

RACHEL MENEGUELLO

**PARTIDOS E GOVERNOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO
(1985-1995)**

Tese de Doutorado
apresentada ao Programa
de Doutorado em
Ciências Sociais
do Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas
da Universidade
Estadual de Campinas,
sob a orientação do
Prof. Dr. Vilmar E. Faria

Este exemplar corresponde à
redação final da tese
defendida e aprovada
pela Comissão Julgadora
em 30 de setembro de 1996.

Banca:

Prof. Dr. Vilmar E. Faria

Prof. Dr. Leôncio Martins Rodrigues

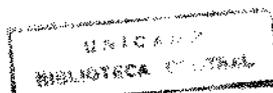
Prof. Dr. Hélgio Trindade

Prof^ª. Dr^ª. Argelina Cheibub Figueiredo

Prof^ª. Dr^ª. Maria D'Alva Gil Kinzo

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

30 setembro/1996



AGRADECIMENTOS

Com este trabalho finalizo minha rica e positiva experiência no Programa de Doutorado em Ciências Sociais do IFCH. Agradeço aos meus professores que, nesses anos em que me formei docente e pesquisadora, me inspiraram pelo seu rigor e dedicação.

À convivência com meus amigos do IFCH e do CESOP;

Aos meus pais, pelo eterno apoio;

Ao Omar, pelo eterno estímulo.

PARTIDOS E GOVERNOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO
(1985-1995)

**Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo
(1985-1995)**

Índice Geral

Índice de Tabelas	v
Índice de Organogramas	ix
Introdução	1
Parte I	
Novas perspectivas para o estudo dos partidos políticos	
Apresentação:	8
Capítulo 1. Os limites do modelo clássico de análise: 'a gaiola de ferro' do partido de massas	11
1.As principais abordagens clássicas	13
2.Novos caminhos	18
Capítulo 2. Novas abordagens para o estudo dos partidos	22
1.A concepção de partido político	22
2.Parâmetros metodológicos para o estudo das relações entre partidos e governos	27

2.a) As teorias sobre governo partidário	28
2.a.1) a teoria "clássica" do governo partidário	29
2.a.2) uma abordagem do governo partidário- as bases do modelo de análise	35
Parte II	
Partidos no Brasil: perspectivas de análise para o período pós-85	
Apresentação:	45
Capítulo 3. Os parâmetros globais da bibliografia brasileira sobre partidos políticos	47
1. Uma breve explanação dos principais aspectos	47
2. Algumas características do período pós-85	53
Capítulo 4. Indicadores para a análise das relações entre os partidos e os governos no Brasil	60
1. Os indicadores de análise	
I) As características do sistema político e o impacto sobre as relações entre partidos e governos	62
I.1) o presidencialismo	62
I.2) o federalismo	69
I.3) o sistema de partidos	74
II) O processo de formação de governo	76
III) A distribuição de ministérios	80
IV) A influência partidária nas políticas de governo	82

V) <i>O impacto da participação partidária governamental sobre o desenvolvimento dos partidos</i>	85
<i>Resumo: O modelo para análise das relações entre os partidos e os governos federais no Brasil - 1985-1995</i>	89
 Parte III	
Partidos e Governos no Brasil -1985-1995	
Apresentação:	92
Introdução: a representação partidária e a organização dos governos	95
1. <i>Os partidos e o Congresso</i>	95
2. <i>Os partidos e o governo</i>	103
 Capítulo 5. O período Tancredo Neves-as bases partidárias do primeiro governo	110
1. <i>A formação do governo: as articulações para a candidatura Tancredo Neves e a sucessão indireta</i>	111
2. <i>A distribuição dos ministérios</i>	116
 Capítulo 6. O governo José Sarney	123
1. <i>A formação do governo</i>	124
2. <i>A distribuição de ministérios</i>	126
3. <i>A influência partidária nas políticas de governo</i>	145

Capítulo 7. O governo Fernando Collor	150
1. A formação do governo	151
2. A distribuição dos ministérios	154
3. A influência partidária nas políticas de governo	164
Capítulo 8. O governo Itamar Franco	167
1. A formação do governo	168
2. A distribuição dos ministérios	170
3. A influência partidária nas políticas de governo	187
Capítulo 9. O governo Fernando Henrique Cardoso	191
1. A formação do governo	192
2. A distribuição dos ministérios	195
Capítulo 10. O impacto da participação governamental sobre o desenvolvimento dos partidos	202
1. Os aspectos globais das relações entre os partidos e os governos	202
2. A arena governamental como 'locus' de fortalecimento partidário- os indicadores de impacto	206
Conclusões Gerais	225
Bibliografia	233
Anexos	241

Índice de Tabelas

	pg.
Tabela III-1 Composição da Câmara de Deputados Brasil (1985-1994)	98
Tabela III-2 Composição do Senado Federal Brasil (1985-1994)	99
Tabela III-3 Partidos na Câmara Federal com representação igual ou maior a 5% das cadeiras, para os anos que serviram de base para formação de governos Brasil (1985-1994)	100
Tabela III-4a Representação Partidária no Congresso por Região Brasil - Eleições gerais de 1986 (%)	101
Tabela III-4b Representação dos Partidos no Congresso por Região Brasil - Eleições gerais de 1990 (%)	102
Tabela III-4c Representação dos Partidos no Congresso por Região Brasil - Eleições gerais de 1994 (%)	102
Tabela III-5 Representação no Congresso dos Partidos com Participação nas Coalizões dos Governos do Período Brasil (1985-1995)	104
Tabela III-6 Número de ocupações partidárias nas equipes ministeriais de cada governo Brasil (1985-1995)	105
Tabela III-7 Controle partidário dos governos estaduais por eleição Brasil (1986-1994)	107

Tabela III-8	108
<i>Peso das regiões na composição de cada governo, para o total das ocupações dos ministérios titulares Brasil (1985-1995)</i>	
Tabela 5-1	118
<i>Participação na equipe Tancredo Neves por nº de ministérios, dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal</i>	
Tabela 5-2	119
<i>Distribuição regional da representação partidária na Câmara Federal Brasil -1985 (%)</i>	
Tabela 5-3	121
<i>Distribuição regional e partidária do ministério Tancredo Neves</i>	
Tabela 6-1	131
<i>Participação na equipe Sarney, por nº de ministérios, dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal, após a reforma de 02/86</i>	
Tabela 6-2	132
<i>Distribuição regional e partidária do ministério Sarney, após a reforma de 02/86</i>	
Tabela 6-3	139
<i>Distribuição partidária e regional do ministério Sarney, após as reformas de 1987</i>	
Tabela 6-4	142
<i>Distribuição partidária e regional do ministério Sarney, após a reforma de 1989</i>	
Tabela 6-5	145
<i>Distribuição partidária e regional do ministério Sarney para todo o período de governo (1985-1989)</i>	
Tabela 7-1	157
<i>Participação na primeira equipe Collor (03/1990-12/1991), por nº de ministérios, dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal</i>	
Tabela 7-2	158
<i>Distribuição regional e partidária das ocupações do ministério Collor para o período 03/1990-12/1991</i>	

Tabela 7-3	162
<i>Distribuição partidária e representação no Congresso dos partidos com participação no segundo ministério Collor, após a reforma de 1992</i>	
Tabela 7-4	163
<i>Distribuição partidária e regional do ministério Collor, após a reforma de 1992</i>	
Tabela 7-5	164
<i>Distribuição partidária e regional do ministério Collor para todo o período de governo (03/90-10/92)</i>	
Tabela 8-1	173
<i>Participação na primeira equipe Itamar Franco, por nº de ministérios, dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal</i>	
Tabela 8-2	174
<i>Distribuição partidária-regional do primeiro ministério Itamar Franco, outubro de 1992</i>	
Tabela 8-3	178
<i>Participação na equipe Itamar Franco de outubro de 1993, por nº de ministérios, dos partidos com representação de ao menos 5% das cadeiras parlamentares na Câmara Federal</i>	
Tabela 8-4	181
<i>Distribuição partidária e regional da equipe Itamar Franco, após a reforma de dezembro de 93</i>	
Tabela 8-5	184
<i>Distribuição partidária e regional da equipe Itamar Franco, após a reforma de 1994</i>	
Tabela 8-6	186
<i>Distribuição partidária e regional da equipe ministerial do governo Itamar Franco(out/92-dez/94)</i>	

Tabela 9-1	197
<i>Participação na equipe Fernando Henrique, por nº de ministérios, dos partidos com representação de ao menos 5% das cadeiras parlamentares na Câmara Federal</i>	
Tabela 9-2	200
<i>Distribuição partidária e regional do ministério Fernando Henrique janeiro de 1995</i>	
Tabela 10-1	206
<i>Coalizões partidárias no governo (1985-1995)</i>	
Tabela 10-2	207
<i>Natureza da composição das equipes de governo do período pós-85</i>	
Tabela 10-3	223
<i>Controle partidário das ocupações ministeriais (1985-1995)</i>	
Tabela 10-4	209
<i>Proporção da participação dos partidos nos Governos e no Congresso (1985-1995)</i>	
Tabela 10-5	214
<i>Principal controle dos ministérios por estado, para o PMDB, PFL e PSDB (1985-1995)</i>	
Tabela 10-6	215
<i>Controle partidário regional dos governos estaduais (1986-1994)</i>	

Índice de Organogramas

	pg.
Organograma 5-1	117
Organização do Poder Executivo	
Governo Tancredo Neves - Equipe ministerial	
Organograma 6-1	130
Organização do Poder Executivo	
Governo José Sarney - Equipe ministerial	
Reforma de 1986	
Organograma 6-2	139
Organização do Poder Executivo	
Governo José Sarney - Equipe ministerial	
Reforma de 1987	
Organograma 6-3	143
Organização do Poder Executivo	
Governo José Sarney - Equipe ministerial	
1989	
Organograma 7-1	155
Organização do Poder Executivo	
Governo Fernando Collor- Equipe ministerial	
1990	
Organograma 7-2	160
Organização do Poder Executivo	
Governo Fernando Collor - Equipe Ministerial	
1992	
Organograma 8-1	171
Organização do Poder Executivo	
Governo Itamar Franco - Equipe Ministerial	
outubro/92-dezembro/94	
Organograma 9-1	196
Organização do Poder Executivo	
Governo Fernando Henrique - Equipe Ministerial	
janeiro de 1995	

**PARTIDOS E GOVERNOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO
(1985-1995)**

Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1995)

Introdução

Este trabalho procura contribuir para a análise da política brasileira contemporânea, focalizando o papel dos partidos políticos nos governos federais do período pós-85. A idéia central aqui apresentada sugere que a dinâmica de relações entre os partidos e os governos desenvolvida nesse período vem definindo-se como um fator fundamental para o processo de consolidação partidária no país.

Os fatores que inspiram este trabalho são de natureza variada. A preocupação em contribuir para a compreensão do desenvolvimento da democracia brasileira no seu período mais recente é um deles. Os dez anos entre 1985 e 1995 abrigam processos políticos fundamentais para a conformação do perfil e do funcionamento do atual regime. As alterações institucionais ocorridas em direção ao redimensionamento das relações entre os poderes executivo e legislativo, e o revigoramento da arena de representação e de competição políticas, constituem alguns dos indicadores das condições para a consolidação dos partidos, promovidas pelo desenvolvimento democrático.

