

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

FELIPE DEMIAN SIQUEIRA DE MELLO

**REPRESENTAÇÃO E COOPTAÇÃO POLÍTICA:
DIMENSÕES HISTÓRICAS DO SISTEMA
PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

**POUSO ALEGRE – MG
2018**

FELIPE DEMIAN SIQUEIRA DE MELLO

**REPRESENTAÇÃO E COOPTAÇÃO POLÍTICA:
DIMENSÕES HISTÓRICAS DO SISTEMA
PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo.

POUSO ALEGRE – MG
2018

FICHA CATALOGRÁFICA

M455r MELLO, Felipe Demian Siqueira de Mello
 Representação e Cooptação Política: Dimensões Históricas do
 Sistema Partidário Brasileiro. / Felipe Demian Siqueira de Mello. Pouso
 Alegre: FDSM, 2018.
 104p.

 Orientador: Eduardo Henrique Lopes Figueiredo
 Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito do Sul de Minas,
 Curso de Graduação em Direito.

 1. Democracia representativa. 2. Participação. 3. Representação
 política. 4. Cooptação política. 5. Sistema partidário. I Figueiredo,
 Eduardo Henrique Lopes. II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Curso
 de Graduação em Direito. III Título

CDU 340

FELIPE DEMIAN SIQUEIRA DE MELLO

REPRESENTAÇÃO E COOPTAÇÃO POLÍTICA: DIMENSÕES HISTÓRICAS DO
SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da aprovação 27/09/2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo
Orientador
Faculdade de Direito do Sul de Minas

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a)
Instituição

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a)
Instituição

POUSO ALEGRE – MG
2018

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela vida e por chegar nesse momento.

Aos meus pais, Ariostato de Mello Júnior e Glecilene Siqueira de Mello, pelo amor e por toda dedicação despendida, enfrentando juntos tantas dificuldades para que eu pudesse chegar até aqui.

À Isabela, pelo amor, inspiração e incentivo durante a caminhada.

Ao Professor Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo, que acompanhou o desenvolvimento deste trabalho e pela confiança em mim depositada ao me orientar nesta pesquisa.

Ao amigo Dr. Cleiton Luis Chiodi, pelo incentivo e compreensão durante a etapa final, mas não menos árdua, da realização deste trabalho.

Aos demais familiares e amigos, que me apoiaram em todos os momentos.

Aos professores e funcionários da Faculdade de Direito do Sul de Minas, pela competência e dedicação no trabalho que realizam.

RESUMO

A presente pesquisa surge da ideia de que existe uma crise de representação política no Brasil, consubstanciada na limitação e decadência de algumas instituições democráticas. O voto pode ser lido como uma barreira à participação, na medida em que privilegia uma única forma de ação, afastando o cidadão das decisões políticas após a sua realização. Os partidos políticos parecem ser inautênticos, desprovidos de ideologias consistentes e sem vínculos com a sociedade civil. O elevado número de denúncias por práticas de corrupção envolvendo lideranças políticas, contribui para fomentar um péssimo geral em relação à política brasileira. Com estas motivações, coloca como objeto os partidos e políticos, e, como objetivo, responder se a descrença partidária é justificável, historicamente, almejando firmar qual o tipo de relação que o sistema partidário estabelece entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, se o sistema partidário contribui para a efetividade da participação política dos cidadãos e se o sistema partidário exerce representação política. Para responder estas indagações, parte de duas interpretações históricas que tratam da intermediação realizada pelo sistema partidário entre a sociedade civil e o Estado. Estabelece a primeira delas, como modelo ideal, como sendo a representação política, na qual os partidos políticos realizam a articulação de interesses de grupos e classes, de baixo para cima, buscando influir, dirigir ou comandar as estruturas do Estado. Utilizando como base as obras do autor Simon Schwaztman, descreve a teoria da cooptação política, no qual vigora um modelo de Estado centralizado, que se utiliza de mecanismos patrimoniais para comprar, incorporar ou agregar a participação política de alguma forma, criando vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças emergentes, conduzindo o sistema partidário, de cima para baixo, e inviabilizando a representação política. Emprega ambos os modelos para realizar uma análise dos sistemas partidários brasileiros, que se constituíram ao longo do período compreendido entre 1822 a 1988, utilizando o método histórico com a operação de análise dos dados, a heurística através do procedimento de pesquisa bibliográfica e documental e, ao fim, a hermenêutica, consistente na interpretação dos dados, para estabelecer em que medida as informações obtidas respondem as questões inicialmente levantadas. Conclui que, historicamente, o sistema partidário brasileiro manteve, em predominância, as práticas de cooptação política, não tendo sido configurado como um canal efetivo de representação política.

Palavras-Chave: Democracia representativa. Participação. Representação política. Cooptação política. Sistema partidário.

ABSTRACT

The present research arises from the idea that there is a crisis of political representation in Brazil, consubstantiated in the limitation and decay of some democratic institutions. Voting can be read as a barrier to participation, in that it privileges a single form of action, removing the citizen from political decisions after it has taken place. Political parties appear to be inauthentic, devoid of consistent ideologies and without ties to civil society. The high number of complaints about corruption practices involving political leaders contributes to a very bad general relation to Brazilian politics. With these motivations, it places parties and politicians as an object, and, as an objective, to answer if party disbelief is justifiable, historically, aiming to establish what type of relationship the party system establishes between civil society and the Brazilian State, if the party system contributes to the effectiveness of citizens' political participation and whether the party system exercises political representation. To answer these questions, it starts from two historical interpretations that deal with the intermediation carried out by the party system between civil society and the State. It establishes the first of these, as an ideal model, as the political representation, in which political parties perform the articulation of interests of groups and classes, from the bottom up, seeking to influence, direct or command the structures of the State. Based on the works of Simon Schwaztman, he describes the theory of political co-optation in which a centralized state model is used, which uses patrimonial mechanisms to buy, incorporate or aggregate political participation in some way, creating dependency bonds between the holders of power and the emerging leaderships, leading the party system from top to bottom, and making political representation unfeasible. It uses both models to perform an analysis of Brazilian party systems, which were constituted over the period from 1822 to 1988, using the historical method with the operation of data analysis, heuristics through the procedure of bibliographic and documentary research and, finally, hermeneutics, consisting of the interpretation of the data, to establish the extent to which the information obtained answers the questions initially raised. It concludes that, historically, the Brazilian party system maintained, in predominance, the practices of political cooptation, not being configured as an effective channel of political representation.

Key-words: Representative democracy. Participation. Political representation. Political cooptation. Party system.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PRF – Partido Republicano Federal

PRM – Partido Republicano Mineiro

PRP – Partido Republicano Paulista

PSD – Partido Social Democrático

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

UDN – União Democrática Nacional

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDC – Partido Democrata Cristão

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PSP – Partido Social Progressista

PPB – Partido Proletário do Brasil

PST – Partido Social Trabalhista.

PRT – Partido Rural Trabalhista

PRP – Partido de Representação Popular

PR – Partido Republicano

PL – Partido Libertador

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PDS – Partido Democrático Social

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Popular Partido Popular

PDC – Partido Democrático Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PL – Partido Liberal

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. FORMAÇÃO POLÍTICA MODERNA	13
1.1. Representação política medieval e seus “corpos”	13
1.2. Representação política e modernidade	17
1.3. Democracia dos antigos e dos modernos.....	26
1.4. Democracia e representação: uma adaptação necessária.....	29
1.5. A luta pela democracia política	33
1.6. Representação política de interesses.....	37
1.7. Cooptação política	41
2. OS EMBRIONÁRIOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS	44
2.1. O Imperador impera, governa e administra (1822-1889).....	44
2.2. A política dos governadores (1889-1930)	54
2.3. A descrença partidária (1930-1937)	62
2.4. A cooptação sem partidos políticos (1937-1945).....	67
3. OS PARTIDOS DE ESTADO	71
3.1. O pluripartidarismo cooptativo (1945-1964).....	71
3.2. O sistema bipartidário e a modernização brasileira (1964-1974).....	79
3.3. A desilusão democrática e “Constituinte constituída” (1974-1988)	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
REFERÊNCIAS	96

INTRODUÇÃO

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos” (BRASIL, 1988). Este é o princípio basilar do Estado Democrático de Direito, consistente na participação do povo na coisa pública, conforme preceitua o parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal, de 1988. Sabe-se que, salvo algumas exceções de democracia direta, como o referendo e o plebiscito, o processo eleitoral, através da escolha de representantes, ocupa o ponto central na democracia como mecanismo de efetivação desse princípio.

Atualmente, nos parece que a representação política passa por um momento de crise, principalmente quando se nota a limitação e a deterioração das instituições democráticas. Por exemplo, o sufrágio, consistente no direito de todo cidadão escolher um representante para exercer o poder em seu nome, pode ser interpretado, por incrível que pareça, como uma barreira à participação, na medida em que o voto se consolidou como o único instrumento de intervenção do cidadão nas questões políticas, privilegiando uma forma de ação em detrimento de outras. A participação do cidadão “comum” restringe-se a uma escolha entre líderes, consistindo apenas em um ato de autorização, não revogável até a ocasião de novas eleições, ou seja, o cidadão tem uma única decisão para fazer valer todas as suas convicções políticas, independentemente de todas as transformações e mudanças que podem ocorrer durante o interregno de um mandato eleitoral.

Outra instituição que pode ser citada é o partido político. Especialmente no contexto brasileiro, os partidos parecem ser inautênticos, sem enraizamento na sociedade, regidos por uma estrutura interna burocrática e inacessível, compostos de membros sem compromissos ideológicos, sempre a mercê dos ganhos eleitorais e da personalização dos candidatos.

Os novos meios de comunicação agravam esses problemas, proporcionando uma perda do contato dos eleitores com os partidos políticos, pois os candidatos se comunicam diretamente com os cidadãos por esses meios, dispensando a mediação partidária.

As campanhas acabam por serem focadas na personalidade e os recursos são gastos com propagandas nos meios de comunicação e com pesquisas de mercado. Os projetos e ideias são lançados de acordo com estas pesquisas, ocasionando em um abandono de ideologias consistentes pelos partidos e contribuindo para a sua decadência e descrédito como instituição democrática representativa.

A crise da representação política parece estar presente ainda, quando se nota o grande número de denúncias de práticas de corrupção em órgãos públicos, envolvendo lideranças

políticas, formando uma espécie de pessimismo geral em relação à política brasileira. Essa ideia pode ser notada no discurso comum, consistente no sentimento de não se sentir politicamente representado e da falta de confiança nos partidos políticos existentes.

Daí advém os clamores pela democracia direta e participativa. Os poderes de fato criam espaços autônomos de produção de interesses, deslocando o campo da representação para a sociedade civil, onde grupos sociais passam a se auto-organizar e a criar identidade. Estas propostas de participação, não institucional, se revelam em manifestações, petições, boicotes do consumidor, greves não oficiais, ocupação de prédios e fábricas.

A valorização e a expansão destas organizações, exclusivamente na sociedade civil, simbolizam e expressam a crise dos partidos, que se transformam em agrupamentos sem identidade, rodeados de movimentos sociais cujas características e dinâmica não compreendem. A importância das instituições políticas é reduzida e aumenta-se a crença na existência de uma sociedade civil sem o Estado.

Tomadas essas considerações, é possível estabelecer que as instituições democráticas passam por um momento de crise. Buscar soluções para o problema da representação revela-se essencial para a efetividade do princípio democrático de participação do povo na coisa pública.

O caminho então seria reconhecer o fracasso das instituições democráticas e optar por uma participação exclusivamente não institucional?

Apesar da importância dessas formas de organização, acreditamos que esse caminho não deve ser tomado como forma exclusiva de concretização da soberania popular. Essas propostas deixam de notar um fato importante: a desqualificação da política eleitoral e representativa, em face de espaços autônomos, deslegitima e deixa de procurar soluções para as instituições e para a principal possibilidade de intervenção do cidadão nas questões públicas, fomentando o desprezo pela representação política.

Grupos e organizações sociais articulam e promovem diferentes interesses parciais, setoriais, de classes, culturais, religiosos, regionais e locais. Entretanto, à medida que as organizações da sociedade civil ganham aderentes e crescem em complexidade, acabam se vendo no dilema de tornar-se um partido político ou não conseguirem acesso às principais arenas de decisão que dirigem a vida democrática.

De uma forma geral, os partidos políticos têm a função de agregar os interesses, as posições e as escolhas dos cidadãos, transportando-os para o cenário da representação política, sendo, indispensáveis para tal, pois, como afirma Hans Kelsen (2000, p. 40) “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”.

Por tais razões, mesmo com toda a descrença e desvalorização, tomaremos os partidos políticos como instituições essenciais e principais no que se refere ao processo de expressão de demandas da sociedade em relação ao Estado e o elegemos como foco de análise deste trabalho.

A nossa pesquisa reside em analisar, historicamente, a dinâmica partidária própria de um país como o Brasil, buscando responder as seguintes questões: qual o tipo de relação que o sistema partidário estabelece entre a sociedade civil e o Estado brasileiro? O sistema partidário contribui para a efetividade da participação política dos cidadãos? O sistema partidário exerce representação política?

Para responder estas indagações, vamos partir de duas interpretações históricas que tratam da intermediação realizada pelo sistema partidário entre a sociedade civil e o Estado. Iremos utilizar o método histórico com a operação de análise dos dados. A heurística será realizada através do procedimento de pesquisa bibliográfica e documental. E, ao fim, a hermenêutica, consistente na interpretação dos dados, será nosso guia para estabelecer em que medida as informações obtidas respondem as questões inicialmente levantadas.

No primeiro capítulo, os marcos teóricos serão construídos, utilizando-se de delimitação de fatos, processos históricos e teorias que contribuíram para a formação de duas interpretações sobre os partidos políticos.

Em linhas gerais, firmamos que o sistema feudalista, descentralizado por excelência, permitiu o surgimento e o desenvolvimento de poderes locais. Entre eles, uma classe que habitava os burgos da idade média e praticavam a atividade comercial, conhecida como burguesia. Movida por ideias de liberdade e igualdade, a burguesia obteve êxito em derrubar o regime absolutista, alcançando o poder político, no século XIX. O alçar dessa classe no poder acarretou em diversas transformações econômicas, fazendo surgir o seu contraponto, uma classe trabalhadora organizada, que passou a buscar o direito de participar da ordem política.

A essência dessa explicação reside em uma concepção de luta de polarização de classes e o conceito de representação corresponde a este tipo de articulação de interesses de vontades, de baixo para cima, buscando influenciar, dirigir ou mesmo comandar a sociedade política. O partido político, neste modelo, situa-se na representação de grupos, de classes em conflito, onde se busca estabelecer uma conexão entre um evento político e um segmento social (SCHWARTZMAN, 1970, p. 11).

Contemporaneamente, a sociedade é diversificada, complexa e cada vez mais fragmentada para ser dividida em duas classes, razão pela qual, quando se fala em representação política, a ideia vai além de uma representação da classe proletária ou burguesa,

referindo-se a uma representação em torno de qualquer segmento de interesse advindo do meio social.

Esse é o objetivo ideal, do ponto de vista democrático, com o qual modernamente surgiram os partidos políticos, como a organização coletiva capaz de agregar uma vastidão de pessoas em torno de alguns princípios e interesses, expressar, organizar e efetivar a participação política, buscando ocupar os cargos públicos para fazerem valer as suas convicções políticas.

Além de uma face voltada para a sociedade, o partido interage com o nível político institucional, entrando em cena questões que caracterizam a expansão e o funcionamento da máquina estatal, considerando a preeminência do Estado sobre a sociedade civil. O autor Simon Schwartzman se insere nesta tradição de análise. Através da obra “As bases do autoritarismo brasileiro” (2015), Schwartzman estabelece um modelo que trata o Estado e as relações com a sociedade de maneira distinta no que se refere à tradição da representação política, desenvolvida nas democracias ocidentais europeias e norte-americana.

Seguindo a linha teórica de Max Weber, parte Schwartzman (2015) da ideia de que não foram todos os países que utilizaram o sistema feudalista e, onde não teve feudalismo, predominou um Estado centralizado que realiza uma dominação patrimonial, onde não há divisões nítidas entre as esferas da atividade pública e privada, sendo os bens públicos tratados como parte integrante do patrimônio pessoal do chefe político.

Quando este Estado predomina, o desenvolvimento da burguesia, do proletariado, de grupos e de associações autônomas é inibido, sendo incorporadas as novas lideranças políticas. O patrimonialismo fornece os meios para comprar ou, de alguma forma, agregar esses esforços de participação, de tal maneira que sejam estabelecidos vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças emergentes, ocorrendo o que Schwartzman (2015, p. 61) denomina de “cooptação política”. Assim, a expressão “cooptação política”, é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente e controlada.

Este sistema de cooptação pode se prolongar nas estruturas partidárias, passando as mesmas a serem organizadas e conduzidas de cima para baixo, inviabilizando o sistema partidário em sua acepção estrita e ideal, enquanto elos de representação política entre segmentos e o Estado.

Representação e cooptação política serão os modelos teóricos que vão nos guiar em nossa análise histórica sobre o sistema partidário do Brasil.

A análise do Estado brasileiro, como patrimonial, possui uma tradição assentada em Raymundo Faoro (2000) e em Simon Schwartzman (2015), razão pela qual vamos utilizá-los como autores base. A nossa contribuição consiste em utilizar desse paradigma para uma leitura especificamente dos sistemas partidários que se estruturam ao longo da formação do Brasil, em um recorte temporal que vai de 1822 a 1988.

No segundo e terceiro capítulos, iremos analisar o sistema partidário brasileiro do período compreendido entre 1822 a 1945 e 1945 a 1988, respectivamente, onde as diversas formas de governo, que tenham sido adotadas ao longo dos lapsos temporais mencionados, serão divididas em subitens, apenas como forma de organização, sem desconsiderar as (des)continuidades porventura existentes.

O primeiro passo será estabelecer a origem dos partidos políticos que funcionaram no período, pois o processo de formação de um partido é essencial para saber se o mesmo foi criado e revestido de características de representação política ou de cooptação.

Tratando-se de investigar traços de cooptação no sistema partidário brasileiro, não se pode deixar de avaliar os aspectos constitucionais da ordem política, na medida em que o Estado pode e se utiliza de aspectos normativos como forma de controlar, moldar e inibir ou incentivar a atuação destas instituições. Desta forma, tratando-se de dados passíveis de fornecerem elementos para as respostas das questões levantadas, também serão analisadas as implicações do direito constitucional no sistema partidário.

Seguindo, será avaliada a atuação dos partidos políticos durante o período de sua existência, buscando estabelecer se os mesmos sofreram mutações ou alterações ao longo do tempo, que tenham o condão de alterar as constatações feitas quando de seu surgimento ou se, de forma diversa, permaneceram da forma como foram constituídos.

Ao final, poderemos interpretar os dados e responder em que medida o sistema partidário foi representativo ou cooptativo e, por conseguinte, solucionar os problemas levantados inicialmente.

O objetivo não é realizar um estudo específico sobre cada partido e tão pouco responder de forma categórica se o sistema partidário é representativo ou cooptativo de forma genuína. A nossa intenção é de caráter geral, buscando pesquisar e interpretar as principais características de representação e cooptação política no sistema partidário, firmando evidências e concluindo pela preponderância de um ou de outro modelo.

1. FORMAÇÃO POLÍTICA MODERNA

1.1. Representação política medieval e seus “corpos”

A palavra “representação” do ponto de vista linguístico possui o significado de “substituir” ou “agir no lugar de alguém ou alguma coisa”. Representar é possuir certas características que espelham ou reproduzem as dos sujeitos ou as dos objetos representados. É colocar em cena uma presença que não se apresenta a não ser de forma mediada (COSTA, 2010, p. 142).

Na filosofia em sentido conexo, representação apresenta-se como conter semelhança:

Vocábulo de origem medieval que indica *imagem* ou ideia [...] ou ambas as coisas. O uso desse termo foi sugerido aos escolásticos pelo conceito de conhecimento como “semelhança” do objeto. “Representar algo” – dizia S. Tomás de Aquino – “significa conter a semelhança da coisa” [...]. Mas foi principalmente no fim da escolástica que esse termo passou a ser mais usado, às vezes para indicar o significado das palavras (ABBAGNANO, 2003, p. 853).

No campo político, encara-se a representação como um instrumento que estabelece uma relação entre governantes e governados ao que toca ao exercício do poder¹. Assim, a representação se oferece como um mecanismo de exercício do poder político por alguém que não pode exercê-lo pessoalmente (BOBBIO; GIANFRANCO; MATTEUCCI, 1998, p. 1102).

Decorre deste sentido que o discurso da representação está no centro da compreensão da legitimação da ordem política, na medida em que ela problematiza a passagem da multiplicidade anárquica dos indivíduos à unidade de um ordenamento, colocando em jogo a parte e o todo.

Sendo a representação ligada à constituição de uma ordem política e como um mecanismo de relação entre representante e representado, não é possível estabelecer um significado único para o termo, na medida em que o seu uso e conceito está atrelado, substancialmente, aos diversos contextos em que fora criado, produzido e transformado.

Desta forma, a opção que se faz é o de analisar o tema nas suas transformações histórico-conceituais, ao longo de determinados contextos que contribuíram para o entendimento que conduzirá este trabalho.

¹ “Poder” aqui utilizado em seu sentido genérico como “uma relação na qual a vontade tem capacidade de produzir os efeitos desejados” (MOREIRA NETO, 1992, p. 99).

² “Corporação” designa uma instituição cujos membros compartilham o mesmo denominador, a mesma

A representação como legitimação da ordem política, foi primeira pensada e desenvolvida nos parlamentos medievais. O contexto histórico indica as razões da criação do parlamento. A Europa foi envolta pelo fenômeno do feudalismo, uma forma de organização de vida social ligada à situação patrimonial, especialmente no que tange à propriedade. Os camponeses viviam sob a exploração e supervisão do proprietário da terra, em uma unidade econômica e social, denominado de domínio. Quando o proprietário também exercia a justiça, o policiamento e a cobrança de impostos, o domínio adquiria um caráter diferente e tomava-se um mini Estado e o seu proprietário um senhor ou chefe, vitalício e hereditário, que governava os camponeses, livres e não livres, que viviam na sua terra (CAENEGEM, 2009, p. 84-86).

Feudo, portanto, era uma unidade de produção agrícola, de grande extensão territorial, comandada pelos senhores feudais mediante a aplicação de determinados institutos jurídicos: a vassalagem, quando os proprietários de terras menores ficavam a serviço do senhor feudal, em troca de proteção; o benefício, consistente em um contrato entre o senhor feudal e o chefe de família, sem patrimônio, que recebia a gleba para cultivo e era tratado como parte inseparável da terra; e a imunidade, consistente na isenção de tributos das terras sujeitas ao benefício (MORAIS; STRECK, 2014, p. 22).

Não era o rei que submetia os plebeus, mas sim os proprietários de terra. Tal situação refletia-se em uma multiplicidade de ordens e poderes, tantas quantas fossem os feudos e seus senhores, as quais concorriam entre si e também com o monarca (MORAIS; STRECK, 2014, p. 24). Deste modo, o feudalismo se caracterizou por ser uma organização descentralizada, marcada por diversas situações particulares e privilegiadas, não havendo uma política central forte e contínua (BOBBIO, 2000, p. 14).

Da descentralização da autoridade, resultou o impulso para um elemento unificador, quando da criação, pelo rei, de uma assembleia denominada cúria ou *consilium regis*, onde passaram a se reunir diversos membros da aristocracia em geral: barões, grandes proprietários, leigos e eclesiásticos. O objetivo da cúria era servir de consulta ao rei e fornecer os meios financeiros necessários para a execução de suas políticas (BOBBIO; GIANFRANCO; MATTEUCCI, 1998, p. 878).

Entretanto, o monarca não atraía para si todas as atribuições políticas, econômicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento das cidades, conhecidas como burgos, bem como as atividades comerciais que eram realizadas pelos seus habitantes, os burgueses (BOBBIO; GIANFRANCO; MATTEUCCI, 1998, p. 119-120). As cidades foram se tornando cada vez mais autônomas, ao ponto de alguns reis serem obrigados a partilhar o poder com ela ou

mesmo abdicar do seu uso em favor das últimas. Com o desenvolvimento dos burgos e da economia, um maior número de delegados da fidalguia rural e da burguesia urbana, em ascensão, passaram a intervir e participar das reuniões da cúria, ampliando a representação dessa instituição. Gradualmente, o órgão passou a ser constituído de organismos de caráter profissional e especializado e desenvolveu uma maior autonomia em face do poder do rei (CAENEGEM, 2009, p. 104, p. 112).

O aumento do poder da cúria levou a um choque frente ao poder régio, que viu na necessidade de vincular as suas decisões aos poderes periféricos e obter os consensos para realizar as suas propostas, um obstáculo e uma limitação ao exercício de seus poderes, sobretudo, diante da dificuldade em compor os interesses.

Nessa conjuntura, os poderes periféricos buscaram conservar seus privilégios e controlar o uso que o rei fazia de suas contribuições financeiras. É neste embate que a cúria vai desenvolver poderes de moderação e controle, deixando de ser apenas um órgão de assistência e conselho para se tornar um parlamento. Essa mutação é perceptível em todos os países da Europa Continental durante os séculos XII a XIV (BOBBIO; GIANFRANCO; MATTEUCCI, 1998, p. 878).

Na Inglaterra, no século XIII, o rei Henrique III, empreendia uma política expansionista com o objetivo de tornar seu irmão rei da Sicília. Essa política se apresentou muito onerosa aos súditos ingleses, gerando descontentamento e reações, razão pela qual foi nomeada uma comissão de vinte e quatro pessoas (doze designadas pelos barões e doze pelo rei) para escolher os membros do parlamento que efetuariam mudanças na administração (MACLEOD, 1922, p. 170).

Já nesta época, o parlamento era composto de um sistema bicameral, sendo a Câmara dos Lordes uma continuação da antiga cúria, integrada por aristocratas; e a Câmara dos Comuns, constituída pelos representantes eleitos da *gentry*: pequenos proprietários e representantes da burguesia, no sentido de habitantes dos burgos (CAENEGEM, 2009, p. 109-110).

Na França, o parlamento surgiu em 1302, com o nome de Estados Gerais. O primeiro Estado composto de representantes da nobreza, o segundo formado pelos representantes do clero e o terceiro Estado reunindo os representantes da burguesia. Suas funções eram consultivas e deliberativas, consistindo em anuir com as solicitações de recursos por parte do rei e opinar politicamente (CAENEGEM, 2009, p. 110-111).

Nesses parlamentos, regeu uma aplicação particular do princípio da representação, no qual o parlamento é o órgão central e recebe as reivindicações coletivas, delas se servindo na

tomada de decisões (BOBBIO, 1986, p. 43). Além disso, o parlamento se justificava através de uma ideia de representação política intrinsecamente ligada à constituição societária da época. Como dito, tratavam-se de sociedades descentralizadas e divididas, razão pela qual a desigualdade era encarada como a própria ordenação da sociedade:

Para o jurista ou para o teólogo medieval, ao contrário, é a própria realidade que se apresenta como essencialmente ordenada: o ser é composto de entes ontologicamente diferenciados e hierarquicamente dispostos. Deus, os anjos, os homens, os seres animados; o imperador, o vassalo, o servo; são degraus de uma mesma pirâmide: tanto o cosmo como a sociedade humana subsistem enquanto dispostos segundo uma estrutura desigual e hierárquica, culminando em um vértice (COSTA, 2010, p. 146).

O discurso que move a época é a metáfora do corpo: a ideia de sociedade constituída de diversos membros, diferenciados e hierarquizados. Cada órgão é composto de uma multiplicidade de sujeitos, que manifestam um sentimento de pertencimento e compreendem a desigualdade como intrínseca à organização e o bem comum como inerente à unidade do corpo (COSTA, 2010, p. 146).

Assim, a representação política medieval fundamenta-se na convicção de que as partes são formações orgânicas, cada qual com suas qualidades, indispensáveis à unidade do corpo. A parte compõe o todo e pertence a ele numa relação que não pode ser desfeita. Com isso, a parte do corpo hierarquicamente superior, o parlamento, assume um valor representativo em relação ao todo (COSTA, 2010, p. 147-149).

Não deve haver confusão entre a ideia geral de representação com a relação de mandato. O parlamento como uma parte do todo representa o todo, mas a relação estabelecida entre o eleitor e o membro do parlamento é de natureza diversa. Conforme aponta Norberto Bobbio (2000, p. 36), nas sociedades do medievo, onde vigoravam os estamentos, a escolha do representante era baseada nos interesses de uma determinada corporação². O representante recebia um mandato vinculado de seus eleitores, por isso também era chamado de delegado e seu dever era defender os interesses daqueles que o escolheram, sob pena de perda do mandato.

² “Corporação” designa uma instituição cujos membros compartilham o mesmo denominador, a mesma ocupação, regulada pelo poder público, dotada do monopólio de representação de seus membros e de todos os colegas da mesma atividade (SANTOS, 2007, p. 18).

1.2. Representação política e modernidade

O sistema feudalista descentralizado possibilitou o desenvolvimento das cidades e da classe burguesa e a ocorrência de uma série de transformações, culminando na revolução comercial. A moeda passou a ser utilizada, iniciaram-se as navegações voltadas para as transações de especiais e acumulação de metais preciosos, passando a predominar o mercado sobre a produção de subsistência. Nas palavras de José Luis Bolzan de Moraes e Lenio Luiz Streck (2014, p. 37).

[...] os traços que caracterizam a nova economia, cujos agentes produzem para mercados cada vez mais distantes e anônimos e se articulam entre si através de vínculos contratuais universalistas, abstratos e impessoais – o salário, a compra e venda em geral, o mercado de trabalho – ao mesmo tempo em que adotam largamente não apenas o sistema monetário, como também instrumentos mais refinados (tais como a letra de câmbio), mas altamente abstratos, como expressão da circulação de riqueza. Tais traços não existiam nas relações feudais de produção, eminentemente pessoais e concretamente orientadas e limitadas pelas necessidades básicas e espontâneas do autoconsumo local.

