemonia no interior da sociedade civil brasileira, uma vez que, historicamente, nenhuma de suas classes sociais fundamentais logrou constituir-se plenamente. Sem dúvida, a dinâmica política brasileira caracterizou-se pelo exercício da dominação, não da direção.

A modernização econômica acelerada do país, implementada durante os anos 70, longe de diminuir, agravou ainda mais a histórica exclusão social e política das massas populares. Realizada sob a proteção do Estado, a acumulação «selvagem» verificada naquele período fez com que se aprofundasse ainda mais o fosso existente entre as elites e as classes subalternas.<sup>16</sup> Ainda que aparentemente de modo paradoxal, foi neste período que a sociedade brasileira atravessou seu mais intenso processo de «ocidentalização»: tornou-se eminentemente urbana, mais complexa estruturalmente e mais diversificada socialmente, capaz de construir redes de organização mais autônomas frente ao Estado e, a partir do início da crise do modelo de desenvolvimento, de exigir sua democratização.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> O'Donnell, referindo-se a este fenômeno no Brasil, em comparação com os demais países latino-americanos, expressa-se nos seguintes termos: «É claro que a quase totalidade da América Latina – em alguns países mais acen- tuadamente, em outros menos – está marcada pelos contrastes entre os muitos ricos e muito pobres. Mas, no Brasil, além de existir esse contraste – e, certamente, muito fortemente — ele faz parte de um panorama mais complicado e ao mesmo tempo mais espetacular. Trata-se do contraste entre uma abrumadora pobreza (triste "patrimônio comum" latino-americano) de um lado, e do outro fábricas, comércio e serviços que são o signo de uma opulenta modernidade econômica da qual nenhum dos outros países se aproxima. Nisto há algo mais incongruente (quase diria, mais escandaloso) que o contraste que pode se observar em países castigados por uma longa história de crises e recessões, em que existe uma miséria tão estonteante como a do Brasil mas, por outro lado, a estrutura produtiva é muito menos rica e moderna que a brasileira.» O'Donnell (1988: 74).

<sup>17</sup> Para a discussão sobre a «ocidentalização» da sociedade brasileira, inspirada nas formulações de Gramsci, veja-se Vianna (1989: 149-194) e Coutinho (1989).

Os valores pró-capitalismo finalmente se generalizaram no conjunto da população, inclusive no seio de suas parcelas populares, não sem antes encontrarem resistência, ainda que esta tenha sido prontamente reprimida.<sup>18</sup> A burguesia brasileira, amparada no plano interno pelas instituições políticas que, mesmo manietadas foram mantidas pelos governos militares, sustentada econômica e policialmente pelo aparelho de Estado e apoiada pelos segmentos sociais médios ligados principalmente às atividades técnico-burocráticas, fortaleceu-se ao ponto de, pela primeira vez em sua existência, firmar-se como classe hegemônica.<sup>19</sup>

Os segmentos sociais populares do país, por seu turno, cada vez mais concentrados nas áreas urbanas, mais diversificados internamente e mais sensíveis às novas necessidades e carências advindas do próprio processo de modernização/ocidentalização acelerada da sociedade brasileira, começaram a se organizar e a reivindicar direitos civis, sociais e políticos não atendidos pelo Estado. Situação agravada principalmente a partir do esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico então adotado.

Entre 1960 e 1980, organizaram-se mais de 70% dos sindicatos de trabalhadores assalariados brasileiros: nos anos 70, principalmente os rurais e, nos 60, os urbanos, predominantemente do setor terciário. Os assalariados deste setor, no decorrer dos anos 80, superaram, em mobilização, os trabalhadores do setor secundário, que lideraram a retomada do movimento sindical no final da década de 70. Nesse mesmo

<sup>18</sup> Sobre os movimentos de resistência à ditadura e a ação repressiva do Estado frente a eles, vejam-se, por exemplo, Gorender (1987, 1985). Sobre a repressão ao movimento sindical, veja-se Frederico (1987).

<sup>19</sup> Oliveira, em artigo sobre o PT, escrito em 1986/7, analisando a «crise geral da esquerda», refere-se ao fortalecimento político-ideológico da burguesia brasileira afirmando: «E, como resultado desses processos, sobretudo como resultado dos vinte anos de autoritarismo e de uma expansão econômica inusitada, a vitória ideológica do capitalismo, com a consequência da assunção ao primeiro plano de uma hegemonia burguesa nunca vista na história moderna brasileira. É preciso insistir neste ponto: para dizer de forma simples e direta, o capitalismo sempre foi aceito no Brasil a contragosto, ou para ser mais preciso, foi imposto sobre todas as resistências populares, da intelectualidade, de setores – espantoso, mas verdadeiro – da própria burguesia quando esta se via enfrentada pelos problemas de competição imperialista. Era-se capitalista no Brasil quase envergonhadamente, pedindo-se desculpas, escudando-se e escondendo-se por trás das afirmações de independência e do interesse nacional. Hoje, a situação é radicalmente diferente: assume-se com gosto – e com lucros – ser capitalista. [...] Esse aceitar que ser capitalista é que “é bom” é a verdadeira vitória do regime imposto pelas armas em 1964. Zerou-se do debate político qualquer proposição minimamente anti-capitalista, e a discussão sobre o socialismo desapareceu quase do horizonte [...]» Oliveira (1986: 21-22).

período, organizaram-se também os então chamados novos movimentos sociais urbanos, voltados fundamentalmente para a conquista de serviços sociais públicos, não fornecidos pelo Estado, e os movimentos comportamentais, como o feminista e o ecológico, voltados para questões típicas das complexas sociedades contemporâneas.

Estes novos movimentos sociais-populares e também o novo sindicalismo brasileiro caracterizaram-se pela busca de um espaço de atuação autônomo frente ao Estado e às elites dirigentes do país. A construção da identidade política dos trabalhadores brasileiros tornou-se, assim, finalmente, questão central para os seus próprios movimentos. Como se sabe, desde meados da década de 40, com o avanço do processo de urbanização e industrialização do país, foi a «questão nacional» (e não a «questão social» ou classista) que ocupou o centro do debate político brasileiro, inclusive do travado em seus segmentos sociais populares.