Assim, sem a intenção aqui de abraçar a totalidade e a complexidade dos elementos componentes da questão democrática no Brasil, neste trabalho enfoco especificamente a questão partidária e o seu desenvolvimento a partir da implantação do regime democrático em 1985.

Um segundo fator é a preocupação com o estudo dos partidos políticos no Brasil e os modelos de análise que orientam o conjunto de pesquisas

desenvolvidas. A presença dominante dos parâmetros clássicos, fundados no modelo do partido de massas, no estudo e na caracterização das nossas organizações representativas, reflete uma tendência nas literaturas nacional e internacional em identificar -às vezes, exclusivamente- na intensidade das relações partidárias com as bases sociais, o parâmetro ideal para a definição da consolidação partidária. A fragilidade organizacional, o papel débil dos partidos na constituição de vínculos representativos sólidos com a sociedade, são os elementos que perfilam o senso comum e a maior parte das pesquisas sobre os partidos brasileiros no período republicano.

Ao longo das últimas décadas, no entanto, mudanças importantes no funcionamento das democracias partidárias vêm alterando significativamente a reflexão sobre os partidos. Como apresento neste trabalho, emerge da literatura internacional a preocupação com os limites da abordagem partidária clássica organizacional, no sentido de que esta não considera, da mesma forma e com o peso que se requer, as ações partidárias desenvolvidas em outras instâncias de funcionamento e com outros elementos do sistema político, como por exemplo, as relações com os governos¹.

Estudos recentes sobre a evolução da dinâmica partidária em democracias ocidentais indicam que o crescente papel do Estado como regulador da vida e do funcionamento dos partidos promoveu uma forte alteração no perfil partidário em direção à redefinição e à priorização das suas funções: em boa medida, as experiências de governo deslocaram para o Estado o locus básico de sustentação e de legitimação dos partidos, ampliando as bases do

¹Richard Katz & Peter Mair, *How Parties Organize-Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London:Sage,1994; H.Klingemann,R.Hofferbert and I.Budge, *Parties, Policies and Democracy*, London:Westview Press, 1994.

desenvolvimento de sua organização, antes concentradas nos vínculos sociais tradicionais.

Esta vem sendo também uma experiência fundamental para os partidos e para o Estado brasileiros no período abordado. Com a ampliação do acesso às instâncias de decisão através de eleições diretas, um processo iniciado ao longo da transição democrática pelas eleições para governador de 1982, ainda no regime autoritário, estendido em seguida com as eleições para as prefeituras das capitais, e completado com a realização das eleições presidenciais de 1989 e 1994, a introdução do controle político-partidário na dinâmica do poder executivo do período pós-85 vem colocando para os partidos um conjunto de recursos políticos que redimensionam as relações internas partidárias, as relações com a sociedade em geral, e com as bases político-partidárias estabelecidas no sistema competitivo.

Nesse sentido, a recente dinâmica de ocupação dos governos nos vários níveis por quadros partidários, e a dinâmica de busca e de ocupação de cargos públicos pelos partidos, parecem definir-se como um componente essencial no processo de desenvolvimento partidário nesse período. Traduzida na relação entre o governo e a sociedade, parece correto sugerir que a tarefa partidária básica de organização e de canalização de demandas vem adquirindo uma nova dimensão com as experiências de governo.

Algumas experiências em governos locais neste período ilustram, o argumento de que a presença partidária vem alterando as feições estatais da gestão pública: as eleições para as capitais estaduais de 1985, as eleições municipais gerais de 1988 e de 1992 trouxeram algumas experiências recentes de gestão marcadamente partidária, realizadas em prefeituras de alguns centros

urbanos importantes do país, e que traduziram alterações significativas na dinâmica governamental, através da introdução de ações inovadoras na gestão de serviços públicos². No mesmo sentido, as eleições para os governos executivos estaduais de 1986, de 1990 e de 1994, e finalmente, as eleições presidenciais de 1989 e de 1994, abriram um espaço significativo de controle político para os partidos, sobretudo no que concerne aos recursos desenvolvidos com a ocupação de cargos e com a dinâmica de elaboração de políticas.

Este trabalho enfoca a questão partidária brasileira no período contemporâneo através de uma abordagem organizacional mais ampla, segundo a qual considera-se que os elementos componentes da dinâmica de participação e de atuação na arena governamental têm um papel central no desenvolvimento dos partidos. Argumento que no âmbito das relações com o Estado, nossas agremiações vêm adquirindo uma significativa centralidade nos processos políticos, indicando passos importantes para a sua consolidação.

Assim, este trabalho também está estimulado pela insatisfação com os julgamentos correntes sobre nossas agremiações, sobretudo de que lhes falta, enquanto organizações, uma capacidade de influência sobre os recentes processos políticos. Não se trata aqui de reverter valores e concepções sobre a representação política, tampouco de propor um novo modelo teórico-explicativo

² São experiências importantes a definição dos Conselhos Populares e a gestão do setor de saúde na prefeitura de São Paulo administrada pelo PT- Partido dos Trabalhadores (1989-1992), a composição e gestão do "orçamento participativo" na cidade de Porto Alegre também gerida pelo PT(1989-1995), as gestões do PSDB- Partidos da Social Democracia Brasileira, na cidade de Fortaleza e no governo do Ceará. A esse respeito, Lawrence S. Graham, "Democratization and the Grassroots in Brazil. Using State and Local Policy Arenas to Bypass System Constraints", *XIX International Congress of the Latin American Studies Association*, 1995.

dos partidos no Brasil, e sim, trata-se de ampliar a abordagem partidária dominante, de forma a considerar as transformações observadas no período estudado, no que respeita às relações entre os partidos e o Estado, como aspectos do processo de consolidação partidária.

Além disso, não é demais apontar que, para o pesquisador deste tema, não é pequeno o mal-estar causado pela "singularidade" na qual o caso brasileiro é permanentemente forçado a se classificar. Se há algum tempo a inadequação de nossos partidos aos parâmetros clássicos da definição do modelo ideal de Maurice Duverger, ou à classificação de sistemas de Giovanni Sartori, conforme a referência explícita deste autor, sustentam a tese da nossa natureza de exceção, considero importante buscar no comportamento partidário mais recente elementos que nos coloquem num quadro comparativo mais amplo. Afinal, é o próprio Sartori quem aponta que, apesar de "incapaz" de examinar o sistema partidário brasileiro sob o enfoque sistemático estabelecido pela sua classificação, os partidos brasileiros *"realmente mobilizam eleitorados, realmente estabelecem elos importantes, realmente desempenham funções expressivas e legítimas e realmente representam tradições políticas antigas e arraigadas"*³. Nesse sentido, o enfoque adotado e os aspectos estudados neste trabalho tornam promissora a idéia de que vêm ocorrendo alterações importantes com os nossos partidos em direção à institucionalização essencial à consolidação democrática.

Este trabalho está desenvolvido em três partes. Na **Parte I** está desenvolvida a discussão teórica sobre os limites do modelo clássico de análise

³ Maurice Duverger, *Os Partidos Políticos, RJ e Brasília, Zahar/UnB, 1980*; Giovanni Sartori, "Prefácio à edição brasileira", *Partidos e Sistemas Partidários, Brasília: Ed. UnB, 1982*.

dos partidos políticos - o conceito de partido de massas como conceito de partido moderno - para a abordagem do papel dos partidos políticos na arena governamental e as relações com o Estado. Nesta Parte I, baseio-me sobretudo nas contribuições da bibliografia teórica recente sobre a análise organizacional dos partidos políticos, segundo a qual o foco fixo da abordagem clássica, qual seja, o vínculo exclusivo dos partidos com a sociedade civil, é deslocado para outros âmbitos do comportamento partidário, como por exemplo, o governo e o parlamento. Também oriento-me através da bibliografia sobre os governos partidários, a partir da qual argumento que as noções de força e de relevância partidárias são desenvolvidas na dinâmica de relações entre os partidos e os governos. Com isso, estabeleço as bases teóricas do modelo de análise para os partidos brasileiros apresentado na **Parte II**.

A **Parte II** estabelece a discussão teórica para o caso brasileiro. Nesta parte apresento um breve resumo dos principais traços históricos da questão partidária no Brasil, enfocando o modelo de análise predominante na bibliografia, que baseia a idéia de fortalecimento e de institucionalização partidárias, de forma quase exclusiva, nas relações entre os partidos e a sociedade. Argumento que para o período pós-85, a concepção dominante que afirma a debilidade de nossas agremiações representa um enfoque parcial do estudo da organização e do funcionamento dos partidos.

Em seguida, apresento o conjunto de critérios elaborados para análise das relações entre os partidos e os governos no Brasil no período pós-85. Estes critérios estão resumidos pelos seguintes indicadores:

a) as características do sistema político que exercem impacto sobre as relações entre os partidos e os governos;

- b) o processo de formação dos governos;
- c) a distribuição dos ministérios;
- d) a influência partidária nas políticas de governo;
- e) o impacto da participação partidária governamental sobre o desenvolvimento dos partidos.

A **Parte III** apresenta o estudo das relações entre os partidos políticos e os governos federais brasileiros do período pós-85. Através da análise dos indicadores da participação dos partidos nas equipes de governo de Tancredo Neves, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, estabelecidos pelo modelo de análise elaborado, foi possível encontrar um conjunto de aspectos que apontam a arena governamental como um importante locus de fortalecimento partidário.

Dentre vários elementos, a capacidade de controle político adquirida pelos partidos governamentais neste período, e observada sobretudo no controle das pastas vinculadas à área econômica, emerge como um importante fator na produção de recursos políticos para os partidos.

Enfim, com este trabalho, apresento alguns indicadores que apontam a importância das relações entre os partidos e os governos no Brasil do período pós-85 para o processo de consolidação partidária.

Parte I

***Novas perspectivas
para o estudo dos partidos políticos***

Parte I

Novas perspectivas para o estudo dos partidos políticos

Apresentação:

A atual reflexão teórica sobre o desenvolvimento da organização partidária orienta-se, em parte, segundo os dilemas apresentados aos partidos pelas transformações do sistema político, que dizem respeito ao seu desempenho frente às novas alternativas de representação, e à sua capacidade de adaptação ao cenário contemporâneo. Um dos principais aspectos observados nessa reflexão é a reação à crítica firme e frequentemente feita pela bibliografia dominante, fundada na afirmação de que o perfil atual dos partidos é marcado pela ausência de elementos mínimos de organização, e pela degeneração das suas funções básicas, estabelecidas pelo clássico modelo do partido de massas¹.

Este é, de fato, o horizonte de referência das principais abordagens sobre a organização dos partidos políticos e de suas transformações nas últimas décadas, e que inspira, em linhas gerais, as análises desenvolvidas sobre os partidos no Brasil. Nesta concepção clássica, as noções básicas de consolidação e força partidárias são estabelecidas nos limites dados pelo enraizamento das

¹Antonio Baldassarre, "L'evoluzione dei partiti politici", in Joachim Raschke(org), *I Partiti dell'Europa Occidentale*. Ed.Riuniti:1983

relações entre partido e sociedade, e na sua capacidade de representação de atores sociais previamente articulados.

Nesta concepção ainda, para os países que desenvolveram processos de democratização recentes, como os casos latino-americanos durante a década de 1980, estes requisitos constituem uma condição básica do processo de consolidação democrática, definido pela vinculação das demandas sociais às instituições políticas representativas.