Durante algum tempo, coexistiram a ordem de relações feudais fixas, em que as pessoas tinham diferentes estatutos segundo sua posição de classe, e uma ordem de capitalismo mercantil, em que a importância do indivíduo residia no poder de compra, independente de sua origem social. No entanto, os sistemas eram incompatíveis e o feudalismo não era atraente para a classe em ascensão. O modelo de produção em gestação demandava um conjunto de normas, que fossem impessoais e gerais, que desse a segurança e a garantia necessária para que a classe burguesa pudesse comercializar e produzir riquezas mediante regras determinadas. Tal pretensão não era encontrada no sistema feudal, onde o senhor era proprietário dos meios administrativos, desfrutando isoladamente do produto da cobrança de tributos, aplicando sua própria justiça e tendo seu próprio exército (MORAIS; STRECK, 2014, p. 23, p. 36).

Além do desenvolvimento do comércio, outros fatores contribuíram para a completa desestruturação do sistema feudal, destacando-se as revoltas dos camponeses contra a exploração, o enfraquecimento do poder da nobreza feudal e o desaparecimento gradual da servidão. Todas essas circunstâncias possibilitaram o fortalecimento da autoridade do rei e a concentração de poder que viria em seguida (COTRIM, 2003, p. 165).

O processo de concentração e centralização do poder pelos reis, em um determinado território, ocorreu através da monopolização de institutos e serviços essenciais para a

manutenção da ordem. O Direito, como ditado de leis válidas para toda a coletividade, como emanção da vontade do soberano e parte do aparato coativo. O poder de usar a força no interior e no exterior com exclusividade, através da criação do exército para a segunda atuação. O poder de impor e recolher tributos pelo rei e funcionários dele dependentes. Todos estes mecanismos foram utilizados como forma de efetivo exercício do poder real (MORAIS; STRECK, 2014, p. 34).

Não demorou para que as cidades perdessem autonomia perante os Estados Nacionais. Escreve Max Weber (2004, p. 521-522).

De forma completamente diferente, desenvolveu-se o destino da cidade da época moderna. Também aqui perdeu ela, gradativamente, a autonomia administrativa. A cidade inglesa dos séculos XVII e XVIII nada mais era que uma aglomeração de guildas, cujas funções se limitavam ao setor financeiro e ao estamental. As cidades alemãs da mesma época, com exceção das cidades autônomas do império (*Reichsstädte*), eram cidades rurais, onde tudo era decretado por parte do soberano. Nas cidades francesas, este desenvolvimento já havia começado mais cedo. As cidades espanholas foram submetidas por Carlos V na rebelião dos Comuneros, as italianas encontravam-se nas mãos da *signoria*, e as russas nunca haviam ascendido à liberdade das cidades ocidentais. Tirou-se às cidades a soberania militar, a judicial e a industrial. Formalmente, não se mudou nada, em regra, nos direitos antigos, mas de fato as cidades foram privadas de sua liberdade, na Época Moderna, do mesmo modo que aconteceu na Antiguidade, ao estabelecer-se o domínio romano. Mas, diferentemente daquela época, caíram sob o poder dos Estados Nacionais que se encontravam numa luta de concorrência incessante.

Além disso, o empreendimento aquisitivo capitalista passou para a área política e o Estado tornou-se um empresário capitalista, empreendendo uma política econômica exterior baseada no princípio de comprar o mais barato possível e de vender mais caro. Esta prática, conceituada como mercantilismo, contribuiu para a formação de uma potência estatal moderna, através da alta das receitas principescas e aumento da capacidade tributária da população (WEBER, 2004, p. 523).

Estas profundas transformações nos meios de produção de riqueza, a partir daí marcados essencialmente pelo mercantilismo, com a centralização do poder e a formação dos Estados Nacionais, decretou o fim do sistema feudalista. Quando isto ocorreu, a relação de forças entre o poder do rei e os parlamentos medievais tomaram contornos peculiares.

Os reis adquiriram um poder ilimitado, não se submetendo a qualquer jurisdição supranacional ou às leis internas. Sua vontade tornou-se a norma vigente. Deixaram de existir os antigos privilégios de particulares, na medida em que o rei podia outorgar ou revogar direitos adquiridos de acordo com a sua vontade. Em suma, os bens e os súditos se tornaram propriedades do poder régio e, nesta centralização do poder, as assembleias parlamentares

caíram em uma situação de inferioridade (BOBBIO; GIANFRANCO; MATTEUCCI, 1998, p. 878), (CAENEGEM, 2009, p. 119).

A contestação deste modelo se deu em épocas diferentes e de diversas formas na Europa. O caso da Inglaterra se revela peculiar, na medida em que o parlamento foi o “cavalo de batalha” utilizado contra a monarquia, o que gerou novas ideias no que toca à representação política desta instituição.

Eis o contexto. Carlos Stuart foi educado nas doutrinas do direito divino que defendiam o poder absoluto dos reis. Assim que assumiu o trono, em 1625, tomou diversas medidas despóticas, dissolvendo duas reuniões do parlamento. Lançou mão ainda de diversos meios de extorquir dinheiro dos súditos, como empréstimos forçados e benevolências (MACLEOD, 1922, p. 170; CAENEGEM, 2009, p. 137).

Para combater a crescente oposição a estas medidas, eram efetuadas prisões arbitrárias e julgamento em tribunais de jurisdição especial, criados pelo rei. Assim, os Stuarts entraram em colisão com duas grandes correntes de opinião na Inglaterra do século XVII. Uma de inspiração política, querendo defender o Parlamento e o *common law* e, outra, de inspiração religiosa, pois a Igreja Anglicana³ era o principal suporte do absolutismo monárquico (CANFORA, 2007, p. 56).

Apesar do embate, o poder monárquico não queria extinguir o parlamento e nem este queria destituir o rei, o que se buscava era estabelecer um equilíbrio, com a manutenção do governo misto. Nesta situação conflituosa, para defender a sua prevalência, o parlamento precisava justificar a sua soberania e o fez através da representação política.

A representação no medievo ligava-se à ideia da ordem social estruturada e organizada. No século XVII, o discurso era exatamente o contrário⁴. A sociedade era tida como desorganizada e precisava ser ordenada e a chave para isto era a representação parlamentar. Escreve Pietro Costa (2012, p. 61) que a sociedade desorganizada passou a ser representada por um órgão autêntico dos interesses do povo: o parlamento.

A situação chegou a um impasse quando a Escócia se rebelou contra a Inglaterra em 1639 e o rei se viu forçado a recorrer ao parlamento para conseguir subsídios para a guerra. O parlamento tentou usar da dependência financeira do rei para reestabelecer o equilíbrio entre os dois poderes. Como nem o rei e nem o parlamento cederam, ocorreu a guerra civil em

³ “Os chamados puritanos, opunham-se à doutrina da Igreja da Inglaterra e pretendiam purificá-la, embasados nas ideias da revolta luterana contra Roma no século anterior, acreditando numa Igreja disciplinada, incompatível com a forma de vida luxuosa da corte, que ofendia o seu próprio estilo de vida sóbria” (CANFORA 2007, p. 56).

⁴ Esta mudança de paradigma na interpretação da ordem muito se deve as teorias jusnaturalistas, como se verá a seguir.

1642, envolvendo não só a Inglaterra, mas também a Escócia e a Irlanda (CAENEGEM, 2009, p. 143-144).

O exército, chefiado por Oliver Cromwell, saiu vitorioso e o rei, Carlos I, foi condenado à morte e executado em 1649, marcando a primeira execução pública de um rei na Europa moderna. Em 04 de janeiro de 1649, o parlamento promulgou um decreto tido como o princípio da representação política parlamentar:

“O povo é, por vontade de Deus, a fonte de todo e qualquer justo poder. Os comuns da Inglaterra, reunidos no Parlamento, foram escolhidos pelo povo e representam-no, por isso, são o poder supremo desta nação. Qualquer coisa estabelecida ou declarada pelos Comuns, no Parlamento reunido, tem a força de lei, e todo o povo da nação é obrigado a respeitá-la, mesmo que o consenso do rei e da Câmara dos Lordes não tenha sido obtido” (CANFORA, 2007, p. 55).

Estabeleceu-se o que Robert Alan Dahl (2012, p. 39) denomina de república aristocrática, inserida no plano descritivo da representação, na qual a ênfase da solução situa-se no governo misto, onde a monarquia representa o interesse de um, a câmara alta aristocrática o interesse de poucos e a câmara baixa comum representa os interesses dos muitos.

Ainda neste contexto, houve uma mudança de paradigma no que se refere às teorias prescritivas da representação política. Esta mudança ocorreu através das ideias jusnaturalistas, tendo como um de seus principais expoentes Thomas Hobbes.

Ao contrário de uma sociedade naturalmente organizada, Hobbes defendeu a concepção de uma multidão em desordem. Segundo o autor (1979, p. 74), os homens no estado de natureza são essencialmente iguais. As faculdades do corpo não são tão díspares a ponto de um ser humano ter algum direito natural sobre outro que este também não possa ter. As faculdades do espírito também são equivalentes nos homens, pois as aparentes diferenças de inteligência se dão em razão apenas da experiência ou do tempo que cada um se dedica a uma atividade.

No estado de natureza, os homens buscam a sua própria conservação e podem ter tudo aquilo que conseguirem ter, pois a sua força e astúcia só encontra barreira nas mesmas capacidades de outra pessoa. Assim, os homens vivem em uma guerra de todos contra todos, onde o homem é inimigo de todo homem (HOBBS, 1979, p. 75).

Neste passo, argumenta Pietro Costa (2010, p. 150), rompe-se o discurso medieval da representação, sustentado por uma ideia de ordem existente desde sempre. O homem no

estado de natureza é desvinculado de qualquer pertencimento e se move apenas pelo seu impulso de conservação.

O indivíduo no estado de natureza possui autoridade sobre as suas ações, é o autor de seus atos e ele pode renunciar a seus direitos e formar um contrato com os outros homens. Quando isso ocorre, o homem confere o seu direito de ação a outra pessoa, ele transfere a autoridade para outro agir em eu nome. Assim, para Hobbes (1979), representar é agir com autoridade, em nome de outra pessoa, com fundamento na concessão realizada. Quando todos os homens, no estado de natureza, cedem a sua autoridade a uma só pessoa, é criada uma unidade que representa a todos:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defende-los das invasões dos estrangeiros e das injurias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens (HOBBS, 1979, p. 105).

O contrato social se realiza na autorização de todos os membros em criar um soberano, passando a existir somente enquanto representados por ele. Todos os súditos transferem seus direitos ao soberano que detém o poder de agir em nome de todos e, portanto, representa todos. Com isso, o soberano é fundado na representação e a cada um pertence todas as ações praticadas pelo representante (HOBBS, 1979, p. 98).

Hobbes tinha a sua preferência pelo governo monárquico, mas o autor admitia que o soberano poderia ser uma assembléia (COSTA, 2010, p. 152). Neste sentido, pode-se dizer que as ideias dos revolucionários ingleses, do século XVII, estavam em consonância com as de Hobbes, na medida em que se defendia a soberania parlamentar como um poder autossuficiente e completo, tendo o povo como sua fonte.

O resultado deste movimento empregado na Inglaterra é o alçar do parlamento como uma instituição autônoma de tomada de decisões. Esta base dá azo a um processo contínuo de independência do parlamento em relação aos eleitores, através da teorização das ideias de mandato livre e valorização da declaração de vontade do cidadão, através do voto.

Esta fundamentação foi retomada na Inglaterra por Edmund Burke (2012), no século XVIII, realizando a defesa do mandato livre. Burke (2012) foi membro do parlamento inglês

e, em 1774, foi eleito pela circunscrição de Bristol, pronunciando um discurso histórico em que problematizou o significado da representação e o vínculo que deve existir entre o representante e o representado, realizando um debate com o candidato Matthew Brickdale, que defendia a ideia de que os representantes deveriam seguir as instruções coercitivas dos eleitores.

Burke (2012, p. 100) afirma para seus eleitores que se um governo fosse uma questão de vontade seriam as deles que deveriam prevalecer, mas um governo não é uma questão de vontade. Um governo é uma questão de razão e de julgamento, que é construído através de um debate livre, onde a confiança depositada no representante consiste em usar de sua consciência e maturidade para decidir sobre os temas que lhe são propostos. Segue-se que uma deliberação no Parlamento, onde o representante já tenha constituído previamente o seu julgamento, não é uma deliberação racional e, por tal razão, o representante não é um defensor de interesses particulares daqueles que o elegeram.

A cidade de Bristol, disse o autor, faz parte de uma nação, e esta nação possui diversos interesses que se manifestam de diferentes formas e nem sempre de forma clara. O Parlamento é uma instituição da nação e, por isso, todos os interesses nacionais devem ser considerados. A função do representante consiste em guiar-se pelo bem comum, pelo interesse da totalidade, o que elimina qualquer instrução coercitiva prévia aos seus julgamentos:

O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade; em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade (BURKE, 2012, p. 101).

Como aponta Pietro Costa (2010, p. 153), a representação para Burke é incompatível com um mandato imperativo por uma razão profunda de constituição da ordem política. Segundo Costa (2010), Burke crítica o protagonismo dos sujeitos e afirma que não são estes que decidem com um ato de vontade a estrutura constitucional. A constituição é resultado de um processo lento de formação da ordem política, através da experimentação.

Essa visão de Burke pode ser vislumbrada na sua obra “Reflexões sobre a Revolução da França”, na qual o autor crítica os revolucionários franceses por tentarem criar uma ordem política ignorando a tradição:

A sciencia de construir hum Estado, ou de reformallo, e renovallo, he como toda outra Sciencia experimental, que não se ensina á priori. (*) Nem huma limitada experiência nos póde instruir em cousas de sciencia prática, pois que os tenes efeitos das causas moraes não são sempre immediatos. As vezes o que na primeira instancia he prejudicial, pode ser excelente em huma operação mais remota. Até a sua excellencia póde originar-se dos maus efeitos que ao principio produziu. As vezes acontece o contrario, pois tem-se visto planos mui plausíveis, e com princípios mui brilhantes, que depois tiveram mui vergonhosos, e lamentáveis êxitos. Nos Estados há muitas vezes algumas escuras, e quase escondidas causas, de que depende grande parte das prosperidades, ou adversidades das Nações, que alías consistem em cousas à primeira vista de pouco momento (BURKE, 1822, p. 18).

Para Pietro Costa (2010, p. 102), Burke promove um salto qualitativo na relação entre os representantes e os representados, eis que o fundamento da representação passa a residir na totalidade da nação e a função do representante expressar a voz autêntica desta coletividade, substituindo o representando.

É possível perceber o caráter antidemocrático da representação, tanto em Hobbes como em Burke, na medida em que o indivíduo escolhe um representante e depois não atua mais como sujeito político, ou seja, após a prática de um único ato, o cidadão renúncia a seu direito de participação, prática essencialmente antidemocrática, eis que a democracia, por excelência, implica na participação constante dos governados nas decisões políticas que irão conduzir suas vidas.

Mudemos de cenário para observar como a luta contra a monarquia absolutista ocorreu e como a representação política se fez presente. Na França, as causas da revolução no século XVIII, referem-se à questões sociais e econômicas. Os Estados Gerais era composto de três Estados. Os membros dos dois primeiros Estados, numericamente inferiores, detinham o monopólio das decisões políticas e representavam seus interesses particulares, usufruindo das honrarias e privilégios que os cargos lhes asseguravam. Os membros do Terceiro Estado, numericamente superiores, realizavam as tarefas árduas e necessárias para a subsistência de todos e pagavam os impostos, gerando a insatisfação crescente desta classe (CAENEGEM, 2009, p. 110).

Em um momento de crise financeira, o rei tentou criar um imposto geral sobre a propriedade para angariar fundos, tendo sido este prontamente rejeitado pelas classes privilegiadas, obrigando o rei a convocar os Estados Gerais para debater o tema, em 1789.

Um primeiro passo foi escolher os eleitores de cada Estado que teriam direito de voto. Escolhidos os representantes de cada Estado, surgiu a questão de como seriam realizadas as votações. A doutrina tradicional, embasada pela última reunião dos Estados Gerais em 1614, afirmava que a votação tinha de ser feita por Estados e não por número de representantes. Significava isto uma notável desvantagem para o Terceiro Estado, que era numericamente

superior e perderia em votos para os outros dois, podendo a minoria se impor (CAENEGEM, 2009, p. 213-214).

Foi neste contexto que Emmanuel Joseph Sieyès, teórico da Revolução Francesa, criticou a forma de votação tradicional, sob o fundamento de que a população do Terceiro Estado é imensamente superior à dos outros dois:

O Terceiro Estado pede, pois, que os votos sejam emitidos “por cabeça e não por ordem”. Estas reclamações se resumem a isso. E parece que elas alarmaram os privilegiados: eles acreditaram que só com isso já se alcançaria a reforma dos abusos. A verdadeira intenção do Terceiro Estado é a de ter nos Estados Gerais uma influência “igual” à dos privilegiados. Repito: e ele pode pedir menos? E não está claro que, se sua influência se encontra abaixo da igualdade, não se pode esperar que saia de sua nulidade política e que consiga ser alguma coisa? (SIEYÉS, 2017, p. 08).

Mas esta pretensão foi rejeitada. A não aceitação dos votos por cabeça se tornou inaceitável para o Terceiro Estado que, em 09 de julho de 1789, se proclamou como a Assembleia Nacional Constituinte. O Terceiro Estado, embasado nas ideias de Sieyès, passou a considerar-se o único representante da Nação:

Quem ousaria assim dizer que o Terceiro Estado não tem em si tudo o que é preciso para formar uma nação completa? Ele é o homem forte e robusto que está ainda com um braço preso. Se se suprimisse as ordens privilegiadas, isso não diminuiria em nada à nação; pelo contrário, lhe acrescentaria. Assim, o que é o Terceiro Estado? Tudo, mas um tudo entravado e oprimido. O que seria ele sem as ordens de privilégios? Tudo, mas um tudo livre e florescente. Nada pode funcionar sem ele, as coisas iria infinitamente melhor sem os outros (SIEYÉS, 2017 p. 03).

A Assembleia Nacional possuía o poder constituinte e é nestas circunstâncias que Sieyès vai problematizar a organização da ordem política e elaborar sua teoria da representação. O modelo do soberano representativo de Hobbes (1979) tem tons marcadamente teóricos, enquanto que Sieyès (2017) ambicionava empregar a sua teoria na política constitucional francesa. Assim, para o segundo, os sujeitos não são os homens fictícios do estado de natureza, mas são os membros reais do Terceiro Estado. De outra banda, a vontade comum não é expressa no contrato social, mas na criação da Assembleia Constituinte.

A criação da assembleia para elaborar as normas constitucionais do Estado se justifica em razão das condições territoriais e populacionais da sociedade francesa, que impediam o exercício direto da soberania. Em comunidades pequenas e primitivas, seria possível que todos os indivíduos se reunissem para formar a vontade comum, para exercer a democracia

direta, mas não era este o caso. Com isso, o “todos” da nação, só poderiam existir na Assembleia Constituinte através do mecanismo da representação:

Os associados são muitos numerosos e estão dispersos em uma superfície muito extensa para exercitar eles próprios facilmente sua vontade comum. O que fazem? Separam tudo o que para velar e prover é preciso as atenções públicas, e confiam o exercício desta porção da vontade nacional, e, conseqüentemente, do poder, a alguns dentre eles. Essa é a origem de um governo exercido por procuração (SIEYÉS, 2017 p. 29).

Como a nação não pode se reunir, ela confere seus poderes aos representantes extraordinários, pois “se ela pudesse se reunir diante de vocês e exprimir sua vontade, vocês ousariam contestá-la, porque ela faz isso de uma forma e não de outra? Aqui a realidade é tudo e a forma nada” (SIEYÉS, 2017, p. 33).

Assim, a formação da ordem política deve ser realizada, criada e, neste ponto, a representação em Sieyés possui o mesmo sentido de Hobbes, fazendo parte do processo de organização estatal e criando o soberano: um Monarca para Hobbes e uma Assembleia Constituinte para Sieyés (COSTA, 2010, p. 155).

Apesar das críticas de Burke à revolução francesa e também a Sieyés⁵, muito em razão do primeiro teorizar a representação dentro de uma constituição como produto de um processo histórico experimentado, de uma tradição constitucional e o segundo trabalhar com a questão dentro de uma ideia de constituição criada, decidida; ambos os autores estão em consonância quanto à relação que deve ser estabelecida entre representante e representado.

Também para Sieyés (2017, p. 47-48), o objetivo da assembleia nacional é o interesse comum. A legislação diz respeito aos interesses gerais e isso resulta na pronta exclusão dos interesses particulares. Sendo assim, quando os cidadãos escolhem um representante, não nomeiam um emissário das suas vontades, mas confiam a alguém a capacidade de conhecer e interpretar o interesse geral. A nação é representada e o mandato imperativo é incompatível com este tipo de representação e, por isso, “uma das primeiras decisões dos revolucionários

⁵ “O Abbade Sieyes tem na sua carteira ninhos, como de pombos, cheios de Constituições para todos os paizes, já promptas, selladas, sortidas, numeradas, e accommodadas a toda estação e phantasia. Humas são distancias pela sua simplicidade, e outras pela sua complicação; varias, são de côr de sangue, e algumas de côr de lama de Pariz; humas tem Conselhos de velhos, e Conselhos de moços, e certas não tem Conselho algum; algumas, em que os eleitores escolhem os representantes, e outras, em que os representantes escolhem os eleitores; humas, em que os legisladores tem habito talaes, e outras, vestidos curtos. Etc. etc. Assim nenhum especulador em Constituições deixará de achar naquela officina huma, que lhe accommode, com tanto que ame o padrão de todas ellas, adoptando rapina, opressão, prisão arbitraria, juízo revolucionário, confisco, desterro, premeditado assassinato com formas de lei. Eles tem achado a arte de extrahir nitro, para fazer pólvora, até das ruinas, que eles fizeram das propriedades e cidades, a fim de fazerem outras ruinas, e assim ao infinito” (BURKE, 1822, p. 87-88).

franceses, em julho de 1789, foi proibir a prática dos mandatos imperativos” (MANIN, 2017, p. 03).

Permitir que um representante da nação se ligue aos seus eleitores por interesses particulares, coloca em risco a comunidade e o interesse geral, degenerando a assembleia representativa em uma aristocracia. É com esse fundamento com que Sieyés dá um passo além e enuncia outro princípio da representação política moderna: a periodicidade das eleições. Para evitar o mal de uma degeneração da assembleia, o corpo de representantes deve ser renovado em dados períodos de tempo, bem como os deputados que terminam seus mandatos devem ficar por um período de tempo sem poderem se candidatar outra vez, para dar ao maior número de cidadãos a possibilidade de participarem da coisa pública (SIEYÉS, 2017, p. 46).

Afirma Bernard Manin (2017, p. 03), que a opção pela forma de selecionar representantes através de uma eleição e não de um sorteio, mostra que não havia incompatibilidade entre a representação e um governo de elites, reforçando a ideia de ausência de identidade entre representante e representado.

Mais do que isso, demonstra a que a representação como foi teorizada e praticada, nunca foi uma forma direta de soberania, corroborando o argumento de que o sistema representativo era um regime próprio de governo, diverso da democracia.

1.3. Democracia dos antigos e dos modernos

Estabelecido como se deu o desenvolvimento da representação política em seus principais contextos teóricos e práticos, cabe agora abordar a teoria da democracia clássica, para seguidamente estabelecermos como essas concepções foram reunidas na formação de uma ordem política.

A democracia antiga nos remonta à Grécia. No século VI a.C. Atenas passava por diversos conflitos internos e externos, quando Clístenes (565 a.C. – 492 a.C.), apoiado pelo povo, derrotou os aristocratas e tornou-se o líder da pólis⁶, estabelecendo uma nova constituição em Atenas (COSTA, 2010, p. 200).

⁶ A “pólis” é um organismo político de pequenas dimensões, concebida como uma comunidade, composta de cidadãos (COSTA, 2012, p. 15).

Considere-se que, antes de seu governo, os atenienses eram divididos em quatro classes, de acordo com o rendimento de terra, sendo que os que possuíam pouco ou nada de terra, não poderiam participar do governo⁷. Clístenes dividiu os cidadãos em dez classes, com o intuito de misturá-los e ampliar a sua participação nas decisões públicas.

Estabeleceu ainda, uma nova forma de organização, ignorando as divisões baseadas nas gens⁸ e delimitando os cidadãos de acordo com o local de residência. Não era mais o povo que se dividia, mas o território. A Ática foi dividida em cem municípios, chamados de *demos* e os cidadãos eram os *demotas*, que não se identificam mais com o nome de família, mas com o nome do seu demo (ENGELS, 2002, p. 130; ARISTOTÉLES, 1999, p. 272).

O Conselho, um órgão destinado a preparar as discussões que ocorreriam na Assembleia, passou a contar com quinhentos membros, sendo cinquenta representantes de cada classe, eleitos através de sorteio. No centro do ordenamento estava a Assembleia, que se reunia ao menos quarenta vezes por ano e decidia as questões da vida pública, nela podendo qualquer cidadão participar nas discussões e votar, sendo as decisões tomadas pelo levantamento das mãos (COSTA, 2012, p. 13).

Os cidadãos eram os homens livres, estando excluídos da participação no governo as mulheres, os estrangeiros e os escravos, que não eram considerados cidadãos. Estima-se que nesta época, Atenas contava com cerca de noventa mil cidadãos livres, entre homens, mulheres e crianças, trezentos e sessenta e cinco mil escravos e quarenta e cinco mil imigrantes e libertos (ENGELS, 2002, p. 132).

Essa forma de governo era regida por duas concepções: isonomia e isegoria. A primeira expressa a ideia de igualdade dos cidadãos perante a lei e, a segunda, o igual direito de falar na Assembleia. Escreve Pietro Costa (2010, p. 213), que a intervenção direta no processo de decisão da Assembleia e a possibilidade de qualquer cidadão ser eleito para comandar era o que os atenienses entendiam como governo do povo, denominando-o de democracia.

O conteúdo atribuído ao termo “povo” tomou diversos significados ao longo do tempo. Mas a ideia do “povo” como uma entidade política autossuficiente e titular do poder

⁷ Anteriormente a Clístenes, “Solon dividiu os cidadãos em quatro classes, de acordo com a sua propriedade territorial e a produção desta. Os rendimentos mínimos fixados para as três primeiras classes foram de quinhentos, trezentos e cento e cinquenta medimnos de grão, respectivamente (um medimmo equivale a uns quarenta e um litros); os que possuíam menos terra ou não a tinham de algum modo formavam a quarta classe. Só podia ocupar os cargos públicos em geral os indivíduos das três primeiras classes, e os cargos mais importantes cabiam apenas aos indivíduos da primeira classe; a quarta classe não tinha senão o direito de usar da palavra e votar nas assembleias” (ENGELS, 2002, p. 128).

⁸ “Gens em latim e genos em grego empregam-se especialmente para designar esse grupo que se jacta de constituir uma descendência comum (do pai comum da tribo, no presente caso) e que está unido por certas instituições sociais e religiosas, formando uma comunidade particular” (Ibid., p. 92).

político não foi alterado, podendo o conceito original de democracia, identificado como o “governo do povo”, ser tomado como um traço constante (BOBBIO, 2000, p. 31).

Seu uso moderno data dos séculos XVII e XVIII, quando da luta contra as monarquias absolutistas e da crescente ideia de que os homens são iguais e a ordem não é um dado objetivo, mas deve ser inventada, construída, sob o pilar da igualdade dos sujeitos. Neste contexto, inserem-se as teorias que vinculam a criação da ordem à vontade do povo e ao bem comum. Já nos referimos como Hobbes (1979) resolveu esse problema, através do soberano representativo. No debate insere-se também Jean Jacques Rousseau (1978).

Em sua obra, “Do Contrato Social”, as associações descritas por Rousseau são fundadas na convenção, na vontade livre das partes. A família, após os filhos alcançarem a idade racional, depende da voluntariedade dos membros de continuarem unidos. Uma organização chefiada pelo mais forte não funda uma sociedade, pois aceitar a força é uma necessidade e não uma vontade. A escravidão não é legítima, pois não existe nenhuma autoridade natural de um homem sobre outro homem (ROUSSEAU, 1978, p. 23-29).

Segundo Hans Kelsen (p. 2000, p. 32), não se trata aqui daquele significado de liberdade associado ao liberalismo, no qual a liberdade do indivíduo consiste em não se submeter ao domínio e ao alcance do poder do Estado sobre si. A liberdade evocada por Rousseau é aquela de participação do indivíduo no poder do Estado, liberdade de criar a ordem que conduzirá a sua vida.

Georges Burdeau (1969, p. 13), esclarece que a liberdade liga-se à ideia de democracia pois o governo do povo só faz sentido com a exclusão do poder de uma autoridade que não advém do povo. As relações de obrigação e obediência inerentes a uma ordem política, só podem ser criadas e estruturadas se fundadas na aceitação daqueles que irão se submeter, ou seja, se compatíveis com a sua liberdade.

Continua Rousseau (1978), afirmando que, através dessa liberdade e buscando a sua conservação, os homens unem forças e realizam um pacto, estabelecendo uma vontade geral como seu fundamento. Esse ato de associação produz um novo corpo, uma pessoa pública composta de cada contratante, chamado de soberano, que tomará decisões tendo o bem comum como finalidade.