A proposta de desenvolvimento nacional e democrático, a ser implementado através do Estado e em aliança com as «elites brasileiras nacionalistas em conflito com o imperialismo», secundarizou o empenho na organização autônoma das classes subalternas. Nesse período, nem mesmo os partidos políticos com algum nível de enraizamento social-popular, fosse o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ou o Partido Comunista Brasileiro (PCB), promoveram a afirmação de uma identidade classista forte: o primeiro caracterizou-se como um partido populista e o segundo, priorizando a questão nacional, investiu na formação da «frente nacionalista», minimizando a formação da identidade de classe.<sup>20</sup> Neste contexto, os governos ditatoriais, no processo de modernização implementado no pós-64, reafirmaram o padrão tradicional de cooptação e exclusão política, buscando impedir que se constituísse um sistema político baseado no reconhecimento da legitimidade dos diferentes sujeitos sociais, de sua manifestação, conflito e interlocução. Não se consolidaram, assim, as condições que permitiriam a construção de relações efetivas de cidadania, seja a civil, seja a política, quanto mais a social, que caracterizaram as sociedades capitalistas contemporâneas de desenvolvimento avançado no período.

---

<sup>20</sup> Sobre o PCB e a questão nacional, veja-se Viana (1989).

Fundamentais para a estabilidade de qualquer sistema político contemporâneo, os partidos e os sistemas político-partidários adquirem especial significado em sociedades como a brasileira, em acelerado processo de modernização. Nessas sociedades, o surgimento de novos grupos e segmentos sociais e econômicos, com suas novas e mais sofisticadas demandas e dotados de capacidade crescente de mobilização e organização, coloca uma dupla e urgente necessidade: a de sua integração ao mercado econômico e, numa urgência que talvez seja ainda maior do que a primeira, a de sua inserção ao mercado político e à sua arena de disputas. Como alerta Huntington: «Ou esses grupos são assimilados no sistema político ou se tornam uma fonte de antagonismo e de revolução contra o sistema político» (Huntington, 1975: 404).

Na ótica desse autor, nas sociedades em processo de modernização recente, normalmente desprovidas de instituições políticas dotadas de capacidade de adaptação e em sintonia com o ritmo de transformação do Estado moderno, superar a instabilidade política e promover um desenvolvimento mais harmônico exige uma certa precedência do político sobre o econômico e o social. Enfrentando simultaneamente os problemas que os que se modernizaram mais cedo enfrentaram em sequência durante períodos históricos relativamente longos, as elites dirigentes desses países vêm-se ao mesmo tempo diante de uma oportunidade e de um desafio, podendo selecionar os problemas a que darão prioridade (Huntington, 1975: 406).

Ainda que se possa discordar da precedência do político sobre o econômico e o social preconizada por Huntington, há que se concordar, entretanto, que nas sociedades em processo de modernização tardia, em decorrência da simultaneidade assinalada por aquele autor, coloca-se, sem dúvida, a possibilidade de uma «escolha racional»: a opção entre 1) a promoção e o fortalecimento dos canais de participação política, incentivando-se o surgimento e consolidação de partidos e sistema partidário que levam à abertura do Estado e à estabilidade política ou 2) a centralização político-administrativa do Estado, com a conseqüente debilitação dos partidos e do sistema partidário, que leva à fragilidade institucional e à instabilidade política. Estas, com certeza, foram alternativas que se colocaram à sociedade brasileira e às suas elites políticas ao longo de toda a história do país e que, ainda hoje, se renovam.

#### **4. O padrão de amorfismo dos partidos políticos e a rigidez do Estado Brasileiro**



Segundo Huntington, «Numa sociedade em modernização, 'construir o estado' significa, em parte, a criação de uma burocracia eficiente, mas também, o que é ainda mais importante, o estabelecimento de um sistema partidário eficaz em condições de estruturar a participação de novos grupos na política.» (Huntington, 1975: 408). No Brasil, entretanto, conforme já se destacou sob formulações variadas, o Estado e seus aparatos construíram-se antes mesmo que se constituísse a própria Nação (Schwartzman, 1982). Não é estranhável, portanto, que também os partidos políticos, e não apenas as classes sociais, tenham surgido das entranhas do Estado, constituindo-se não como veículos de expressão e representação de forças sociais autônomas mas, antes e fundamentalmente, em relação ao Estado e à sua estrutura organizacional.

Segundo Maria do Carmo Campelo de Souza, numa interpretação que já se tornou clássica, a fragilidade e o amorfismo, característicos dos partidos políticos brasileiros e, conseqüentemente, dos sistemas partidários que se construíram no país, é resultado do tipo específico de relação que se estabeleceu, como padrão, entre o próprio sistema partidário e o Estado. Foi a forma especial de estruturação das arenas decisórias, com a extrema centralização do poder no Estado, em sua burocracia civil e nas forças armadas, que impediu os partidos políticos de se firmarem como instituição, fazendo, em decorrência, com que o grau de institucionalização dos sistemas partidários fosse sempre débil (Souza, 1990).

Ainda que a análise de Souza restrinja-se ao período compreendido entre 1930 e 1964, pode-se, com certeza, generalizar suas conclusões e, como o fez Victor Nunes Leal no prefácio do livro desta autora, afirmar que, no Brasil «não é o sistema partidário que modela o Estado, mas o Estado que modela o sistema partidário». Esta é a origem política fundamental do coronelismo e do populismo e também da instabilidade política que caracterizaram historicamente o país e que ainda hoje não se encontram totalmente afastados da cena política nacional. Quanto mais se tornavam complexas as estruturas econômicas e sociais brasileiras, quanto mais diversificadas as forças sociais e suas demandas surgidas no seio da sociedade civil, mais o Estado se fechava, numa tentativa (quase sempre exitosa) de impedir a livre manifestação e a organização autônoma destas mesmas forças.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Lamounier e Meneguello afirmam e propõem-se a demonstrar que «um dos aspectos da formação do Estado, no Brasil, foi uma política deliberada de impedir o fortalecimento de partidos *nacionais*, ou que de alguma forma pudessem competir com o poder central». Veja-se Lamounier e Meneguello (1986: 24).



Por este motivo a história política brasileira tem sido uma sucessão de golpes e cooptações, com os segmentos e categorias sociais que se julgam tutores da sociedade e fiadores de seu desenvolvimento antecipando-se repressoramente às tentativas de organização das forças políticas emergentes no interior da sociedade e impedindo que elas fujam de seu controle. A ausência de canais institucionais efetivos de representação política dos segmentos sociais em constante formação e transformação na sociedade brasileira gerou formas anômicas e muitas vezes violentas de expressão de demandas. Dentre estas sobressaem-se, pela maior incidência e mais sérias conseqüências, as formas clientelistas, de um lado, e as formas militares autoritárias, de outro.