Parte da bibliografia teórica recente sobre a análise organizacional partidária, entretanto, aponta a importância do impacto das relações desenvolvidas entre os partidos e o Estado na redefinição dos parâmetros de análise do desenvolvimento partidário. Em linhas gerais, o que destaca essa nova perspectiva de análise sobre o desenvolvimento da organização partidária é o deslocamento do foco fixo de análise da abordagem clássica, qual seja, o vínculo exclusivo com a sociedade civil, para outros aspectos do comportamento partidário, por exemplo, para o seu funcionamento em cargos públicos, nos governos e o no parlamento².

É no cenário desta discussão que este trabalho se estabelece. Seu objetivo é situar o estudo dos partidos brasileiros do período contemporâneo pós-85 numa ótica segundo a qual a arena governamental e a dinâmica de relações entre os partidos e os governos figuram como elementos componentes do processo recente de consolidação partidária.

²Katz & Mair: 1994.

Muito menos que realizar uma ampla recuperação das principais teses sobre a organização e o desenvolvimento partidários., o que se propõe aqui é a ampliação da concepção clássica de consolidação partidária, estabelecida na força dos vínculos com a sociedade, para o desempenho e a importância dos partidos em outra esfera fundamental de funcionamento político- a esfera governamental.

Esta primeira parte do trabalho apresenta os parâmetros teóricos que orientam uma nova perspectiva para o estudo dos partidos políticos. Inicialmente, no Capítulo 1, está desenvolvida uma breve apresentação das limitações das principais teorias partidárias clássicas. O objetivo principal deste capítulo é introduzir as bases teóricas sobre as quais fundamento a escolha em abordar a questão partidária recente segundo o estudo das relações entre os partidos e o Estado.

Em seguida, o Capítulo 2 faz uma exposição do modelo de análise das relações entre partidos e governos desenvolvido pela bibliografia recente sobre governos partidários. O objetivo deste capítulo é o de apresentar os indicadores sobre os quais o modelo de análise proposto neste trabalho está elaborado para abordar as relações entre os partidos e os governos no Brasil pós-85. Este modelo está apresentado na Parte II.

Capítulo 1. Os limites do modelo clássico de análise: a 'gaiola de ferro' do partido de massas

O objetivo central deste capítulo é apresentar os limites da abordagem organizacional clássica para o estudo do desenvolvimento dos partidos segundo suas relações com o Estado através, sobretudo, do impacto de sua participação na arena governamental.

Em termos gerais, pode-se afirmar que é ao modelo de partido de massas elaborado por Duverger, entendido como tipo ideal do partido moderno, que algumas das principais abordagens teóricas reagem quando analisam as transformações dos partidos, estabelecendo seus parâmetros num *continuum* entre a ascensão e o declínio dos partidos políticos.

De fato, com o modelo de Duverger, concebido em uma perspectiva na qual a ideologia é o principal recurso organizativo, estabeleceu-se um patamar de condições mínimas de definição, sobre o qual se orienta uma grande parte das análises sobre o desempenho e a mudança dos partidos ao longo das últimas décadas. Fundamentalmente, o modelo clássico de Duverger estabelece requisitos de formação e de funcionamento que dão o perfil da organização partidária segundo o tipo de vínculos estabelecidos com a sociedade.

As principais características do partido de massas podem ser agregadas nos três seguintes aspectos:

- a) uma origem externa ao parlamento, estreitamente vinculada às iniciativas de organização dos atores sociais;
- b) uma clara definição ideológica, através da qual se estabelece uma atividade política intensa, permanente, criadora de vínculos estreitos entre a organização e seus membros;
- c) uma organização interna intensa, centralizada e fortemente articulada, por onde se estabelecem graus de disciplina e de coesão em torno de decisões e ações partidárias. Este funcionamento hierárquico articulado confere a dimensão da força partidária de representação e de organização³.

Segundo este referencial, as noções de força e consolidação partidárias derivam basicamente da intensidade da organização e dos vínculos estabelecidos com as bases partidárias, e do funcionamento do partido enquanto ator político unitário. Em que pese o cuidado de Duverger em apontar que esses parâmetros de definição dirigem-se fundamentalmente a certos tipos de partidos⁴, este modelo estabeleceu definitivamente os parâmetros do desenvolvimento dos estudos partidários ao longo dos últimos 40 anos.

³Maurice Duverger, *Os Partidos Políticos*, RJ, Zahar/UnB:1980. Ver ainda o estudo deste modelo em Kenneth Janda e Desmond King, "Formalizing and testing Duverger's theories on political parties", in *Comparative Political Studies*, vol. 18, n^o2, 1985.

⁴Duverger aponta em trabalhos posteriores à construção de seu modelo, a necessidade de adaptação da definição de partido, e afirma a adequação da definição organizacional aos partidos de esquerda. Maurice Duverger, "Classe sociale, ideologia e organizzazione partitica", in Sivini (org), *Sociologia dei Partiti Politici. Il Mulino*:1971, citado em Giovanni Sartori, *Partidos e Sistemas Partidários*, RJ, Zahar/UnB:1982, p.90.

1. As principais abordagens clássicas

Em linhas gerais, pode-se organizar as principais abordagens teóricas sobre o desenvolvimento organizacional partidário, elaboradas desde a apresentação do modelo clássico do partidos de massas no início da década de 1950, segundo quatro óticas, quais sejam, **as óticas da degeneração, da transformação, da sobrevivência, e do declínio dos partidos.** Vejamos, brevemente, a caracterização de cada uma delas.

Para a **ótica da degeneração partidária**, o partido de massas, quando exposto às imposições do sistema político e suas transformações, entra em seu curso natural de declínio. A tese que melhor representa esta tendência é sustentada por Kirchheimer, segundo a qual as organizações partidárias, sob a pressão da dinâmica da sociedade de consumo e a conseqüente atenuação das divisões entre classes, são conduzidas a retirar a ênfase ideológica de suas propostas e a ampliar as bases de representação, tornando-se amplos partidos populares, os denominados "catch-all parties"⁵. Com a redução do conteúdo ideológico, fica também reduzido o papel dos elementos organizativos, como por exemplo, os membros partidários, no processo de construção do novo sujeito

⁵O.Kirchheimer, "The transformation of Western European Party Systems", in LaPalombara and Weiner (eds), *Political Parties and Political Development*, Princeton UP:1966.

político de ampla dimensão. A 'desenfatisação ideológica', em resumo, é um fator central do processo de degeneração da forma do partido moderno⁶.

A visão predominante da perda da capacidade funcional dos partidos que caracteriza as abordagens apontadas, é também o enfoque desenvolvido pela **ótica da transformação partidária**.

O modelo analítico do desenvolvimento partidário elaborado por Panebianco⁷, funda-se na idéia de um ciclo de evolução organizacional estreitamente condicionado pelas relações que o partido estabelece na sua fase de formação e, depois, pela interação com outras instituições do sistema político. A cada fase desse ciclo, o partido se adapta e se transforma frente às diversas necessidades que se colocam, definindo seu grau de institucionalização.

Para Panebianco a institucionalização partidária tem duas etapas: ela é, inicialmente, um processo de definição do perfil da organização, desenvolvido a partir do seu nascimento, momento em que tanto a ideologia detém papel

⁶Estudos posteriores à tese de Kirchheimer, dedicados ao impacto da crise da ideologia no desenvolvimento partidário apontaram para a capacidade de adequação da forma-partido através da dinâmica de relações com as bases eleitorais e do próprio realinhamento do sistema de partidos. Um bom resumo desses estudos está em Karl Dittrich, "Testing the Catch-all Thesis: Some Difficulties and Possibilities", in Hans Daalder & Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems*. Sage:1983. Fica ílesa, no entanto, a tese da degeneração do modelo clássico.

⁷A. Panebianco, *Political Parties: Organization & Power*, Cambridge UP:1988.

crucial na definição de sua identidade, quanto detêm as lideranças na articulação das bases sociais⁸.

A segunda etapa define a sua intensidade, e se desenvolve segundo dois processos: as relações estabelecidas com o meio político externo, e as relações de interação interna à organização. O que define se um partido é forte ou fraco é o seu grau de autonomia e de controle de recursos no intercâmbio com outras instituições do meio político, bem como o seu grau de coesão estrutural, de centralização e de articulação entre os setores internos partidários⁹.

Pode-se afirmar que é bastante nítida a semelhança entre as bases constitutivas do conceito de força e consolidação partidárias dos modelos de Panebianco e Duverger, sobretudo no que se refere à estreita relação estabelecida entre as características genéticas do partido e o seu desenvolvimento. No entanto, Panebianco dedica-se à avaliação das modalidades de transformação deste modelo, e elege a profissionalização das organizações partidárias como ponto central.

O modelo de partido profissional-eleitoral apresentado pelo autor é um produto da interação com o 'meio' partidário, e responde a duas imposições básicas que concorrem para a suplantação das sub-culturas políticas tradicionais, quais sejam:

⁸Panebianco: 1988, pp.53-54.

⁹idem, pp.55-68.

.as mudanças relacionadas ao sistema de estratificação social, e as suas imposições sobre a natureza política do eleitorado e sobre a composição dos interesses políticos; e,

.as mudanças relacionadas à entrada da tecnologia na reestruturação dos sistemas de comunicação política, sobretudo através dos meios de comunicação de massa.

Este enfoque fatalista centra-se nas consequências organizacionais geradas pela nova dinâmica de relações externas, próprias ao 'meio partidário' e que passam a ser priorizadas pelos partidos. O declínio da identificação partidária e do 'eleitorado de pertencimento', e das formas de vinculação com a sociedade, são observados como produtos de um processo de ajuste das organizações a essas mudanças, e que expressa a fraqueza natural produzida pelo seu ciclo evolutivo¹⁰.

A **ótica da sobrevivência partidária**, por sua vez, funda-se nas condições de adaptação impostas pela crise do sistema de representação e pela consequente perda do papel funcional dos partidos: o surgimento de novas identidades coletivas e movimentos sociais compartilham a finalidade básica do partido moderno que é a institucionalização das mudanças sociais, e levam a que os partidos dividam o terreno da representação.

¹⁰(...) *"A época histórica dos partidos fortes/instituições fortes (os partidos de massa analisados por Weber e Duverger) parece estar chegando ao fim."*, A. Panebianco:1988, pg.267 (trad.minha).

O cenário contemporâneo de representação é marcado pela perda do monopólio dos vínculos políticos entre o Estado e a sociedade, produzido fundamentalmente pela tendência à convergência programática e pelo enfraquecimento da organização e das funções básicas partidárias, quais sejam, a capacidade de identificação política, de integração de setores sociais, e de agregação de interesses.

É sobre este cenário que Pizzorno desenvolve a idéia básica de que o formato clássico de partido moderno encontra condições de sobrevivência nos sistemas políticos contemporâneos¹¹. Para o autor, a perda da capacidade funcional dos partidos mostra que partidos fortes são fenômenos políticos temporários, correspondendo a períodos de grande transformação social, e a sua sobrevivência é definida pela sua atuação em processos políticos componentes da dinâmica democrática, sobretudo:

- .a operacionalização da escolha e do consenso, no sentido de que figuram na arena competitiva como corpos coletivos de interesses, e
- .a operacionalização dos governos, fundamentalmente através da sua capacidade de mediação política e de influência no processo decisório¹².