Fundada a organização política de Rousseau (1978) na vontade de todos os homens, a mesma se revela essencialmente democrática, na medida em que toda a soberania e autoridade reside no povo. Não democrática no sentido numérico, pois o interesse comum não reside no interesse dos particulares, mesmo que em maioria, mas sim no interesse de todos enquanto componentes do corpo coletivo:

A soberania é indivisível pela mesma razão porque é inalienável, pois a vontade ou é geral, ou não o é; ou é a do corpo do povo, ou somente de uma parte. [...] Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado e não passa de uma soma das vontades particulares (ROUSSEAU, 1978, p. 44-47).

A teoria democrática rousseauiana se completa na sua crítica à representação. Sendo a soberania indivisível e a vontade geral única, não pode haver representação, pois não existem intermediários entre o soberano e o governo. Admitir representantes é abrir caminho para que os interesses particulares sejam colocados em primeiro plano:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão porque não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesmo ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente (ROUSSEAU, 1978, p. 107)

Rousseau não admitia a representação, mas em alguns casos devem ser delegadas funções a um organismo político, o que não significa que o povo abriu mão de sua soberania, mas apenas que “não sendo a lei mais do que a declaração da vontade geral, claro é que, no poder legislativo, o povo não possa ser representado, mas tal coisa pode e deve acontecer no poder executivo, que não passa da força aplicada à lei” (ROUSSEAU, 1978, p. 44).

A liberdade como participação de criação da ordem, a igualdade como o pertencimento de todos os sujeitos ao corpo soberano e a ideia de autogoverno do povo, são os ideais da democracia clássica, teorizados por Rousseau (1978).

1.4. Democracia e representação: uma adaptação necessária

O argumento dos teóricos da política do século XVIII era de que uma democracia apenas poderia existir em pequenos Estados⁹. Não obstante, no mesmo período e em outro continente, nascia um Estado, em um grande espaço territorial, que se tornaria democrático.

⁹ Como vimos em Sieyès (2017) e também para Rousseau (1978), pois, para existir realmente uma democracia era necessário “Em primeiro lugar, um Estado muito pequeno, no qual seja fácil reunir o povo e onde cada cidadão possa sem esforço conhecer todos os demais; segundo, uma grande simplicidade de costumes que evite a acumulação de questões e as discussões espinhosas; depois, bastante igualdade entre as classes e as fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; por fim, pouco ou nada de luxo – pois o luxo ou é o efeito de riquezas ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre,

A insurreição norte-americana não fugiu das causas comuns das revoluções do período: governos despóticos que tomam medidas econômicas arbitrárias contra seus governados. Deve-se considerar que, anteriormente à revolução, as colônias americanas já possuíam seus direitos tradicionais. Manifestavam um sistema representativo, onde os representantes da legislatura eram eleitos através do voto. Suas instituições coloniais criavam e aprovavam os impostos, pagos pelos colonos para cobrir as suas próprias despesas, vigorando o princípio da “nenhuma imposição fiscal sem representação” (HAMILTON, 1840, p. 230).

Com o Tratado de Paris de 1763, a titularidade do Canadá transferiu-se da França para a Grã-Bretanha, vendo-se o parlamento Britânico na necessidade de obter recursos para defender as novas terras. Para isso, decidiu que os americanos deveriam contribuir para os custos da defesa do novo território, criando, em 1765, um imposto de selo usado em publicações, registros e nos mais variados documentos. Os norte-americanos viram esse ato como uma afronta aos seus direitos, já que eles não possuíam representantes na instituição que criou o imposto, o Parlamento de Westminster. A reação foi violenta e logo se organizaram grupos em defesa da liberdade (CAENEGEM, 2009, p. 187).

Posteriormente, outro evento contribuiu para a insatisfação dos colonos americanos. Em 1773, quando a Inglaterra permitiu à Companhia das Índias Orientais enviarem grandes reservas de chá ao mercado das colônias, causando prejuízos aos negociantes americanos, estes reagiram novamente, jogando todo o chá no mar, quando o produto se encontrava no porto de Boston. Os ingleses enviaram tropas para restaurar a ordem e tentar manter a supremacia britânica sobre as colônias, ocasionando o primeiro confronto armado entre tropas britânicas e insurgentes americanos em 1775 (CAENEGEM, 2009, p. 187-188).

No campo político, os colonos se movimentavam e procuravam se organizar, reunindo-se em Congressos na cidade de Filadélfia. Em um deles, George Washington foi nomeado comandante do exército revolucionário e, em 1776, foi publicada a Declaração da Independência redigida por Thomas Jefferson. A luta armada contra os britânicos seguia-se, agora fortalecida com a ajuda dos franceses. A soberania da Grã-Bretanha sobre as colônias norte-americanas estava perto do fim e a sua derrocada se deu em 1781, quando as últimas tropas britânicas se renderam em Yorktown. Seguiu-se o acordo político, com o Tratado de

Versalhes de 1783, reconhecendo a independência das treze colônias americanas (CAENEGEM, 2009, p. 188).

Cabia agora aos independentes elaborar a organização política de suas colônias. O povo americano era um povo diferente daqueles conhecidos no “velho” mundo. Nos Estados Unidos não existia aristocracia hereditária, a organização da sociedade em ordens e nem a monarquia. Tudo o que tinha sido produzido até então na Europa, o governo misto e a representação, foram pensados para aquele quadro de organização, que não existia no novo Estado e por isso não poderia ali ser aplicado (COSTA, 2012, p. 100).

O que permaneceu do pensamento europeu foi o fundamento do poder. Assevera Alexis de Tocqueville (2005, p. 66), que a soberania do povo foi o princípio que moveu as colônias inglesas da América desde o início. Quando a revolução estourou, todas as classes combateram em nome da mesma causa e quando a vitória veio, a ideia de soberania popular tomou conta do governo, sendo considerado, de forma unânime, como o fundamento da ordem política.

Diferentemente do republicanismo aristocrático do governo representativo da Inglaterra e daquele que fora tentado na França, trata-se, para Robert Dahl (2012, p. 38), do republicanismo democrático, na qual os americanos estavam preocupados em afastar qualquer possibilidade de domínio de uma minoria sobre a maioria. Decorre daí, a confiança em um governo repousado no povo, devendo ser criado um sistema que refletisse a sua soberania.

Os republicanos democráticos estavam firmemente comprometidos em democratizar um Estado territorialmente vasto. É neste contexto que as teorias do governo representativo se revelaram como resposta para o problema, sendo transplantadas para uma democracia.

Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, escreveram uma série de artigos publicados na obra “O federalista”. Para Hamilton (1840, p. 63), as repúblicas antigas falharam por não conhecerem os meios essenciais do governo republicano: a divisão dos poderes, tribunais compostos de juízes inamovíveis e a representação do povo, através do mecanismo de escolha dos deputados.

Os federalistas estavam convencidos de que o único governo democrático adequado era o representativo. Para Madison (1840), o sistema representativo era a resposta contra as facções. A ideia de facção utilizada por Madison é aquela comum do século XVIII, no qual a palavra indica um grupo político que pratica atos perturbadores à ordem, através de comportamentos excessivos e danosos, em vista de interesses de um grupo particular:

Entendo por facção huma reunião de cidadãos, quer formem a maioria ou a minoria do todo, huma vez que sejam unidos e dirigidos pelo impulso de huma paixão ou interesse contrario aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse constante e geral da sociedade (MADISON, 1840, p. 72).

Para o autor, as facções são inevitáveis, pois são fundadas na natureza humana, que é movida por diferentes motivações, opiniões e paixões. Além disso, as facções se formam pela própria realidade social, na medida em que “os interesses dos proprietários tem sempre sido diferentes daqueles que não o são” (MADISON, 1840, p. 74).

Para neutralizar as facções, a representação é a resposta, pois é a maioria quem escolhe os projetos a serem adotados, através da votação. Em um governo representativo “é mais possível que a vontade pública, exprimida pelos representantes do povo, esteja em harmonia com o interesse público, do que no caso de ela ser exprimida pelo povo mesmo, reunido para este fim” (MADISON, 1840, p. 78).

Além do mais, a vasta extensão territorial do Estado deixa de ser um problema para a democracia, quando esta passa a ser descrita como representativa, pois, como afirma Madison (1840, p. 80), é a própria grandeza física e populacional do país que possibilita a existência de vários interesses e, com estas características, a formação de uma facção que oprima os direitos dos cidadãos é reduzida, pois diversos grupos terão a oportunidade de concorrerem entre si para alcançar um posto político.

Com isso, afirmam alguns autores, entre eles Robert Dahl (2012, p. 44) e Norberto Bobbio (2000, p. 15), que a teoria da representação foi aceita pelos democratas e republicanos, transformando-se em uma teoria adequada para a solução do problema dos grandes Estados nacionais modernos, permitindo o estabelecimento de um governo democrático corrigido, compatível com o vasto território e a grande população.

Esse entendimento é reforçado ainda por Alexis de Tocqueville (2005) quando descreve a consolidação da democracia representativa nos Estados Unidos. Tocqueville (2005, p. 276) faz um balanço dos poderes tradicionais e percebe que as religiões e a explicação divina dos direitos estão desaparecendo, que os costumes estão sendo alterados e a moral se esvaindo, e que as crenças foram ocupadas pelo raciocínio e pelo cálculo. Sua conclusão é de que restou apenas o interesse pessoal para governar e, por isso, este deve ser instigado.

Segue-se que o único meio que desperta o interesse dos homens pela pátria é a possibilidade de participarem do governo, é a concessão dos direitos políticos. E a democracia dos Estados Unidos é o exemplo por excelência, pois nesta é o povo quem faz a lei, quem as

executa, quem constitui o júri, quem nomeia diretamente os representantes do Poder Legislativo e também escolhe o chefe do Poder Executivo (TOCQUEVILLE, 2005, p. 197).

A conclusão do autor é de que o grande mérito da democracia da América é a participação dos homens nas decisões políticas, pois ela possibilita o desenvolvimento dos cidadãos como entes morais e sociais.

O debate da democracia moderna que se segue é declinado na forma dessa participação e suas possibilidades, qual seja, participação na forma da representação. Para realizar a democracia representativa é preciso chamar à participação todos os indivíduos:

Qualquer critério de seleção dos representados deve ser refutado por comprometer a legitimidade do poder, por violar o princípio da igualdade e por lesionar uma prerrogativa essencial do ser humano. A democracia é, sim, representativa, mas, o mecanismo representativo a qual faz referência impõe colocar na cena política todos os sujeitos sem exceção (COSTA, 2010, p. 204).

A reivindicação por uma representação política igual entra em cena, através da titularidade e do exercício do sufrágio, entendido como o direito que se reconhece a certo número de pessoas de participar na formação da vontade coletiva, isto é, na gerência da vida pública.

Neste sentido, escreve Pietro Costa (2010, p. 160), que o voto passa a legitimar a ordem, pois através dele o cidadão exerce um poder efetivo, pois, mediante a escolha do representante, o representado se vê como parte no exercício do poder. Com isso, a democracia vai ser traçada na luta pelo direito ao voto, em torno dos critérios definidores de quem possui tal direito político.

1.5. A luta pela democracia política

O discurso da representação não colocou em cena todos os sujeitos, não atribuiu a todos o direito ao voto. As transformações da democracia vão delinear-se em torno da luta pelo fim dos critérios tradicionais de exclusão dos indivíduos ao exercício do voto.

É aos acontecimentos franceses, considerados fundamentais para as transformações da democracia, que devemos regressar para compreender a luta pelo direito de voto. A propriedade como requisito indispensável da independência do indivíduo estava presente no discurso dos legisladores da revolução francesa. Pense-se em Sieyès (2017), para quem

apenas os cidadãos ativos deveriam ter o direito ao voto, enquanto que os cidadãos passivos, ausentes da participação política, eram os que se encontravam em uma situação de dependência, assalariados domésticos e os que não pagavam uma contribuição equivalente ao salário de três dias de trabalho¹⁰.

Ter propriedade era visto como uma expressão de racionalidade, de responsabilidade do indivíduo, enquanto que a sua ausência era encarada como uma incapacidade. Com isso, a propriedade é expressão e condição de uma autonomia, de uma liberdade do indivíduo, fazendo com que apenas os que possuam propriedade possam usufruir dos direitos políticos (COSTA, 2010, p. 161).

Robespierre tentou modificar esta situação eleitoral, propondo a abolição do sistema duplo¹¹ e a modificação do sufrágio para a forma universal. Mas antes da entrada em vigor de sua Constituição, ele sofreu um golpe político e foi guilhotinado em 1794. Daí até 1848, todas as Constituições francesas implicaram fortes restrições censitárias ao direito de voto.

O ponto central do que viria a ser a luta pela democracia política tem seu início quando da derrota de Napoleão por uma coligação de potências europeias, em 1814. A Inglaterra, uma das potências principais da coligação, combateu Napoleão em nome da liberdade. E foi por determinação da Inglaterra liberal que a forma imposta à França, quando da derrota de Napoleão, foi o modelo monárquico constitucional, restaurando a monarquia para Luís XVIII, herdeiro de Luís XVI (CANFORA, 2007, p. 79).

Seguiu daí, que foi colocado à França o modelo do liberalismo inglês como forma aceitável de governo, ocasionando uma aproximação entre os dois países e possibilitando o desenvolvimento do liberalismo político, através de um governo misto, baseado no parlamento e em uma constituição, corroborado a uma economia de mercado livre que favorecia o capitalismo e os empreendedores (CANFORA, 2007, p. 79-83).

Nesta perspectiva, manter a ligação entre propriedade e direito de voto era uma exigência do liberalismo. Atribuir a todos os cidadãos o direito de voto, significava possibilitar a ascensão de uma massa, composta de não proprietários, ao poder político, o que fatalmente acarretaria em ataques à liberdade e à propriedade individual. Assim, uma representação censitária, era tida como necessária para impedir que uma maioria chegasse ao poder e instaurasse uma tirania contra a minoria proprietária (COSTA, 2010, p. 162).

¹⁰ Estima-se que o número de cidadãos ativos na época da revolução era de 4,25 milhões, enquanto que os cidadãos passivos giravam em cerca de 3 milhões de pessoas (CAENEGEM, 2009, p. 215).

¹¹ Em uma primeira fase uma grande massa de cidadãos designam os eleitores. Posteriormente, esses eleitores se reúnem na capital da circunscrição e elegeem os deputados (Ibid., p. 215).

Com o livre mercado estabelecido, foi possível um grande desenvolvimento econômico e técnico científico, que culminou na revolução industrial. Com o desenvolvimento das indústrias, os camponeses foram para as cidades trabalhar, gerando o agigantamento dos centros urbanos e um excesso da oferta de mão de obra, possibilitando aos empregadores estabelecerem péssimas condições de trabalho, entre baixos salários e elevadas jornadas de trabalho (DALLARI, 1998, p. 100).

Por sua vez, o governo era aquele centrado nas ideias políticas do liberalismo, tendo o indivíduo como o ator fundamental do poder político e econômico, no qual o poder público é um vigilante da ordem, não devendo interferir nos negócios privados e, portanto, nas relações de trabalho.

Ao mesmo tempo em que a burguesia tratava de expandir ao máximo o alcance do mercado, eliminando os privilégios da antiga aristocracia e os direitos e as garantias mínimas dos setores menos privilegiados da sociedade, uma reação contrária se estabelecia. A sociedade se insurgia contra esse estado de coisas e se organizava em grupos de trabalhadores. Friedrich Engels e Karl Heinrich Marx descrevem o fenômeno:

A indústria, desenvolvendo-se, não somente aumenta o número dos proletários, mas concentra-os em massas cada vez mais consideráveis; sua força cresce e eles adquirem maior consciência dela. Os interesses, as condições de existência dos proletários se igualam cada vez mais, à medida que a máquina extingue toda diferença do trabalho e quase por toda parte reduz o salário a um nível igualmente baixo. Em virtude da concorrência crescente dos burgueses entre si e devido às crises comerciais que disso resultam, os salários se tornam cada vez mais instáveis; o aperfeiçoamento constante e cada vez mais rápido das máquinas torna a condição de vida do operário cada vez mais precária; os choques individuais entre o operário e o burguês tomam cada vez mais o caráter de choques entre duas classes. Os operários começam a formar uniões contra os burgueses e atuam em comum na defesa de seus salários; chegam a fundar associações permanentes a fim de se prepararem, na previsão daqueles choques eventuais. Aqui e ali a luta se transforma em motim. Os operários triunfam às vezes; mas é um triunfo efêmero. O verdadeiro resultado de suas lutas não é o êxito imediato, mas a união cada vez mais ampla dos trabalhadores (ENGELS; MARX, 1999, p. 21-22).

Apoiados nas ideias de Marx e Engels (1999), os trabalhadores opunham-se ao capitalismo burguês, almejando acabar com a hegemonia dos proprietários e estabelecer a igualdade nas esferas social e econômica.

Para isso, organizaram-se e firmaram um programa para mudar a ordem estabelecida através da “constituição dos proletários em classe, derrubada da supremacia burguesa, conquista do poder político pelo proletariado” (ENGELS; MARX, 1999, p. 29). Tanto na Inglaterra como na França, acreditava-se que o caminho era a conquista da democracia:

A visão de uma progressiva e rápida proletarização da sociedade – comprovada pela experiência do mais avançado país da Europa (e, na época, única potência mundial), isto é, a Inglaterra, e confirmada pela rápida evolução no mesmo sentido da França “burguesa” de Luís Filipe, tinha como consequência lógica um programa não utópico, mas concreto, o da imediata conquista do poder político por parte desta grande maioria da população: ou seja, a conquista da “democracia” (CANFORA, 2007, p. 101).

É com este objetivo que a luta se dará em torno do estabelecimento do sufrágio universal, pois ele vai possibilitar que a maioria exerça o seu verdadeiro peso, na qual “utilizará sua supremacia política para arrancar pouco a pouco todo capital à burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, isto é, do proletariado organizado em classe dominante” (ENGELS; MARX, 1999, p. 41).

O vínculo entre as ideias socialistas e a conquista da democracia foi assim descrita por Joseph Alois Schumpeter:

Era não apenas normal que procurassem elevar os valores do socialismo acrescentando-lhes os valores da democracia, mas eles possuíam uma teoria que os convencia que os dois estavam indissolivelmente ligados. De acordo com essa teoria, o controle privado dos meios de produção constitui a base da capacidade dos capitalistas de explorar o trabalho e de impor os ditames de seus interesses de classe sobre a administração dos negócios públicos da comunidade. O poder político do capitalismo, por conseguinte, parece ser apenas uma forma particular do seu poder econômico. Daí se deduz que não pode haver democracia enquanto existir esse poder (a mera democracia política é simplesmente um logro) e que a eliminação desse poder terminará simultaneamente com a exploração do homem pelo homem e marcará o início do governo do povo (SCHUMPETER, 1961, p. 283).

Desta forma, o sufrágio universal é tomado como o instrumento para eliminar o domínio de classe, pois, através do voto, se tomará o primeiro passo para transformar o Estado em uma instituição completamente subordinada à sociedade.

Aponta Pietro Costa (2012, p. 197), que mesmo com todas as diferenças entre Inglaterra e França, neste ponto, ambos estavam em consonância: a revolução industrial estabeleceu uma relação inaceitável entre proprietários e não proprietários e, o caminho para os segundos, deveria se dar pela representação política, através da conquista do sufrágio.

Na Inglaterra, os trabalhadores desenvolveram um movimento em massa que ficou conhecido como *cartismo*. Os cartistas apresentavam um programa forte de representação, requerendo o sufrágio universal masculino, a renovação anual do parlamento e a supressão dos direitos políticos negativos, no sentido de se permitir que os cidadãos sem posse pudessem ser eleitos. Contudo, os cartistas do século XIX, conquistaram apenas mudanças

pontuais na legislação trabalhista, como a lei sobre o trabalho nas fábricas de 1833, que proibiu o trabalho infantil para crianças com menos de nove anos de idade e fixou um horário máximo de trabalho para elas (CANFORA, 2007, p. 100-104).

Na França, realizavam-se os “banquetes”, um protesto que visava acabar com o sufrágio censitário. Em 22 de fevereiro de 1848, tais protestos foram proibidos, desencadeando uma revolta. Os revoltosos tomaram e estabeleceram um governo provisório, composto de liberais radicais e socialistas, no qual, pela primeira vez, um operário fazia parte do governo. Liberais radicais e socialistas convergiram inicialmente sobre o sufrágio universal e, em 23 de abril de 1848, foi votada a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte, na primeira experiência europeia de sufrágio universal masculino (CANFORA, 2007, p. 106; COSTA, 2012, p. 197).

Não se deve deduzir que os trabalhadores da França conquistaram em um só movimento o sufrágio, enquanto os da Inglaterra não foram bem-sucedidos. O triunfo dos trabalhadores da França foi efêmero, em razão do golpe de Estado de 2 dezembro de 1848, que culminou com o Império de Napoleão III. Enquanto que a Inglaterra iria promover uma gradual extensão do sufrágio, ao longo do século XIX, chegando ao sufrágio universal masculino em 1918 (COSTA, 2012, p. 199).

Não obstante, a organização do proletariado como movimento contrário à ascendência da burguesia, promoveu uma luta pela participação, tendo obtido sucesso gradual em obter o direito ao voto, lançando um grande aglomerado populacional às escolhas eleitorais.

1.6. Representação política de interesses

Iremos assumir como marco temporal para a origem dos partidos políticos como sendo o século XIX. Isto porque, anteriormente, os partidos não possuíam as características essenciais destas organizações, sendo relegados para um segundo plano, tanto na teoria como na prática.

Escreve Giovanni Sartori (1982, p. 31) que, para os franceses revolucionários, os partidos eram facções que prejudicavam o interesse geral. Assim o eram também para os federalistas americanos, que não diferenciavam as facções dos partidos, buscando sanar seus efeitos nocivos, conforme nos mostrou Madison. Na Inglaterra, pode-se dizer que os partidos políticos tiveram um maior desenvolvimento, mas esse desenvolvimento se deu muito mais como uma prática do que como uma teoria que colocasse o partido como uma instituição inerente à democracia.

Assim, a democracia liberal se constituiu sem a presença de partidos organizados. Foi o sufrágio universal masculino, advindo das lutas pela democracia política, que estabelecemos no tópico anterior, que mudaram drasticamente o cenário.

A ampliação dos direitos políticos trouxe um eleitorado vasto e heterogêneo e, com ele, a impossibilidade do representante estabelecer uma relação pessoal e direta com o representado, ocasionando a perda de influência de pessoas locais sobre os eleitores. Por sua vez, o eleitorado amplo fez surgir à necessidade de um novo sistema de organização, um instrumento que fosse capaz de mobilizá-lo e de tornar o candidato visível para um grande número de eleitores (COSTA, 2012, p. 259).

Além disso, o sufrágio universal masculino trouxe diversos interesses de grupos para a arena política. E esses interesses necessitavam de uma associação que pudesse instrumentalizar a vontade do grupo, que pudesse apresentar um candidato em seu nome e angariar os votos daquele segmento social.

Por fim, apontamos como uma terceira razão, também encetada pelo sufrágio universal masculino, consistente na mudança de visão sobre a diversidade e a diferença na política, passando tais aspectos a serem visualizados como o resultado reflexivo da própria inclusão de uma ampla parcela da sociedade e não mais como um fator de perturbação da ordem. Neste sentido, escreve Sartori que os partidos:

Só se tornam concebíveis, e foram concebidos na prática, quando o “horror da desunião” é substituído pela crença de que um mundo monocromático não é a única base possível da formação política. E isso equivale a dizer que, idealmente, os partidos e o pluralismo se originam do mesmo sistema de crenças e do mesmo ato de fé (SARTORI, 1982, p. 34).

Assim, para todos esses problemas de participação política a resposta foram os partidos políticos, concebidos como as organizações capazes de realizar a mediação entre os interesses dos eleitores e o governo:

Uma vez questionada a simetria entre a ordem social e a ordem política, o problema institucional dos novos atores será o de como restabelecer politicamente as desigualdades da sociedade (estratégia dos grupos social e economicamente dominantes) ou como, através da política, se retificarão essas desigualdades (estratégia popular). Nesta disputa, entretanto, os partidos políticos, como parte das instituições da nova pólis, não apenas expressavam interesses, mas contribuíam eles próprios para dar forma ao novo demos – oferecendo alternativas inéditas de estratificação e clivagens sociais em torno de identidades coletivas novas – e à polis, ao recolocar o problema de como conectar institucionalmente a sociedade à política (SANTOS, 1999, p. 106).

É neste contexto que os partidos políticos se tornaram indispensáveis para a democracia representativa, como a instituição capaz de expressar, organizar e efetivar a participação política. Neste senda, afirma Hans Kelsen (2000, p. 38-40):

A moderna democracia funda-se inteiramente nos partidos políticos, cuja importância será tanto maior quanto maior for a aplicação encontrada pelo princípio democrático. Em consequência dessa circunstância, é possível conceber as tendências – até agora débeis, a dar uma base constitucional aos partidos políticos, a dar-lhes um estatuto jurídico que corresponda ao papel que exercem há muito tempo na prática: o de órgãos de formação da vontade do Estado. [...] Portanto, a democracia só poderá existir se os indivíduos se agruparem segundo suas afinidades políticas, com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que, como partidos políticos, sintetizam as vontades iguais de cada um dos indivíduos. Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos.

Quando os partidos se tornam uma instituição da democracia, ocorre uma transformação na teoria da representação política. Conforme escreve Bernard Manin (2017, p. 11) com o surgimento dos partidos políticos, os candidatos passaram a ser escolhidos pela organização partidária e, com isso, o representante deixou de ser livre para votar segundo sua consciência ou movido pelo interesse geral.

O representante eleito é um delegado do partido e representa os interesses desse grupo organizado, devendo seguir as orientações partidárias gerais quando da tomada de suas decisões. Assevera Simon Schwartzman (1971, p. 15):

Cuandoun sistema económico es dinámico, y los grupos sociales están organizados y estructurados, se juntan políticamente para ejercer presión sobre las decisiones políticas que tienen que ver con su participación en los bienes de la sociedad, que no son monopolizados patrimonialmente por el gobierno y su burocracia. Esta clase de política es lo que yo llamo "política de representación", y es posible pensar que los regímenes liberales de América Del Norte y Europa Occidental son los casos más conocidos, pero no necesariamente los únicos que representan este tipo de participación. La condición esencial para la existencia de este tipo de participación política es que los sectores que participan tengan autonomía organizacional y/o económica, y que sus fines políticos sean derivados de sus intereses de autonomía, independencia y crecimiento y no de intereses en aumentar su dependencia y participación en los beneficios de la ceso a posiciones dentro de la burocracia gubernamental.

Escreve Pietro Costa (2012, p. 249) que, a partir de então, a representação não pode mais ser ligada à vontade de um indivíduo, abstratamente separado das suas concretas formas de vida, da realidade na qual ele existe, trabalha produz, A representação incidirá sobre a vida

concreta e social dos cidadãos. E, no centro da vida real, estarão as profissões e as coletividades mantidas juntas por uma mesma atividade ou interesse.

A essência dessa explicação reside em uma concepção de luta de polarização de classes e, conforme aponta Schwartzman (1970, p. 11), o conceito de representação corresponde a este tipo de articulação de interesses de vontades de baixo para cima, buscando influenciar, dirigir ou mesmo comandar as estruturas estatais. A dinâmica partidária neste modelo situa-se na representação de grupos em conflito, onde se busca estabelecer uma conexão entre um evento político e um grupo de interesse.

A representação política ligada ao interesse geral, à vontade da nação ou do povo, a qual escreveram Burke (1822) e Sieyès (2017), se torna a representação de interesses, de segmentos da sociedade, de grupos, no qual os partidos políticos detém o oligopólio.

Na definição clássica de Giovanni Sartori o sistema partidário se define por um conjunto de partidos que se relacionam mutuamente:

Portanto, os partidos só constituem um “sistema” quando são partes (no plural); e um sistema partidário é precisamente o sistema de interações resultante da competição interpartidária. Isto é, o sistema em questão apoia-se na relação que os partidos mantêm entre si, na medida pela qual cada partido é uma função (no sentido matemático) dos outros partidos e a eles reage competitivamente ou não (SARTORI, 1982, p. 65).

Para os nossos objetivos, cabe uma definição mais abrangente do sistema partidário, aquela em que se destaca não só a relação dos partidos entre si, mas com o os grupos de interesses e com o Estado. Essa definição é fornecida por Maria do Carmo Campello de Souza (1990, p. 43).

O sistema partidário delinea como objeto de interesse o conjunto de relações dos diversos partidos entre si, com o corpo eleitoral e com os grupos de interesse, por um lado, e com os diversos aparatos que compõem o Estado, em sentido estrito, por outro. Basta, portanto abandonar uma conceituação meramente jurídica do partido político e pensá-lo como uma organização completa, que se move num espaço de organizações mais ou menos similares, para que se torne patente a dificuldade de especificar e descrever os aspectos mais relevantes dessa rede de relações de que se compõe o sistema partidário.

Com isso, podemos definir partido político como organizações de interesses, sejam setoriais, de classes, culturais, religiosos, regionais ou locais, que buscam articular, promover e expressar tais demandas no cenário da representação política formal, lançando candidatos para ocuparem cargos públicos.

1.7. Cooptação política

A representação política não é o único modelo teórico que justifica as relações entre a sociedade civil e o Estado. Fazendo um contraste com esse modelo, Simon Schwartzman (2015), na obra, “As bases do autoritarismo brasileiro”, estabelece outro paradigma para a análise da participação política, especialmente voltado para o contexto brasileiro.

Em uma leitura weberiana, parte Schwartzman da ideia de que não foram todos os países que utilizaram o sistema feudalista. E, onde não teve feudalismo, predominou um Estado centralizado e burocrático, que foi determinante para impedir que ocorresse o desenvolvimento da burguesia, do proletariado e o embate de classes.

O raciocínio pode ser descrito da seguinte forma.