No que se refere especificamente aos partidos políticos e aos sistemas partidários brasileiros, as provas de que suas estruturas orgânicas decorreram sempre do tipo de relação mantida entre as (débeis) forças sociais e o Estado podem ser encontradas através de um breve acompanhamento das formas históricas que os partidos políticos e sistemas partidários, de um lado, e o próprio Estado, de outro, assumiram no país.<sup>22</sup>

Na República Velha, sob uma forma estatal federalista, os partidos políticos organizavam-se quase que exclusivamente sobre bases regionais (estaduais) e dividiam-se basicamente entre forças de situação e de oposição ao governo de turno.<sup>23</sup> Por intermédio de pactos inter-regionais e inter-oligárquicos, através da «política dos governadores», mantinha-se a unidade e a supremacia do federal central. Desta forma, ainda que existissem partidos, não se constituiu, a rigor, um sistema partidário no país nesse período.

No Estado Novo, momento em que se constituiu efetivamente o Estado nacional brasileiro e se consolidou a União, sob a ditadura de Vargas, os partidos políticos foram

<sup>22</sup> Optou-se, aqui, por centrar a análise no período republicano brasileiro uma vez que, com base na própria definição da forma de governo que lhe dá nome, pressupõe-se que nele deva ocorrer uma maior participação das parcelas organizadas da sociedade civil na gestão da coisa pública, ou seja, da «res-pública». Observe-se que não obstante se possa listar a existência de «sete formações partidárias distintas» no Brasil desde a Independência em 1822 – como o fazem Lamounier e Meneguello – um autor como Sartori, especializado em análises comparativas de partidos e sistemas partidários no mundo, afirmava em 1982 que nunca existira no Brasil um sistema partidário que se pudesse efetivamente classificar como tal.

<sup>23</sup> Apenas no Rio Grande do Sul existiram, no período, mais de um partido político. Foi também a partir deste estado que se realizou a primeira tentativa (fracassada) de organização de um partido de âmbito nacional. Veja-se Souza (1975: 162-226).

extintos, substituídos pelas interventorias estaduais, pelos conselhos técnicos, pelas representações classistas de molde corporativo-fascista e por uma estrutura político-administrativa federalizada através da qual se submeteram os estados e a própria sociedade civil em seu conjunto. Sob a inspiração fascista chegou-se mesmo a cogitar da constituição de um partido único nacional, idéia, entretanto, logo abandonada.<sup>24</sup>

No Pós-45, sob os ventos democratizantes do pós-guerra, com o Estado nacional já consolidado e com sua máquina burocrático-administrativa (civil e militar) montada, os partidos políticos organizaram-se nacionalmente, mas o fizeram como uma função e uma decorrência da proximidade e tipo de relação que mantinham com o aparato de Estado: no Partido Democrático Social (PDS) aglutinaram-se as forças políticas surgidas em cada estado como consequência da ação dos ex-interventores estaduais vargistas; na União Democrática Nacional (UDN) alinharam-se as forças das antigas oligarquias estaduais que haviam sido afastadas (mas não aliadas totalmente) do poder pelas interventorias de Vargas; no PTB, agregaram-se as forças trabalhistas aninhadas sob o manto dos institutos de previdência social dos sindicatos operários tutelados e submetidos ao Ministério do Trabalho. Apenas o PCB, fundado em 1922, organizou-se como força independente e, talvez por isto mesmo, tenha sido mantido quase sempre na ilegalidade, salvo durante o período 1945/7. Fundou-se, assim, no período pós-45, a partir da ação deflagrada no interior do Estado, um sistema multipartidário que chegou a abrigar 13 partidos legalmente reconhecidos.

Na ditadura militar, os partidos políticos anteriormente existentes foram extintos por intermédio de um Ato Institucional, portanto pela ação direta do Estado, e transformados artificialmente, por este mesmo instrumento, em partidos de situação e de oposição (ao governo, não ao regime). Fundou-se, deste modo, novamente através de um ato de Estado, um sistema bipartidário no Brasil. Ainda que suportados, os partidos políticos viram-se esvaziados, nesse período, em sua função de expressão e representação de interesses pelas superintendências e pelas coordenadorias criadas pelo Estado e, sobretudo, por um corpo técnico-burocrático estatal elevado,

<sup>24</sup> Vejam-se, a respeito da ideia do partido único nacional no Brasil, as duas obras citadas de Souza e também a de Lamounier e Meneguello.

efetiva e significativamente, à condição de agente mediador das demandas da sociedade civil frente ao Estado onipotente.<sup>25</sup>

No período de transição democrática, sob a pressão da sociedade civil e a adoção progressiva do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) como o partido político capaz de expressar suas demandas, outra vez por iniciativa do Estado extinguiram-se os partidos políticos existentes e implantou-se uma legislação eleitoral e partidária que garantiu maioria parlamentar ao governo, mas que permitiu, em troca e ainda que com restrições, a formação de novos partidos políticos. Reintituiu-se, assim, o multipartidarismo no país, mais uma vez através de uma ação do Estado, arquitetada com a intenção de manter sob seu controle as forças sociais em processo de (re)organização. Finalmente, no processo de remoção do chamado «entulho autoritário», que precedeu à Assembléia Constituinte de 1987, aprovou-se uma legislação que tornou possível a livre organização partidária e que abriu, por consequência, a perspectiva de consolidação e institucionalização de um sistema partidário no país.

Como se constata, a resistência interposta à existência dos partidos políticos no país foi uma constante em toda sua história política. Como padrão, o que as elites dirigentes sempre buscaram no Brasil foi o fortalecimento do poder do Estado central, meio eficaz de manterem a dominação sem liderança que exerceram sobre o conjunto da sociedade civil. A estratégia de *state-building* adotada com maior constância no país foi, portanto, a do enfraquecimento, quando não a da eliminação, de quaisquer agências políticas que pudessem expressar os interesses dos segmentos e forças sociais diferenciadas existentes na sociedade, representando-os no plano político e abrindo, por esta via, a possibilidade da transformação do Estado num espaço de disputas e negociações políticas efetivas.

Nesta perspectiva, preservaram-se durante o interregno democrático de 1946-64, na transição democrática da Nova República ou ainda hoje, no transcurso de novo período democrático no país, as estruturas básicas do aparato de Estado montadas no pós-30 e significativamente ampliadas no regime militar. Estruturas das quais se valem muitos dos partidos existentes na cena política nacional contemporânea, para

<sup>25</sup> Para a questão das superintendências, coordenadorias e técnico-burocracia como instâncias mediadoras dos conflitos e demandas sociais no período 1964-84, veja-se Oliveira (1990).

assegurar sua inserção social e sua base eleitoral. Tal como o Partido Social Democrático (PSD) herdou o espólio estadonovista, o Partido Progressista Brasileiro (PPB), o Partido da Frente Liberal (PFL) e até mesmo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) alicerçaram-se sobre as estruturas estatais e dos partidos políticos criados artificialmente durante a ditadura instalada em 1964: da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), os primeiros, e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o último.<sup>26</sup> Talvez por isto se possa detectar semelhanças mais do que casuais entre o sistema partidário surgido no pós-46 e o atual. Em ambos podem-se reconhecer traços nítidos do sistema definido por Sartori como multipartidário polarizado, prenhe dos riscos de fragmentação e instabilidade que o acompanha.