Dessa forma, mesmo que a relação estabelecida entre os partidos e o Estado, estimulada pelo declínio das relações com as bases sociais, seja

¹¹A. Pizzorno, *I Soggetti del Pluralismo-Classi Partiti Sindacati*, Il Mulino:1980 ; "Interests and parties in pluralism", in S.Berger (org), *Organizing Interests in Western Europe - pluralism, corporatism and the transformation of politics*, Sage:1981.

¹²"Interests and parties in pluralism", in S.Berger:1981.

considerada um desvio degenerativo, ela garante aos partidos, através da sobrevivência, certa centralidade adquirida nos processos políticos.

O último enfoque que apresento sobre a crise do sistema tradicional de representação sustenta a **tese do declínio partidário**. Esta abordagem afirma o declínio dos partidos políticos como um resultado da inadequação de sua estrutura e seu funcionamento tradicionais para estabelecer vínculos com os novos interesses e questões apresentados pelo sistema político contemporâneo.

Em linhas gerais, o surgimento e o fortalecimento de organizações fundadas sobre as questões trazidas pela "nova política" - p.ex., os grupos ambientalistas, as minorias e os grupos étnicos e religiosos - são considerados uma resposta à busca de estruturas alternativas de participação, capazes de ocupar o espaço de representação não preenchido pelas ações partidárias convencionais. Essas novas organizações compõem um perfil bastante diferenciado dos partidos tradicionais quanto à estrutura interna, quanto à composição das bases sociais e quanto ao conteúdo das ações políticas, e conseqüentemente definem, pela sua própria natureza, vínculos mais participativos de representação¹³. O declínio dos partidos é considerado uma conseqüência natural da perda de terreno da política institucional tradicional frente aos novos interesses e às novas questões.

¹³Kay Lawson and Peter Merkl (eds), *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*. Princeton:1988, especialmente, Kay Lawson, "When linkage fails", pp.13-38; Tilman Evers, "De costas para o Estado, longe do Parlamento", SP, *Novos Estudos Cebrap*, vol.2, nº1, 1983; Joseph Huber, *Quem deve mudar todas as coisas. As alternativas do movimento alternativo*, SP, Paz&Terra:1985.

2. Novos caminhos

Este breve resumo de algumas das principais abordagens teóricas sobre a organização partidária deixa claros os limites colocados pelo referencial do partido de massas quando se busca analisar o papel dos partidos nos sistemas democráticos contemporâneos.

Ao meu ver, ao contrário do enfoque negativo imposto pelos parâmetros clássicos daquela abordagem, parece correto deslocar o foco de análise para a capacidade de adequação dos partidos às transformações recentes do sistema político, bem como ampliar os referenciais de seu desenvolvimento para as demais arenas nas quais os partidos vêm desenvolvendo suas ações, sobretudo através do estreitamento com a arena governamental.

O cenário de transformações sócio-econômicas, políticas e culturais observadas nas últimas décadas definiu um campo de participação e de representação política compartilhado entre partidos, grupos e movimentos organizados, estabelecido sobre interesses de natureza variada, e determinados num terreno caracterizado tanto pela manutenção dos antagonismos sociais e das questões ali produzidas, quanto pela emergência de novas questões na cena pública.

A perda pelos partidos do monopólio exclusivo da organização e da representação de interesses veio acompanhada de uma capacidade de adequação imposta pelas diversidades expressas nas várias demandas, bem como de uma capacidade de adequação às necessidades do Estado em responder a essas demandas. As mudanças desenvolvidas pelos partidos

ocorreram em âmbitos variados, como na sua organização interna e nas suas formas de funcionamento, mas atingiram também, especificamente, o processo de composição das reivindicações, de forma a possibilitar que as organizações partidárias continuassem a manter o controle predominante sobre as agendas trazidas ao processo político¹⁴.

Parece correto afirmar que no conjunto de mudanças introduzidas nos partidos, a capacidade de incorporação temática é a que melhor define sua adaptação às demandas políticas contemporâneas no campo das relações com a sociedade. Nesse âmbito se estabelecem, por exemplo, os chamados "novos partidos", formados sobre a representação de 'novas questões' e pela introdução de um novo conteúdo ao conflito político no âmbito da política partidária¹⁵.

Mesmo dividindo o espaço da representação de interesses com organizações políticas não-eleitorais de dimensões variadas, os partidos detêm a capacidade de figurar na cena pública como sujeitos coletivos privilegiados, pois são as instituições capazes de conferir a amplitude necessária para a representação de interesses populares na política, dada a sua maior capacidade de integração de clientelas e mobilização de eleitorados¹⁶.

¹⁴Peter Mair, *"Adaptation and Control: Towards an Understanding of Party and Party System Change"*, in Hans Daalder & Peter Mair, *Western European Party Systems. Continuity and Change*, London, Sage: 1983.

¹⁵Consultar especialmente o número temático "New Political Parties", *International Political Science Review*, vol.6, n.4, 1985.

¹⁶Frank Wilson, *"When Parties Refuse to Fail: the Case of France"*, in Lawson and Merkl: 1988; Paolo Farneti, *"Partiti, stato e mercato: appunti per un'analisi comparata"*,

Nesse sentido, ao invés de considerar as mudanças partidárias como consequências de um ciclo degenerativo, cabe considerá-las como formas de operacionalizar a dinâmica dos sistemas democráticos contemporâneos que se desenvolvem em arenas variadas.

Como pode ser observado nas várias abordagens clássicas apresentadas, o foco de análise exclusivo sobre os vínculos entre a organização e a sociedade coloca o partido político numa gaiola de ferro que inviabiliza considerar a expansão de suas ações observadas no período recente como um fator de fortalecimento e desenvolvimento.

Uma idéia que este trabalho apresenta é a necessidade de estender os parâmetros clássicos de análise do desenvolvimento dos partidos, de forma a considerar as ações partidárias desenvolvidas em outras arenas, sobretudo as relações com o Estado, como um aspecto concorrente do processo de consolidação partidária. A apresentação desses parâmetros mais amplos é o objetivo do capítulo seguinte.

in I Sistemi di Partito, Milano, Franco Angeli:1986; Robert Harmel and John D. Robertson, "Formation and Success of New Parties A Cross-National Analysis", in International Science Political Review, vol.6, n° 4, 1985.

Capítulo 2 . Novas abordagens para o estudo dos partidos

Como foi apontado acima, o objetivo deste trabalho é apresentar a dinâmica de relações entre os partidos e os governos como elemento fundamental para o estudo do processo de consolidação partidária. Uma nova perspectiva do estudo do desenvolvimento partidário vem sendo apontada pela bibliografia internacional como uma estratégia central para analisar as mudanças e adaptações dos partidos, e que baseia-se não apenas no deslocamento do foco principal da abordagem clássica -o vínculo exclusivo com a sociedade civil- para outros campos do comportamento partidário, mas também baseia-se em importantes alterações na própria concepção de partido político¹⁷.

1. A concepção de partido político

Em linhas gerais, dois principais pontos introduzidos por essa nova abordagem sustentam o enfoque apresentado neste trabalho. Em primeiro lugar, trata-se de afastar-se da concepção de partidos como atores unitários, entendidos como organismos caracterizados por forte articulação interna e por um alto grau de interdependência no funcionamento de seus vários setores. Esta é uma importante alteração na concepção clássica de partido político, na qual

¹⁷ Katz & Mair:1994, especialmente Peter Mair, "Party organizations: from civil society to the state", , pp. 5-12; Ian Budge and Hans Keman, *Parties and Democracy*, Oxford UP, 1990; Martin Shefter, *Political Parties and the State.The American Historical Experience*, PrincetonUP:1994.

fica define-se para o partido de massas um esquema interno de organização fechado, estabelecido por exigências ideológicas e políticas, e é concebido como uma micro-sociedade, com valores e estilos próprios articulados¹⁸.

Esta é também uma importante alteração para a análise do comportamento partidário, pois permite abordar o seu desenvolvimento através de uma análise desagregada dos elementos de organização e de funcionamento.

O segundo ponto desta abordagem é o destaque do papel do Estado no processo de desenvolvimento partidário. Este aspecto fundamenta-se na afirmação de que a reorganização do perfil partidário contemporâneo vem ocorrendo devido, predominantemente, à influência da participação dos partidos nos cargos públicos, e define, sobretudo a sua importância na arena governamental.

Este aspecto define outros campos do desenvolvimento partidário. Através dele, altera-se o enfoque predominante dado à relação de mediação exercida pelos partidos entre o Estado e a sociedade, na qual o objetivo central é o de fortalecer a sociedade frente ao Estado. Nessa segunda relação de mediação, o Estado promove o fortalecimento partidário, sobretudo através de um conjunto de recursos organizativos e de legitimação obtidos através das experiências recentes dos partidos nos governos¹⁹.

¹⁸ Baldassare:1983; Sigmund Neumann, "En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos", in Neumann(org), *Los Partidos Políticos*, 1965.

¹⁹ Mair:1994.

O impacto do estreitamento das relações dos partidos com o Estado no sentido do fortalecimento partidário, pode ser observado em dois âmbitos principais. No âmbito da organização interna, as implicações no perfil e no funcionamento partidários são estabelecidas através das legislações eleitoral e de organização. Os parâmetros legais para a definição de partidos nacionais, a composição dos órgãos internos, a forma de distribuição interna de poder, e a regulamentação dos subsídios públicos são alguns dos aspectos da organização partidária em que se observa o impacto da capacidade reguladora do Estado²⁰. Em contextos políticos de consolidação democrática, a regulamentação estatal sobre o financiamento partidário e a realização de campanhas eleitorais, vêm sendo consideradas tendências claras do poder público em fomentar as atividades dos partidos políticos²¹.

Um segundo âmbito de influência do papel do Estado na organização dos partidos ocorre através da proximidade com as burocracias públicas, através da ocupação de postos de governo e de posições de autoridade por lideranças partidárias. Segundo Shefter, esta relação define condições para o

²⁰ Thomas Poguntke, "Parties in a Legalistic Culture: the case of Germany", in Katz & Mair:1994, pp.185-215.

²¹ Xiomara Navas Carbo, "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina", in Dieter Nohlen(ed.), *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, San José, IIDH/CAPEL:1993

desenvolvimento de partidos fortes, e tem importantes implicações para a estrutura partidária e para as suas estratégias eleitorais²².

Quanto ao funcionamento, observa-se que a organização partidária desenvolve cada vez mais ações orientadas para o Estado, e conforma uma dinâmica que redimensiona as relações com a sociedade civil. Através da utilização de recursos geridos em cargos públicos, e do controle sobre as políticas públicas em geral, tanto no âmbito do governo quanto do parlamento, os partidos ampliam a capacidade de constituição e de manutenção de clientelas eleitorais, e fortalecem os vínculos entre a demanda pública e o Estado²³.

Outros indicadores do desenvolvimento partidário na arena governamental são observados na esfera da competição política, através da análise de três aspectos principais, quais sejam, o desempenho eleitoral, o posicionamento no parlamento e a efetiva participação no governo. Para o

²² Shefter:1994, especialmente os caps.1 e 3. O autor apresenta duas classes de partidos:a) partidos externamente mobilizados, estabelecidos por líderes que não ocupam posições de poder no regime vigente e que buscam sustentação nas atividades de organização e mobilização de massa; e b) partidos internamente mobilizados, estabelecidos por líderes que ocupam posições de autoridade no regime. Tais partidos apenas voltam-se para a construção de uma ampla organização partidária se isso é necessário para o exercício do poder.