Quando se trata de uma interação humana, a dominação é retratada por Weber (1999, p. 187) como um caso especial de poder, no qual se tem a possibilidade de impor, por vontade própria, um comportamento a terceiros. Dentre os tipos de dominação, destaca-se aquela intitulada como tradicional, no qual alguém possui autoridade sobre outro “pelo poder fundamental da tradição, da crença na inviolabilidade do “eterno” ontem” (WEBER, 1999, p. 235).

O patrimonialismo apresenta uma dominação do tipo tradicional. A forma primitiva dessa dominação ocorre quando, em uma comunidade doméstica e em uma propriedade extensa, os membros são colocados em moradias com famílias próprias. Os membros estão sob o domínio patrimonial do senhor, já que dependem da terra dele para produzir e tirar seu alimento e, em contrapartida, devem prestar serviços ou pagar tributos ao senhor (WEBER, 1999, p. 237-238).

Com o tempo, os membros adquirem consciência e esta ordem evolui. Os participantes de interesses se tornam participantes de direito e, a dominação vinculada à tradição e ao território, se torna complexa, podendo tornar-se um grande país territorial comandado por um único senhor, o príncipe:

Quando o príncipe organiza, em princípios, seu poder político, isto é, sua dominação não doméstica, com o emprego da coação física contra os dominados, sobre territórios e pessoas extrapatrimoniais (os súditos políticos), da mesma forma que o exercício de seu poder doméstico, falamos de uma formação estatal patrimonial. A maioria de todos os grandes impérios continentais apresentou, até os inícios da época moderna e ainda dentro desta época, um caráter fortemente patrimonial (WEBER, 1999, p. 240).

Neste sistema político, não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada, na medida em que “a administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos” (WEBER, 1999, p. 253).

Com o aumento da complexidade financeira do território, o patrimonialismo passa a adotar uma rotina de administração organizada, com um sistema regulamentado de contribuições e uma progressiva divisão das funções, fazendo surgir os traços de uma organização burocrática:

O Estado patrimonial é, na área da formação do direito, o representante típico da coexistência de uma vinculação inquebrantável à tradição, por um lado e, por outro, de uma substituição do domínio de regras racionais pela “justiça de gabinete” do senhor e de seus funcionários (WEBER, 1999, p. 263-264).

Essas observações deixam claro que o patrimonialismo se caracteriza pela arbitrariedade e pela imprevisibilidade constante dos agentes estatais, sendo essencialmente diferente do modelo feudal, na medida em que possibilita uma maior concentração de poder discricionário pelo senhor.

Neste sentido, esse modelo se mostra incompatível com o desenvolvimento do sistema capitalista¹², eis que este necessita de uma ordem estatal funcionando em caráter de calculabilidade e previsibilidade. Segue-se que as conseqüências para países que foram envoltos historicamente por um sistema patrimonial são a não ascensão de uma classe burguesa, a ausência de organização do proletariado e a luta de classes (WEBER, 1999, p. 309).

Sobre o patrimonialismo, escreve Antônio Giusti Tavares (2003, p. 362):

Na lógica do patrimonialismo, o Estado – enquanto núcleo burocrático hierarquizado, central e concentrador de poder, que pervaga toda a sociedade – precede a existência dos grupos e das associações primárias e intermediárias, inibindo-lhes o desenvolvimento autônomo e articulado. E conquista não só acentuado grau de autonomia, mas a iniciativa dinâmica no funcionamento do sistema política, da econômica e do conjunto da sociedade.

¹² O capitalismo no sentido moderno, de esfera de produção, baseado em um funcionamento racional, no qual um poder pretende substituir as formas de dominação feudais em favor da burocratização (WEBER, 1999, p. 306).

Mais especificamente para o nosso tema a questão pode ser assim formulada: como se desenvolveu a representação política neste sistema em que não houve a ascensão da burguesia e a luta de classes e predominou o Estado patrimonial?

Para Schwartzman (2007, p. 110), quando o Estado centralizador e burocrático predomina e impede o desenvolvimento de classes, prevalece o monopólio daqueles que estão no poder. Estes exercem uma política de agregação das novas lideranças políticas, incorporando-as ao sistema patrimonial e impedindo que elas exerçam a representação de interesses, se caracterizando pelo controle e pela manipulação das formas emergentes de participação. Essa é uma das facetas do fenômeno que o autor denomina como cooptação política.

Assim, a cooptação política também é um modelo de participação. Os grupos sociais, previamente fora da arena política, buscam participar da mesma, mas os que controlam o sistema político possuem os meios patrimonialistas para compor esses esforços de participação, de tal maneira que sejam estabelecidos vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes, culminando em uma participação controlada e hierarquizada (SCHWARTZMAN, 2015, p. 61).

Neste sistema, o Estado prepondera e reduz a atuação das organizações privadas ao máximo possível de seu controle, incentivo e direção. A cooptação se revela em uma negociação contínua entre o Estado patrimonial e todo tipo de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo Estado, promovendo e reduzindo a participação de uns e de outros, de acordo com seus interesses. A consequência é que os cargos públicos não são buscados como forma de garantir recursos para a implementação de política de interesses, mas como um bem em si mesmo e um patrimônio a ser explorado (SCHWARTZMAN, 1970, p. 11-12., id., 2015, p. 61).

Esse sistema de cooptação pode se prolongar nas estruturas político partidárias, passando as mesmas a serem organizadas e conduzidas de cima para baixo, inviabilizando o sistema de representação político-partidário, pois, em uma organização patrimonialista, não há muito espaço para os partidos funcionarem como elo mediação entre interesses e o Estado (SCHWARTZMAN, 2015, p. 61-62).

Representação e cooptação política serão os modelos teóricos que vão nos guiar em nossa análise histórica sobre os sistemas partidários do Brasil.

2. OS EMBRIONÁRIOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

2.1. O Imperador impera, governa e administra (1822-1889)

Analisada a formação histórica da democracia representativa, englobando a constituição de seus pressupostos lógico-formais e de suas instituições, especificamente o sistema partidário, há de se ver, agora, a transposição e a adaptação desse modelo à historicidade do Brasil.

Neste capítulo, o objetivo será analisar a história dos partidos políticos brasileiros a partir da independência do país em 1822 até o fim do Estado Novo, em 1945, buscando identificar traços do modelo de representação e de cooptação política nestas organizações.

É evidente que a existência de partido político só pode ser reconhecida quando moldada por um regime constitucional e representativo. Antes da primeira Constituição do Brasil, no palco político, existiam apenas grupos, calcados por certos interesses sociais, correspondentes àquilo que denominamos como facções, no capítulo anterior. Afonso Arinos de Melo Franco (1974) aponta a existência de algumas facções antes da independência brasileira:

Nacionalistas (portadores de uma consciência nacional) existiam desde as lutas contra a Holanda; partidários da Independência e mesmo da República podem ser encontrados no século XVIII, pelo menos desde a Inconfidência; liberais-constitucionalistas e republicanos-democratas, desde os alvares do século XIX e, neste particular, as associações secretas tiveram grande importância (FRANCO, 1974, p. 26-27).

No final do século XVIII e princípios do século XIX, os interesses entre comércio, representados pela coroa portuguesa e, os de produção, representados pelas elites agrárias brasileiras, se opuseram cada vez mais, traduzindo um conflito entre colônia e metrópole, podendo Raymundo Faoro (2000, p. 297) colocar o problema referente ao trânsito de mercadorias e as frequentes extorsões de renda daí derivadas, como o principal conflito ensejador da independência do país.

As revoluções americana e francesa, vistas no capítulo anterior, lançaram as bases teóricas de um novo paradigma político destinado a instruir e guiar as nações do ocidente. Em Portugal, o modelo tomou forma com a revolução liberal do Porto de 24 de agosto de 1820. A revolução aproximará a corte dos interesses brasileiros, fazendo com que a independência se torne um imperativo da sobrevivência monárquica. No Brasil, as ideias serão incorporadas

pelos estudantes que foram para Coimbra, em Portugal, e para as universidades francesas, tendo como exemplo exponencial a pessoa de José Bonifácio (FAORO, 2000, p. 297).

Neste contexto, é consenso que a independência e o surgimento do Estado brasileiro não foram resultantes do amadurecimento político de uma nação unida ou de uma sociedade consciente, tão pouco em virtude de um processo revolucionário. Tratou-se de uma transição pacífica, negociada através dos intelectuais brasileiros, ocorrendo a mera transferência de poderes para os proprietários de terras, de engenhos e aos letrados (BARRETO *et al.*, 2003, p. 208).

Toda a estrutura socioeconômica da sociedade brasileira, ao longo do sistema colonial, amparou-se na monocultura latifundiária e na exploração do trabalho escravo. Isso iria refletir-se na construção da nova ordem política jurídica do país, preservando o *status quo* das elites agroexportadoras, que conservaram e ampliaram os seus privilégios políticos, econômicos e sociais. Assim, o liberalismo utilizado no discurso dos brasileiros, foi muito mais uma doutrina econômica do que política. Nas palavras de José Reinaldo de Lima Lopes (2012, p, 262):

O liberalismo da independência foi, por isso, sobretudo luta contra o sistema colonial, contra os monopólios e estancos, o fisco, a antiga administração da justiça, e a administração portuguesa. Uniu também os que temiam o controle exclusivo por portugueses do grande comércio. Parte deste perfil explica-se pela vinda da Corte, que transplantou para o Brasil diretamente tanto os organismos superiores do reino quanto os ocupantes portugueses desses cargos mais altos.

Foi esse liberalismo que inspirou a Constituição do Império de 1824, definindo o Brasil como um governo monárquico hereditário, constitucional e representativo¹³. Porém, não era um liberalismo de fato, mas sim retórico, sob a dominação oligárquica. Tal assertiva é confirmada pelo problema brasileiro, compartilhado com os Estados Unidos, da população escrava, no qual a independência e a Constituição não se dispuseram a abolir.

Além disso, a Constituição trouxe direitos políticos limitados, no qual a participação política era restrita e censitária, acompanhando todas as constituições do século XIX. Havia o duplo grau de votação, através de colégios eleitorais por escolhas indiretas¹⁴ e a divisão entre cidadãos ativos e passivos, isto é, eleitores e não eleitores, no qual os ativos eram os cidadãos

¹³“Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo”.

“Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral” (BRASIL, 1824).

¹⁴“Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em AssembléasParochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia” (BRASIL, 1824).

masculinos com renda suficiente, excluídos os demais homens, as mulheres em sua totalidade e os escravos, fazendo com que quase a totalidade da população do país continuasse desvinculada do processo político, em uma concepção de representação política européia, sem a vontade popular.

Da promulgação da Carta e nos cinco anos que D. Pedro I governou (1826-1831), a confusão da Constituinte foi aos poucos se esclarecendo e surgindo núcleos de atração, polarizadores das forças dispersas. Estes núcleos devem ser classificados genericamente como governo e oposição e não como partidos políticos. Conforme observa Afonso Arinos de Melo Franco (1974, p. 28) “não seria natural que já se conseguisse praticar no Brasil o que ainda estava em vias de ultimação na Inglaterra”. O processo de formação dos partidos políticos terá início apenas quando da saída de D. Pedro I.

Com a abdicação do Imperador em 1831, o movimento liberal foi sendo concentrado e organizado na Câmara. Seria determinante para a organização partidária a morte de D. Pedro I em 1834, cessando o perigo de uma restauração e fazendo com que as forças atuantes na política brasileira sentissem a necessidade de se organizar para o exercício do poder político, já que D. Pedro II, com oito anos de idade, não poderia assumir o governo (FRANCO, 1974, p. 33).

Em 1834, os liberais já se tornavam maioria na Câmara e desempenhavam uma ação contínua, consubstanciada em um programa liberal comum, podendo ser estabelecida tal data como sendo a do surgimento do Partido Liberal, pois havia a apresentação de candidatos a cargos públicos e o Estado brasileiro estava regido formalmente por um regime constitucional representativo (FRANCO, 1974, p. 34).

O programa do partido teve sucesso com a aprovação do Ato Adicional de 1834, uma Emenda Constitucional que, dentre outras alterações, autorizava as províncias a criarem Assembleias Legislativas, extinguiu o Conselho de Estado e estabelecia eleições periódicas para a regência, alterações estas que, para a imaginação da época, parecia um meio de realização de uma experiência republicana (CARDOSO *et al.*, 1972, p. 39).

O Partido Liberal não pregava o fim da monarquia, mas era fiel aos postulados da soberania popular, defendendo a descentralização, a eleição do Senado e a extinção do Poder Moderador. O partido dizia ser o representante dos interesses do capitalismo comercial, das convicções intelectuais dos progressistas, escritores, jornalistas, professores e magistrados (FRANCO, 1974, p. 34).

O liberal, Diogo Feijó, foi eleito pela Assembleia Geral Regente do Império para a chefia do Poder Executivo, em 1835. Seu governo foi conturbado, tendo uma maioria na

Câmara que lhe era desfavorável, da qual não se conformava em obedecer, praticando diversos excessos que culminaram em guerras civis nas províncias, como a Sabinada e a Guerra dos Farrapos, até chegar ao ponto que seu governo “incomoda a todos, aos “exaltados”, aos “restauradores” e aos próprios “moderados”, já advertidos de que o equilíbrio nasceria da maioria parlamentar e do poder moderador, na futura síntese do Segundo Reinado” (FAORO, 2000, p. 362-363).

Não tardou para que os liberais se dividissem e para que a ala da direita passasse a acusar o governo do regente de ser anárquico e desorganizado. Contrários ao regente em exercício, os liberais de direita, tendo como principal expoente a pessoa de Bernardo Pereira de Vasconcelos, se unem com os antigos restauradores, os sobreviventes da lealdade monárquica, para formar o Partido Conservador:

Inspirado nos publicistas franceses contemporâneos que valorizavam as posições reacionárias, Vasconcelos denominou a frente parlamentar que liderava de Partido do Regresso e definiu-lhe a linha política como um recuo em relação ao que lhe parecia ser a anarquia de um liberalismo excessivo. Numa paráfrase pouco ajustada ao caso brasileiro, disse uma vez que “a ideia do mundo é a do movimento e melhor lhe pode caber a denominação de ideia de resistência”. O lema do regresso não foi, entretanto, bem aceito no Partido e tiveram preferência as denominações de Partido da Ordem e, mais tarde Partido Conservador (CARDOSO *et al.*, 1972, p. 55).

O núcleo do partido era a oligarquia, ligada diretamente aos interesses econômicos agrários, especificamente aos interesses do café, sendo dois de seus maiores representantes, Rodrigues Torres e Paulino de Sousa, proprietários de fazendas cafeeiras. Quando aludimos a interesses econômicos agrários não quer dizer que o partido representava a classe agrária, mas apenas e unicamente que seu núcleo dirigente era composto destas elites cafeeiras.

O programa do partido era a ideia de centralização, resistência às reformas, reestabelecimento do Conselho de Estado, a existência do Poder Moderador e, sobretudo, a concentração do poder nas mãos de D. Pedro II, na frase que ficou conhecida como “o imperador impera, governo e administra” (FAORO, 2000, p. 365).

O Partido Conservador imprimiu a sua marca nas instituições do Estado através da lei de Interpretação do Ato Adicional, apresentada em 1837 e aprovada em 1840, que podou algumas conquistas dos liberais. Dentre as alterações mais importantes, se encontra a retirada do poder das assembleias provinciais de definir as atribuições dos agentes policiais e judiciais, bem como o estabelecimento da distinção entre polícia administrativa e política judiciária, subordinando a última ao governo geral. O efeito dessas alterações foi a centralização do sistema judicial e policial (CARDOSO *et al.*, 1972, p. 56).

O Império ainda contará com uma terceira organização partidária, que terá um papel decisivo na queda da monarquia: o Partido Republicano. A sua formação está ligada a um contexto fático complexo, relacionado com a queda do gabinete do ministro liberal, Zacarias de Góis, em 1868. Na época em questão, o Brasil estava em guerra contra o Paraguai, tendo o conservador, Duque de Caxias, do Rio Grande do Sul, como o general do Exército. Durante a sua chefia nas operações, sua atuação foi alvo de diversas críticas¹⁵, que supostamente teriam o consentimento do gabinete, levando a uma crise entre o general e o Ministério.

O resultado do embate foi um ofício de Caxias direcionado à D. Pedro II, solicitando sua substituição no Comando do exército. A questão foi levada ao Conselho de Estado que teria que decidir entre a permanência do Ministério ou a demissão do General. O Conselho manifestou-se pelo primado do poder civil e a demissão do General, mas o voto de Joaquim Nabuco mudaria o desfecho:

Um voto, entretanto, divide o colegiado, paradoxalmente pronunciado por um progressista, Nabuco de Araújo. Lembra que “seria um funesto precedente para o sistema representativo a demissão do ministério por imposição do general ou para satisfazer ao general, tanto mais que essa demissão deve, pela força das coisas, operar uma mudança de política, porquanto o motivo de confiança que determina a retirada deste ministério há de tornar impossível outra organização que não seja conservadora”. Pondera, entretanto, que o gabinete, fraco pela luta que dilacera seus sustentáculos, não tem força para afastar o general, sem sucumbir à impopularidade e às funestas consequências do prolongamento da guerra (FAORO, 2000, p. 52).

Outros deputados acompanharam o voto de Nabuco, decretando a morte do Ministério. A partir daquela reunião o Ministério fica a mercê do General e, mais do que isso, vislumbrou-se que o imperador não tendia pela sua conservação¹⁶. Sem o apoio de D. Pedro, os dias de Zacarias no governo estavam contados, apenas à espera de um pretexto para retirar-se, que viria a ser a escolha de um Senador, que o Gabinete não quis referendar (BARATA *et al.*, 2004, p. 134-135).

¹⁵ “Em editorial publicado a 7 de janeiro de 1868, o Anglo Brazilian Times dizia coisas deste teor: “Doze meses já se passaram desde que o Marquês de Caxias assumiu o Comando das forças brasileiras no Paraguai. Àquele tempo dissera ele: “dêem-me mais 10.000 homens e até maio acabarei com a guerra”. A nação respondeu generosamente ao apelo. Deu-lhe 17.000 homens com ajudas pecuniárias e mantimentos ilimitados, e preparou-se para entoar pelas prometidas vitórias do Cincinato septuagenário. Por fim a impaciência do país rasgou o véu da lisonja, e o Exército acabou mexendo-se em Tuiu-cuê. O movimento não encontrou oposição. O inimigo evidentemente fora tomado ali de surpresa. O flanco estava mal fortificado, e a tropa brasileira esperava ansiosa por uma ordem de ataque. A ordem não apareceu, porém. [...]. É possível que o Marquês de Caxias correspondesse em outras eras à semelhante ideal, mas tudo leva a crer que já se foram os dias em que ele seria capaz de agir com desembaraço (promptitude) e que a cauta indecisão da senilidade não lhe permite competir com o paraguaio ativo e empreendedor” (HOLANDA, 2005, p. 117).

¹⁶ “O imperador mais tarde, dirá que teve de sacrificar o gabinete, visto que este, liberal, não podia continuar com Caxias à testa do Exército” (FAORO, 2000, p. 52).

Esse conflito, entre o líder do Exército e o Ministério, ensejou a insatisfação dos liberais que formaram um novo grupo: o Clube da Reforma. O programa da facção era contra o absolutismo, mas respeitava a supremacia do trono de D. Pedro II. Não obstante, o programa não foi aceito por todos os liberais e uma parcela deles seguiu um curso radical, estimulando profundas transformações na ordem política. Esses radicais formaram o Partido Republicano:

Se alguns liberais, como Nabuco de Araújo, acreditavam ainda na possibilidade de reforma política sem revolução, outros, os mais jovens componentes da ala chamada radical, foram aos poucos se convencendo de que somente a substituição do Império pela República poderia remediar os vícios inerentes à nossa prática do sistema representativo. Esta ala liberal, mais avançada, foi o núcleo central do partido Republicano (FRANCO, 1974, p. 51).

O partido foi fundado em 03 de dezembro de 1870 e criou o jornal “A República”, publicando o Manifesto Republicano, documento influenciado pelo estabelecimento da Terceira República na França e apelando para um pensamento básico: a soberania do povo. Até aí não há novidade, o Partido Liberal também aclamava tal princípio. A inovação reside, conforme aponta Faoro (2000, p. 56-57), na recusa de uma conciliação entre este princípio e o princípio monárquico, passando a serem vistos como heterogêneos e irreconciliáveis, devendo prevalecer a soberania do povo como o único elemento de legitimidade da ordem política.

Os primeiros anos da propaganda do partido foram apagados e os próprios radicais não se afastaram do trono. Somente vinte anos mais tarde, quando o Exército aderiu ao republicanism, é que o partido seria determinante na política nacional, se reerguendo contra as instituições e determinando a queda do Império e a implantação da República.

Do sistema partidário implantado adveio o parlamentarismo do Império, porém, tratava-se de um parlamentarismo aparente. As eleições eram inautênticas, sendo realizadas com um número reduzidíssimo de eleitores de 1% (um por cento) a 3% (três por cento) da população do país¹⁷ e os partidos eram fracionados e oligárquicos, não buscando exercer a representação política das camadas populacionais e se contentando em representar os interesses de uma pequena camada de privilegiados, presididos pelo Imperador, no maior estilo da cooptação política:

Parlamentarismo sem povo, o inaugurado em 1837, ao influxo dos partidos fundados nas camadas economicamente dominantes, dificilmente discerníveis nos

¹⁷ “Numa população de 10 milhões de habitantes, em 1872, calculo otimista avalia entre 300.000 e 400.000 as pessoas aptas aos comícios eleitorais, certo que, em 1886, a eleição para a terceira legislatura da eleição direta acusou a presença de apenas 117.671 eleitores numa população próxima aos 14 milhões de habitantes. Somente entre 1 e 3 por cento do povo participam da formação da dita vontade nacional” (FAORO, 2000 p. 366).

entendimentos e coalizões de cúpula. As organizações partidárias se concentram nos instrumentos de aliciar, manipular e coagir o eleitorado e não de traduzir-lhe os interesses, os sentimentos e as inquietações. Seu caráter oligárquico, numa oligarquia enriquecida pelo oficialismo – só o controle do poder suscita as maiorias do nada – leva-as a recitar a participação popular, identificada, desde Jose Bonifácio a Feijó, a anarquia. Anarquia real, na verdade, para os usufrutuários do poder – em lugar de mecanismos de educação, controle e ascensão, mecanismos de substituição da vontade popular (FAORO, 2000, p. 366).

Neste mesmo sentido são as considerações de Barata *et al.* (2004), indicando os partidos como simples ajuntamento de pessoas para ocupar os cargos públicos:

O tão referido parlamentarismo imperial é apenas força de expressão. A política aproximou-se, por vezes, desse modelo, mas não o realizou, já que ele não estava nem no espírito nem na letra das leis nacionais, era impossível com a precariedade eleitoral, com as constantes dissidências dos partidos – inconsistentes, pela falta de programas e estruturação, pouco mais que simples ajuntamentos de pessoas –, com as mudanças contínuas e os atributos do poder imperial (BARATA *et al.*, 2004, p. 114).

Além destes aspectos, deve-se analisar o sistema partidário através dos efeitos advindos do Poder Moderador. O Poder Moderador foi inserido na Constituição de 1824, estabelecendo ao Imperador um poder acima dos outros, com o intuito de manter a independência, o equilíbrio e a harmonia entre os demais poderes¹⁸. Em teoria, tratava-se de um mecanismo de contenção dos outros poderes, alheio às suas atribuições específicas, superior e intermediário, com o objetivo de zelar pela estabilidade da administração e da política.

O sistema foi utilizado excessivamente por D. Pedro II nos cinquenta anos de seu governo, tendo sido imposto diversos nomes ao Ministério e dissolvidos vários gabinetes e Câmaras legislativas (Barata *et al.*, 2004, p. 113).

Controvérsias existem quanto aos efeitos desse mecanismo constitucional na ordem política brasileira. Para Raymundo Faoro (2000), o Poder Moderador fez do país uma monarquia absolutista e não uma monarquia constitucional, na qual D. Pedro II reinou, governou e administrou o país por conta própria:

O funcionamento do corpo político, apesar da institucionalização das categorias sociais, dependência do feitio do chefe do Estado, que deve limitar-se a funções bonapartistas, superior e árbitro das ambições, dos interesses e dos grupos. O talhe político de D. Pedro I não se coadunara com o arcabouço por ele montado, mas encontrará em D. Pedro II, conjugado à maturidade do plano, o príncipe perfeito

¹⁸ “Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privatamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos” (BRASIL, 1824).

para conduzir a máquina maciamente. A coroa se coloca diante da nação, conciliando e harmonizando os interesses e os direitos, num compromisso constitucional. O primado da Coroa, elemento ativo e condutor, imprime-lhe o papel de guarda, fiscal e tutor da nação, numa inversão total dos princípios democráticos dos dias de 1789 e do dogma de Rousseau (FAORO, 2000, p. 328).

Para os seus defensores, o Poder Moderador era o instrumento adequado para solucionar o problema das facções, impedindo que uma maioria eleitoral passageira dominasse o Estado e eliminasse os direitos das minorias. Ao mesmo tempo, impedia que uma minoria no poder instaurasse uma ditadura contra a maioria. Aduz José Reinaldo Lima Lopes (2012, p. 302):

O poder moderador é, deste ponto de vista, o único capaz de superar o faccionismo e a divisão natural dos outros poderes que representam os grupos e interesses particulares. No sistema representativo, as eleições geram quase que naturalmente os perigos da facção. Quem zelará pelo interesse geral? O poder moderador, poder neutro, dizem alguns constitucionalistas conservadores.

Assim pensam também Barata *et al.* (2004, p. 113), afirmando que os cuidados com a administração realizados pelo Imperador não se mostravam como tendências absolutistas. Para eles, as trocas de situação realizadas por D. Pedro II devem ser interpretadas como atos conscientes, visando não deixar o país em um estado de ingovernabilidade, diante de um sistema representativo ineficiente, com constantes dissidências entre a Câmara e o Ministério. A mudança dos partidos dirigentes da política era necessária, com o intuito de estabelecer uma rotatividade e impedir que um único partido se perpetuasse no poder.

Sérgio Buarque de Holanda (2005), em estudo dos diários de D. Pedro II, relata que o Imperador tinha plena consciência da falta de liberdade nas eleições, da ausência de um sistema verdadeiramente representativo e de educação cívica para exercê-lo, sendo o uso do Poder Moderador a consequência necessária para controlar os vícios da política e impedir a sobreposição de um único partido:

Seu raciocínio pode desenvolver-se do modo seguinte: sem educação popular não se podem esperar boas eleições; sem boas eleições não se pode esperar regime representativo; sem regime representativo não haverá democracia; sem democracia é escusado querer que a Coroa não intervenha no processo político; por conseguinte, torna-se inevitável o poder pessoal sem educação popular (HOLANDA, 2005, p. 220).

João Camilo de Oliveira Torres (1964), parece adotar uma posição intermediária sobre o problema. O autor aponta a intervenção do Imperador na representação política como um desvirtuamento da teoria do Poder Moderador. Contudo, não deixa de notar que tal

intervenção se revelava útil, diante das condições sociais do país que não permitia eleições autênticas:

[...] devido as nossas condições sociais de país agrário e despovoado, não era possível haver eleições autênticas. O resultado prático foi uma espécie de desvirtuamento da doutrina de Constant, desvirtuamento imposto pelos fatos, de real utilidade, mas com seus inconvenientes. O certo é que o Imperador do Brasil não conseguia jamais, apesar de esforços por vezes heróicos de D. Pedro II, ser aquela figura puramente neutra da teoria doutrinária do publicista francês. Como os parlamentos não representavam autenticamente o corpo eleitoral e os gabinetes não eram expressão genuína da vontade nacional expressa em eleições, acabaram expressando a vontade nacional encarnada na pessoa do Imperador... O soberano, esta a verdade, entrava demais nas questões políticas, por força das circunstâncias. Se, afinal, isto conseguiu fazer o governo de gabinete funcionar e dotar o país de administrações que refletiam a opinião pública, não podemos deixar de reconhecer que a teoria saiu com muitos arranhões (TORRES, 1964, p. 145).

De nossa parte, para aquém de buscar uma análise dos verdadeiros motivos de D. Pedro II, temos que a intervenção através do Poder Moderador se mostrou prejudicial para a representatividade política do sistema partidário. A troca de Ministério e a dissolução das Câmaras, sem o aval eleitoral, colocava a coroa no centro da política, controlando o acesso aos cargos públicos e promovendo um sistema de cooptação política, na medida em que utilizava os benefícios estatais para alinhar a participação advinda dos partidos políticos de acordo com seus interesses.

Essa afirmação é corroborada pela estrutura política administrativa do tipo patronal. No Brasil imperial, os ocupantes no governo utilizavam os recursos públicos como meios de troca para a obtenção de vantagens. Os orçamentos eram utilizados para exercer influência nos governos das províncias, os cargos públicos eram preenchidos com os familiares ou subordinados dos representantes e os salários funcionavam como meio de garantir influências:

Desde o primeiro instante, os representantes do povo, que haveriam de defender o povo, no Brasil, dos abusos dos Governos, achavam-se, com efeito, obrigados aos mesmos Governos, como detentores, não raro com familiares seus, de empregos públicos remunerados. Já os primeiros Senadores do Império tinham sido recrutados, quase todos, entre pessoas cujos meios de subsistência eram tirados de empregos que oneravam os cofres da nação. E o que acontecia com a Câmara vitalícia haveria de reproduzir-se, em proporções talvez maiores, na temporária (HOLANDA, 2005, p. 99).