Em virtude da ausência de enraizamento social efetivo, substituído, como padrão no Brasil, por uma relação com o Estado que se pode considerar promíscua, os partidos e os sistemas partidários surgidos no país não conseguiram, até aqui, gerar as condições políticas que permitiriam seu fortalecimento e sua institucionalização. Desta maneira, as forças sociais diferenciadas existentes no interior da sociedade brasileira, mesmo já tendo iniciado e até aprofundado seu processo de organização, não ultrapassaram ainda hoje a categoria de meros atores políticos, não se assumindo, efetiva e autenticamente, como sujeitos políticos dotados de identidades autônomas e de projetos próprios.

A ideia de parte política (partido), como se sabe desde as reflexões pioneiras de Burke, só é possível depois de se haver constituído o todo da qual ela faz parte. Na verdade, foi apenas quando as nações modernas superaram seus períodos constitucionais, através do estabelecimento de objetivos comuns minimamente partilhados por todos os segmentos e forças sociais que as compunham, que se tornou possível admitir, naquelas sociedades, a diversidade de interesses e a discordância a respeito de como alcançá-los. Foi este o momento histórico de aparecimento dos partidos políticos como agências legítimas de expressão de interesses. Sua conformação plena ainda não havia se completado, entre-

<sup>26</sup> Ainda que exibindo traços de parentesco mais longínquos, também o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) podem ser agregados a esta mesma linhagem partidária-estatal. Revitalização do antigo PTB vargista, o primeiro, e descontentes do PMDB, o segundo, coube-lhes, sem dúvida, parcela não desprezível do patrimônio organizacional construído sob a proteção do Estado durante os dois últimos períodos autoritários da história política brasileira.

tanto, posto que se limitava à admissão dos segmentos sociais proprietários. Foi apenas quando o proletariado emergente logrou conquistar, além de uma razoável integração ao mercado econômico e a seus benefícios, também o espaço que lhe cabia na arena de disputa do poder político, que se consolidou, finalmente, a forma partido político em sua concepção moderna: parte política constituinte e indissociável do todo no qual se integra.

Pode-se entender, assim, a razão da resistência ao aparecimento, no Brasil, de partidos políticos modernos em quaisquer de suas formas, mesmo os de cunho elitista já classificados tipologicamente como partidos de notáveis, e, sobretudo, as razões da não proliferação, até hoje, de partidos políticos com forte inserção social, dedicados à expressão e representação autônoma dos interesses das forças políticas, seja no campo dos proprietários ou no dos trabalhadores.<sup>27</sup> País modernizado através de um processo acelerado e de caráter autoritário, as opções realizadas pelas elites dirigentes brasileiras foram no sentido da priorização do fortalecimento do Estado, não das formas institucionais de participação política. Buscou-se sempre uma pretensa «eficiência» do Estado, em detrimento das vias com certeza «mais morosas» da participação popular, que são, entretanto, mais democráticas e, por isso, portadoras de maiores condições de gerar estabilidade política.

A simultaneidade aventada por Huntington entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político institucional, colocada como possibilidade às sociedades em processo de modernização tardio, não se concretizou no Brasil. Pelo contrário, as características da sociedade brasileira aproximam-na mais fortemente daquelas que aquele autor classificou como «sociedades pretorianas». Em flagrante contradição com a diversidade e complexidade que caracterizam as estruturas sócio-econômicas do Brasil contemporâneo, seu Estado mantém-se ainda hoje fechado e pouco sensível às demandas da sociedade civil, especialmente àquelas advindas dos segmentos populares. É no âmbito exclusivo do Estado e no círculo restrito daqueles que detêm o seu controle que se definem os objetivos que dizem respeito à nação em seu conjunto, sem que se consolide, desta forma, o processo de democratização do país.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Na verdade, nem mesmo partidos religiosos ou étnicos se constituíram com inserção social expressiva no Brasil.

<sup>28</sup> Na mesma linha de argumentação que se vem desenvolvendo aqui, Fábio

Não se resolveu, portanto, aquilo que já se denominou como o «problema constitucional brasileiro», pois que ainda não se firmaram os canais institucionais de representação e expressão das diferentes forças sociais e de seus interesses divergentes.<sup>29</sup> Estes canais são a única via possível para a constituição, através de embates travados na arena política, de consensos básicos e objetivos minimamente partilhados no interior de uma sociedade com níveis de diferenciação e complexidade tão elevados quanto os já atingidos no Brasil, principalmente como decorrência das transformações econômicas, sociais e culturais verificadas no último quartel do século XX.

A institucionalização das divergências, que constitui a própria essência da democracia pluralista, só se concretiza, entretanto, quando além de constituídos os diversos sujeitos sociais e as distintas forças políticas através de seus partidos políticos independentes, estes tornam-se capazes tanto de intervir sobre o Estado e transformá-lo, quanto, neste mesmo movimento, de transformarem-se a si mesmos. São estas as circunstâncias em que o dissenso passa a ser aceito como manifestação legítima de interesses e objetivos diferenciados e, muitas vezes, conflitantes entre si.

Neste processo, por um lado, os partidos tornam-se aptos não apenas para articular as identidades autônomas das classes ou forças sociais sobre as quais se ancoram, mas principalmente para agregar interesses diversos sob um projeto

---

Wanderley Reis afirma que «a democracia envolve [...], por definição, a problematização do processo de fixação dos fins da ação do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar fins múltiplos, se possível compatibilizá-los por meios de negociações, definir prioridades com recurso a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos etc.» veja-se Reis (1995: 41).