²³ *idem*. Sobre a caracterização do papel dos partidos no estado moderno e sua relação com as políticas redistributivas, Walter Dean Burnham, "Parties and Political Modernization", in Richard McCormick (ed), *Political Parties and the Modern State*, Rutgers UP:1984.

presente trabalho, no entanto, os limites estão postos no estudo da participação partidária no governo.

A importância da dinâmica dos governos para a análise partidária é um aspecto já esboçado por Sartori no estudo da relevância dos partidos para o sistema político²⁴. A noção de força partidária tem estreita relação com o grau de relevância do partido na dinâmica de competição, e é expressa segundo os seguintes indicadores:

- 1) a força eleitoral, entendida como força do partido no parlamento, medida através do número de cadeiras obtidas, e
- 2) o potencial de governo, entendido como a capacidade necessária à formação de coalizões ou maiorias governamentais.

Os parâmetros teóricos apresentados por Sartori são claros em afirmar que o campo de relações entre os partidos e o Estado abriga, de fato, condições para o desenvolvimento e consolidação dos partidos. Acompanhando esta nova abordagem, pode-se enunciar aqui dois supostos básicos que orientam este trabalho, quais sejam,

²⁴ "(...)partidos governamentalmente relevantes são os que realmente governam, participam de um governo ou o apoiam proporcionando a maioria necessária". Giovanni Sartori, *Partidos e Sistemas Partidários*, RJ, Zahar/UnB:1982, pp.144-147; 329-331. Interessante observar que, na busca de 'uma definição mínima' de partido, estratégica para seu estudo, Sartori já aponta a necessidade de substituir a exigência dos parâmetros de organização, pela exigência de que o grupo político seja eficiente e coeso para eleger candidatos: "um partido é qualquer grupo político que se apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições, candidatos a cargos públicos."(p.86).

.a noção de consolidação partidária, entendida como um produto de dois processos concorrentes: o desenvolvimento das relações entre partido e sociedade, e o desenvolvimento das relações entre partido e Estado;

.o papel dos partidos no processo de formação dos governos e de seu desenvolvimento como um indicador de força partidária.

2. Parâmetros metodológicos para o estudo das relações entre partidos e governos

Neste trabalho afirmo que com a democratização iniciada no período pós-85, a arena governamental brasileira constituiu-se um locus fundamental para a consolidação partidária, e para isto, analiso a relação dos partidos com os governos no período entre 1985 e 1995.

Para estudar as formas de relacionamento entre partidos e governos, recorro ao modelo de análise de **governos partidários**: este modelo possibilita identificar a medida na qual se entrecruzam os sistemas decisório e de representação em sistemas políticos democráticos.

O modelo de análise de governos partidários é, na verdade, um complexo de conceitos originalmente elaborado para o estudo de sistemas parlamentaristas, onde é imediatamente visível a relação de influência partidária na arena decisória, seja através das articulação do parlamento, ou da formação e funcionamento dos gabinetes de governo.

Contudo, os elementos sobre os quais se baseia são um instrumental poderoso: os indicadores de análise de governos partidários possibilitam avaliar

os componentes do funcionamento do governo democrático em geral, quais sejam, o papel dos partidos na sua formação, as relações entre os poderes executivo e legislativo, e o grau de participação dos partidos na definição de políticas. Com relação aos sistemas presidencialistas, mesmo apesar da maior autonomia que este sistema confere ao poder executivo frente aos partidos, a presença de formas de influência partidária no desenvolvimento dos governos é também um elemento central da dinâmica política.

Assim, considero úteis os referenciais deste modelo como ferramentas para a análise das relações entre partidos e governos em ambos os sistemas de governo, e procuro adequá-los para o estudo do presidencialismo brasileiro.

No próximo item apresento os principais pontos traçados pela bibliografia específica sobre governos partidários.

2.a) As teorias sobre governo partidário

Neste item estão apresentados os aspectos que diferenciam as duas principais abordagens sobre o governo partidário desenvolvidas na bibliografia.

Esta é uma etapa importante, porque contribui para explicar a escolha em abordar a relação entre os governos e os partidos no Brasil através de uma nova perspectiva dos estudos partidários. A linha demarcatória entre as duas principais abordagens é desenhada pelas diferenças entre as perspectivas

"clássica" e "nova" do estudo do desenvolvimento partidário apontadas anteriormente.

2.a.1) A teoria "clássica" do governo partidário

A primeira abordagem sobre governo partidário -que considero de 'tipo clássico'- baseia-se na concepção clássica de partido político tratada no item anterior. Em linhas gerais, esta abordagem considera o conceito de governo partidário um conceito próprio ao funcionamento de democracias consolidadas, concebidas como um produto da ação de partidos através de sua capacidade de representar e de governar segundo interesses previamente organizados. Para essa abordagem, a relação entre os governos e os partidos que sustentam esses governos é resultado do grau de consolidação do sistema político e, portanto, do alto grau de estruturação partidária, entendido, sobretudo, como a presença de partidos de massa.

Em uma definição mais detalhada, governo partidário é um tipo de governo democrático com as seguintes características de funcionamento:

- . as principais decisões de governo são tomadas por indivíduos eleitos oriundos dos quadros partidários, ou nomeadas por eles, e capazes de exercer controle efetivo sobre a burocracia e agências públicas;
- . as políticas são decididas no interior do partido governante ou da coalizão governante, e são formuladas pelos quadros partidários; e

. o recrutamento da equipe para os mais altos postos do governo (ministérios, p.ex.) ocorre no interior do partido ou da coalizão de partidos, sendo que seus posicionamentos são definidos no interior das suas organizações²⁵.

Assim, no sentido de identificar o grau de autonomia ou de dependência dos governos com relação aos partidos, segundo esta concepção o conceito de governo partidário aborda duas dimensões básicas:

. a dimensão de massa da política, que implica em que os partidos que participam dos governos são um canal fundamental do comportamento de massa;

. a dimensão governamental, que aborda as formas de interação dos partidos nos governos com o parlamento e com o processo decisório.

Ainda nesta concepção, a dimensão organizacional do partido é fundamental, uma vez que a forte estruturação do partido é um fator de garantia da unidade do governo através do compartilhamento dos mesmos objetivos coletivos ideológicos e instrumentais por todos os membros que o compõem. É também fundamental a dimensão ideológica e programática, dado que o governo partidário elabora a sua agenda de ações segundo os programas dos partidos que o apóiam²⁶.

²⁵ Richard Katz, "Party Government: a rationalistic conception", in Castles and Wildenmann (eds), *The Future of Party Government-vol.1: Visions and Realities of Party Government*, Berlin, Walter de Gruyter&Co:1986. Ver também R. Katz, "Party Government and its alternatives", in Katz (ed) *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, Walter de Gruyter&Co:1987.

²⁶ Maurizio Cotta, "Realities and Meanings of Party Government", *European University Institute:1990, mimeo*.

Para essa abordagem clássica, os governos partidários são fortemente dependentes do grau de coesão interna e da forte disciplina dos partidos, de forma a assegurar o apoio parlamentar às ações do poder executivo, garantindo o desenvolvimento do governo²⁷. Nesse sentido, seu perfil de funcionamento é produto da influência de três elementos partidários fundamentais:

.as bases sociais, que contribuem para identificar o alcance das decisões governamentais;

.a ideologia, que define o perfil das equipes de governo e o conteúdo das políticas públicas, e

.a estrutura, que define a capacidade de articulação e de coesão interna do partido²⁸.

Estes são os elementos que capacitam os partidos a definirem um maior grau de sustentação ao governo partidário, tanto ao nível global, quanto com relação a políticas específicas²⁹.

²⁷ Richard Rose, "Still the era of party government", *Parliamentary Affairs*, vol. 36, nº3, 1983. Para uma discussão sobre as possibilidades reais desse modelo, Giuseppe di Palma, "Party Government and Democratic Reproducibility: the dilemma of new democracies", in Castles and Wildenmann (1986).

²⁸ Jean Blondel, "The political factors accounting for the relationship between governments and the parties which support them", European University Institute:1992, mimeo.

²⁹ Jean Blondel, "Government and supporting parties: definitions and classifications", European University Institute:1991, mimeo.

Dessa forma, o desempenho do governo partidário está diretamente relacionado ao grau de organização do partido, e também depende de vetores constitutivos importantes ligados ao sistema político, quais sejam, as estruturas institucionais nacionais e os mecanismos que aumentam ou diminuem a sua capacidade de funcionamento, por exemplo, o sistema de governo, o sistema partidário, a natureza do sistema eleitoral e a forma do poder executivo. Parte desta bibliografia clássica é clara ao apontar a presença de arranjos institucionais específicos, como o sistema parlamentarista, e a existência de partidos de massa, como condições básicas propícias para a formação de governos partidários³⁰.

Dentro dessa abordagem clássica, e adequando essa visão a cenários políticos diferenciados, Blondel apresenta um modelo de análise comparativa pelo qual aborda os possíveis espaços de intersecção entre os partidos e o governo, que variam em cada país segundo a influência dos arranjos institucionais nacionais específicos. O cenário mais geral de observação dessa relação ocorre em sistemas competitivos pluripartidários, que funcionam com sistemas de governo tanto parlamentaristas quanto presidencialistas, e que conformam gabinetes de governo ou governos de coalizão³¹.

³⁰ Gianfranco Pasquino, *"The impact of institutions on party government: tentative hypotheses"*, in Castles and Wildenmann:1986; Blondel:1992, pgs.5-19. Katz é definitivo quando afirma que "O mais forte fator condicionante para o governo partidário no presente é ter tido governo partidário no passado", Katz, *op.cit*:1986, p.55 (trad. minha).

³¹ Jean Blondel, *"A model for the analysis of government-party relationships"*. European University Institute:1991,mimeo, e *"The relationship between governments*

O modelo de análise das relações de autonomia ou de dependência nos governos partidários, desenvolvido por este autor, funda-se numa *idéia de adaptação das várias diferenças existentes entre os dois corpos, o partido e o governo*, e baseia-se na avaliação de três aspectos centrais dessa relação, que indicam as formas de participação desenvolvidas no governo, quais sejam, o padrão de recrutamento de elites, o processo de elaboração de políticas, e as formas de patronagem existentes. Vejamos cada um desses aspectos:

a) *o padrão de recrutamento da equipe de governo*. É o padrão de alocação dos ministérios entre os partidos que formam a coalizão governamental, ou, ainda, entre os partidos que, mesmo parcialmente, apóiam o governo constituído. Este é um indicador que permite avaliar de forma quantitativa o peso da participação no governo e, portanto, dimensionar a capacidade de influência no processo decisório. Os parâmetros desta análise compreendem basicamente os critérios de nomeação (filiação partidária, origem da indicação e natureza da indicação-se política ou técnica), e o fator tempo (o período entre as nomeações de uma mesma pasta ou de parte da equipe dentro de um mesmo governo);

b) *a influência no desenvolvimento de políticas*. Este aspecto dá corpo ao objetivo básico dos partidos, que é a obtenção de postos de governo, mas não produz necessariamente uma proporcionalidade exata entre o número de

and supporting parties: an overall assessment", European University Institute:1993, mimeo. Ver também César Cansino, "Las relaciones gobierno-partido en América Latina. Lineamentos teóricos para el análisis comparado", in Las relaciones gobierno-partido en America Latina- un estudio comparado, 1994, no prelo.

ministérios por partido ou o tamanho do partido, e o grau de influência partidária neste campo. Seu estudo é feito segundo a análise do papel dos partidos nos períodos de formação e de desenvolvimento de políticas escolhidas;

c) *o sistema de favores e patronagem*. Este aspecto faz parte de um sistema de negociações mais amplo entre partidos e governo, e a sua importância na dinâmica governamental varia nos países estudados. Seu estudo permite avaliar os instrumentos de pressão dos governos sobre os partidos e vice-versa. Este modelo afirma a estreita dependência deste aspecto com relação às características da cultura política de cada país, e admite claramente as dificuldades para identificá-lo e avaliá-lo.