Em um sistema eleitoral com diversas restrições do sufrágio, a maioria dos votantes da época eram empregados públicos sujeitos a demissão ou possuíam pretensões a cargos ou, ainda, eram empresários com a intenção de realizar contratos. Em suma, estavam todos os eleitores dependentes de algum membro do governo por eles eleito ou a eleger:

Uma categoria social, fechada sobre si mesma, manipula lealdades com o cargo público, ela própria, sem outros meios, assentada sobre as posições políticas. Entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo o Estado como o despenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens. Essa coluna parte do imperador e vai até as eleições paroquiais, articula-se na vitaliciedade e se projeta nas autoridades policiais e judiciárias donas dos votos, no manejo caricato da soberania nacional. A opinião pública, os interesses de classe não tem autonomia: são a sombra do governo, do grupo encastelado na vitaliciedade, vitaliciedade avinca de buscar, na hereditariedade, o domínio além das gerações (FAORO, 2000, p. 439).

Diante destas considerações, podemos afirmar que não houve um sistema partidário representativo no Império do Brasil, na medida em que os direitos políticos eram limitados, excluídos da participação quase a totalidade da população do país. Levando-se em conta ainda, a utilização do Poder Moderador por D. Pedro II, intervindo ativamente na composição dos Ministérios e da Câmara Legislativa e realizando uma cooptação política dos membros dos partidos. E, por fim, considerando a configuração de um sistema de patronato nas instituições brasileiras, com os recursos e cargos públicos sendo utilizados pela classe política como meio de troca e para obtenção de vantagens, tornando o exercício do voto um ato manipulado.

Após a vitória na guerra do Paraguai, os estadistas do Segundo Reinado, preocupados com a supremacia civil e receosos de que uma febre militarista contagiasse a população, iniciaram uma série de medidas para neutralizar a glória militar¹⁹, bloqueando a expansão e a ascensão política do exército.

Neste contexto, os militares buscaram novos valores, para além da mera reivindicação ou crítica ao Império, adotando um pensamento crescente de que apenas a sua classe era pura e patriota e que os civis tratavam-se de políticos corruptos que se aproveitavam da miséria do povo. Foi assim que a doutrina militar se alinhou com as ideias do Partido Republicano e, com ele, assumiram uma posição franca na conquista do poder:

Grande foi, em todo caso, a influência da mentalidade militar na formação da doutrina republicana, cristalizada no partido. Os oficiais, saídos em grande número das classes médias não interessadas na preservação das instituições monárquicas, infiltrados de positivismo, cheios de melindres de classe que julgavam feridos pela

¹⁹ “A medida prática para o objetivo seria a desmobilização, rapidamente empreendida, reduzidos os efeitos, de 100.000 durante a conflagração, a 19.000 em 1871, declinando para 13.000 em 1889, com a queda, a partir de 1877, em menos de 20% do orçamento (para 40% em 1850 e 34% em 1872)” (...) “Para agravar o isolamento que se impôs ao Exército, a reforma do ensino militar segregou os futuros oficiais da mocidade civil. Ao tempo que se retirava da vida comum o militar, era ele despojado da política, interferência agora qualificada de indisciplina, isto é, uma forma de conduta contrária à preconizada pelos grupos no poder. Os militares, embora elegíveis e ligados aos partidos, sofriam o agravo ultrajante de rebeldes caudilhistas, se interessados nos assuntos da corporação ou do país” (FAORO, 2000, p. 83-86).

ação governativa, imbuídos de uma espécie de idealismo ditatorial e puritano, deram grande vigor e expansão à doutrina (FRANCO, 1974, p. 51).

Obviamente a crise militar está relacionada com outras questões igualmente importantes, como a questão abolicionista²⁰, o estremecimento das relações entre a Igreja e o Estado, o aumento dos impostos que irritavam os comerciantes, a doença do imperador. Todos responsáveis pelo enfraquecimento da Monarquia. A pressão dessas forças impôs-se afinal a coroa e, mais uma vez, como já tinha ocorrido com a independência, a “revolução” foi realizada de cima para baixo, fundando-se a República na completa exclusão do povo, através da espada dos militares.

2.2. A política dos governadores (1889-1930)

Os partidos políticos terminaram em total desprestígio no fim do império, contra eles se levantaram os políticos, os militares e grandes camadas da opinião pensante, que não viam no sistema partidário o instrumento apropriado para expressarem as suas demandas (FRANCO, 1974, p. 74).

O mesmo diagnóstico realiza Vamireh Chacon (1985, p. 57-58), indicando que a ascensão dos republicanos ao poder esvaziou os partidos conservador e liberal. O republicano, por sua vez, se tornou incapaz de se manter como partido e realizar a unificação de uma nação sem qualquer tradição republicana e marcada pelo patrimonialismo.

Não obstante o sentimento apartidário, o país estava diante de um problema urgente, que era a coordenação dos governos estaduais. O general Francisco Glicério, acreditando que a solução era a criação de um partido nacional, fundou, em abril de 1893, o Partido Republicano Federal. A sua intenção era alcançar o cargo da Presidência da República e organizar os Estados.

Com este propósito, o partido só poderia apresentar um programa que fosse genérico e agregador:

Um programa sem afirmações, próprio a congregar sem unir, relegadas as divergências para outra ocasião, embora com este tópico: “Firmar a autoridade dos Estados, mantendo escrupulosamente os seus direitos, tão sagrados como os da

²⁰ “É fora de dúvida que a abolição impeliu numerosos fazendeiros descontentes com o golpe sofrido, agravado ainda mais pela não indenização aos senhores a, pelo menos, se desinteressarem da sorte do regime” (HOLANDA, 2005, p. 328).

União”. Era o novo organismo, como se afirmou na Câmara dos deputados, “uma catedral aberta a todos os credos”, vinte e uma brigadas sob a chefia sem comando de um general (FAORO, 2000, p. 171).

Em 35 de setembro de 1893, o Partido Republicano Federal elegeu Prudente de Moraes como o primeiro Presidente civil da República. Os conflitos que iriam se desenhar entre o Presidente civil, sustentado por um partido de índole militar, marcariam o seu governo. Criado por um militar, mas buscando a agregação dos Estados, o partido era uma casa dividida em nome de muitos interesses e expectativas em conflito, de modo que seus membros só apoiariam o governo se este atendesse as pretensões estaduais:

As realidades regionais, enredadas em reivindicações e em compromissos locais, não se homogeneízam em uma linha de conduta nacional, capaz de justificar a ação comum e solidária de governadores, senadores e deputados. Por isso, prevalece sobre o partido de cúpula, mais ponto de encontro de políticos enviados ao Rio de Janeiro, o comando central do presidente da República. O partido federal será, nessa estrutura – adiante a examinar –, a expressão da crise do comando presidencial ou da indecisão do foco do poder. O Partido Republicano Federal será a provisória tentativa de controlar Floriano Peixoto e de submeter Prudente de Moraes, ambos devorados pelo desencontro das suas correntes de sustentação (FAORO, 2000, p. 178).

Glicério começou a atritar-se cada vez mais com Prudente de Moraes, passando a interpretar como desobediências as discordâncias do segundo, então tornado mais forte que ele. Glicério queria disciplina partidária e o Presidente julgava-se acima dela:

O presidente quer o confronto direto e último entre o Partido Republicano federal e a sua autoridade. Telegrafa a Campos Sales “Representação S. Paulo precisa escolher entre o governo com a ordem e Glicério com a anarquia militar”. Dirige-se, no mesmo sentido, aos governadores de Minas Gerais, Pernambuco e Bahia – nesse apelo direto estava quebrado o sistema partidário de intermediação: o presidente só reconhece os chefes estaduais (FAORO, 2000, p. 174-175).

A discordância entre os dois atingiu o ápice quando o assunto se tornou a sucessão presidencial, eis que Prudente preferia Campos Sales, governador de São Paulo que o apoiava e Glicério queria Lauro Sodré. O conflito tornou-se mais agudo quando ocorreu um atentado contra a vida de Prudente e houve a divulgação de uma calúnia afirmando que Glicério havia participado do atentado. Esses fatos, somado com o crescente desprestígio do exército, desde o início da República, fez com que o chefe do Partido Republicano Federal perdesse apoio popular. O último programa do partido foi o lançamento do nome de Lauro Sodré à Presidência em 28 de outubro de 1897, que não logrou êxito, tendo sido eleito Campos Sales (CHACON, 1985, p. 71).

Tendo assistido aos atritos entre o chefe do único partido nacional na época e o Presidente da República, Campos Sales entendeu que o que valiam eram os governadores e não os partidos, transformando a sua constatação em prática para o país. Eleito, concentrou ainda mais os poderes e desfez aquele início do Partido Republicano Federal. O seu Manifesto de 31 de outubro de 1897, dá a visão nítida do seu pensamento:

“Declaro que não sou dos que entendem que o depositário unipessoal do poder, neste sistema, seja propriamente um chefe de partido. Qualquer que tenha sido a sua posição anterior, o cidadão, uma vez eleito, passa a ser chefe do Estado. Ele deixa a superintendência dos interesses exclusivos do partido para assumir a alta gestão dos negócios gerais da comunidade” (CHACON, 1985, p. 60).

Mas não foram somente as ideias de um homem que concebeu a política dos governadores, em detrimento dos partidos nacionais. Afirma Edgard Carone (1969, p. 67), que o Brasil da época apresentava uma formação histórica dispersa e desconexa, que favorecia a liderança política de uma elite agrária que, desde sempre, lançava no poder os grupos estaduais.

O Poder Moderador, apesar de não ter sido uma instituição democrática, era um obstáculo para o controle dos governos provinciais pelas oligarquias e esse empecilho não existia mais. Apontamos ainda, como elemento facilitador da política dos governadores, o afastamento do exército e a adesão ao federalismo, estabelecendo-se eleições para os governadores e deslocando o eixo das decisões políticas para os Estados.

Tudo isso desfavorecia a institucionalização de um sistema partidário nacional e excepcionais foram os ensaios de colocá-lo em prática. Além do Partido Republicano Federal, de Glicério, os mais importantes dentre eles foram o Partido Republicano Liberal, de Rui Barbosa e o Partido Republicano Conservador, de Pinheiro Machado. O primeiro, fundado em 1910, durou pela Campanha Civilista de Barbosa (1909-1910). O segundo, fundado em 1911, não conseguiu fazer o sucessor da Presidência e também pereceu. Com isso, pôde Afonso Arinos de Melo Franco (1974, p. 55) defini-los, como “simples designações que encobriam a ação pessoal de dois homens poderosos: as manobras e corrilhos do gaúcho e a pregação apostolar do baiano”.

Sem os partidos nacionais, o governo procurou outros meios para a sua ação indispensável nos Estados. Estes meios constituíram a complexa política dos governadores instaurada por Campos Sales, da qual o mesmo preferia a denominação de “política dos Estados” (FRANCO, 1974, p. 57).

Neste sistema, no topo da pirâmide estava o Presidente da República que iniciava a dinâmica patrimonialista do regime, realizando a troca e a negociação com os governos estaduais, requerendo apoio político e fornecendo vantagens:

Fracassados os sistemas partidários, a realidade incontestável será a do Presidente da República, conjugada aos governadores, num influxo recíproco, que acentua a força do primeiro, quando um grande Estado nele se encarna. O partido seria, dentro dessa estrutura, um simulacro ditatorialista, traduzindo-se, como denunciara um político de alta expressão intelectual, apenas no “enfeudamento” num quadro rígido e definitivo, sem o contrapeso da opinião esclarecida e atuante. A elite, descomprometida de fidelidade a ideias e programas, só viverá com o apoio das bases estaduais, enquanto favorecidas pela benevolência presidencial (FAORO, 2000, p. 179).

Os partidos serão congregações de forças estaduais sob a égide do governo central e o mecanismo através do qual se exerceria a política dos governadores. Eis porque os partidos Republicanos Mineiro e Paulista – o PRM e o PRP – passaram a ser peças essenciais da máquina da política dos governadores, pois pertenciam aos Estados produtores de café que dominavam a economia brasileira. O domínio econômico transmutou para o aparelho político, determinando o rotativismo mineiro/paulista no poder que caracterizou a história política da primeira República do Brasil (FRANCO, 1974, p. 59).

Os partidos estaduais não tinham relação com classes ou grupos de interesses e se caracterizavam pela cooptação política, tratando-se apenas de instrumentos para dar a cobertura de uma legenda aos líderes, onde as decisões políticas obedeciam apenas às combinações e arranjos das elites. Assevera Vamireh Chacon (1985, p. 86), que o problema do político era apenas o poder, liberto de compromissos partidários, razão pela qual o partido não poderia ter nenhuma influência ou ideologia que pudesse atrapalhar o objetivo máximo.

Esse sistema político foi favorecido pelos aspectos constitucionais da Carta de 1891. A Constituição de 1891 estabeleceu uma pequena ampliação do eleitorado²¹, extinguiu o sistema censitário e manteve a exclusão dos analfabetos. Tais modificações em nada alteraram o sistema representativo brasileiro, pois o problema da representação não era apenas o sufrágio, mas as diversas barreiras econômicas e políticas que impediam a realização de um voto livre:

Verificou-se desde logo que a extensão do direito de voto a todo cidadão alfabetizado não fez mais do que aumentar o número de eleitores rurais ou citadinos, que continuaram obedecendo aos mandões políticos já existentes. A base da antiga

²¹ Em 1889 o Brasil possuía uma população de 14 milhões de habitantes. Deste número, os eleitores somam 462 mil, numa proporção de 2,7% sobre a população. Entre 1898 e 1926, os números oscilam entre 3,4% e 2,3%, num ciclo mais descendente que estável. Só a eleição de 1930, a única que leva mais de um milhão de eleitores às urnas, atingirá o percentual de 5,7% (FAORO, 2000 p. 240-241).

estrutura eleitoral se alargara, porém os Chefes políticos locais e regionais se mantiveram praticamente os mesmos, e continuaram elegendo para as Câmaras, para as Presidências dos Estados, para o Senado, seus parentes, seus aliados, seus apaniguados, seus protegidos (CAPELATO *et al.*, 2006, p. 172).

Através do artigo 68, da Constituição de 1891, com a seguinte redação “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, possibilitou-se que os Estados organizassem os municípios como bem entendessem, nomeando prefeitos ou intendentes a seus interesses, legalizando a realização da cooptação política em todo o território nacional:

A qualificação dos eleitores, a tomada e a apuração dos votos seriam confiadas às autoridades municipais, com supremacia do presidente da Câmara ou Intendência Municipal. Cativo o município, sob intervenção, o governador, na realidade, torna-se o chefe do processo eleitoral, nomeando todos os representantes da nação, por ato próprio ou sob inspiração do Rio de Janeiro. Mais uma eleição, outra eleição como as demais de outros tempos, sem que a república trouxesse, como prometera, a sonhada soberania popular. Esta dançava entre senhores, sem condições para expandir-se, desamparada da independência econômica do eleitor²² (FAORO, 2000, p. 245).

Nestas circunstâncias, do ponto de vista macropolítico, Renato Lessa (1985, p. 151) classifica o Brasil da primeira República como um condomínio oligárquico, funcionando através de um controle rigoroso do acesso de candidatos ao Legislativo Federal, pela partilha desigual dos recursos federais entre os Estados, de acordo com a astúcia e recursos de cada um e com a presença de um Presidente gestor de conflitos na cabeça do sistema, contribuindo para a manutenção das oligarquias estaduais no poder.

Na base da política dos governadores, no aspecto micropolítico, o funcionamento dependia da ação dos coronéis. O coronelismo é uma forma específica de poder político, cujas raízes se encontram no Império²³, mas que floresceu durante a República. Na definição clássica de Victor Nunes Leal (2012, p. 23):

²² Prefeitos foram nomeados pelo governador no Ceará, Paraíba e Bahia. No Rio de Janeiro a nomeação foi utilizada onde havia serviços municipais custeados pelo Estado. Em Minas Gerais, nas estâncias hidrominerais. Aonde não chegava os poderes legais do governador, eram utilizadas a compressão financeira ou a milícia estadual. No Rio Grande do Sul, onde o princípio eletivo tornou-se a regra, quando a oposição vencida, o governador designava para o município um intendente provisório (FAORO, 2000 p. 247-248).

²³ “Esse título havia-se originado dos títulos da Guarda Nacional, criada pouco depois da Independência para defender a Constituição, auxiliar na manutenção da ordem prevenindo as revoltas, promover o policiamento regional e local. Todos os habitantes livres do país se integravam nos diversos escalões da Guarda Nacional; os chefes locais mais prestigiosos automaticamente ocupavam nela os postos mais elevados, eram “coronéis”; seguindo-se os postos maiores, capitães e outros chefes não tão importantes” (...) “já então os municípios eram feudos políticos que se transmitiam por herança – herança não configurada legalmente, mas que existia de maneira informal” (CAPELATO, *et al.*, 2006, p. 173).

[...] concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Os coronéis eram geralmente fazendeiros ou donos de terras, economicamente autônomos, possuidores de patrimônio para ser utilizado em prol de seus interesses. Entre os coronéis e o governador, havia uma relação de obediência por parte do primeiro, mas aceita pelo segundo, baseada na troca de interesses recíprocos:

Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil (LEAL, 2012, p. 23).

A função dos coronéis era fazer a política no âmbito regional ou municipal, dentro do partido, arcando com as despesas eleitorais para preparar e aliciar as eleições para o resultado favorável para o governador. Em troca, o coronel recebia dos chefes políticos os empregos públicos, sendo atendidas as suas indicações:

Um “coronel” importante constituía assim uma espécie de elemento socioeconômico polarizador, que servia de ponto de referência para se conhecer a distribuição dos indivíduos no espaço social, fosses estes seus pares ou seus inferiores. Era o elemento chave para se saber quais as linhas políticas divisórias entre os grupos e subgrupos na estrutura tradicional brasileira (CAPELATO *et al.*, 2006, p. 173).

Além de uma face voltada para o governador, o coronel estabelecia uma complexa relação com o eleitorado no aliciamento do voto. Abaixo dos coronéis estavam os cabos eleitorais ou chefes locais e, na base da estratificação política, os eleitores.

Os cabos eleitorais realizavam o elemento de ligação entre o coronel e a massa dos votantes, no qual o voto era a posse, o bem do eleitor, geralmente conquistado através da barganha ou da compra:

Era “normal”, no período das eleições, saírem os chefes políticos e seus cabos eleitorais em tournées pelo interior, carregados de presentes para os eleitores – botinas rangedeiras para os homens, cortes de vistosa chita para as mulheres da família do eleitor, roupas e brinquedos para as crianças, sendo que, num envelope,

juntamente com a cédula do voto, havia outras de mil-réis [...]. Saboroso folclore eleitoral até agora pouco conhecido e pouco levado em consideração, mas que tem um significado patente, pois revela uma verdadeira “compra do voto” (CAPELATO *et al.*, 2006, p. 178).

Em contrapartida, o coronel auxiliava e defendia quem lhe deu o voto. O prestígio dos coronéis lhes advinha da capacidade de fazer favores, quanto maior esta capacidade, maior eleitorado teria e mais alto se colocaria na hierarquia política:

E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do coronelismo, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem troca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (FAORO, 2000, p. 253).

Nem sempre a obtenção dos votos se exprimia pela maneira benigna da barganha, uma vez que se tratava de uma estrutura entre dominantes e dominados. A opressão e a violência, também foram armas utilizadas pelos coronéis para captarem votos, tão empregadas e tão usuais quanto os favores e benefícios.

Para além da obtenção de voto através da compra ou da violência, Raymundo Faoro, em uma leitura weberiana, destaca a lealdade, o respeito e a veneração da relação do eleitor com o chefe político²⁴, na qual os eleitores fazem as suas reivindicações, seus pedidos, suas queixas e o chefe apresenta a sua benevolência e assume um dever moral de defender quem lhe deu o voto:

A decantação dos traços empíricos, historicamente filtrados, dos coronéis permite a tipificação sociológica. Eles são, essencialmente, *honoratioren*, pessoas que, graças à sua situação econômica, podem dirigir um grupo como profissão acessória não retribuída, ou mediante retribuição nominal ou honorária, sustentados pelo apreço comum, de modo a gozar da confiança do seu círculo social. A origem de seu poder, mais do que a situação econômica, derivada do prestígio, da honra social, tradicionalmente reconhecido (FAORO, 2000, p. 258).

Seja como for, a captação do voto pela violência, pela compra, pela troca de favores ou mesmo como o cumprimento de uma obrigação moral, fato é que todo esse arcabouço impossibilitou a formação de um sistema partidário representativo na primeira República,

²⁴ Trata-se de uma forma de dominação exercida através de uma honra específica que está vinculada à uma forma de condução de vida. O chefe *honoratiore* é um possuidor de renda que graças a sua situação econômica, exerce um certo tipo de “prestígio social” ou uma “honra estamental” destinada à dominação (WEBER, 1999, p. 194).

deixando o eleitor submetido a uma dominação pessoal pelo coronel em razão das suas necessidades de sobrevivência, não exercendo o voto como uma manifestação autêntica de opinião ou posição política.

A visão do partido se perdeu no aproveitando da coisa pública e o agente público se tornou um cliente, dentro de uma extensa rede clientelista, na qual utiliza seus poderes públicos para fins particulares e mistura a organização estatal com os seus próprios bens. Renato Lessa (1989) assim sintetiza o sistema:

A arquitetura é por demais familiar: através de uma rede patrimonial, os poderes locais, os governos estaduais e o Presidente estabelecem um mercado, cujas moedas preferenciais serão a chantagem, a força e o favor. A base do modelo é composta pela sujeição dos eleitores a potentados locais que, em função da quantidade de votos que podem mobilizar, habilitam-se a participar de um generalizado *spoil system*. Através da troca pessoal com potentado locais- apoio político em troca de favores, para usar a definição clássica – os chefes estaduais sistematizam a variedade coronelística e consolidam recursos para a realização de trocas com o Presidente da República. A dinâmica do “*spoil system*” é a mesma para todos os seus níveis: tanto na relação entre um coronel local com um chefe regional, como na de um governador com o Presidente, opera o mesmo princípio de troca de apoio político por vantagens (LESSA, 1989, p. 150).

Os efeitos da cooptação política serão percebidos nos resultados eleitorais. De 1889 a 1930, não há registro de vitórias de oposições, quer em eleições executivas federais quer em estaduais:

Neste longo período, tivemos vários regimes políticos e numerosas reformas eleitorais; não obstante, permaneceu o fato fundamental da influência governista na expressão das urnas, conquanto diminuída nas eleições que sucederam à Revolução de 1930. A explicação do fenômeno está no governismo dos chefes locais, já analisado anteriormente, e na sujeição do eleitorado do interior, especialmente do rural, a esses mesmos chefes, como consequência direta da nossa estrutura agrária, que deixa o trabalhador do campo ignorado e desamparado (LEAL, 2012, p. 121).

Diante destas considerações, evidencia-se que o sistema político da primeira República girou em torno dos grupos dirigentes estaduais, oligarquias de caráter tradicional que utilizavam os partidos estaduais apenas como legenda para lançar os candidatos, inexistentes partidos políticos representativos.

Império e República se equivalem neste sentido, na qual a conquista republicana da extensão do voto a todos os alfabetizados, em lugar de implantar um sistema livre de eleições, ampliou a prática em que o voto era um bem de troca e os cargos apropriativos, através de um emaranhado de questões patrimoniais como vantagens, benefícios e favores.

2.3. A descrença partidária (1930-1937)

Na década de 20 do século XX, determinadas forças emergentes, insatisfeitas, procuraram reagir à máquina político jurídica da oligarquia cafeeira. O exército, assim como em 1889, inconciliável e afastado da política dominante alimentava nos jovens oficiais a insatisfação com o sistema atuante. O aspecto econômico, representado pela decadência da lavoura cafeeira²⁵, aumentava a pressão pela necessidade de quadros políticos que viessem a tornar viáveis novos aspectos da economia brasileira. A industrialização e a urbanização davam início à formação de uma classe operária, que apresentava novas demandas ao Estado. Todos esses fatores mostravam o cansaço e desejo de renovação da política brasileira, que viria a culminar com a queda da primeira República e da sua política dos governadores (FRANCO, 1974, p. 61; WOLKMER, 2015, p. 127).

Não vamos propor aqui várias interpretações da Revolução de 1930, nos limitaremos às suas implicações político partidárias. Em 1929, lideranças da oligarquia paulistana romperam a aliança com os mineiros e indicaram o paulista Júlio Prestes, como candidato à Presidência da República. O Rio Grande do Sul, sedicioso de finalmente comandar a política nacional, realizou um pacto com Minas Gerais para lançar o próximo candidato:

Em junho de 1929, o presidente de Minas, de fato, também chefe do Partido oficial, o governador e o chefe do Partido Republicano do Rio Grande, deixariam as conversações vagas para firmar por intermédio dos seus representantes, o secretário do governo, Francisco Campos, os deputados José Bonifácio e João Neves, um pacto de aliança, que bem traduzia o estilo da política republicana. Os dois Estados comprometiam-se, em acordo irretroatável, a apresentar um nome gaúcho (o Sr. Borges de Medeiros ou Sr. Getúlio Vargas) à sucessão presidencial (BELLO, 1972, p. 274).

Sobre a base dos dois grandes Estados se uniram os pequenos partidos oposicionistas do país e os descontentes de todas as origens, civis e militares, para o combate à candidatura de Júlio Prestes, sucessor de Washington Luís. A Aliança Liberal foi o nome dado a tal concentração, da qual saiu Getúlio Vargas como o grande líder:

²⁵ “a) pela diminuição do consumo, não somente no exterior, onde a crise mundial deflagrada no ano anterior continuava a varrer o capitalismo, como no próprio interior do país, em virtude do desemprego e da baixa geral dos salários; b) pela diminuição do seu valor ouro (passara de 4 libras esterlinas a custas apenas 1, por saca); c) pela formidável superprodução: 24 milhões de sacas em estoque em 1931, para uma exportação provável de apenas 12 milhões” (BASBAUM, 1967, p. 21).

Os grupos dirigentes de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba unem-se às oposições locais, sobretudo às do Partido Democrático de São Paulo, do Partido Libertador e do Distrito Federal. Nas águas da contestação virão os tenentes, desconfiadamente ao lado de Epitácio Pessoa e Arthur Bernardes. Na primeira hora, encapuzados e furtivos, não têm voz no debate político, travado nas Assembleias, nas Câmaras e nas praças. Sentem, todavia, que o candidato Getúlio Vargas acende entusiasmos que estão fora do controle dos governos e das oposições legais, entusiasmos à procura de um mito, ajustável à legenda ferida de Luiz Carlos Prestes e impróprio para cobrir a cabeça de um líder criado nos círculos oficiais, descendente de Pinheiro Machado, filho de Borges de Medeiros, ex-ministro de Washington Luís (FAORO, 2000, p. 309).

Com a indicação de Júlio Prestes como candidato oficial à Presidência da República e o conseqüente apoio do Partido Republicano Mineiro à candidatura de Getúlio Vargas, terminava a política do café-com-leite, que vigorou na República Velha, quebrando o equilíbrio político nacional criado por Campos Sales na política dos governadores.

A eleição foi realizada no dia 01 de março de 1930 e foi vencida por Júlio Prestes. A Aliança Liberal recusou-se a aceitar o resultado das urnas, denunciando supostas irregularidades ocorridas nas eleições. A partir da recusa da maioria dos políticos e tenentes da Aliança de aceitar o resultado, iniciou-se uma conspiração, com a intenção de não permitir que Júlio Prestes assumisse a presidência. O movimento saiu do controle dos políticos aliancistas e, acompanhado da pressão popular e do apoio da classe militar, tomou tons revolucionários:

O povo que frequenta comícios e discute temas políticos apoia, desde logo, os rebeldes, mesmo antes do anúncio de qualquer programa. Sentia-se, sem embargo do debate convencional, o epílogo da luta armada, transparente nas referências a pontas de lança e patas de cavalo, sugeridas pela tradição bélica do Rio Grande do Sul (FAORO, 2000, p. 311).

Sem entrar nas minúcias das batalhas travadas, ocorridas no país inteiro, as tropas rebeldes do Rio Grande do Sul, exército, polícia, batalhões improvisados, envolvendo gente de todas as origens e matizes, com Getúlio Vargas como chefe civil e sob a direção militar do tenente coronel Góis Monteiro, dominaram grande parte do sul do país, atingindo a linha limítrofe entre os Estados do Paraná e de São Paulo (BELLO, 1972, p. 281).

Esperava-se que ocorresse uma grande batalha, momento em que Getúlio aguardava os acontecimentos em Curitiba. Não houve a esperada batalha, o desfecho da revolução ocorreu por um golpe militar, através do general Tasso Fragoso, depondo o presidente Washington Luís e passando o governo a Getúlio Vargas, em 03 de novembro de 1930.

Vargas ficou a título de Chefe do Governo Provisório, até que uma nova eleição fosse realizada. Nesse ínterim, ficou sobre a pressão e a tutela constante dos tenentes

revolucionários, que se diziam os representantes exclusivos do espírito revolucionário. Fundaram o Clube Três de Outubro, no qual todos seus membros eram advindos das escolas militares, mas essa organização não se tornou um partido político, ante a inexistência de um discurso político articulado para compor as instituições estatais e de uma ideologia oficial (CHACON, 1985, p. 115).

Com isso, o novo modelo político não seria articulado em um sistema partidário, mas pelo elemento militar. Com os tenentes na sustentação do governo revolucionário, os exclusivismos estaduais foram aos poucos sendo quebrados, através do sistema de interventorias, consistente na nomeação pelo Executivo de chefes para os governos estaduais, sendo estes em sua maioria tenentes e destituídos de maiores raízes partidárias.

Esse mecanismo tinha várias vantagens para seus idealizadores, pois, ao mesmo tempo em que enfraquecia a política dos governadores, favorecia a centralização do poder e ainda blindava o Chefe do Governo Provisório de entrar em atritos diretos com as oligarquias e membros dos partidos estaduais, deixando esta convivência para os interventores (SOUZA, 1990, 87-88; FAORO, 2000, p. 320).