<sup>29</sup> A questão do «problema constitucional brasileiro» e de sua possível resolução foi levantada por Reis no artigo citado. Segundo este autor, «É possível dizer que o problema fundamental envolvido nas oscilações da história republicana brasileira entre Estado democrático e Estado autoritário é justamente o de quem (que categorias, interesses, classes) fixa os fins do Estado. E este é o problema constitucional por excelência que qualquer Estado-nação deve enfrentar: o de como organizar o Estado de maneira a eventualmente ser capaz de acomodar institucionalmente a coexistência entre interesses múltiplos e projetos alternativos referidos às ações do próprio Estado. Uma possibilidade, naturalmente, é a de que certos interesses simplesmente se imponham aos demais pela força, apropriando-se de vez da máquina do Estado e conformando-a aos seus próprios desígnios ou projetos. Ainda que nossa preferência normativa seja a de excluir tal solução autoritária, ela certamente continua presente no quadro brasileiro como possibilidade bem real (à qual se recorreu recentemente e por um longo período, ademais) e como parte e expressão do que tenho designado como nosso problema constitucional não resolvido.» Reis (1995: 41), grifos do autor.

político-societário global e minimamente delineado. Por outro lado, o Estado capacita-se para conciliar, através de regras democráticas estáveis, mas ao mesmo tempo flexíveis e dinâmicas, a necessária eficiência administrativa e a indispensável participação popular em sua própria gestão.

A implementação das novas orientações políticas e econômicas no Brasil, tentadas desde meados dos anos 80 e efetivadas ao longo dos 90, foram insuficientes para promover o rompimento da constante de exclusão e cooptação política e social que caracteriza a história do país. No plano político, se, de um lado, a construção progressiva da institucionalidade democrática ampliou a possibilidade de participação de mais amplos segmentos sociais no processo de gestão do Estado em seus diversos níveis, de outro lado, não se construíram, ainda hoje, instrumentos institucionais democráticos que possibilitem o rompimento tanto das velhas práticas oligárquicas quanto, pior ainda, das velhas práticas impositivas de exercício do poder público.

No plano econômico, se, de um lado, o colapso do modelo de substituição de importações e a subsequente implementação de um novo conjunto de medidas econômicas, alicerçado na estabilidade da moeda, no equilíbrio fiscal e na abertura comercial e financeira do país, possibilitou o controle da inflação e a inserção do Brasil no novo mercado global, de outro lado, o desmonte deliberado dos antigos processos de regulação econômica e social, sem que se constríssem, até aqui, novas relações sociais e novas estruturas institucionais que as substituíssem provocou um aumento exponencial das desigualdades e das tensões sociais.

O espetacular controle da inflação obtido através do Plano Real (1994), fazendo-a cair de uma taxa na ordem de 2.400% para uma de menos de 5% ao ano, foi contraposto, no entanto, por uma retração de crescimento ainda maior do que a verificada na década anterior. Enquanto na década de 1980 o crescimento brasileiro foi de cerca de 2,9% ao ano, na de 1990 ele ficou na casa dos 1,5% ao ano, «o pior desempenho em todo o século XX – acompanhado da desestruturação produtiva e do mercado de trabalho nacional, resultantes das aberturas comercial e financeira indiscriminadas, da sobrevalorização do câmbio e dos elevados juros levados à cabo por [Fernando] Collor e Fernando Henrique Cardoso».<sup>30</sup>

## 5. A globalização econômica e a manutenção da exclusão social e política

135

<sup>30</sup> Mattoso (2000: 4).



O incremento de renda obtido pelas camadas sociais menos favorecidas durante o primeiro ano de vigência do Plano Real, esvaiu-se durante os anos seguintes. Ainda que o grau de concentração dos rendimentos<sup>31</sup> tenha apresentado uma pequena redução durante os anos 90, seu comportamento pode ser considerado errático e, ao final da década, a tendência é de sua reconcentração, como se pode verificar nas afirmações que se seguem, retiradas de documento de responsabilidade da Coordenação Geral de Comunicação Social do IBGE: «O grau de concentração dos rendimentos apresentou declínio de 1990 até 1992, subiu em 1993, voltou a cair em 1995 e 1996, estabilizou-se em 1997 e baixou em 1998. Em comparação com os resultados encontrados a partir de 1998, o grau de concentração das remunerações de 1998 superou [...] o de 1992».<sup>32</sup>

Ainda que longo e redigido em tom enfático, vale a pena transcrever o trecho a seguir, que bem dá a conta das condições sociais existentes no Brasil hoje. Destaque-se, além disto, os dois períodos finais do parágrafo, relativos à violência social instalada no país.

[...] a economia não está apenas paralisada há vários anos, mas profundamente desarticulada, desestruturada e submetida aos desígnios de uma elite doméstica cosmopolita e anti-nacional, caudatária do capital financeiro internacional. A desnacionalização e desestruturação industrial dá-se em meio a profundos desequilíbrios das contas públicas e das contas externas. O Estado nacional foi desmontado a golpes de privatizações lesivas, de sonegações e guerras fiscais e de sucessivos cortes de gastos e despesas públicas, em prol de ajustes fiscais visando apenas o pagamento de elevados juros. O desemprego que já alcançava cerca de 6 milhões de trabalhadores em 1997 (segundo o IBGE), atingiria hoje mais de 10 milhões de trabalhadores brasileiros (segundo o *Datafolha*), um em cada cinco habitantes de alguns dos grandes centros metropolitanos (segundo as PEDs). A informalidade atinge outros dois em cada cinco, cerca de 24 milhões de brasileiros não contribuem para a Previdência Social, para o FGTS ou qualquer outro fundo baseado na contribuição dos ocupados. A violência tornou-se parte de um cotidiano que se assemelha a verdadeira guerra civil. Num único fim de semana podem ser assassinadas cerca de 60 pessoas na grande São Paulo, 415 no mês de maio de 1999.

<sup>31</sup> O pior do mundo, segundo dados do IDH da ONU.

<sup>32</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Documentos da PNAD 1998, Novembro de 1999.



Há que se considerar, ainda, quanto aos aspectos políticos e iniciando-se pelo destaque de seu lado positivo, o fortalecimento das instituições liberais-democráticas verificado no país desde a «Campanha das Diretas-Já» em 1984<sup>33</sup>, sua intensificação através do processo Constituinte de 1986/87, a reconquista do direito de eleição direta para a presidência da República ocorrida em 1989, e, ainda, a consolidação de um sistema partidário que, não obstante suas deficiências, mantém-se há 15 anos e é o primeiro, dentre todos os já existentes no país, em que se pode notar a presença de partidos políticos não nascidos diretamente das entranhas do Estado.

Não se pode negar, entretanto, o fato de muitas das conquistas asseguradas pela Constituição Federal de 1988, referida à época de sua promulgação como «A Constituição Cidadã», terem sido revogadas pelas sucessivas reformas político-institucionais e pelas numerosas emendas constitucionais que se processaram ao longo dos últimos 12 anos. Na verdade, ultrapassa já a 26 as emendas realizadas, o que implica que mais de duas delas foram implantadas a cada ano da vigência da atual Constituição brasileira, um fato que bem demonstra o grau de instabilidade institucional vigente no país.