Como pode-se observar, são rigorosas condições partidárias que definem a constituição de governos partidários segundo essa abordagem. Com base neste cenário, é da própria bibliografia que desenvolve esta abordagem que emerge o questionamento sobre as condições impostas à constituição de governos deste tipo, e a crítica básica afirma, com clareza, que a avaliação da realidade do governo partidário depende da concepção de partido desenvolvida³².

³² *Sobressaem aqui o trabalho de Katz(1986), que aponta uma tendência ao declínio do governo partidário vinculada ao processo de evolução da forma clássica de partidos(pp.46-50); Rose(1983), que aponta a possibilidade destes governos funcionarem com partidos com um grau menos rígido de organização(o autor indica, por exemplo,a inexistência de partidos disciplinados no governo inglês do séc.19, e uma disciplina partidária apenas contingente na década de 1970), e Cotta(1990).*

Apesar da ampla capacidade de aplicação do modelo de Blondel para o estudo das relações entre governo e partidos de apoio ao governo, em diversos cenários políticos democráticos e com arranjos institucionais variados, é clara a sua filiação a uma abordagem na qual a concepção clássica de partido político é requisito fundamental para a definição da capacidade e do grau de desempenho deste tipo de governo.

Nesse sentido, mesmo trazendo indicadores de adequação a um cenário político como o cenário brasileiro, caracterizado por um sistema presidencialista de governo que funciona à base de um sistema pluripartidário, este modelo funda-se nos supostos da noção de consolidação partidária que este trabalho propõe ampliar. Assim, buscou-se uma segunda abordagem para embasar este estudo, que apresenta uma análise das relações entre os partidos e o governo à luz da nova perspectiva do estudo dos partidos políticos.

2.a.2) Uma nova abordagem do governo partidário - as bases do modelo de análise

A abordagem desenvolvida por Budge & Keman traz inovações teóricas importantes para a análise de governo partidário³³. Estes autores focalizam o comportamento partidário à luz da capacidade de regulação do Estado exercida através da dinâmica de governo, e trazem um suposto básico para o modelo global de análise: *os partidos, quanto à organização e ao comportamento, variam segundo circunstâncias políticas*. Esta flexibilidade

³³ Budge & Keman: 1990.

aplicada ao estudo do desenvolvimento partidário altera dois fortes postulados das teorias partidárias consideradas clássicas, quais sejam, a concepção dos partidos como atores totalmente unificados, e a concepção da ação partidária como um aspecto invariante no espaço unidimensional entre a esquerda e a direita³⁴.

São dois os principais efeitos deste suposto para o estudo do comportamento partidário:

- . a unidade partidária é considerada uma variável definida conforme circunstâncias, que estabelecem ou não a presença de facções ou de grupos internos (entendidos como grupos de indivíduos com objetivos comuns);
- . as posições ou as concepções partidárias definidas segundo uma hierarquia de preferências, também variam em diferentes períodos de tempo e entre diferentes países, o que permite avaliar as ações partidárias num espaço amplo de posições, seja com respeito à formação de coalizões de governo, seja com respeito à substância das políticas formuladas pelos partidos.

Estes são dois dos principais aspectos deste modelo, subjacentes às características da formação dos governos e das motivações dos partidos para a participação nos governos analisados. Em linhas gerais, a participação de partidos no governo define-se basicamente por uma dinâmica segundo a qual, através da detenção de cargos (ministérios), os partidos e os políticos viabilizam a realização de suas políticas, entendidas como interesses e necessidades de

³⁴ *idem*, pp. 32-44.

grupos organizados³⁵. Em resumo, a participação dos partidos no governo define a relevância das organizações, e a arena governamental traduz-se em um locus de desenvolvimento partidário³⁶.

O modelo de análise de Budge & Keman aborda o comportamento dos partidos nos governos através dos seguintes aspectos:

1) o processo de formação de governo. Este aspecto busca, inicialmente, identificar as condições sobre as quais os governos se constituem. São consideradas as circunstâncias que caracterizam situações políticas diversas, e que podem resultar na constituição de governos com tempos de duração variada, num período determinado. As possibilidades consideradas alocam-se num amplo espectro, e podem variar desde as situações de cooperação entre partidos para salvaguardar a democracia, até as situações de legítima vitória eleitoral por maioria absoluta de votos por um partido, conferindo condições de governo com relativa autonomia frente a outras forças políticas.

No entanto, é um suposto desse modelo tratar de situações onde nenhum partido detém a maioria das cadeiras legislativas, uma vez que, tomando as democracias contemporâneas como um todo, é relativamente raro observar a emergência de um partido por absoluta maioria. Esta condição define uma dinâmica regular de coalizões partidárias para o exercício do governo, e contempla a possibilidade de participação de um número variado de partidos³⁷.

³⁵ Para os autores esta é uma definição ampla e abrange desde interesses estreitos partidários até interesses de classe. *idem*, pp.36-37.

³⁶ Os autores acompanham Sartori na definição de relevância partidária. *idem*, p.72.

Trata-se portanto, num segundo momento, de avaliar o tipo de governo que se forma segundo o apoio de forças políticas que consegue aglutinar, em função de situações específicas³⁸. Nesta etapa inicial de estudo, é mais importante a avaliação do apoio político estabelecido pelos partidos, do que da participação partidária, entendida como o número de indivíduos com participação na equipe de ministros, de forma a qualificar a coalizão de partidos observada.

Isso possibilita analisar os governos de um período caso a caso, nos quais as coalizões podem variar em limite de duração. O principal indicador considerado é a *caracterização da coalizão do governo formado*, considerando-se,

- a) a caracterização de situações políticas específicas, se forem determinantes para o tipo de coalizão observada;
- b) os tipos de partidos que dão sustentação ao governo;
- c) a posição dos partidos que dão sustentação ao governo, segundo a distribuição dos votos e das cadeiras entre os partidos no poder legislativo;

2) a distribuição de ministérios. Este aspecto tem dupla importância para o estudo das relações entre os partidos e os governos:

³⁷ *idem*, pp.45-49

³⁸ *a título de exemplo, a aplicação deste modelo pelos autores implicou o estudo de democracias selecionadas no período pós-guerra durante o qual se observou em alguns países, em situações específicas, a presença de ameaças anti-democráticas, de forte polarização entre partidos de direita e de esquerda, ou ainda a forte presença de partidos anti-sistema. idem*, pp.65-72.

. ele expressa certa relação de dependência dos governos para com os partidos no que respeita ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, fica claro que a distribuição de ministérios é uma variável dependente do tipo de coalizão de governo constituída; e,

. ele expressa o grau de relevância partidária, observado através da obtenção de cargos. Sob a ótica do desenvolvimento partidário, são três os fundamentos básicos para sua aplicação: 1) o suposto de que este modelo trata de sistemas multipartidários, nos quais os governos constituídos necessitam de coalizões; 2) a indicação de que a influência dos partidos nas políticas de governo é maior através da obtenção de ministérios, do que através de acordos oficiais negociados; e, 3) a indicação de que através do controle de ministérios específicos, os partidos têm acesso aos processos decisório e de implementação de políticas³⁹.

São três os indicadores utilizados nesta análise:

a) *o principal indicador para o estudo da alocação dos ministérios é a relação entre a distribuição de ministérios e o número de cadeiras no poder legislativo por partido. O principal achado deste modelo quanto a este aspecto é a proporcionalidade entre cadeiras parlamentares e ministérios, o que indica a existência de uma dinâmica reguladora das atitudes partidárias com relação à participação nos governos, segundo a qual os partidos buscam maximizar no poder legislativo os recursos de organização e de poder obtidos pelos resultados eleitorais.*

³⁹ *idem, cap. 4, pp. 89-98.*

b) um segundo indicador para este estudo é a *análise da distribuição de ministérios segundo os tipos e as áreas de atuação*, no sentido de avaliar a alocação de postos ministeriais tanto como um instrumento de compensação política, dada a importância política de alguns ministérios, quanto de adequação às concepções políticas de cada partido⁴⁰.

c) *o número e o tipo de trocas na equipe de governo*. Este indicador avalia o caráter de conjunto do governo formado e a capacidade de influência dos possíveis variados interesses oriundos dos vários partidos, ou dos grupos internos partidários, sobre a composição do governo.

3) a influência partidária nas políticas de governo. O suposto básico deste aspecto é a afirmação de que os partidos participam de governos para influenciar a elaboração de políticas e controlar a sua implementação. Um dos pontos avaliados por este modelo trata da influência das diferenças das políticas entre partidos de diferentes tendências para o desenvolvimento dos governos. *Com relação ao desenvolvimento dos partidos, o enfoque é dado sobre o controle dos ministérios considerados relevantes, porque este controle traduz a capacidade partidária de influenciar e implementar políticas. A conclusão que este modelo*

⁴⁰ Este modelo distribui os partidos estudados segundo 'famílias partidárias' (socialista, liberal, conservadora, agrária, religiosa) com o objetivo de identificar um possível fator de influência na proporcionalidade observada entre o número de ministérios e o número de cadeiras no poder legislativo nos países estudados. *idem*, pp. 98-128.

apresenta é a influência determinante dos partidos no processo decisório governamental.

O indicador básico utilizado para este estudo é a *distribuição partidária entre ministérios relevantes* (a relevância ministerial é uma variável dependente de circunstâncias próprias de cada país, mas abrange geralmente as áreas de política econômica, de política social e de segurança externa)⁴¹.

4) as causas e efeitos da forma de terminação dos governos. Este aspecto considera a importância das situações de substituição dos governos na definição de novas coalizões ou de novos cenários de participação partidária. A realização de eleições é o fator mais frequente (as constituições definem tempo de mandato e de realização de eleições), e nesse sentido, o desempenho das políticas durante o governo é um fator de pequena influência. Contudo, devem ser observados os fatores menos frequentes intra-governamentais, por exemplo, a ocorrência de situações de renúncia, demissão de toda a equipe de governo, impeachment, etc.

5) a influência da participação partidária sobre o futuro governo. Este aspecto avalia o desempenho dos partidos nos governos com referência às eleições futuras. Supondo a formação por eleição do governo seguinte, o desempenho eleitoral e portanto, a força no legislativo, estabelecem os parâmetros da participação dos partidos nas coalizões possíveis de governo,

⁴¹ *idem*, pp.134-136.

assim como o lugar na equipe futura de governo. Este aspecto também dá a medida da continuidade entre um governo e outro, e permite dimensionar a experiência de partidos em governos como um recurso de desenvolvimento partidário⁴². Os principais indicadores são:

- a) o desempenho eleitoral dos partidos com participação no governo (observado através do número de votos e número de cadeiras no legislativo);
- b) a continuidade da participação dos partidos nas coalizões de um governo a outro;
- c) o tamanho da participação dos partidos no governo futuro com relação ao anterior (definido pela posição na coalizão e o número de ministérios).