Com o país envolvido em lutas de facções, retrata Afonso Arinos de Melo Franco (1974, p. 61), que não havia as condições necessárias para formar um sistema partidário nacional. Até se tentou a organização de partidos nacionais, como foi a experiência do Partido Democrático Nacional, que aglutinou todas as oposições estaduais a Getúlio Vargas. No entanto, esclarece Edgard Carone (1978, p. 187), que tal partido não passou de uma intenção infrutífera, não se dispendo de forma séria e organizada a superar os impasses regionalistas.

Sentindo a necessidade de corrigir o sistema representativo brasileiro e livrá-lo das práticas cooptativas, o primeiro esforço foi a reforma da legislação, através da edição do Código Eleitoral, pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o voto secreto e obrigatório, o sistema eleitoral proporcional, o sufrágio feminino pela primeira vez e a Justiça Eleitoral²⁶.

²⁶ “Art. 56. O sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional” BRASIL, 1934).

O sistema eleitoral proporcional foi pensado por Thomas Hare e ganhou voz na obra de Jhon Stuart Mill. Nesse sistema de eleições, as cadeiras seriam divididas proporcionalmente ao número de eleitores em cada unidade da representação, através da divisão do número de eleitores pelo número de vagas, chegando a uma média (atualmente chamamos essa média de quociente eleitoral). Assim, mesmo que algum candidato extrapole em muito o número de votos necessários para conseguir uma cadeira, as minorias podem eleger um candidato se atingirem a média necessária (MILL, 2006, p. 117).

“Art. 2º E' eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na fôrma deste Código”.

“Art. 5º É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas”.

A nova lei ainda não seria efetiva faticamente. Apesar das lideranças estaduais terem sido afastadas, substituídas pelos interventores, os cargos administrativos estaduais e municipais ainda permaneciam nas mãos dos grupos oligárquicos, aumentando os conflitos entre os tenentes e as oligarquias:

Apesar de a revolução de 1930 instaurar um regime de fato, traduzido em maior domínio do poder central sobre os Estados e, também, em maior autoridade dos próprios Estados – até a promulgação da Constituição de 1934 – os poderes regionais persistem e continuam a manter suas prerrogativas e domínio. Mesmo se aquietando durante os primeiros instantes após a revolução, eles demonstram sua influência e insubordinação em todos os momentos (CARONE, 1976, p. 156-157).

Impelido por esse sistema de forças, Getúlio Vargas vê-se obrigado a partir para a Constituinte e legitimar a nova ordem política. Em 17 de julho de 1934, foi promulgada a Constituição e, no dia seguinte, Vargas foi eleito Presidente da República de forma indireta pelo Congresso Nacional, para um mandato de quatro anos.

A nova Constituição manteve os partidos estaduais, que apenas haviam mudado de nome após a revolução e vinham se arrastando com o declínio da política dos governadores. A Carta confirmou as inovações do governo provisório, tais como o sufrágio universal, o voto obrigatório, o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral²⁷.

Além disso, importa notar que os novos valores políticos do período se desvencilhavam dos valores tradicionais da democracia representativa. Primeiro, o comunismo russo, acreditando resolver o problema da representação política com a destruição das classes sociais. Depois, vivo no período, o fascismo italiano, denunciando a representação inautêntica da democracia formal e criando o caráter corporativo do Estado, no qual se afirmava o pertencimento do indivíduo a uma classe, buscando com isso o alinhamento da representação política com a econômica (BELLO, 1972, p. 309-310).

Tais ideias foram importadas e a nova Carta integrou os sindicatos na direção do Estado, dividindo a representação política na Câmara dos Deputados em metade eleita por sufrágio universal e metade por representação profissional, adotando assim “o hibridismo da representação profissional dentro das Assembleias eleitas por sufrágio universal, traço

“Art 82 A Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3º” (BRASIL, 1934).

²⁷ “Art 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar” (BRASIL, 1934).

tipicamente fascista, que importava a criação de uma grande bancada apartidária” (FRANCO, 1974, p. 63).

Para José Maria Bello (1972, p. 310), a representação política das classes não atingiu os fins para o qual foi elaborada, na medida em que os representantes eram indicados indiretamente pelo Governo, através dos sindicatos, e incorporavam-se à representação política, eivando-se dos mesmos vícios de outrora e servindo para manobras parlamentares.

Dentro da nossa perspectiva, devemos falar em cooptação política e não em representação, eis que os ocupantes dos cargos públicos eram selecionados de acordo com os interesses do governo, não havendo preocupação com a manifestação dos eleitores ou com a representatividade dos seus interesses.

O mesmo diagnóstico realiza Vamireh Chacon (1985, p. 115), realçando o caráter instrumental que a representação profissional tomou forma, servindo como mecanismo permanente do governo, retirando as possibilidades de atuação dos partidos políticos e contribuindo para o aumento do desprezo por esta instituição.

É verdade que isto não impediu a proliferação de partidos, facilitada pelo sufrágio proporcional e pela Justiça Eleitoral, que colocava melhores condições de competitividade. No entanto, assim como em 1891, as dificuldades eram as mesmas, tratando-se de partidos com os habituais vícios e oportunismos de origem estadualista:

Não que faltassem partidos ao Brasil, no regime da Constituição de 1934. Tínhamos, mesmo, em demasia, o que, no caso, era uma forma de os não possuímos realmente. Sendo estaduais, multiplicavam-se pelo número de Estados da Federação e, ainda, com a circunstância de serem mais de um dentro de cada Estado, o que perfazia o estranho mosaico da representação nacional (FRANCO, 1974, p. 65).

Com a população desacreditada da efetividade da democracia representativa, voltando sua atenção para o desenvolvimento da atividade industrial, com o crescimento da classe média²⁸ e a migração dos trabalhadores rurais para as cidades, Getúlio Vargas se deparava com o ambiente adequado para a realização da integração política através de seu ditado pessoal, proporcionando uma série de concessões sociais, através de diversas medidas na legislação trabalhista, dando início à ascensão do chefe político carismático que iria se consolidar no populismo do regime político seguinte:

²⁸ “[...] constituídas pelos trabalhadores assalariados ligados à esfera de circulação do capital e por aqueles que contribuem para a realização da mais valia: empregados assalariados do comércio, dos bancos, das agências de venda, assim como os empregados de “serviços”. Também é o caso dos funcionários do Estado, do aparelho do Estado (serviços públicos) e dos aparelhos ideológicos do Estado (comunicações, imprensa, educação etc). [...] Não pertencem nem a burguesia nem ao proletariado” (ALMEIDA, *et al.*, 2006, p. 16).

A estrutura racional, de fundo liberal, tais as decepções e a incapacidade de operar nos fatos, perde-se, rapidamente, nas sombras de sonhos teóricos, obra de copiadores dos modelos norte-americanos. A urbanização tumultuária, o desligamento dos vínculos rurais dos trabalhadores emigrados da lavoura, surge que, de golpe, a sociedade de massas tumultua a ordem social. Os detentores do poder, oriundos das categorias socialmente superiores e das situações políticas dominantes, concorrem para o mito em gestação, rédea flexível para controlar o caos iminente. Dessa matriz gera-se o populismo, identificado com o líder, um líder hesitante e arguto, não entregue a si mesmo, mas enquadrado estamentalmente (FAORO, 2000, p. 330).

Em 03 de maio de 1938, sucedeu o prazo para o qual Vargas tinha sido eleito pelo Congresso Nacional. Porém, antes disso, já estava pronto todo o arcabouço ideológico e tático para a realização de um golpe. A Constituição autoritária foi redigida por Francisco Campos em 1936. A maior parte do Exército estava convencida de que deveria funcionar como força auxiliar do poder civil, devendo contribuir para a manutenção do comando nas mãos do Presidente. A maioria dos governadores dos Estados estavam a par do golpe e o apoiavam. O Congresso, com seus partidos estaduais débeis, era impotente perante o Presidente. Assim, de forma relativamente fácil, em 10 de novembro de 1937, as tropas do exército cercavam o prédio do Senado e da Câmara Federal, ao passo que Vargas reunia o Ministério para ler a nova Constituição do Brasil (CARONE, 1976, p. 376).

Encerrado o período de 1930 a 1937, infere-se que o modelo político não adotou um sistema partidário nacional. Apesar de diversas disposições constitucionais importantes para a organização partidária futura, o momento foi regido pelo elemento militar e pelas lutas entre os tenentes com as oligarquias estaduais. O desprestígio dos partidos era marcante, sendo utilizado o sistema da nomeação de interventores para os governos estaduais, na sua maioria tenentes, sem vínculos fortes com partidos políticos e, tão pouco, representantes políticos da vontade de um eleitorado.

2.4. A cooptação sem partidos políticos (1937-1945)

A Constituição de 1937 era completamente diferente das que a antecederam. O liberalismo era visto como uma ideologia do século XIX superada e o Congresso como um aparelho inadequado e oneroso. Apoiada no sistema ditatorial fascista, a Constituição aprofundou os antagonismos com a democracia e dissolveu os órgãos representativos,

colocando em seu lugar a ditadura política integral do Presidente da República, como autoridade suprema que coordena as atividades e exerce todo o poder político²⁹.

O regime instalado era, por suas origens e seus fins, incompatível com os partidos políticos, já ficando demonstrada na exposição de motivos a posição que as organizações partidárias teriam no novo regime³⁰. Os partidos eram tomados como um dos grandes culpados pelos problemas nacionais pela imprensa dirigida, pela propaganda oficial do rádio e pela opinião dos apoiadores do Estado Novo, tendo sido “muito fácil a Getúlio Vargas responsabilizar impunemente os partidos, para justificar seu golpismo. Eles não tinham estrutura, organização, nem contatos permanentes com suas bases, dispersas sem uma rede de comunicações e transportes, então ainda a aparecer no Brasil” (CHACON, 1985, p. 135).

Entre o chefe do governo e o povo, não haveriam partidos políticos, nem mesmo o partido único, tendo sido todos eles e até mesmo as suas organizações auxiliares, dissolvidos pelo Decreto-Lei n. 37, de 02 de dezembro de 1937³¹.

Ao mesmo tempo em que suspendeu o funcionamento das organizações partidárias, o Estado Novo implantou uma extensa rede de órgãos burocráticos para a intervenção e controle dos Estados. Maria do Carmo Campello de Souza (1990, p. 84), destaca o processo gradual de unificação político-administrativa, desde antes de 1930, através da montagem de mecanismos jurídico-institucionais e políticos bastante complexos, destinados a viabilizar o controle do poder central. O sistema centralizador do Estado Novo operou sobre a base das interventorias, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e dos órgãos técnicos da burocracia, todos sujeitos ao Presidente da República.

Com os interventores, vimos que Vargas indicou diretamente os indivíduos para a chefia dos governos estaduais, agindo estes como coordenadores políticos, tornando possível o controle pelo Presidente sobre a administração estadual.

²⁹ “Art 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187”.

“Art 73 - o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País” (BRASIL, 1937).

³⁰ “ATENDEDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil” (Ibid.).

³¹ “Art. 1º Ficam dissolvidos, nesta data, todos os partidos políticos.

§ 1º São considerados partidos políticos, para os efeitos desta Lei, tôdas as arrematadas partidárias registradas nos extintos Tribunal Superior e Tribunais Regionais da Justiça Eleitoral, assim como as que, embora não registradas em 10 de novembro do corrente ano, já tivessem requerido o seu registro.

§ 2º São, igualmente, atingidas pela medida constante dêste artigo as milícias cívicas e organizações auxiliares dos partidos políticos, sejam quais forem os seus fins e denominações”(BRASIL, 1937).

Além das interventorias, o DASP foi criado em 1938, concebido como um departamento administrativo geral, com o objetivo de realizar um estudo global do sistema administrativo do país. Na prática, tendo sido criado em um contexto de ditadura, sem partidos políticos, funcionou como um mecanismo de concentração do poder, através dos “daspinhos”. Estes eram departamentos estaduais que funcionaram como uma espécie de legislativo estadual, composto por burocratas e profissionais técnicos de diversas áreas, encarregados de formar conselhos e analisar projetos de lei e medidas administrativas do interventor (SOUZA, 1990, 96).

Esse arranjo, composto pelos interventores e pelos departamentos administrativos nos Estados, não raro ambos em conflitos, tornavam a situação estadual controlada com facilidade pelo governo da União, dentro da estratégia de implantação de um poder centralizado.

Ao nível federal, Vargas criou uma série de institutos, autarquias e grupos técnicos, para servirem como agências coordenadoras e centralizadoras em suas respectivas áreas de atuação, algumas com poderes normativos e regulatórios, outras de natureza consultiva, preparatória ou investigativa, tais como o Conselho Nacional de Política Industrial e Comércio, a Comissão do Vale do Rio Doce, o Conselho de Águas e Energia, a Comissão do Plano Rodoviário Nacional e o Conselho Nacional de Ferrovias (SOUZA, 1990, 99-100).

Todo esse arcabouço político institucional que vinha sendo montado, desde 1930, se consolidou no Estado Novo. Dele, podemos inferir a criação de uma complexa máquina burocrática que não era controlada por um legislativo, por partidos políticos ou por qualquer tipo de organismo representativo da sociedade civil.

Com esta máquina, Getúlio Vargas consolidou o seu poder político. Podendo dispensar o concurso dos políticos do velho estilo democrático, o Presidente buscou a legitimidade do seu governo na recém formada massa proletária:

O Sr. Getúlio Vargas, nada tendo de magnetismo pessoal, embora acessível e amável, paciente no ouvir, extremamente discreto e cauteloso no falar, atento em não se comprometer, inspirara sempre sinceras simpatias populares [...]. Sagazmente, soube aproveitar-se de tais tendências populares. Imaginemos que sincera prevenção íntima, contra as ásperas desigualdades da sociedade brasileira, em confusão com os mais claros intuits demagógicos, levaram-no a procurar nas massas, em permanente estado emocional pela propaganda de órgãos oficiais, o apoio que as elites lhe negavam ou lhe concediam de má vontade (BELLO, 1972, p. 318-319).

As pretensões da massa adquiriram repercussão com Vargas, através da legislação trabalhista e da propaganda oficial do governo, transformando-o no representante “dos pobres”, identificável com o modelo paternal:

Paternalismo indica uma política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e do povo, mas que exclui a sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto, com métodos meramente administrativos (BOBBIO; GIANFRANCO; MATTEUCCI, 1998, p. 908).

A incorporação dos novos atores emergentes, consistente na massa proletária, se deu através do sistema corporativo de intermediações de interesses, controlado e organizado pelo Estado autoritário, em uma estrutura fortemente hierarquizada, caracterizando a íntima relação que Schwatzman estabelece entre a cooptação política e o sistema corporativo:

Quando a cooptação se institucionaliza, ela assume, muitas vezes, características corporativistas, que consistem na tentativa de organizar os grupos funcionais e de interesses em instituições supervisionadas e controladas pelo Estado. É por mecanismos corporativistas que o Estado brasileiro tem buscado, desde pelo menos os anos 30 com grau relativo de sucesso, enquadrar os sindicatos, as associações patronais e as profissões liberais, incluindo aí todo o sistema de ensino superior (SCHWARTZMAN, 2007, p. 12-13).

Neste contexto, de ausência de eleições, de partidos oficiais e de Assembleias Legislativas, podemos inferir que o Estado Novo não exercitou a democracia representativa. Não obstante, a compreensão da era Vargas se revela importante para o período que virá adiante, eis que não se desmonta toda uma estrutura política do dia para a noite e, inevitavelmente, as instituições burocráticas e centralizadoras do Estado Novo terão notável influência sobre as instituições político partidárias do futuro.

3. OS PARTIDOS DE ESTADO

3.1. O pluripartidarismo cooptativo (1945-1964)

A situação internacional teve grande importância para a redemocratização do país. Os Estados Unidos entraram diretamente no conflito da segunda guerra mundial e com o alastramento da guerra pelo mar e pelo ar, o Brasil, em posição estratégica, cooperou com os americanos.

Além do fornecimento de uma base em Fortaleza, no Estado do Ceará, o Brasil enviou tropas do Exército para as operações da guerra na Itália. Este fato propiciou a disseminação da opinião democrática entre os seus componentes. Com a volta da Força Expedicionária Brasileira (FEB) dos campos de batalha, demandas por eleições e pelo retorno do sistema democrático constitucional foram manifestadas nas Forças Armadas (FRANCO, 1974, p. 79; FLEISCHER, 1981, 48).

Este era o sentimento no país quando José Américo de Almeida quebrou a censura em 22 de fevereiro de 1945, concedendo entrevista ao jornal Correio da Manhã:

“Embora não queiramos sofrer influências estranhas, evidentemente o Brasil tem de receber os reflexos da guerra, do caráter ideológico da guerra, que é uma luta pela sobrevivência e purificação da democracia. A vitória que os nossos compatriotas da Força Expedicionária Brasileira foram buscar na Europa é uma vitória atual para a nossa geração, sim, mas, sobretudo, uma vitória pra o futuro do Brasil” (CHACON, 1985, p. 143).

À medida que os sucessos das armas democráticas se acentuavam na Europa, crescia, no Brasil, o vigor da oposição democrática e enfraquecia o poder repressivo da ditadura. Não cabe aqui estabelecer os diversos episódios que iriam culminar com a efetiva queda de Getúlio Vargas, vamos apenas analisar como se deu o processo de transição, buscando a partir daí compreender a organização do sistema partidário e as características de suas organizações.

Buscando analisar a influência do Estado sobre o sistema partidário, destaca-se o trabalho de Maria do Carmo Campello de Souza (1990), na obra “Estados e partidos políticos no Brasil”. A tese da autora gira em torno da ideia de continuidade e de mudança claramente condicionada e dirigida, na qual a estrutura da centralização criada no Estado Novo, através de seus mecanismos institucionais e constitucionais, foram determinantes e impediram a evolução do sistema partidário (SOUZA, 1990, p. 83).

O primeiro ponto da transição a ser destacado é que não houve qualquer movimento contestatório, de amplas bases sociais, que pudesse realizar uma confrontação drástica com o antigo regime:

O Golpe que depôs Getúlio Vargas foi um golpe puramente político, não uma revolução socioeconômica. As estruturas socioeconômicas, entre elas a propriedade dos bens de produção e em particular da terra, não foram tocadas. Permanecem, portanto, as bases socioeconômicas associadas com o poder oligárquico. Politicamente, o golpe de 45 tampouco teve características de uma revolução, uma vez que sua ação, mais de abertura do que de repressão, não procurou dismantlar o poder oligárquico estabelecido no nível municipal e estadual. Limitou-se a remover Getúlio Vargas e sua equipe do poder federal e dos governos estaduais, sem se preocupar com uma modificação substancial nas bases latentes do sistema político nos Estados e nos municípios (SOARES, 1981, p. 07).

Assim, Vargas não era visto como um inimigo, mas como um opositor transitório, do qual seria possível uma composição futura. Mantido na condição de interlocutor-chave na passagem do regime, o Presidente teve a oportunidade de adotar uma série de medidas para a manutenção da sua máquina estatal.

Em 28 de fevereiro de 1945, Vargas editou o Ato Adicional nº 9, reativando o processo eleitoral e prevendo o prazo de noventa dias para a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte³². E, a 28 de maio de 1945, editou o novo Código Eleitoral, pelo Decreto nº 7.586, regulando o alistamento eleitoral e as eleições. O Código estabelecia a obrigatoriedade de filiação partidária como requisito de elegibilidade e fixava a data de 02 de dezembro para a eleição do Presidente e da Assembleia Constituinte³³.

Estas disposições institucionais abriram a corrida eleitoral, impondo ao governo e à oposição a criação de partidos políticos para concorrerem às eleições. Além disso, teve influência decisiva sobre a forma como essas organizações partidárias se estruturariam.

As forças getulistas começaram a se organizar no dia 8 de abril de 1945 e formaram o Partido Social Democrático. Em estudo específico sobre esse partido, Lúcia Maria Lippi

³² “Art. 4º. Dentro de noventa dias contados desta data serão fixadas em lei, na forma do art. 180 da Constituição, as datas das eleições para o segundo período presidencial e Governadores dos Estados, assim como das primeiras eleições para o Parlamento e as Assembléias Legislativas. Considerar-se-ão eleitos e habilitados a exercer o mandato, independentemente de outro reconhecimento, os cidadãos diplomados pelos órgãos incumbidos de apurar a eleição. O Presidente eleito tomará posse, trinta dias depois de lhe ser comunicado o resultado da eleição, perante o órgão incumbido de proclamá-lo. O Parlamento instalar-se-á sessenta dias após a sua eleição” (BRASIL, 1945).

³³ “Art. 39. Sòmente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos” “Art. 136. As eleições para Presidente da República, Conselho Federal e Câmara dos Deputados realizar-se-ão no dia 2 de dezembro de 1945, e as eleições para Governadores dos Estados e Assembléias Legislativas no dia 6 de maio de 1946” (BRASIL, 1945).

Oliveira (1981, p. 110), destaca a organização como sendo herdeira direta da estrutura do Estado Novo, na medida em que foi organizada através dos membros do próprio governo, de cima para baixo, através dos interventores estaduais. O partido político de Vargas coloca-se assim “não como um partido mantenedor do *status quo*, mas sim como a organização que detém o controle do processo de modernização”.

Os autores concordam em apontar o PSD como representante do eleitorado rural, dos senhores de terra e da burguesia agrária (BASBAUM, p. 178; BELLO, 1972, p. 336). Mas isso apenas no que se refere à origem dos votos do partido. Escreva ainda Lúcia Maria Lippi Oliveira (1981, p. 113), que o partido negava espaço para a representação de interesses individuais ou de classe. Os seus componentes falavam em representação de tipo mais abstrato, como “interessa da nação” ou “interesse do povo”, facilitando assim que o partido pudesse angariar votos de outros setores, o que realmente ocorreu através da realização de coligações com o Partido Trabalhista Brasileiro, de identificação trabalhista e operária.

Enquanto o Partido Social Democrático angariava a força rural em favor de Vargas, mobilizou-se o voto da massa operária dos centros industriais e, aproveitando-se da organização e da estrutura dos sindicatos, montou-se o Partido Trabalhista Brasileiro:

O Partido Trabalhista Brasileiro fora a outra ponta do nó, de baixo para cima, com o qual Vargas e seus companheiros estadonovistas pensaram amarrar sua dominação na Quarta República, surgida em 1945, atacando-a também de cima para baixo com o conservador PSD (CHACON, 1985, p. 175).

Originado dos quadros do governo, Simon Schwartzman descreve esses partidos como eminentemente cooptativos:

Cada qual à sua maneira, estes foram partidos de “posições”, partidos de governo, que funcionavam combinando recursos do poder com capacidade de cooptar as lideranças locais e sindicais ascendentes. Em ambos os partidos, o poder eleitoral derivava do acesso a posições governamentais e centros de decisão. Geralmente os temas defendidos pelas lideranças se relacionavam com a distribuição de posições, sinecuras ou facilidades e privilégios de tipo político. Eram partidos que dependiam essencialmente, para subsistir, da companhia do poder, e que se desagregaram tão logo perderam o controle do Estado (SCHWARTZMAN, 2007, p. 225).

A oposição aos partidos do governo estava representada por um movimento que reunia diversos grupos antigos das mais variadas tendências, envolvendo os membros das oligarquias estaduais destronadas em 1930, os tenentes que se sentiram traídos com o golpe de 1937 e os liberais convencionais, composto por políticos e intelectuais. Esses blocos formaram o partido da União Democrática Nacional, em 07 de abril de 1945. Nestas condições, angariando tão

diversos matizes sociais, a UDN também não pode ser classificada como um partido que buscava a representação política, tratando-se de “uma autêntica arca de Noé” (CHACON, 1985, p. 153)

Em estudo específico sobre a UDN, Maria Victória M. Benevides escreve (1981, p. 92):

No Brasil a tradição anti-partido, na vertente autoritária ou liberal, é amplamente conhecida. Esta aversão ao caráter necessariamente “partidário” das organizações políticas permanentes se combinam com as ideias elitistas da UDN em torno do “primado dos homens de bem”, da “autoridade moral” e da visão do poder como “sacrifício pelo bem público” e não como objetivo de pugnas políticas.

Dadas essas descrições das formações partidárias, percebe-se a influência decisiva exercida pelo Estado Novo, dando ao sistema partidário em formação a continuidade do sistema político cooptativo, marcado pela ausência de representação de interesses socioeconômicos nítidos, já que não houve a organização de tais grupos para a derrubada do antigo regime. Assevera Gláucio Ary Dylon Soares (1981, p. 22).

Mas como explicar ainda a continuidade do PSD e da UDN? A explicação, repito, reside em que tanto a estrutura organizacional destes partidos quanto o sistema político brasileiro não “nasceram” em 1945, sendo, em boa extensão, continuações históricas de uma situação anterior cujas raízes são antigas. É, também, de fundamental importância o fato de que a infraestrutura socioeconômica na qual se apoiava o sistema político em geral, e estes partidos em particular, tampouco foi criada em 1945. Assim, tanto a política quanto a infraestrutura econômica deste período representavam, em boa parte, uma herança de um Brasil arcaico (SOARES, 1981, p. 22).

Ainda sobre a inexistência de representação política partidária, Bolivar Lamounier e Rachel Meneguello (1986) escrevem:

A debilidade partidária dos períodos anteriores a 1945 (fruto das estratégias de *state-buildng* do Império e da Primeira República) teve como consequência principal a não existência, no início do experimento democrático de 1945, sequer de um grande partido societário; vale dizer, de um partido independente do Estado, razoavelmente organizado, e apoiado em identificações populares e em lealdades históricas bem sedimentadas. Esta inexistência determina o caráter geral do sistema que então se constitui (LAMONIER, MENEGUELLO, 1986, p. 59).

Desse modo, se em 1945 foi deposto o Presidente Vargas, na liderança do processo de redemocratização do país manteve-se a mesma elite política que comandava o regime deposto e sob sua direção promoveram-se as primeiras eleições nacionais e a formulação da Carta

Constitucional de 1946, que deixou praticamente intacto, em pontos cruciais, o arcabouço institucional do Estado Novo.

O quadro das organizações partidárias mais importantes do período³⁴ se completa com o Partido Comunista Brasileiro que existia desde 1920, mas vivia na ilegalidade desde 1937. Para Gláucio Soares (1981, p. 08), apenas o Partido Comunista Brasileiro era efetivamente nacional e dotado de uma ideologia consistente e que manteve, mesmo durante a ditadura, uma estrutura organizacional, ancorada nas capitais e nas principais cidades.

Em setembro de 1945, nos termos da lei vigente, o partido Comunista requereu ao tribunal Superior o seu registro, tendo sido a mesma concedida em 10 de novembro e com hesitações³⁵.

Embora o partido se opusesse ao governo no início de 1945, depois que seus líderes saíram de oito anos de prisão, o PCB logo desfez os entendimentos preliminares com a frente antigetulista, e passou a reivindicar a continuação de Vargas na presidência, o chamado “queremismo”, cujos slogans eram “queremos Getúlio” e “Constituinte com Getúlio” (FLEISCHER, 1981, p. 56-57).

³⁴ No pluripartidarismo do período formaram-se diversas outras organizações partidárias, todas de cunho regional, algumas delas exercendo influência nas eleições graças apenas ao sistema de coligações eleitorais. O Partido Democrata Cristão tinha suas principais bases em São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro. Composto de um perfil ocupacional diverso por profissionais liberais, advogados e militares, participou das eleições para a Câmara Federal em 1945 em cinco Estados. Mais um partido com forte base em São Paulo foi o Partido Trabalhista Nacional, composto por profissionais de saúde, comércio, banqueiros e jornalistas. O partido elegeu seis dos seus onze deputados federais em São Paulo. O Partido Social Progressista, inicialmente, foi uma das correntes da frente antigetulista liderada pela UDN. Não obstante, resolveu atuar em faixa própria, dirigido por Ademar de Barros, ex-interventor de São Paulo. Elegeu dois deputados nas eleições de 1945. O Partido Proletário do Brasil foi fundado em 1946, aglutinando dissidências do PTB, do PSD e do PR. Nas eleições de 1947, o PST conseguiu eleger alguns deputados estaduais em certos estados. Tratava-se de um partido clientelista e conservador, de bases exclusivamente rurais. Nas eleições de 1950 mudou seu nome para Partido Social Trabalhista. O Partido Rural Trabalhista foi a menor agremiação do período pluripartidário. Como no caso do PST, foi organizado originalmente em 1945 com outro nome, por grupos protestantes no Rio de Janeiro e Santos, denominado Partido Republicano Democrático. Geralmente este partido apoiava o PSD em coligação. O Partido de Representação Popular nasceu sob a bandeira da Ação Integralista Brasileira na década de 1930, que tentou impor uma versão tropical do modelo fascista/corporativista no Brasil. Seu líder intelectual e político, Plínio Salgado, candidatou-se à presidência da república em 1955, obtendo 8,3% (oito inteiros e três décimos por cento) dos votos, e se elegeu à deputado federal entre 1959 e 1965. Fora do Rio Grande do Sul e Pará, o PRP dificilmente operava com legenda própria e sempre em coligação com outro partido de cunho conservador. O Partido Republicano tem as origens históricas mais antigas de todos estes partidos, como vimos, foi fundado em 1870, em São Paulo. Sobreviveu a revolução de 1930 e ao Estado Novo, após ter dominado a política nacional durante a República Velha, na pessoa de seu líder máximo, o ex presidente Arthur Bernardes. A Esquerda Democrática teve uma curta existência durante a Constituinte e a primeira legislatura, e constituiu-se em uma pequena cisão de dois deputados socialistas eleitos pela UDN. Por fim, com suas bases no Rio Grande do Sul, Bahia e poucos outros estados, o Partido Libertador concentrou o recrutamento dos seus 11 deputados entre jornalistas, profissionais de saúde e outros profissionais (FLEISCHER, 1981, p. 58-62; SOARES, 1981, p. 9-10).