A impositividade dos governos federais brasileiros pós-ditadura pode ser aferida pelo número de Medidas Provisórias (MP) editadas e/ou reeditadas desde 1988, ano da criação deste instrumento, até o dia 12 de junho de 2000. Foram editadas e/ou reeditadas 4970 MPs, assim distribuídas pelos diversos Presidentes da República: José Sarney 147, Fernando Collor 160, Itamar Franco 505, Fernando Henrique Cardoso 2609 durante o primeiro mandato e 1549 durante o segundo.<sup>34</sup> Campeoníssimo na edição e/ou reedição de MPs, o Presidente Cardoso aplicou este instrumento uma média de 1,8 vezes por dia de seu primeiro mandato e 9,5 vezes por dia transcorrido de seu segundo mandato ainda em curso. Números por si só suficientemente fortes para que se demonstre o grau de arbitrariedade política ainda hoje vigente no Brasil.

<sup>33</sup> A «Campanha das Diretas-Já», como ficou conhecida, foi o maior movimento popular já ocorrido no Brasil. Visava o restabelecimento do voto direto para a eleição do Presidente da República. Mobilizou dezenas de milhões de pessoas em todo o país, notadamente nas cidades de porte médio e grande e nas capitais de estado, sendo que os comícios realizados na Candelária, no Rio de Janeiro, e na Praça da Sé, em São Paulo, chegaram a reunir mais de um milhão de pessoas em cada um deles.

<sup>34</sup> Fonte: Site da Presidência da República Federativa do Brasil: <http://www.brasil.gov.br/html/presrep.set.htm>.

Instrumento legislativo previsto na Constituição e conferido em caráter de excepcionalidade e urgência ao poder executivo federal, uma MP têm, a rigor, sua validade restrita aos 30 dias imediatamente subsequentes à sua publicação, findos os quais, caso ela não tenha sido votada e aprovada pelo Congresso Nacional, cessa-se sua validade e anulam-se automaticamente todos os efeitos produzidos durante sua vigência. Não obstante estas limitações estejam contidas no próprio corpo do texto constitucional<sup>35</sup>, interpretações realizadas pelas bancadas governistas, firmadas na inexistência de proibição explícita de reedição de uma MP, têm garantido a possibilidade de suas reedições sucessivas. A título de exemplo, registre-se que a MP que instituiu o «Plano Real» — que produziu mudanças tão profundas na ordem institucional do país a ponto de promover a implantação de uma nova moeda nacional — foi retirada, alterada, reeditada e reapresentada pelo governo executivo mais de uma dezena de vez e só foi aprovada após mais de um ano do envio de sua versão original ao Congresso.

O pacto oligárquico vigente no Brasil fica explicitado quando se consideram, para se alinhar apenas um exemplo, as manobras políticas realizadas para se aprovar, através de votações sucessivas e entremeadas por longo espaço de tempo, o projeto de emenda constitucional (PEC) que encurtava o mandato presidencial de cinco para quatro anos e que assegurava o direito de reeleição dos futuros mandatários de cargos de governo executivo. Apresentado em plenário durante o período em que Luis Inácio Lula da Silva, candidato de uma frente oposicionista e presidente do Partido dos Trabalhadores, liderava as pesquisas de intenção de voto para a eleição presidencial de 1994, aquele PEC foi desmembrado em duas partes, aprovando-se naquele momento a primeira delas, exatamente a que encurtava o mandato presidencial, e remetendo-se a segunda para votação posterior.

A segunda metade daquele PEC somente foi reapresentada em plenário e aprovada ao final do primeiro mandato do Presidente Cardoso, não sem que antes lhe fosse incorporado acréscimo que possibilitou que todos os que já ocupavam cargos eletivos de governo no âmbito executivo se beneficiassem dos novos direitos. Nem as denúncias de compra de voto apresentadas pelos principais jornais do país impedi-

<sup>35</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 62 e seu parágrafo único.

ram a aprovação daquela emenda constitucional que contou com o voto de muitos parlamentares que até a véspera tinham se declarado contrários à ela.<sup>36</sup> Não obstante o empenho dos partidos oposicionistas, não se instalou, até hoje, uma Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de esclarecer o caso.

Conforme já se destacou aqui, a consolidação da modernidade política e, com ela, da democracia pluralista contemporânea, só se realiza através da criação de um sistema político baseado no reconhecimento da legitimidade dos interesses e projetos dos diferentes sujeitos sociais, de sua manifestação, conflito e interlocução. Sob estas condições, as responsabilidades da gestão eficiente do Estado e da *coisa pública* podem ser (com)partilhadas sem que se anulem, por isso, as identidades distintas e os interesses contraditórios existentes na sociedade civil.

Para o estabelecimento da democracia pluralista, há sempre, como requisito indispensável, a exigência de um equilíbrio mínimo de forças que permita a (*inter*)locução, o (*di*)álogo e a (*dis*)puta (estabelecidas entre *no mínimo dois*). Sem a igualdade preliminar mínima, ocorre a imposição das vontades, dos interesses e dos projetos do mais forte e a supressão do «adversário». A democracia contemporânea pressupõe, portanto, a afirmação prévia de identidades distintas, para que possam se constituir sujeitos sociais efetivos e, assim, interlocutores mutuamente respeitados, mesmo que nesse processo predomine, num primeiro momento, a negação do outro, identificado não apenas como um «adversário» mas, muitas vezes, como um «inimigo».

Sendo admitido e factível que todo e qualquer partido conquiste e exerça o poder de Estado, torna-se viável não apenas a participação das diferentes forças políticas na arena de disputas mas, sobretudo, o respeito às «regras do jogo» democrático. Inseridos neste jogo, os próprios partidos «anti-sistema» tendem a abrir-se e transformar-se, voltando-se, gradativamente, à tarefa de articular interesses sociais diversos em um projeto político-societário global, o qual passa

**6. As possibilidades de rompimento do padrão histórico de dominação política e de construção da democracia pluralista no Brasil**

139

<sup>36</sup> O jornal *Folha de São Paulo* veiculou uma série de reportagem sobre o episódio. Em algumas delas, o jornal transcreveu gravações de conversas realizadas com um deputado federal do estado do Acre nas quais o parlamentar afirmava ter recebido R\$200.000,00 para votar favoravelmente à emenda e citava o nome de dois outros, que teriam recebido quantias semelhantes.

a contemplar também interesses do campo inicialmente considerado como adversário. Aqueles que abandonam seus vínculos e sua identidade social, voltando-se prioritariamente para a ação institucional, tornam-se partidos ônibus e, com isto, passam a ter dificuldades para reconhecer e expressar interesses de segmentos sociais determinados que, sem dúvida, continuam a existir e a ter suas diferenças intensificadas no interior das sociedades. Aqueles partidos que, diferentemente, conseguem realizar esse percurso de abertura, mantendo vínculos e identidade social fortes, habilitam-se para realizar a tarefa mais difícil mas, com certeza, mais benéfica à consolidação democrática: a de expressão e agregação crescente de interesses diversos. Eles se tornam capazes de criar novos laços entre interesses particulares, unificando-os em torno de novos objetivos coletivos.