Este capítulo apresentou os parâmetros teóricos que orientam a elaboração do modelo para o estudo do desenvolvimento dos partidos brasileiros, proposto neste trabalho. O objetivo deste capítulo e da Parte I, em linhas gerais, foi o de estabelecer as bases teóricas nas quais este trabalho se desenvolve.

Com base na nova perspectiva de análise partidária, que considera as relações entre os partidos e o Estado, e na nova abordagem das relações entre os partidos e os governos -o modelo de Budge & Keman-, este trabalho afirma que o estudo do processo de consolidação partidária a partir de 1985 deve

⁴² "Se os partidos não levassem em conta a eleição seguinte, a teoria democrática estaria com problemas, uma vez que é através das expectativas de serem penalizados ou recompensados eleitoralmente que a sensibilidade e a capacidade de resposta dos políticos são implementadas", (trad.minha) *idem*, p.60.

considerar a participação partidária na arena governamental como um fator de desenvolvimento partidário.

As bases deste enfoque estão desenvolvidas na Parte II, a seguir.

resumo:

Indicadores de análise da participação dos partidos políticos em governos segundo o modelo de Budge & Keman:

processo de formação de governo

.caracterização da coalizão de governo

- situações políticas específicas
- tipos de partidos na coalizão
- posição dos partidos na coalizão

distribuição dos ministérios

-relação entre distribuição dos ministérios e o número de cadeiras por partido no legislativo federal

-distribuição dos ministérios segundo tipos e áreas de atuação

-número de trocas na equipe de governo

influência partidária nas políticas de governo

-distribuição partidária entre ministérios relevantes

causas e efeitos da terminação dos governos

.as situações de substituição de um governo:

- eleições
- morte
- impeachment
- demissão da equipe

influência da participação partidária sobre o futuro governo

- desempenho eleitoral
- continuidade da participação partidária nas coalizões do futuro governo
- tamanho da participação dos partidos na arena governamental

Parte II

***Partidos no Brasil: perspectivas de análise
para o período pós-85***

Parte II

Partidos no Brasil: perspectivas de análise para o período pós-85

Apresentação:

Afirmo anteriormente que este trabalho estabelece algumas distinções importantes com relação a parte da bibliografia que estuda os partidos brasileiros no período contemporâneo. Inicialmente, ele está baseado numa concepção "desagregada" de partido político, segundo a qual é possível analisar o desenvolvimento das organizações partidárias, não como atores unitários, mas sim, através de âmbitos e aspectos específicos de funcionamento.

Em segundo lugar, ele aponta a importância das relações entre os partidos e o Estado para o desenvolvimento partidário, e enfatiza o papel dos partidos na arena governamental como uma parte do processo recente de consolidação partidária.

Dessa forma, um suposto básico deste trabalho é a afirmação de que para o período pós-85, o processo de consolidação partidária deve ser entendido como um produto de dois sub-processos concorrentes: o desenvolvimento das relações entre os partidos e a sociedade, e o desenvolvimento das relações entre os partidos e o Estado.

Com base nessa orientação, os objetivos da Parte II são:

a) situar este estudo sobre o desenvolvimento dos partidos brasileiros no período contemporâneo com relação à bibliografia dominante, e

b) apresentar o modelo de análise através do qual o estudo das relações entre partidos e Estado está desenvolvido neste trabalho.

No Capítulo 3 desenvolvo uma breve apresentação dos principais elementos que caracterizam a abordagem dominante sobre os partidos no Brasil, e destaco os pontos que diferenciam o presente enfoque.

Em seguida, no Capítulo 4, apresento o modelo elaborado para a análise do papel dos partidos na arena governamental entre 1985 e 1995. Ali está exposto o conjunto de indicadores que adequa para o caso brasileiro o modelo elaborado por Budge & Keman sobre as relações entre os partidos e os governos, apresentado no Capítulo 2.

Capítulo 3. Os parâmetros globais da bibliografia brasileira sobre partidos políticos

1. Uma breve explanação dos principais aspectos

Foge aos objetivos deste trabalho a recuperação bibliográfica do conjunto de teses existentes sobre o desenvolvimento partidário brasileiro. No entanto, é importante apresentar alguns pontos que predominam na análise sobre os partidos, sobretudo no período republicano, com a intenção de situar as diferenças do enfoque dado neste trabalho.

Os estudos sobre os partidos no Brasil compartilham, de forma geral, a idéia de que as organizações partidárias são instituições frágeis. Inspirados nas referências clássicas do modelo de partido de massas, tais estudos convergem quanto à idéia de que nossos partidos são produtos debilitados de condições políticas globais, estabelecidos num quadro de limitada capacidade de autonomia dos atores sociais, e que carecem de condições básicas de organização e funcionamento para se estruturarem como legítimas organizações representativas⁴³.

⁴³ São trabalhos de referência global: David Fleischer(org.), *Os Partidos Políticos no Brasil*, Brasília, Editora da UnB:1981; Bolivar Lamounier e Rachel Meneguello, *Partidos Políticos e Consolidação Democrática-o caso brasileiro*, SP, Brasiliense:1986; Maria D'Alva Kinzo, *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*, SP, Fundação Konrad-Adenauer:1993; Scott Mainwaring, "Brazil:Weak Parties, Feckless Democracy", in Mainwaring and Scully(ed.) *Building Democratic Institutions.Party Systems in Latin America*, Stanford UP:1995.

Grosso modo, quatro aspectos globais podem ser destacados como vetores de orientação dos estudos sobre os partidos no Brasil no período republicano:

a) em primeiro lugar, o grau de descontinuidade dos partidos e dos sistemas partidários formados ao longo desse período. Um aspecto fundamental destacado é a formação dos seis sistemas partidários desde 1889 até o mais recente quadro organizado em 1985⁴⁴, apontando a inexistência de condições para a constituição de uma história partidária contínua e de uma memória política vinculada às organizações partidárias com posições ideológicas definidas;

b) em segundo lugar, a complexidade das formações partidárias, que é entendida como um reflexo de dois conjuntos de fatores, quais sejam:

- primeiro, a heterogeneidade regional política e cultural brasileira, condicionada pelas dimensões continentais do país. As dificuldades para a formação de partidos nacionais, e a predominância de grupos políticos intra-partidários de

⁴⁴Os seis sistemas partidários foram: de 1889 a 1930, a República Velha, onde as siglas partidárias representavam fundamentalmente as oligarquias rurais; de 1930 a 1937, um sistema pluripartidário iniciado com a Revolução de Outubro de 1930 que redimensionou a organização do estado nacional; de 1945 a 1965, um sistema pluripartidário organizado sob a égide da redemocratização, dada com o fim a ditadura do Estado Novo (1937-1945) e que foi rompido com o golpe militar de 1964; de 1965 a 1979, apesar do regime militar, houve a manutenção dos partidos com um sistema bipartidário; de 1979 a 1985, ainda sob o regime militar, houve o retorno ao pluripartidarismo controlado organizado no desenvolvimento da 'abertura política', e, finalmente, em 1985, um novo quadro multipartidário definido no início do novo regime democrático através de Emenda Constitucional.

caráter regional, são considerados aspectos com impacto certo na estrutura do sistema representativo;

- segundo, o baixo grau de estruturação interna dos partidos, considerado uma consequência da sua fragilidade institucional. Este elemento proporciona condições ao funcionamento partidário, através da coesão e a disciplina partidárias, e produz, de forma regular, o confronto político entre grupos partidários com bases políticas regionais e a estrutura nacional dos partidos;

c) em terceiro lugar, a constatação de que, na história política do país, desde 1889, a quase totalidade das organizações partidárias são caracterizadas por um perfil organizacional frágil, e não traduzem experimentos de interesses articulados, com forte enraizamento social. Ao longo desse período, observa-se a formação de raras agremiações de caráter ideológico ou de classe: em termos gerais, analisados à luz dos parâmetros organizacionais considerados clássicos, somente a formação do Partido Comunista Brasileiro em 1922, que teve existência legal entre 1945 e 1947, e somente após 1985, e a formação do Partido dos Trabalhadores em 1979, representam produtos de processos de organização com origens fundadas em bases sociais, desvinculadas das elites políticas tradicionais, portadores de perfis ideológicos mais definidos e representativos de interesses sociais articulados⁴⁵. Em termos globais, as muitas

⁴⁵ Leôncio Martins Rodrigues, "O PCB: os dirigentes e a organização", in Boris Fausto(org), *O Brasil Republicano*, vol.3, SP, DIFEL:1981; Rachel Meneguello, *PT-A formação de um partido (1979-1982)*, SP, Paz&Terra:1989; Margareth Keck, *PT - a*

agregações partidárias organizadas nos vários períodos partidários são caracterizadas como máquinas políticas, estruturadas fundamentalmente sobre uma dinâmica de satisfação de interesses particulares e de obtenção de recursos materiais, sem uma ideologia ou um programa definidos⁴⁶;

d) finalmente, em quarto lugar, o papel predominante do Estado na organização e na representação de interesses. Este aspecto é considerado por boa parte da bibliografia a mais importante orientação para o entendimento da organização e do funcionamento dos partidos e dos sistemas partidários em todo o período. As características históricas da formação e do funcionamento do Estado, marcadas pela sua existência prévia ao surgimento dos partidos, e consolidadas sobre uma estrutura fortemente centralizada e marcadamente burocrática, são consideradas como aspectos centrais na explicação da debilidade congênita dos partidos brasileiros, bem como do seu frágil desempenho quanto às suas funções de representar e de governar⁴⁷.

lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. SP, Ed. Ática:1991.

⁴⁶ Para esta referência, é básica e suficiente a definição de máquina política de James Q. Wilson, *Political Organizations*. New York, Basic Books, 1973.

⁴⁷ A esse respeito, ver sobretudo, Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*, SP, Alfa-Omega:1976. A análise clássica de Maria do Carmo C. de Souza é considerada uma das principais orientações ao estudo e à pesquisa sobre os partidos no Brasil, no que se refere às relações entre Estado e sistema partidário. Este trabalho é uma importante referência para a abordagem das atividades partidárias segundo sua relação com o Estado, e estabelece uma clara distinção para

A idéia de que a fragilidade dos partidos e a contínua debilidade do sistema partidário brasileiro são em parte produtos das limitações impostas pelo Estado à dinâmica de organização de interesses sociais é um crivo observado na maior parte dos estudos sobre os partidos nos vários períodos⁴⁸.

Dessa forma, observa-se para a grande parte da bibliografia sobre os partidos no Brasil a sua filiação aos referenciais clássicos de partido político, tal como foram expostos na Parte I deste trabalho. É predominante nas principais reflexões sobre os partidos brasileiros uma noção de consolidação partidária definida dentro dos limites estabelecidos pelo enraizamento das relações entre o partido e a sociedade, e pela capacidade dos partidos quanto à representação de atores sociais previamente articulados.

com a bibliografia partidária da época de sua elaboração, marcada naquele momento pela prevalência de análises unilaterais que abordavam a questão dos partidos apenas sob a ótica da organização e da representação da sociedade, privilegiando a atuação sobre o Estado.