³⁵ O registro foi concedido ao Partido Comunista após obtidas declarações de que o mesmo adotava métodos democráticos e de ter abandonado os princípios marxistas-leninistas, essenciais ao comunismo russo. Não satisfeito com isto, o relator do processo no Tribunal Superior Eleitoral inseriu ainda, no seu voto, esta significativa advertência “Pode, a qualquer tempo, ter qualquer partido cancelado seu registro, se houver substituído a sinceridade pelo engodo” (FRANCO, 1974, p. 102-103).

De 1945 a 1947, o partido cresceu de forma significativa. Já em agosto de 1945, a organização criou o Movimento de Unidade Trabalhista e promoveu uma crescente mobilização social dos operários e dos sindicatos a seu favor. Esses grupos pugnavam por mais militância e envolvimento ideológico por parte das lideranças sindicais e partidárias, podendo ser interpretado como uma tentativa de realizar uma representação política de interesses.

Depois da derrubada de Getúlio, o partido abandonou o “queremismo” e lançou seu próprio candidato à Presidência, Yeddo Fiuza. O candidato obteve seiscentos mil votos, quase 10% (dez por cento) do eleitorado. O partido elegeu quatorze deputados para a Câmara Federal e seu líder, Luís Carlos Prestes, para Senador. Em São Paulo, elegeram vinte e três deputados estaduais e no Rio de Janeiro, obtiveram dezoito cadeiras de cinquenta. A imprensa do partido se multiplicou rapidamente, possuindo oito jornais diários espalhados pelas principais capitais do país, em fins de 1946. Ainda em 1946, atingiram a cifra de cento e oitenta mil membros, fora os simpatizantes (BASBAUM, 1967, p. 186).

Os partidos cooptativos e principalmente o PTB, estavam perdendo espaço na política nacional, na medida em que o PCB angariava os votos da massa operária. A presença legal de um grande partido societário, de base operária, independente do Estado e dotado de forte liderança popular, introduziu um elemento complicador no que se refere a um sistema partidário apoiado em uma estrutura subordinada e fiel ao Estado.

Começou então uma política, oriunda do próprio governo, para fragilizar o partido. Tendo sido ganha a eleição presidencial pelo representante do PSD, Eurico Gaspar Dutra, este empreendeu uma política firme frente ao crescente controle pelo PCB dos sindicatos. Os comícios passaram a ser subordinados à chefia da polícia, que deveria dar licença prévia e designar o local da realização, não sendo raros os casos em que ocorria reação policial violenta e arbitrária com perseguição aos comunistas (BASBAUM, 1967, 186; FLEISCHER, 1981, p. 57).

Em 14 de maio de 1946, foi publicado o Decreto-lei número 9.247, cujo artigo 26³⁶, permitia o cancelamento de registro do partido que recebesse do estrangeiro orientação política ou contribuição em dinheiro, ou que, contrariando o seu programa, praticasse atos ou

³⁶ “Art. 26. Será cancelado o registro de partido político mediante denuncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior:

a) quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio.

b) quando se provar que contrariando o seu programa pratica atos ou desenvolve atividade que colidam com os princípios democráticos ou os direitos fundamentais do homem, definidos na Constituição” (BRASIL, 1946).

desenvolvesse atividades colidentes com os princípios democráticos e os direitos fundamentais do homem, definidos na Constituição.

Não demorou muito para que o PCB fosse acusado de receber dinheiro da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e fosse designado um membro do governo para avaliar a contabilidade do partido. Verificado nos estatutos que haviam artigos em discordância com aqueles registrados no Tribunal Eleitoral, estava pronto o pretexto para a cassação do registro do partido (BASBAUM, 1967, p. 188).

Na linha interpretativa de continuidade do Estado Novo nas estruturas partidárias da redemocratização, pode-se dizer que o mecanismo para a exclusão de um partido que oferecesse risco a tais pretensões estava legalizado. O Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, em seu artigo 114, dispunha que o Tribunal Superior Eleitoral poderia negar registro a qualquer partido cujo programa fosse contrário aos princípios democráticos ou aos direitos fundamentais do homem³⁷. A Constituição de 1946 completava o instrumento em seu artigo 141, § 13, vedando a organização de partido político que contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade partidária³⁸.

Sobre o assunto, escreveu Afonso Arinos de Melo Franco:

No Brasil, examinada a evolução das ideias, desde a jurisprudência eleitoral até a sua confirmação na lei ordinária e a sua fixação definitiva na Constituição, não se pode negar, em face destas evidências, que a democracia constitucional se instalou armando o Estado de poderes legais muito fortes contra o comunismo; são contingentes da nossa precariedade democrática (FRANCO, 1974, p. 104).

Vamireh Chacon (1985, p. 146) descreve com detalhes os fundamentos dos ministros e conclui que o julgamento foi político e não teórico democrático, tendo sido o Partido Comunista extinto por três votos a dois. A segunda fase, poucos meses depois, entregue ao Poder Legislativo, baseou-se na ideia de que um partido ilegal não pode ter representantes no Congresso, terminando por cassar os mandatos dos representantes eleitos sob a legenda do Partido Comunista. Após a cassação, a influência na vida política pelo PCB, que havia sido decisiva nos primeiros anos de democratização, diminuiu consideravelmente.

A avaliação de Schwartzman (2007) aponta para outros traços que evidenciam a cooptação política dos partidos políticos no período ora em análise. O argumento do autor

³⁷ “Art. 114. O Tribunal negará registro ao partido cujo programa contrarie os princípios democráticos, ou os direitos fundamentais do homem; definidos na Constituição” (BRASIL, 1945).

³⁸ “Artigo 141 [...] § 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem” (BRASIL, 1946).

reside nos resultados eleitorais, na medida em que todas as eleições presidenciais do período, exceto a de 1960, foram ganhas pela aliança PSD-PTB, revelando a capacidade destes partidos de manterem-se no poder através dos instrumentos de cooptação política.

Partindo de uma ideia de modernização, consistente no aumento do nível educacional, de urbanização e de industrialização, argumenta o autor que deveria ocorrer o aumento dos votantes e que a proporção entre eleitores registrados e efetivos deveria ser equivalente. Mas não foi isso que ocorreu. Analisando o sistema geral de votações, Schwartzman constatou uma alta taxa de votos nulos e brancos, evidenciando uma ausência de liame entre os novos interesses da modernização e o sistema partidário:

[...] votos nulos e em branco, [...] indicam realmente falta de interesse e motivação para com o sistema eleitoral, se assumimos que o sistema não está tão acima da compreensão do eleitor alfabetizado. O aumento de 3,2% a 21,1% é uma indicação global, mas importante, da perda progressiva de correspondência entre o sistema político-partidário e os interesses e motivações dos eleitores (SCHWARTZMAN, 2007, p. 240).

Maria Campello Soares de Souza (1990, p. 161), reconhece que essa interpretação possui boa parcela de verdade, mas a critica por ser parcial, eis que parte de um ponto arbitrário, a “inconsistência ideológica e programática dos partidos”, sua “falta de coesão” e extrai a constatação dos votos brancos e nulos como insatisfação, perante estas circunstâncias.

Apesar de concordarmos com a crítica de Campello sobre a unilateralidade do argumento dos votos brancos e nulos, acreditamos que no contexto do período analisado, combinado com os outros fatores mencionados neste tópico, como a criação dos partidos pelo governo e pela exclusão de um partido que buscava ser representativo, ele contribui para uma conclusão geral de predominância do sistema de cooptação política sobre a representação.

Neste sentido, ressaltando a adaptação do corporativismo ao novo regime, escreve Renato Boschi e Eli Diniz (1989, p. 21).

Este tipo de ordenamento das relações Estado/sociedade (corporativismo) manteve-se mesmo com a instauração do regime democrático entre 1945 e 1964, estendendo-se durante a o regime militar. Sob a vigência da chamada República Populista, as estruturas corporativas, antes de se enfraquecerem com a institucionalização de um sistema partidário, a este se adaptaram através da articulação dos sindicatos com o PTB em torno da distribuição de benefícios ligados à política assistencialista do Estado.

Com isso, nota-se que as relações entre Estado e sociedade através das estruturas corporativas, foram mantidas durante a instauração do regime democrático. Com o advento do

sistema partidário não se observou o enfraquecimento da cooptação política em favor da representação, tendo sido os mais importantes partidos políticos do período aqueles que foram organizados dentro das estruturas do Estado, de cima para baixo, ficando na ilegalidade aquele partido que demonstrava algumas provas concretas de realização de uma representação político partidária de interesses advindos das camadas sociais.

3.2. O sistema bipartidário e a modernização brasileira (1964-1974)

Nos últimos anos da década 50, os mecanismos de cooptação da sociedade, pelo Estado, começaram a falhar, ao passo que os partidos políticos e o sistema partidário, passaram a exibir maior consistência e nitidez no que se refere à representação de interesses sociais. Entretanto, o processo não se concretizou e tais transformações foram interrompidas quando o exército assumiu o controle do governo. (TAVARES, 2007, p. 357).

O sistema pluripartidário de 1945 não foi extinto imediatamente pelas forças que ingressaram no poder, em abril de 1964. Embora se proclamando “revolucionário”, o novo regime manteve em vigor a legislação eleitoral e partidária então vigente, e a própria Constituição de 1946. Continuaram, pois, em atividade, os 13 partidos então existentes, dois dos quais, a UDN e o PSD, já tinham inclusive escolhidos seus candidatos para a próxima eleição presidencial (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 66).

O desfecho foi em 1965, através do Ato Institucional nº 02, que deu início a um ciclo de cassações e suspensões de direitos políticos, tornando indiretas as futuras eleições para os governos estaduais e para a Presidência da República e, finalmente, extinguindo o velho sistema pluripartidário³⁹.

Com a dissolução dos treze anteriores foram criados dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), de sustentação governamental e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição.

³⁹ “Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros” (BRASIL, 1965). Importa destacar que o Ato Institucional nº 2 não proibiu expressamente a criação de outros partidos, ocorre que, o Ato Complementar nº 4 determinando o número de 120 deputados e 20 senadores inviabilizou na prática o aparecimento de novas agremiações: “Art. 1º Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem” (BRASIL, 1965).

David Verge Fleischer (1981, p. 86), faz um balanço dos antigos membros dos partidos com as novas formações para inferir que houve uma divisão no Partido Social Democrático, tendo 64,5% (sessenta e quatro inteiros e cinco décimos por cento) da sua representação se incorporado à ARENA e 35,5% (trinta e cinco inteiros e cinco décimos por cento) ao MDB. Da União Democrática Nacional, 90% (noventa por cento) foram para a ARENA e 10% (dez por cento) para o MDB, fato este que levou o Deputado Tancredo Neves a caracterizar a “revolução” como a “ditadura da UDN”. O PTB não se dividiu tão radicalmente, tendo 70% (setenta por cento) de seus representantes ido para o MDB. No caso dos demais partidos, a grande maioria dos adeptos do PSP, do PDC e do PST foram para a ARENA. Os adeptos do PTN e do PRT se dividiram entre os dois novos partidos. E os do PR, PL e PRP foram na sua totalidade para a ARENA.

Instituído compulsoriamente pelo Estado, de cima para baixo, o sistema partidário já revelava o seu caráter de artificialismo, através das disposições legais sucessivas que tornavam restrito o espaço político para a formação de partidos e de mecanismos representativos.

Neste contexto, o sistema partidário em formação envolvia-se em incertezas. Escreve Rogério Schmitt (2000, p. 33), que a oposição não sabia quais os limites de um partido oposicionista em um regime autoritário, ao passo que o governo militar não sabia como iria compor em um único partido tantos agrupamentos diferentes, dos quais eram frequentemente rivais num passado não muito distante. A dúvida militar foi respondida na primeira eleição realizada, da qual o resultado foi favorável para a ARENA, obtendo credenciais para manter a continuidade do sistema bipartidário. As dúvidas da oposição seriam respondidas com o tempo.

O fortalecimento do partido de oposição foi favorecido pela política adotada pelo próprio governo.

Como anota Wanderley Guilherme dos Santos (1999, p. 125), em um movimento semelhante ao ocorrido no Estado Novo, o Executivo constituiu micro legislativos, consistente em comissões e conselhos, que tomavam conta da agenda pública, controlando a administração, a alocação de recursos, a produção e a distribuição de bens, preços, salários, a estrutura fiscal e as transações nacionais⁴⁰.

⁴⁰ “Dados relativos ao número de agências ligadas ao Executivo voltadas para política econômica revelam que num total de 120 existentes até 1975, 12,5% foram criadas até 1945; 35% foram criadas entre 1946 e 1963 e 52,5% entre 1964 até 1975. Considerando-se apenas os órgãos de natureza consultiva, tais como os conselhos e comissões ligados a diferentes áreas de atividades, no período pós 64, foi no governo do general João Figueiredo que se observou maior incidência (17 agências), sendo que, nos outros governos militares, esse número foi mais

No mesmo sentido são as observações de Vamireh Chacon (1985, p. 189), destacando que não houve revolução, mas apenas fortalecimento da tecnoburocracia existente desde a era de Getúlio Vargas e que foram animadas no governo democrático posterior do próprio Vargas e de Juscelino Kubitschek.

Através dessas medidas o Estado autoritário conseguiu operar um certo desenvolvimento econômico e, com ele, um processo de modernização, consistente em altas taxas de urbanização, industrialização e expansão do sindicalismo, ocasionando o surgimento de diversos grupos de interesses:

Não há dúvida de que o modelo econômico adotado pelos governos militares foi responsável por um rápido processo de industrialização e urbanização. Esse processo resultou na inserção de um grande contingente de pessoas na arena eleitoral, o qual, embora não plenamente integrado à sociedade, passou a ter um peso considerável nas eleições (às vezes, valendo-se delas para protestar contra toda sorte de privações). Resultou também no aumento substancial do contingente de trabalhadoras urbano-industriais, base para a emergência de movimentos sociais e a formação de partidos de massa (KINZO, 2004, p. 26).

Assim escrevem também Renato Bosch e Eli Diniz:

As tendências pluralistas na sociedade brasileira foram grandemente reforçadas nas duas últimas décadas com a emergência e proliferação de associações ligadas aos setores médios urbanos. Tal evolução acarretou mudanças significativas nos padrões de organização e atuação dos grupos de interesse, com a expansão das associações, particularmente nas áreas técnicas, profissionais e científicas e com a diversificação das pautas de demandas de movimentos reivindicatórios e grevistas (BOSCHI; DINIZ, 1989, p. 60).

O desenvolvimento econômico como causa da emergência de novos atores da sociedade civil no Brasil, durante o regime militar, também é destacado por Leonardo Avritzer (2012, p. 387):

Uma segunda razão que levou à emergência da sociedade civil no Brasil é a característica do processo de modernização econômica do Brasil, que transformou as políticas de planejamento urbano, saúde e educação em questões tecnocráticas. O regime autoritário brasileiro assumiu uma visão tecnocrática de desenvolvimento urbano e políticas públicas, e tentou integrar os atores de classe média em seu projeto top-down de modernização. Contudo, os atores de classe média reagiram a esse projeto e organizaram formas de ação coletiva e associações para disputar esses elementos tecnocráticos. Economistas, médicos, advogados professores

ou menos constante, variando entre 11 (governo Castelo Branco – 1964-1967) e 8 (Governo Geisel) – 1974-79. Quanto ao crescimento do setor produtivo do Estado, de um total de 440 empresas existentes até 1983, 62,9% foram criadas no período pós-64, sendo que 37,7% entre 1964 e 1973 e 25,2% entre 1974-1983” (BOSCHI; DINIZ, 1989, p. 55).

universitários estavam entre os principais atores do processo de reorganização da sociedade civil brasileira (AVRITZER, 2012, p. 387).

Ocorre que não tratava-se de uma cópia do Estado Novo e a sociedade brasileira já não era mais a mesma, tornando-se complexa, de tal forma que a cooptação, no sentido de abarcar e incorporar os membros desses novos grupos nas estruturas do Estado, já não era mais realizada com tanta facilidade.

Assim interpreta Renato Lessa (1989, p. 82), afirmando que o autoritarismo brasileiro empreendeu uma obsessão modernizadora e depois tornou-se incapaz de estancar a espontaneidade social, vendo-se minado pelas próprias transformações que impôs e pelos atores e comportamentos incompatíveis com um regime autoritário sobre uma sociedade despolitizada.

Os resultados podem ser percebidos na esfera eleitoral. Tornou-se crescente o fortalecimento do partido da oposição, paralelamente a uma contínua perda de espaço pelo partido governista. A ARENA recebeu 50,5% (cinquenta inteiros e cinco décimos por cento) dos votos nas eleições de 1966, 48,4% (quarenta e oito inteiros e quatro décimos por cento) na de 1970, 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) na de 1974 e 40% (quarenta por cento) dos votos na de 1978, colocando o regime militar em uma situação paradoxal:

O que se verifica, portanto, é que a tentativa de corrigir as distorções anteriores a 1964 pelo caminho do bipartidarismo coercitivo levou o regime militar a um beco sem saída. Ou procurava a legitimidade via eleições, e submetia-se a contundentes derrotas, ou não a procurava, e assumia os riscos da ruptura completa com a ordem institucional vigente (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 70)

Parece-nos bem elucidativo do caso brasileiro as considerações de Giovanni Sartori quando afirma que:

Uma sociedade pós-tradicional pode ter liberdade ou tem de ser controlada; mas quanto mais se moderniza, menos pode ficar entregue a si mesma ou menos se pode esperar que continue adormecida. Seja isso um bem ou um mal, numa sociedade politizada a solução da ausência de partidos é, em perspectiva, efêmera. O partido como canal de expressão pode ter vida curta, mas o partido como canal tout court nasceu para ficar (SARTORI, 1982, p. 63).

Evidentemente que não se pode falar em representação política partidária em um contexto onde os partidos foram criados e sempre estiveram ligados à armação institucional do regime autoritário. Com o monopólio das iniciativas, o Estado preponderou na atividade econômica, deixando as ações na dependência de seu incentivo e direção. Promovendo a

participação de uns e reduzindo a de outros, o período corresponde de forma adequada ao termo cooptação política para se referir à participação.

Não obstante, deve ser ressaltado que o período floresceu uma série de categorias profissionais e associações, que se identificaram com interesses de grupo ou classes. Estes acontecimentos foram decisivos para que o governo militar percebesse que o poder iria transpor legitimamente de suas mãos para as da oposição e adotasse uma linha de abertura política, através de diversos mecanismos institucionais, com o intuito de enfraquecer a oposição.

3.3. A desilusão democrática e “Constituinte constituída” (1974-1988)

O nosso objetivo aqui é o mesmo quando da redemocratização do Brasil em 1945, consistente em analisar como ocorreu a transição do regime autoritário para o regime democrático e suas implicações para a formação do sistema partidário.

Essa opção se justifica, pois, se a percepção de continuidade é adequada para explicar a debilidade do sistema partidário em 1945, ela é ainda mais adequada para explicar aquele do pós 64, na medida em que a redemocratização ocorreu dentro do marco temporal do regime militar autoritário.

A interpretação consensual da redemocratização brasileira refere-se a ela como uma transição negociada ou transição pelo alto. Renato Boschi e Eli Diniz (1989, p. 22), descrevem esse modelo como aquele realizado através de uma estratégia de conciliação, marcado pelo papel decisivo dos que se encontram no poder, pelo caráter moderado das mudanças e pelo controle do processo a partir do aparelho do Estado.

A mesma interpretação realiza Renato Lessa (1989, p. 83), referindo-se ao caso brasileiro como uma transição endógena, em que o regime autoritário foi capaz de deixar um legado fundante para a nova democracia do país, na medida em que foi observada a principal característica deste fenômeno: diminuir ao máximo os custos da mudança através da negociação.

Como argumentamos no tópico anterior, o processo de modernização empreendida pela ditadura produziu efeitos na sociedade brasileira, fazendo emergir diversos grupos e organizações de interesses. Vimos também, que esse processo combinado com a manutenção

do calendário eleitoral, acarretou na aglutinação das diversas posições sociais para o partido da oposição. O marco fulminante desse processo foram as eleições de 1974:

[...] O surpreendente evento eleitoral de 1974, consagrando o MDB nas urnas, forneceu a prova decisiva da inviabilidade daquele arranjo bipartidário, precisamente no momento em que os militares passavam a conduzir uma política de liberalização controlada. Novamente, o reconhecimento da impossibilidade do governo assegurar uma sólida base de apoio parlamentar, necessária para implementar as reformas liberalizantes segundo o ritmo e o alcance desejado, tornou imperativa a dissolução do bipartidismo (KINZO, 1989, p. 08).

O crescimento do MDB e de sua transformação de oposição virtual para oposição real fez com que o regime militar decidisse intervir para manter o seu predomínio político. A solução encontrada foi o retorno ao pluripartidarismo, pois, através dele, imaginava-se que os diversos segmentos sociais iriam se fragmentar em várias agremiações e o partido do governo militar poderia se manter:

Em 1979, o governo pôs em prática a estratégia da distensão e da abertura gradual e controlada, desvencilhando-se do bipartidarismo, cuja lógica de tudo ou nada e de jogo de soma zero ameaçava então produzir a derrota plebiscitária e o isolamento do governo e do regime, e introduziu uma reforma partidária que viabilizaria a rearticulação do novo partidismo (TAVARES, 2003, p. 358).

Esta é a interpretação também de Rogério Schmitt (2000, p. 47):

O bipartidarismo deixara de ser uma alternativa de organização política e institucional atraente para os estrategistas do regime autoritário. A concentração das forças de oposição numa única legenda estimulava o aludido caráter plebiscitário do processo eleitoral, aumentando o risco de derrotas inesperadas da ARENA. Dividir a oposição passara a ser uma opção cada vez mais conveniente, ainda que o preço a pagar fosse o restabelecimento do multipartidarismo.

A intervenção se deu pela Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que revogou os requisitos do Ato Complementar nº 04, no que se refere à criação de um partido, bem como extinguiu as organizações existentes: a ARENA e o MDB⁴¹. Inaugurou-se um novo sistema pluripartidário, no qual a criação de um partido dependia da votação nacional mínima de 5%

⁴¹ “Art. 2º Ficam extintos os partidos criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, e transformados em partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, por não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos nesta Lei” (BRASIL, 1979).

(cinco por cento) do eleitorado que tenha votado na última eleição para a Câmara dos Deputados e, no mínimo, 3% (três por cento) em 9 (nove) Estados diferentes⁴².

Esse é o primeiro ponto que podemos estabelecer da transição, adquirindo forma através do papel das próprias elites autoritárias na introdução de inovações legislativas, reintroduzindo o sistema pluripartidário no país. Em tese, os partidos agora poderiam se articular e representar os interesses dos novos atores sociais.

Surgiram seis novos partidos. O Partido Democrático Social, como o sucessor da ARENA e, portanto, partido governista. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro, como sucessor do MDB, apenas acrescentando o P em seu nome, em razão da exigência da nova lei. O Partido Popular de Tancredo Neves, que reunia dissidentes da ARENA e moderados do MDB, definindo-se como oposição ao regime vigente. Adveio ainda, o Partido Trabalhista Brasileiro, símbolo de Vargas, ficando sob o controle de Ivete Vargas. Recusando-se a compartilhar a sigla do PTB, Leonel Brizola criou o Partido Democrático Trabalhista.

E, por fim, como expressão do novo sindicalismo, as lideranças sindicais da região industrial de São Paulo, articulando-se politicamente e, absorvendo a adesão da esquerda católica e das esquerdas radicais independentes, fundaram um partido operário, o Partido dos Trabalhadores, focalizado na figura de Luís Inácio Lula da Silva (BOSCHI; DINIZ, 1989, p. 47; LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 74-75; TAVARES, 2003, p. 359).

O Partido dos Trabalhadores, em sua origem, revelou uma estreita ligação com suas organizações de base e com os novos trabalhadores urbanos industriais:

Outro aspecto importante destas novas perspectivas de desenvolvimento partidário é o surgimento do PT – Partido dos Trabalhadores. Em que pese o excesso de messianismo de sua postura atual, o PT poderá tornar-se justamente o partido “societário” (independente do Estado e não estritamente sujeito ao controle parlamentar), cuja inexistência em 1945 foi por nos apontada como um obstáculo ao desenvolvimento partidário naquela conjuntura (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 85-86).

Assim como o Partido Comunista Brasileiro em 1945, o Partido Trabalhista se caracterizou por ser uma agremiação criada de baixo para cima, ligada ao crescimento do

⁴² “Art. 14. Funcionará imediatamente o partido político que, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tenha: II - apoio expresso em voto de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles” (Ibid.).

movimento sindical e recusando-se a se aliar com o partido da oposição que, na sua visão, não representavam interesses da sociedade:

[...] o surgimento do PT (Partido dos Trabalhadores) está longe de significar alguma continuidade com o velho PTB. Sua criação esteve estritamente ligada à emergência do movimento sindical independente, esteve, além disso, referida à política partidária dos últimos 20 anos, na medida em que o PT se constituiu em oposição também ao MDB. A intenção de seus fundadores de criar uma autêntica organização partidária para e da classe trabalhadora refletia sua insatisfação com o tipo de partido que viam no MDB (KINZO, 1989, p. 10).

Diante destas considerações, pelo menos em suas origens, podemos classificar o Partido Trabalhista como uma organização que representava interesses de um determinado grupo da sociedade e que possuía vínculos estreitos com a sociedade civil.

Além da organização dos trabalhadores urbanos, o desenvolvimento econômico no Brasil também trouxe consequências para o trabalho no meio rural. Descreve Maria D'Alva Gil Kinzo, o processo em que os trabalhadores rurais se mobilizaram e criaram o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST):

No meio rural, o processo combinado de expansão capitalista no campo e preservação de formas arcaicas de produção e de propriedade da terra teve como consequência o agravamento do problema da exclusão social. Em contrapartida, produziu o cimento social para a intensificação do movimento pela reforma agrária que, liderado pelo Movimento dos Sem Terra, tornou-se a mais importante manifestação de desobediência social no país. Todas essas transformações políticas e sociais são indicações relevantes da revitalização da sociedade civil e, certamente, tiveram impacto sobre o grau de inclusão da política democrática brasileira (KINZO, 2004, p. 26).

Apesar dessa mobilização, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra ficou no plano dos movimentos sociais, não tendo organizado nenhum partido político para a sua representação institucional e, dos existentes, nenhum deles levantou de forma séria a bandeira da reforma agrária no Brasil.

Desta forma, com a volta do pluripartidarismo, podemos afirmar que apenas um partido demonstrou as características de representação política, tratando-se os demais de partidos criados ou desmembrados das próprias estruturas políticas do regime militar.

Para Wanderley Guilherme dos Santos (1999), tal fato ocorreu diante do contexto autoritário em que foi estabelecida a volta do pluripartidarismo:

Qual o referencial de lealdade mais imediato e acessível, em tal circunstância, senão as lealdades partidárias, ideológicas e de toda natureza do período pré-autoritário? O impulso para fixar a individualidade de cada segmento social singular, via recuperação da biografia pretérita, decorre, naturalmente, da constringida dissolução

de todas identidades na amorfa coalização autoritária. E o grau de dependência das novas identidades em relação ao passado, associado à extensão das transformações efetivas operadas sob o regime autoritário, desempenharão relevante papel no processo político pós autoritário (SANTOS, 1999, p. 113).

Essa afirmação é corroborada com a constatação de que o pluripartidarismo não foi bem-sucedido em fragmentar a oposição, tendo sido as eleições de 1982 mais uma expressão da força bipartidária⁴³, permanecendo o dualismo de forças políticas.

O próximo passo da transição foi a sucessão presidencial. Devemos lembrar que as eleições presidenciais eram indiretas, realizadas por intermédio do Colégio Eleitoral, que era composto por 686 (seiscentos e oitenta e seis) membros: 479 (quatrocentos e setenta e nove) deputados federais, 69 (sessenta e nove) senadores e mais 138 (cento e trinta e oito) delegados que representavam os partidos majoritários em cada Assembleia Legislativa estadual (seis delegados por estado).

Apesar das cadeiras alcançadas pelo PMDB, a sucessão presidencial de 1985 mostrava-se ainda favorável para que o PDS elegeisse mais um presidente militar. Para o PMDB tornar-se governo restavam dois caminhos: buscar simpatizantes dissidentes dentro do PDS ou, aproveitar-se do contexto de mobilidade da sociedade civil e romper as regras do jogo.

Para Renato Boschi e Eli Diniz, tinha-se aqui um momento oportuno para que os partidos políticos se organizassem e expressassem os interesses dos novos atores sociais, na medida em que o contexto estava cercado de demandas por representatividade político partidária:

O desencadeamento do processo de democratização levou, por outro lado, à generalização das demandas pela revitalização dos partidos políticos. Esta aspiração manifesta-se através de pressões por maior representatividade do sistema partidário, mediante o estreitamento dos vínculos com os grupos organizados no sentido de minimizar a dissociação em relação à sociedade. Manifesta-se também pela demanda por maior poder governativo, o que, por sua vez, implica uma desconcentração do poder executivo (BOSCHI; DINIZ, 1989, p. 63).

Esta ideia é reforçada por Leonardo Avritzer quando destaca diversas formas de mobilização social que surgiram durante o período compreendido entre 1977 a 1985:

⁴³ Nas eleições de 1982, o PDS fez 12 governadores estaduais, o PMDB 9, o PDT 1 e PTB e PT nenhum. No Senado Federal, o PDS alcançou 15 cadeiras, o PMDB 9, o PDT 1 e o PTB e PT nenhuma. Na Câmara dos Deputados, o PDS alcançou 235 cadeiras, o PMDB 200, o PDT 23, o PTB 13 e o PT 8 (SCHMITT, 2000, p. 56).