No Brasil contemporâneo, com sérias limitações ainda, este conjunto de condições começa, finalmente, a tomar corpo. Expressão das transformações sociais e políticas gestadas durante o período ditatorial militar e, pode-se afirmar, como uma decorrência não esperada pelos estrategistas do regime, surgiu, como uma espécie de coroamento do processo de (re)organização da sociedade civil, um partido político que tem sido apontado por todos os seus observadores e analistas como uma «novidade» no cenário político brasileiro.

Partido classista contemporâneo, o Partido dos Trabalhadores organiza um bloco social e político novo, no interior do qual se congregam parcelas significativas dos segmentos sociais mais expressivos do novo mundo do trabalho surgido no processo de modernização recente e acelerado da sociedade brasileira. Cria-se, assim, por intermédio deste partido, através da articulação dos interesses diferenciados e até contraditórios dos segmentos sociais que o compõem, uma nova identidade social e política.<sup>37</sup>

Sem reproduzir a exata trajetória descrita pelos partidos políticos modernos, o PT cria, ao organizar de forma independente o novo bloco dos trabalhadores, uma condição fundamental para que seja possível o respeito ao dissenso e, com ele, a disputa e o partilhamento do poder de Estado através de regras democráticas socialmente pactadas e consensualmente aceitas. Numa sociedade como a brasileira, em que a tradição foi a privatização da política, o PT gera o reverso,

<sup>37</sup> Para a composição social e política do PT, bem como para uma análise da trajetória do discurso político do partido, veja-se César (1995).

exigindo sua publicização. Contribui, desta forma, para o processo de construção de uma esfera pública que se transforme, efetivamente, em arena de disputa de interesses sociais diferenciados, de sujeitos sociais públicos, estabelecendo assim, as condições mínimas para que se inicie a superação do problema constitucional do país.<sup>38</sup>

Sua postura produz conseqüências mais amplas para o sistema político brasileiro do que a defesa dos interesses específicos do bloco por ele representado: cria uma condição primeira para a constituição do transverso, da interlocução e do diálogo, capazes de garantir decisões políticas compartilhadas. Sua contribuição adquire um caráter fundamental na medida em que, nas sociedades contemporâneas, não obstante a investida neoliberal e o processo de desregulamentação social que a acompanha, a reprodução tanto do capital quanto do trabalho dá-se não exclusivamente na esfera privada, mas também na esfera pública, no espaço do orçamento e dos recursos públicos, a serem disputados e negociados entre sujeitos políticos plenamente constituídos.

De forma sem dúvida irônica e que pode parecer até paradoxal, o PT, nascido fora do Parlamento, como um partido anti-sistema, ao afirmar a identidade autônoma de um segmento social específico e organizá-lo como força política independente, torna-se o partido que coloca em cena a questão da institucionalização política do país e, conseqüentemente, da construção de uma democracia pluralista efetivamente sólida e inclusiva. O PT não refaz, sozinho, o sistema partidário brasileiro, já que a transformação deste sistema depende do empenho realizado pelo conjunto das forças políticas existentes na sociedade (que têm de se tornar aptas para modificar as relações que mantêm entre si e com o Estado), mas ele obriga, por sua presença e atuação política, os demais partidos a tomá-lo em conta e, assim, a «lerem a conjuntura» de outra forma.

<sup>38</sup> A postura de afirmação classista do PT, criando sujeitos sociais autônomos, foi a possibilitadora, em última análise, da própria existência do PSDB e até mesmo da ocorrência da candidatura FHC. Foi porque sujeitos sociais populares já se encontravam, pela via da existência do PT, minimamente organizados e representados na arena política brasileira, que o PSDB, ainda que sem inserção social significativa, pode se apresentar como alternativa no espectro político-partidário. O próprio governo de FHC é, assim, tributário da existência do PT e da candidatura Lula à Presidência. Abstraindo-se o peso exercido pelo Plano Real e pelas propostas de governo da aliança PSDB/PPF, o fato é que se não houvesse forte probabilidade de vitória da candidatura Lula em 1994, dificilmente existiria a própria candidatura FHC.

Com isso, o PT se torna uma espécie de *alter* desses partidos, fazendo com que eles passem a considerar o ponto de vista dos trabalhadores organizados autonomamente e representados por seu intermédio. Este é um primeiro passo para a generalização, no Brasil, de partidos políticos com inserção social forte, sejam eles classistas ou articuladores de interesses de grupos e categorias diferenciadas e, com isto, de um verdadeiro sistema partidário que crie a possibilidade de existência de governos de responsabilidade partidária.

Não obstante estes importantes avanços políticos, a sociedade brasileira ainda não cumpriu a exigência de inclusão social e política das mais amplas parcelas de sua população, não abrindo a possibilidade de integração dos segmentos colocados à margem do mercado econômico formal e dos benefícios da modernidade, alijados de direitos sociais básicos sob quaisquer parâmetros que se adotem como referência. A exclusão política, por seu turno, tem se reafirmado, de forma exemplar, nas eleições presidenciais realizadas nos últimos anos. Tanto em 1989, quanto em 1994 e em 1998, circulou amplamente a idéia de que a vitória do candidato petista não lhe asseguraria o exercício do poder, quer pela ação desestabilizadora que seria exercida pelas forças de direita, quer pela incapacidade administrativa que se imputava à sua condição de liderança de trabalhadores.

No quadro de exclusão social que caracteriza a sociedade brasileira, em que amplas parcelas da população são mantidas na condição de meio-cidadãos, torna-se difícil para os partidos de inserção social forte, que desde o surgimento do PT tem se constituído no Brasil, superar os limites que determinam sua afirmação apenas como parte, ainda que popular, de um todo social mais amplo, diversificado e complexo, no qual crescem segmentos como os desempregados e os trabalhadores do setor informal.

Vivendo a dificuldade de tornarem-se também eles socialmente mais inclusivos, muitos desses partidos (e o PT, inclusive) não conseguiram ainda se desvencilhar de concepções que, defasadas das transformações em curso no país e no mundo, apregoam como perspectiva de futuro a representação política de exclusividade classista homogênea e restrita, ou de concepções que se apegam a bandeiras de luta de vozo terceiro-mundistas, já superadas pela sociedade brasileira contemporânea tomada em seu conjunto.