[...] Foi neste período que práticas comuns, que podemos chamar de um repertório democrático de ação coletiva pelas associações voluntárias brasileiras, surgiram. Práticas tais como organização de abaixo-assinados, convocação de autoridades estatais, demonstrações em frente a edifícios públicos e organização de assembleias de base surgiram neste período (AVRITZER, 2012, p. 389).

No que toca à sucessão presidencial, Maria D’Alva Gil Kinzo (2001, p. 07) relata que do PTB se esperava pouco de oposicionismo, dado que havia votado contra a emenda das diretas já, em troca de cargos no governo. O PDT, por sua vez, era imprevisível, uma vez que seu líder, Leonel Brizola, propôs a prorrogação do mandato presidencial do militar Figueiredo, em troca de eleições diretas para seu sucessor.

Deste modo, restaram apenas dois partidos principais: o PMDB, favorável à alternativa moderada e o PT, seguido por um pequeno grupo de parlamentares do PMDB, que mantinham relações com os movimentos sociais, a favor de aproveitar-se do contexto e exercer a representação de interesses.

O PMDB constituía a maioria da oposição e a alternativa moderada era a mais certa e segura. Nas palavras de Renato Boschi e Eli Diniz:

Este momento será o ápice da transição por transação, na medida em que o governo está composto por elites antigas e novas. Ocorre que neste caso, as tensões ideológicas exigem um isolamento dos setores mais radicais, prevalecendo as tendências moderadas. Tal modalidade torna menos provável a ocorrência de um retrocesso, mas também dificulta um rompimento com o passado (BOSCHI; DINIZ, 1989, p. 63).

Assim, o PMDB, evitando a imprevisibilidade, optou por tentar influenciar a sucessão presidencial dentro das regras estabelecidas pelo regime autoritário. Deixando de lado os riscos do uso da mobilização popular, o partido demonstrou que não era representativo, movido apenas pelos interesses privados de seus membros. Neste sentido destaca Renato Lessa:

[...] a maior efetividade política do parlamento não derivou de qualquer maior aproximação a demandas substantivas provenientes do *demos*. Ao contrário, seu processo de autonomização em relação ao Executivo manteve sua impermeabilidade diante do mundo dos interesses sociais. Ainda que demandas isoladas pudessem ser politizadas pelas oposições, a identidade básica destas não derivava de sua extração social, mas sim de seu nicho congressual. Em outros termos, do ponto de vista do Congresso, a política relevante era definida pela interação tensa deste poder com o Executivo. O *issue* central para o Legislativo foi a administração de seu processo de crescente centralidade. Por extensão, para os partidos parlamentarmente relevantes – o PSD e o PMDB – tratava-se de consolidar sua identidade enquanto cliques parlamentares, segundo estratégias distintas. Para o então partido do governo colocava-se como prioritária, senão como exclusiva, a obtenção de mais favorável partilha do botim público (LESSA, 1989, p. 98).

Pelo PMDB, foi escolhido o governador mineiro Tancredo Neves como candidato à presidência. Pelo PDS, foi escolhido o paulista Paulo Maluf, mesmo contra a opinião dos militares e da maioria dos governadores da sigla. Esse fato ocasionou uma crise no partido do governo e uma dissidência dentro daquele partido. O resultado foi que, uma facção do PDS insatisfeita com a escolha de Maluf, formou a Frente Liberal e, com o PMDB, negociou uma coalizão para apoiar o partido da oposição, formando a Aliança Democrática.

Com isso, o PMDB obteve êxito em buscar dissidentes dentro do PDS e realizar a sucessão presidencial a seu favor. O impacto dessa mudança foi suficiente para fragmentar o partido do governo e reunir os votos necessários para que Tancredo Neves fosse eleito o primeiro Presidente civil, após vinte anos de ditadura militar. A transição democrática brasileira de um governo militar para um civil ocorre, assim, sem nenhuma ruptura das regras do jogo criadas pelo regime autoritário⁴⁴ (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 82).

O que se observa até aqui da transição do regime é que, apesar de o país contar com uma dinâmica de pressões irradiadas da sociedade, através de novos interesses sociais que surgiram ao longo de um processo de modernização, o sistema partidário não aglutinou essas pretensões e não serviu de canal de expressão entre elas e o Estado.

A base de sustentação do governo foi a coalizão da Aliança Democrática e uma das primeiras medidas de seu governo foi aprovar no Congresso a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, reestabelecendo as eleições presidenciais diretas e autorizando a livre criação de partidos políticos, inclusive os considerados de “esquerda”, bem como estendendo o sufrágio aos analfabetos pela primeira vez na história do país⁴⁵.

Instaurada a liberdade partidária, não demorou para que surgissem outros partidos além dos cinco já existentes, tendo ocorrido a volta do Partido Comunista Brasileiro, a legalização do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), do Partido Democrata Cristão (PDC), do Partido Socialista Brasileiro (PSB), do Partido Liberal (PL) e outros partidos menores de expressão regional.

⁴⁴ Estamos destacando aqui os aspectos político partidários da crise e da redemocratização. É claro que a conjuntura atrai diversos outros aspectos como o desgaste do governo militar produzido pela recessão econômica desde 1981, pelo desemprego urbano, pela excessiva concentração dos recursos tributários no governo da União e a enorme impopularidade do governo Figueiredo (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 82).

⁴⁵ “Art. 74. Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos, por sufrágio universal e voto direto e secreto, em todo o País, cento e vinte dias antes do término do mandato presidencial”

“Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional. O regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:”

“Art. 147. § 4º A Lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto” (BRASIL, 1985).

Não obstante, a possibilidade dos partidos políticos atuarem na sequência da transição, como canais de expressão da mobilização social, sofreu um duro golpe. Em 27 de novembro de 1985, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 26, determinando que o Congresso Nacional que fosse eleito em 1986, ficaria encarregado de elaborar a nova e democrática Constituição brasileira⁴⁶.

Essa medida seria favorável aos partidos se estes tivessem vínculos e raízes de longa data com a sociedade civil e pudessem eleger membros ligados a ela. Ocorre que, em um sistema partidário criado num contexto de ditadura militar, no qual os partidos eram utilizados como meros instrumentos de agregação de votos, tal medida indicava apenas a continuidade da transição pelas mãos dos ocupantes dos cargos públicos:

Neste ano, através de um truque regimental heterodoxo, arquitetado pelas lideranças da Aliança Democrática no Congresso, com o patrocínio do Executivo, definiu-se a forma da Constituinte: ela deveria ser congressual, isto é, não alteraria a normalidade institucional, respeitando o calendário eleitoral e tendo nos partidos igualmente congressuais os elos exclusivos com o eleitorado. A preocupação em não caracterizar o que poderia ser visto como ruptura institucional ficou patente na forma de convocação da Constituinte, através de Emenda Constitucional. Desta forma, o Brasil, provavelmente, foi o único país na história mundial cuja Constituição incluía dispositivo convocatório de uma Assembleia Constituinte. O efeito, uma espécie de “Constituinte-constituída” – parafraseando o liberal da Monarquia, José Bonifácio, o Moço – colocou o processo constituinte sob o controle do consórcio vitorioso em 1985, circunscrito ao mundo da polis e do governo (LESSA, 1989, p. 108).

Das 548 (quinhentos e quarenta e oito) cadeiras do Congresso em 1986, o PMDB ficou com 246 (duzentos e quarenta e seis), o PDS com 81 (oitenta e um), o PFL com 73 (setenta e três), o PTB com 13 (treze), o PDT com 26 (vinte e seis), o PT com 6 (seis), o PCB com 3 (três), o PCdoB com 2 (dois), o PSB com 5 (cinco), o PL com 5 (cinco), o PDC com 4 (quatro) e outros partidos com 8 (oito) (KINZO, 1989, p. 03).

Assim, a Aliança Liberal, formada pelo PMDB e pelo PFL, tinha o total controle da Assembleia Constituinte. No entanto, a viabilidade da Aliança era crescentemente problemática. A morte de Tancredo Neves em 1985, antes de tomar posse na Presidência civil e a sua substituição por José Sarney do PFL, sem a legitimidade do voto e sem o reconhecimento que tinha Tancredo como líder da transição, tornou a Aliança instável, na medida em que Sarney não pertencia ao partido de maior envergadura no Congresso.

⁴⁶ “Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicamente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional” (BRASIL, 1985).

Em consequência, tornou-se difícil a relação entre o chefe do novo governo e o principal partido que deveria dar-lhe sustentação:

A despeito do êxito da Aliança em operar a transferência de poder, com a instalação do novo governo, sua viabilidade tornou-se crescentemente problemática. O papel de sustentação parlamentar do governo não se cumpriu, exacerbando-se suas divergências internas, configurando-se uma permanente ameaça de desagregação (BOSCHI; DINIZ, 1989, p. 50).

A consequência foi as dissensões internas nos partidos que levaram a cisões e a criação de novas organizações. Exemplo típico foi a diferenciação interna do próprio PMDB em correntes diversas e antagônicas, comprometendo a sua coesão e unidade de ação. Foi essa indefinição que levou um grupo de 47 (quarenta e sete) parlamentares da ala centro-esquerda a sair do partido e criar o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (KINZO, 1989, p. 12).

O que queremos mostrar com isso é que, apesar da variedade de propostas da sociedade, as opções políticas eram poucas e não se concretizaram no sistema partidário, tendo sido as novas organizações conduzidas e criadas pela total dissociação aos grupos sociais específicos, refletindo decisões das elites políticas para acomodar os seus conflitos internos.

A elaboração da Constituição de 1988 foi ilustrativa da complexidade desse processo:

Do início ao fim, o processo envolveu um embate entre os mais variados grupos, cada um tentando aumentar ou restringir os limites do arranjo social, econômico e político a ser estabelecido. Na verdade, este clima de batalha verbal e de manobras nos bastidores era, em grande medida, um efeito colateral do curso da transição. Uma refundação que se apoiava num acordo negociado seria pressionada em duas direções: de um lado, pelas forças políticas do antigo regime tentando assegurar seu espaço neste novo cenário; e de outro, pelos setores de esquerda que, embora minoritários, adquiriram importante papel no processo constituinte (KINZO, 2001, p. 08).

Maria D'alva Gil Kinzo (1989), apresenta uma visão otimista do processo constituinte, ressaltando que houve a participação de diversos grupos sociais:

[...] A despeito das muitas críticas que tem sido feitas quanto as limitações e incongruências da nova Carta Constitucional que acaba de ser promulgada (15-10-1988), é importante assinalar o poder catalisador da Constituinte ao provocar a mobilização de todos os setores sociais com alguma capacidade de organização. O jogo de pressões que acompanhou todo o trabalho de elaboração constitucional, com a presença ativa no Congresso Nacional dos mais diversificados grupos de interesse tentando influir nas negociações das lideranças partidárias ou nas votações, foi algo jamais visto na experiência constitucional brasileira. [...] De qualquer forma, os

membros dos diversos partidos foram instados a posicionar a respeito de questões tanto de cunho social, econômico e político, como também de caráter regional, racial, religioso e mesmo ecológico (KINZO, 1989, p. 15).

Da mobilização social viva no período não há dúvida. Mas dela não decorre a conclusão de que os partidos políticos funcionaram como instrumentos representativos dessas forças, na verdade, os partidos não foram capazes de agregar as novas forças sociais, tendo as estruturas estatais, direcionada pelos seus ocupantes, prevalecido no processo.

A tradição de centralidade do Executivo foi mantida, tendo a iniciativa ficada a cargo da Presidência e da alta burocracia. Esta elite comandou os principais desdobramentos da transição, permanecendo um estilo tecnocrático e fechado de gestão na tomada de decisões políticas que regem a vida em sociedade. A despeito de sua força eleitoral, os partidos viram-se destituídos de poder governativo, reproduzindo-se a dissociação histórica entre o sistema partidário e a sociedade civil (BOSCHI; DINIZ, 1989, p. 51).

Desta forma, os partidos estavam privados de acesso ao núcleo decisório do Estado e, com isso, de realizar a transição entre interesses sociais em direção ao Estado, aceitando práticas cooptativas como forma de agregação política:

Os procedimentos decisórios, contidos num círculo fechado, levaram à marginalização dos partidos que, retraindo-se, refluíram para práticas essencialmente clientelistas, de mera partilha do poder. Ao implementar políticas modernizantes, o estado reproduziu, portanto, o alijamento dos partidos, reeditando-se o divórcio entre o Executivo e a arena partidário-parlamentar. Dentro deste quadro, o retraimento dos partidos para atividades clientelistas traduz-se frequentemente por ingerências desmedidas, chegando a produzir distorções na implantação de políticas governamentais (BOSCH; DINIZ, 1989, p. 63).

Com a modernização implementada a partir dos anos setenta do século XX, com profundas mudanças nas estruturas sociais e, com as mudanças ocorridas no processo político no início dos anos oitenta, havia um cenário para a ocorrência de uma transformação no plano institucional partidário, onde os partidos políticos poderiam angariar essas novas forças e realizar a representação desses interesses na redemocratização do país, daí emergindo um sistema partidário representativo.

O que se verificou é que não ocorreu a inserção política dos novos anseios sociais, tendo em vista que o sistema partidário foi incapaz de funcionar como ponte de expressão desses interesses. Os partidos, submetidos ao aparato estatal e dirigido por membros preocupados em conservar as suas posições políticas, recorreram à práticas cooptativas, mantendo o vácuo histórico existente entre a instância política e a sociedade brasileira, frustrando as expectativas de mudanças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi explorado neste trabalho, sem a pretensão de exaurir a complexidade temática, a história do sistema partidário brasileiro, sob a ótica dos modelos teóricos de representação e cooptação política, podendo ser elencadas as seguintes constatações.

Do Império do Brasil, período compreendido entre 1822 a 1889, concluímos que não houve um sistema partidário representativo, na medida em que quase a totalidade da população do país não participava e os partidos eram guiados apenas pelos interesses de seus membros, de elites rurais da Monarquia. Infere-se ainda, que o Poder Moderador foi utilizado ativamente por D. Pedro II, intervindo na composição dos Ministérios e da Câmara Legislativa, realizando a agregação política dos membros dessas instituições de acordo com seus interesses. Vislumbrou-se, por fim, a utilização dos recursos e cargos públicos como mecanismo de troca para obtenção de vantagens, marcando o sistema partidário pelas características da cooptação política.

Na primeira República, período compreendido entre 1889 a 1930, na organização política que se estabeleceu, o Presidente da República iniciava a dinâmica patrimonialista do regime, realizando a troca e a negociação com os governos estaduais, requerendo apoio político e fornecendo vantagens. Os partidos foram congregações de forças estaduais sob a égide do governo central e o mecanismo através do qual se exercia a política dos governadores, sem relação com grupos de interesses sociais. Um degrau abaixo, a estrutura esteve circunscrita pelo fenômeno do coronelismo, consistente no uso de poder econômico por pessoas possuidoras de alto patrimônio para aliciar as eleições para o resultado favorável para o governo estadual, recebendo, em troca, os empregos públicos e outras vantagens. Nesse sistema, a visão do partido se perdeu no aproveitamento da coisa pública, onde o agente público era um cliente e utilizava seus poderes para fins particulares.

Com a queda da primeira República em 1930, não foi adotado um sistema partidário nacional. Os partidos existentes continuaram a ser expressões regionais, sem estrutura, organização e, tão pouco, contatos permanentes com bases sociais. Apesar de diversas disposições constitucionais importantes para a organização partidária futura, o momento foi regido pelo elemento militar e pelas lutas entre os tenentes com as oligarquias estaduais, ou seja, embates de facções e não competição partidária. Além disso, o desprestígio dos partidos foi marcante, tendo em vista a utilização do sistema de nomeação de interventores para os governos estaduais, sendo estes na sua maioria tenentes, sem vínculos com partidos políticos.

No Estado Novo, a partir de 1937, os partidos foram considerados como um dos grandes culpados pelos problemas do país, sendo prontamente extintos. No lugar deles, foi implantada uma extensa rede de órgãos burocráticos para a intervenção e controle dos Estados, onde os novos atores, consistente na recém formada massa proletária, foram controlados e organizados pelo Estado autoritário, em uma estrutura fortemente hierarquizada, através do sistema corporativo, caracterizando a cooptação política sem partidos.

Com a redemocratização do Brasil em 1945, houve um processo de transição e de mudança claramente condicionada e dirigida, na qual a estrutura da centralização criada no Estado Novo foi determinante e impediu a evolução de um sistema partidário do tipo representativo. Com a criação dos novos partidos, não se observou o enfraquecimento da cooptação política em favor da representação, tendo sido os mais importantes deles organizados dentro das estruturas do Estado, de cima para baixo, ficando na ilegalidade o Partido Comunista Brasileiro, que demonstrava provas concretas de realização de uma representação político partidária de interesses advindos das camadas sociais.

Com o golpe militar de 1964, foi imposto um sistema bipartidário com um partido do regime militar e outro de oposição, ficando os partidos sempre ligados à armação institucional do regime autoritário. Não obstante, constatou-se que o período foi palco de mudanças modernizantes na sociedade civil, fazendo florescer uma série de categorias profissionais e associações, que se identificaram com interesses de grupo ou classes.

Constatou-se que esses novos atores se juntaram à oposição, fazendo com que o governo militar perdesse espaço eleitoral gradualmente para o partido oposicionista. Por tal razão, foi colocada em prática a estratégia de abertura política controlada, na qual o próprio regime militar extinguiu os partidos existentes e inaugurou um novo sistema pluripartidário no país em 1979.

Iniciado o processo de transição, o país contava com uma dinâmica diversificada de pressões irradiadas do meio social, através dos novos agrupamentos que surgiram ao longo da modernização empreendida pelo regime militar, oportunidade em que anseios da sociedade civil poderiam alcançar a sociedade política, através da intermediação representativa do sistema partidário.

Não obstante, a sequência do processo de transição não mudou o caráter do sistema partidário. A Constituinte foi marcada pela atuação principal das elites dirigentes que, por Emenda Constitucional, determinaram que o Congresso Nacional que fosse eleito em 1986, ficaria encarregado de elaborar a nova e democrática Constituição brasileira. Tal medida política, em um contexto de sistema partidário recém criado pelo regime militar e utilizado

como mero instrumento de agregação de votos, indicou apenas a continuidade da transição pelas mãos dos ocupantes do governo.

Com a exceção do Partido Trabalhista, que se caracterizou como uma agremiação criada de baixo para cima, ligada ao crescimento do movimento sindical, revelando uma estreita ligação com suas organizações de base e representando interesses desse grupo da sociedade, os demais partidos se moveram pelos interesses elitistas de seus componentes e pela intenção de manterem sua continuidade na nova ordem política.

Da análise realizada, é possível afirmar que a história do Brasil foi marcada por um Estado centralizado e concentrador de poder, que dominou todo o espaço da decisão pública e da ação governamental, intervindo e inibindo o desenvolvimento de um sistema partidário que fosse capaz de quebrar o vácuo entre a sociedade civil e as estruturas estatais, e exercer importância no sentido de efetividade da participação política dos cidadãos.

A participação política no Brasil, declinada na forma da representação, foi historicamente realizada sem a dimensão da soberania do povo, de forma amorfa e sem substância, tendo a cooptação prevalecido como prática política recorrente.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução: Alfredo Bosi, revisão da tradução de tradução de novos textos: Ivone Castilho Benedetti, 4ª ed, São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ALMEIDA, José Maria Gouvêa de; BOSI, Alfredo; BURNS, E. Bradford; CARVALHO, José Murilo de; FAUSTO, Boris; FERNANDES, Heloísa Rodrigues; LAMOUNIER, Bolivar; MONTEIRO, Douglas Teixeira; MOURA, Sérgio Lobo de; NAGLE, Jorge; PETRONE, Maria Tereza Schorer; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano. Tomo III, volume 9*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

ARISTÓTELES. A Constituição de Atenas. In: *Os Pensadores*. Tradução de Therezinha M. Deutsch. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 253-313.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política*. Opinião Pública, vol. 18, nº 2, nov, 2012, p. 383-398.

BARATA, Mário; BEIGUELMAN, Paula; COSTA, Emília Viotti da; COSTA, João Cruz; FILHO; Lycurgo Santos; GOLDMAN, Frank; HOLANDA, Sérgio Buarque de; IANNI, Octavio; IGLÉSIAS, Francisco; JÚNIOR, Carlos H. Oberacker; LACOMBE, Américo Jacobina; PEREIRA, João Baptista Borges; PETRONE, Teresa Schorer; PINTO, Oliveira M. Oliveira; SCHADEN, Egon; SOUZA, Antonio Candido de Mello e; SOUZA, J. A. Soares de. *História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico. Tomo II, volume 5*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BARRETO, Célia de Barros; CAMPOS, Pedro Moacyr; COSTA, João Cruz; CUNHA, Pedro Octávio Carneiro da; HOLANDA, Sérgio Buarque de; OBERACKER, Carlos; PANTALEÃO, Olga; PAULA; Eurípides Simões de; QUINTAS; Amaro; REIS, Arthur César Ferreira; SOUZA, J.A. Soares de; VIEIRA, Dorival Teixeira. *História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico. Tomo II, volume 3*. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BASBAUM, Leoncio. *História sincera da república: de 1930 a 1960*. 3. ed. São Paulo, Fulgor, 1967.

BELLO, José Maria. *História da república*. 6. ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972.

BENEVIDES, Maria Victoria. A união democrática nacional. In: *Os partidos políticos no Brasil*. Organizado por David Verge Fleischer. volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 90-108.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 4ª reimpr. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; GIANFRANCO, Pasquino; MATTEUCCI, Nicola. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônico, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. ed. Vol 1. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da nova república*. São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989, p. 17-75.

BRASIL, Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 21 de outubro de 2017.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 22 de novembro de 2017.

_____. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 28 de novembro de 2017.

_____. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Rio de Janeiro: Chefe do Governo Provisório, 1932. Disponível em <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 22 nov. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Rio de Janeiro: Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 16 de dezembro de 2017.

_____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 16 de dezembro de 2017.

_____. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Brasília: Presidente da República, 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Brasília: Presidente da República, 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Ato Complementar nº 4, 20 de novembro de 1965. Brasília: Presidente da República, 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 dez. 2017.

_____. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Brasília: Presidente da República, 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 dez. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946. Rio de Janeiro: Presidente da República, 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 dez. 2017.

_____. Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982. Brasília: Presidente da República, 1982. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 dez. 2017.

_____. Emenda Constitucional Nº 25, de 15 de maio de 1985. Brasília: As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2018.

_____. Emenda Constitucional Nº 26, de 27 de novembro de 1985. Brasília: As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2018.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 16 de dezembro de 2017.

BURDEAU, Georges. *A democracia*. Tradução de Paulo Antônio dos Anjos. Lisboa: Publicações Europa América, 1969.

BURKE, Edmund. *Revoluções sobre a revolução da França. Extratos por José da Silva Lisboa*. 2 ed. Lisboa: em a nova impressão da viúva neves e filhos, 1822, p. 1-52.

_____. *Paz regicida*. Extratos por José da Silva Lisboa. 2 ed. Lisboa: em a nova impressão da viúva neves e filhos, 1822, p. 57-88.

_____. Discurso aos Eleitores de Bristol. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, vol. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012.

CAENEGEM, Raoul Charles Van. *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Tradução de Alexandre Vaz Pereira. 1. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

CANFORA, Luciano. *A Democracia. História de uma Ideologia*. Tradução de José Jacinto Correia Serra. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2007.

CAPELATO, Maria Helena Rolim; CARDOSO, Fernando Henrique; DEAN, Warren; FAUSTO, Boris; GNACCARINI, José C.; LEVINE, Robert; LOVE, Joseph; OLIVEIRA, Francisco de; PRADO, Maria Lígia Coelho; QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de; SINGER, Paul; WIRTH, John. *História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano. Tomo III, volume 8*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique; CASTRO, Paulo Pereira; HOLANDA, Sérgio Buarque de; IGLÉSIAS, Francisco; PINHO, Wanderley; QUINTAS, Amaro; REIS, Arthur César Ferreira. *História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico. Tomo II, volume 2*. 3. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

CARONE, Edgard. *A primeira república*. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1969.

_____. *A república nova: (1930-1937)*. 2. ed. São Paulo, Difel, 1976.

CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marquês de. *Ao corpo eleitoral, contra a escravidão dos negros (1789)*. Tradução de Amaro de Oliveira Fleck e Cristina Foroni Consani. Campinas: Unicamp, 2013, p. 51-55.

_____. *Sobre a admissão do direito de cidadania às mulheres (1790)*. Tradução de Amaro de Oliveira Fleck e Cristina Foroni Consani. Campinas: Unicamp, 2013, p. 55-62.

_____. *Plano de constituição (1793)*. Tradução de Amaro de Oliveira Fleck e Cristina Foroni Consani. Campinas: Unicamp, 2013, p. 63-186.

COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Tradução de Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: UFPR, 2012.

_____. *Soberania, representação, democracia: ensaios da história do pensamento jurídico*. Tradução de Alexander Rodrigues de Castro, Angela Couto Machado Fonseca, Érica Hartman, Ricardo Marcelo Fonseca, Ricardo Sontag, Ricardo Marcelo Fonseca, Sergio Said Staut Jr e Walter Guandalini Jr. Curitiba: Juruá, 2010.

COTRIM, Gilberto. *História global: Brasil e geral*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DAHL, Robert Alan. *A Democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da tradução de Aníbal Mari. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privado e do Estado*. Tradução de Leandro Konder. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl Heinrich. *O manifesto comunista*. Rídeno Castigat Mores, 1999.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. vol 1. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000.

_____. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. vol 2. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FLEISCHER, David Verge. Dimensões do recrutamento partidário. In: *Os partidos políticos no Brasil*. Organizado por David Verge Fleischer. volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 45-63.

_____. A evolução do sistema bipartidário. In: *Os partidos políticos no Brasil*. Organizado por David Verge Fleischer. volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 183-202.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

HAMILTON, Alexander. Utilidade da União, como preservativo contra as facções e insurreições. In: *O federalista*. J. Villeneuve e Comp. Rio de Janeiro, 1840, tomo primeiro, p. 62-69.

_____. Da câmara dos representantes. Condições dos eleitores e elegíveis. Duração do serviço dos deputados. In: *O federalista*. J. Villeneuve e Comp. Rio de Janeiro, 1840, tomo segundo, p. 225-232.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico. Tomo II, volume 7*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima. Evolução e crise do sistema partidário brasileiro: as eleições legislativas estaduais de 1947 a 1962. In: *Os partidos políticos no Brasil*. Organizado por David Verge Fleischer. volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 24-45.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução: Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *A democracia*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Castilho Benedetti e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KINZO, Maria D'Alva Gil; LAMOUNIER, Bolivar. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. In: *Os partidos políticos no Brasil*. Organizado por David Verge Fleischer. volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 301-310.

KINZO, Maria D'Alva Gil. O quadro partidário brasileiro na “nova república”. *CLACSO*, Buenos Aires, febrero/1989, p. 1-18.

_____. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out.dez./2001. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós 1985. *RBCS*, Brasília, v. 19, n. 54, fevereiro/2004, p. 23-40.

LAMOUNIER, Bolivar. Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira. In: *O sociólogo e as Políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Organizado por Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman e Michel Lent Schwartzman. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009, p. 53-66.

LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. Editora Schwarcz: São Paulo, 2012.

LESSA, Renato. Reflexões sobre a gênese de uma democracia banal. In: *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da nova república*. São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989, p. 77-189.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MACLEOD, John. *Manual da História Constitucional da Inglaterra*. Tradução de Tobias Diogenes Travessa. 1. ed. Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger, 1922.

MADISON, James. Continuação do mesmo assumpto. In: *O federalista*. J. Villeneuve e Comp. Rio de Janeiro, 1840, tomo primeiro, p. 70-82.

MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*. Tradução de Vera Pereira. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acessado em 25 de julho de 2017.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o *Governo Representativo*. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Teoria do Poder: sistema de direito político: estudo juspolítico do poder*. São Paulo: Revista dos tribunais, 1992, p. 99.

OLIVEIRA, Lúcia Maria Lippi. O partido social democrático (PSD). In: Os partidos políticos no Brasil. Organizado por David Verge Fleischer. volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 108-114.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

_____. *Governabilidade e democracia natural*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. *A anomalia democrática: adolescência e romantismo na história política*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v13n36/36wander.pdf>>. Acessado em 02 de agosto de 2017.

_____. Coalizões parlamentares e instabilidade governamental: a experiência brasileira (1961-1964). In: *Os partidos políticos no Brasil*. Organizado por David Verge Fleischer. volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 259-275.

_____. *Paradoxos do liberalismo: teoria e história. Brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. 4. ed. Rio de Janeiro, Publit Soluções Editoriais, 2007.

_____. Bases do autoritarismo brasileiro. 5. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2015.

_____. Representação e cooptação política no Brasil. *Dados*, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, n. 32, 1970, p. 9-41.

_____. Veinte años de democracia representativa em Brasil, 1945-1962. Separata de la Revista Latino americana de Ciencia Política, v. 2, n. 1, abr. 1971, p. 3-25.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *Considerações preliminares sobre o que é o Terceiro Estado?*. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/1900218/o-que-e-o-terceiro-estado-sieyes>>. Acessado em 17 de julho de 2017.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. Tradução: Renato Janine Ribeiro, Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. A formação dos partidos nacionais. In: *Os partidos políticos no Brasil*. Organizado por David Verge Fleischer. volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 7-24.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado de partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 3. ed. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1990.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1994.

_____. Introdução. In: *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Organizado por José Antônio Giusti Tavares. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 11-20.

_____. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Organizado por José Antônio Giusti Tavares. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 267-381

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TÔRRES, João Camilo de Oliveira. *A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 1964.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v.2, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.