Os desafios hoje colocados são difíceis e sua superação pelas forças políticas democráticas ainda emergentes no Bra-

sil uma questão em aberto. A trajetória realizada por seus partidos até aqui, no entanto, já cumpriu um importante papel. A democracia, caminho para a viabilização da justiça social, constrói-se a partir do respeito à diferença e ao dissenso, não da exclusão, do aniquilamento ou da cooptação dos outros sociais. Construí-la no Brasil é tarefa que nenhum partido político poderá realizar sozinho. É trabalho que cabe a toda sociedade. Isto, as forças democráticas brasileiras precisam, ainda, compreender. Quando o fizerem, de fato e não apenas em discurso, terão começado a edificar um novo país, efetivamente democrático, pluralista e integrador das mais amplas parcelas de sua população, nos planos social e político e, com isto, menos violento em quaisquer dos múltiplos aspectos que compõem sua vida coletiva. ■

## Referências Bibliográficas

144

- |                         |      |   |
|-------------------------|------|---|
| Cardoso, Fernando H.    | 1988 | «Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática», in Alfred Stepan (Org.), <i>Democratizando o Brasil</i> . Rio de Janeiro: Paz e Terra.   |
| Cerroni, Umberto        | 1989 | «Além dos limites do velho socialismo», <i>Revista Novos Rumos</i> , 4(15).   |
| Cerroni, Umberto        | 1995 | <i>Teoria do partido político</i> . São Paulo: Ciências Humanas.  |
| César, Benedito Tadeu   | 1995 | <i>Verso, reverso, transverso, o PT e a democracia no Brasil</i> . Campinas: UNICAMP (Tese de doutorado).   |
| Coutinho, Carlos Nelson | 1989 | «As categorias de Gramsci e a realidade brasileira», in Gramsci, <i>Um estudo sobre seu pensamento político</i> . Rio de Janeiro: Campus.   |
| Faóro, Raymundo         | 1976 | <i>Os donos do poder</i> . Porto Alegre: Globo.   |
| Frederico, Celso (Org.) | 1987 | <i>A esquerda e o movimento operário — 1964/1984. A resistência à ditadura</i> . São Paulo: Novos Rumos.  |
| Gorender, Jacob         | 1985 | <i>Brasil nunca mais</i> . Petrópolis: Vozes.   |
| Gorender, Jacob         | 1987 | <i>Combate nas trevas</i> . São Paulo: Ática.   |
| Gramsci, A.             | 1968 | <i>Maquiavel, a política e o estado moderno</i> . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.   |
| Hippólito, Silvia       | 1984 | <i>De raposas e reformistas — o PSD e a experiência democrática brasileira</i> . Rio de Janeiro, IUPERJ (Tese de Mestrado).   |
| Huntington, S. P.       | 1975 | <i>A Ordem política nas sociedades em mudança</i> . São Paulo: Editora Forense Universitária.   |
| Lamounier, Bolivar;     | 1986 | <i>Partidos políticos e consolidação democrática — o caso brasileiro</i> . São Paulo: Brasiliense.  |
| Meneguello, Rachel      |      |   |
| Leal, Victor Nunes      | 1975 | <i>Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil</i> . São Paulo: Alfa-Omega.   |
| Mattoso, Jorge          | 2000 | «Como repensar o trabalho em meio à crescente desigualdade e ausência de crescimento sustentado?», <i>Seminário Os Estudos do Trabalho: novas problemáticas, novas metodologias e novas áreas de pesquisa 1999-2000</i> , CEBRAP/USP/UNICAMP. |
| O'Donnel, Guillermo     | 1988 | «Hiatos, instituições e perspectivas democráticas», in G. O'Donnel; Fábio Wanderley Reis (Orgs.), <i>A democracia no Brasil dilemas e perspectivas</i> . São Paulo: Vértice.  |
| Oliveira, Francisco de  | 1986 | «Qual é a do PT», in Emir Sader (Org.), <i>E agora PT: caráter e identidade</i> . São Paulo: Brasiliense, 21-22.  |
| Oliveira, Francisco de  | 1990 | «Os protagonistas do drama: estado e sociedade no Brasil», in Sônia Larangeira (Org.), <i>Classes e movimentos sociais na América Latina</i> . São Paulo: Hucitec.  |
| Oliveira, Francisco de  | 1995 | «Quem tem medo da governabilidade?», <i>Novos Estudos</i> , CEBRAP, 41.   |



Presidência da República Federativa do Brasil, disponível em:

[http://www.brasil.gov.br/html/presrep\\_set.htm](http://www.brasil.gov.br/html/presrep_set.htm).

- |   |      |  |
|---|------|--|
| Przeworski, Adam                          | 1994 | <i>Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina</i> . Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 25 e 31.   |
| Reis, Fábio Wanderley                     | 1995 | «Governabilidade, instituições e partidos», <i>Novos Estudos</i> , CEBRAP, 41.   |
| Santos, Wanderley Guilherme dos           | 1985 | «A pós-“revolução” brasileira», in Hédio Jaguaribe (Org.), <i>Brasil, sociedade democrática</i> . Rio de Janeiro: J. Olympio.                      |
| Santos, Wanderley<br>Guilherme dos (Org.) | 1990 | <i>Que Brasil é este? Manual de indicadores políticos e sociais</i> . Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice, 32-36.                                       |
| Sartori, Giovanni                         | 1982 | <i>Partidos e sistemas partidários</i> . Rio de Janeiro: Zahar.  |
| Schwartzman, Simon                        | 1982 | <i>Bases do autoritarismo brasileiro</i> . Rio de Janeiro: Campus.   |
| Souza, M. C. Campelo de                   | 1975 | «O processo político-partidário na Primeira República», in Carlos Guilherme Mota (Org.), <i>Brasil em perspectiva</i> . São Paulo: Difel, 162-226. |
| Souza, M. C. Campelo de                   | 1990 | <i>Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)</i> . São Paulo: Alfa-Omega.  |
| Vianna, Luiz Werneck                      | 1989 | «Questão nacional e democracia: o ocidente incompleto do PCB», <i>Revista Novos Rumos</i> , 8/9, 149-194.  |
| Weffort, Francisco C.                     | 1980 | <i>O populismo na política brasileira</i> . Rio de Janeiro: Paz e Terra.   |
| Weffort, Francisco C.                     | 1994 | <i>Qual democracia?</i> São Paulo: Cia. das Letras.  |