⁴⁸ ver sobretudo Lucia Hippolito, *PSD.De Raposas a Reformistas*, Paz&Terra:1985; Maria Vitória de Mesquita Benevides, *A UDN e o Udenismo:ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*, Paz&Terra:1981; Olavo Brasil de Lima Jr., *Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional:1945/64*, RJ, Graal:1983; Maria D'Alva Kinzo, *Oposição e Autoritarismo*, Vértice:1986; Lamounier e Meneguello:1986; Meneguello:1989; Bolivar Lamounier, *Partidos e Utopias.O Brasil no limiar dos anos 90*, Ed.Loyola:1989; Maria do Carmo C.de Souza, "A Nova República Brasileira: sob a espada de Dâmocles", in Stepan(org), *Democratizando o Brasil*, SP, Paz&Terra:1989; Kinzo:1993. Cabe destacar o esforço em apresentar os sinais persistentes de consolidação partidária no período entre 1945 e 1964 desenvolvido no trabalho de Antonio Lavareda, *A Democracia nas Urnas.O processo Partidário Eleitoral Brasileiro*, Iuperj/Rio Fundo:1991.

As concepções de institucionalização partidária e de desenvolvimento partidário são também predominantemente condicionadas pelo desempenho dos partidos observado no campo das relações com a sociedade. Em linhas gerais, as condições consideradas básicas para a definição dos partidos como instituições fortes aparecem limitadas à definição dos vínculos entre os partidos e as bases sociais, à capacidade partidária para a estruturação de preferências políticas, e aos laços entre eleitores e partidos⁴⁹.

Considero válidos estes parâmetros de análise para boa parte das etapas do desenvolvimento histórico partidário brasileiro. De fato, é claro o impacto negativo da intermitência dos partidos sobre a estruturação do sistema partidário e a construção de estruturas nacionais de representação, bem como das limitações impostas pela estrutura estatal centralizada à arena de organização de interesses. Entretanto, afirmo que para o estudo dos partidos no período pós-85 tais parâmetros e orientações necessitam ser ampliados.

Considero que para compreender as transformações com relação ao comportamento partidário recente é necessário entender o processo de consolidação dos partidos como um produto combinado das relações partidárias com a sociedade e das relações partidárias com o Estado.

Parto do dado segundo o qual o processo de democratização iniciado em 1985 introduziu um elemento fundamental na dinâmica de relações entre os partidos e o Estado brasileiro, qual seja, a democratização do perfil estatal

⁴⁹ Scott Mainwaring e Timothy R. Scully, "A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina", *Revista DADOS*, vol.37, nº1, 1994.

quanto à organização do poder executivo federal, através da ampliação pelo acesso eleitoral da participação dos partidos na esfera de governo. Convém lembrar que um importante passo no sentido da introdução e ampliação da presença partidária em outro nível do poder executivo já havia sido dado em 1982, ainda durante o regime militar, com a realização das eleições diretas para os governos executivos estaduais.

No entanto, foi apenas com o desenvolvimento do processo de transição em 1985, com a sustentação da Aliança Democrática através da coalizão entre o PMDB e o PFL, e em seguida, com a realização da eleição direta para a Presidência da República em 1989, que o poder executivo federal brasileiro definiu uma dinâmica de funcionamento fundada na participação dos partidos políticos.

É sobre esta dinâmica de estreitamento da relação entre o governo federal e os partidos iniciada no período pós-85, que este trabalho sustenta a tese da necessidade de ampliação dos indicadores de análise do desenvolvimento partidário.

Uma breve observação sobre algumas características das arenas diretamente ligadas ao desenvolvimento dos partidos políticos no período pós-85 contribui para entender a ampliação dos espaços de consolidação partidária.

2. Algumas características do período pós-85

O formato institucional do novo regime somente se complementou com a Constituição de 1988, mas desde sua inauguração é possível verificar como a

engenharia partidária-eleitoral e as dinâmicas do Congresso e do poder executivo levam a questão partidária a emergir de forma singular no processo de democratização.

1. a arena partidária e eleitoral

Desde o início do novo regime esta arena se estabeleceu com um perfil de funcionamento vigoroso, caracterizado pela ampliação do mercado político, do leque de organizações, dos graus de acesso eleitoral direto ao poder, e pela frequência de eleições para diferentes cargos e níveis. Os dez primeiros anos do regime foram quase todos anos eleitorais, e traduziram a idéia de que o exercício do voto se estabeleceu como um instrumento básico de organização e de afirmação da cidadania⁵⁰.

Este cenário institucional de ampla mobilização definiu-se como uma poderosa base para a participação e o apoio popular aos processos políticos. As eleições diretas para todos os cargos executivos, inclusive para a presidência da República, e a liberdade ampla de organização partidária -inclusive para os partidos comunistas- foram algumas das principais disposições que estabeleceram, ao longo do período, um cenário de dupla face, no qual passaram a conviver, de um lado, legendas inócuas, sem bases estruturadas, e

⁵⁰ *As eleições realizadas foram: em 1985-eleições para as capitais; 1986-eleições gerais legislativas e para governos estaduais; 1988-eleições municipais; 1989-eleições para Presidente da República; 1990-eleições gerais legislativas e para governos estaduais; 1992-eleições municipais; 1993-plebiscito sobre o sistema de governo; 1994-eleições nacionais legislativas, para governos estaduais e para a Presidência da República.*

uma população não integrada politicamente, e, de outro lado, partidos organizados, com tendências definidas, sustentados por índices relativos altos de identificação no eleitorado.

A primeira reforma política do novo período foi a Reforma Eleitoral e Partidária de maio de 1985, que estabeleceu alterações importantes para a ampliação do mercado político e partidário⁵¹.

A Constituição de 1988 manteve aspectos institucionais essenciais ao delineamento desta arena, definidos anteriormente:

1. a manutenção do sistema multipartidário, com as regras de organização estabelecidas em 1985. Este formato conferiu um cenário numérico sem precedentes na história partidária do país, compondo um leque que chegou a 40 organizações com, no mínimo, registro provisório; e
2. a manutenção da agenda eleitoral praticamente anual, com a complementação, nesse período, do ciclo da institucionalização democrática através da realização das eleições diretas para presidente da República em 1989.

Parece correto sugerir a presença de efeitos perversos neste cenário partidário super-povoado de siglas sobre a dinâmica da competição eleitoral e da

⁵¹ *A Reforma Eleitoral e Partidária de maio de 1985 estabeleceu ainda eleições diretas no mesmo ano para prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e áreas de segurança; representação do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado; direito de voto aos analfabetos; abolição da fidelidade partidária. Para a fundação de partidos ficava estabelecido como requisito a agregação de apenas 101 indivíduos para formação da Comissão Nacional Provisória que encaminha a proposta de organização ao Tribunal Superior Eleitoral.*

formação de tendências. Ao mesmo tempo em que ele traduziu a capacidade de mobilização de massa do sistema político, por outro lado definiu-se como um ambiente favorável ao surgimento (e ressurgimento) de expressões carismáticas e personalistas, e propício à formação de alternativas populistas e pouco consolidadas, fatores potencialmente constrangedores ao fortalecimento partidário⁵².

No entanto, este cenário multipartidário não teve tradução significativa no Congresso Nacional. Apesar do grande número de legendas existentes, ao longo do período pós-85 o Congresso organizou-se em torno de no máximo 8 partidos com mais de 5% das cadeiras parlamentares, demonstrando que a própria competição política exerceu um importante efeito regulador do sistema partidário⁵³. A importância deste ponto é clara, porque estabelece o cenário básico da composição de forças políticas que têm impacto sobre o funcionamento dos governos.

2. a arena congressual

Da mesma forma que para a arena partidária e eleitoral, o funcionamento do Congresso neste período apresenta aspectos importantes com relação ao desenvolvimento dos partidos. Após abrigar as negociações da

⁵² Souza:1989.

⁵³ No Capítulo 5 desenvolvo os argumentos sobre os índices de representação considerados neste trabalho.

transição para o governo civil, e a eleição indireta para a Presidência da República, o Congresso destacou-se no período inicial do regime pela dinâmica da Assembléia Constituinte, estabelecida para definir, através da nova Carta, o pacto social substantivo, e seus procedimentos de implantação, que as negociações da transição não foram capazes de produzir.

O 'exercício' partidário propiciado pelos trabalhos da Constituinte definiu esta situação uma importante experiência para o desenvolvimento recente partidário brasileiro. A atuação dos parlamentares em torno de questões políticas, sociais e econômicas contribuiu para que se definissem tendências substantivas, expressas através de posicionamentos e da formação de blocos partidários e dissensões partidárias internas, e possibilitou aos parlamentares o uso dos recursos reais de representação, através, por exemplo, da prática de negociações entre interesses variados⁵⁴. Também através da dinâmica dos trabalhos da Constituinte pode se observar a presença de importantes elementos próprios ao funcionamento partidário, como níveis importantes de coesão e de diferenciação programática entre as agremiações⁵⁵.

Com a Constituição de 1988, a arena congressual recuperou a sua capacidade de intervenção, retirada durante o regime militar. Apesar da manutenção de um instrumento legal que ainda dota a presidência da República de determinada autonomia sobre o funcionamento do poder legislativo -a medida

⁵⁴ Maria D'Alva Kinzo, "O quadro partidário e a constituinte", in Bolivar Lamounier(org), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, Idesp/Sumaré:1990; e Kinzo:1993.

⁵⁵ Lamounier:1989.

provisória⁵⁶-, o estudo do comportamento partidário no Congresso no período posterior à Constituição de 1988 revela um funcionamento no qual se definem importantes alterações no perfil dos partidos, em direção ao seu fortalecimento. Algumas importantes pesquisas apontam, por exemplo, que o comportamento partidário no Congresso vem indicando positivamente a definição de perfis político-ideológicos mais consistentes, através inclusive da identificação de um padrão ideológico de alianças⁵⁷.

3. a arena governamental

O período pós-85 traz importantes alterações no comportamento partidário advindos da relação ao Estado. Desde o início do período, a esfera de governo, especificamente o poder executivo nacional, estabeleceu-se de forma singular com base em uma forte dependência da aliança partidária PMDB-PFL, e tornou regular para todo o período subsequente uma dinâmica governamental marcada por coalizões entre partidos⁵⁸.

⁵⁶ a definição da 'medida provisória' permite ao Presidente da República a adoção de medidas com força de lei, que devem ser submetidas e aprovadas pelo Congresso no prazo de 30 dias. Constituição Federal, art.62º.

⁵⁷ Kinzo:1993,cap.4; Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, *Terra Incógnita:Funcionamento e Perspectivas do Congresso Naiconal, Relatório de Pesquisa, CEBRAP:1995.*

⁵⁸Sérgio H.H.Abranches, "O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro", in *Revista DADOS*, vol.31, n.1, Rio de Janeiro, IUPERJ:1988.

O acesso às instâncias de decisão através de eleições em todos os níveis, e a dinâmica de ocupação de cargos públicos pelos partidos, sobretudo a introdução do controle político na equipe ministerial, possibilitaram a produção de recursos de organização às agremiações.

O crescimento da representação desses partidos no poder legislativo, e o seu desempenho eleitoral em situações específicas, como as votações obtidas pelo PMDB em 1986 e pelo PSDB em 1994, são exemplos do potencial de fortalecimento partidário produzido pelo estreitamento das relações entre partidos e Estado.

A importância do cenário exposto acima para a análise dos partidos brasileiros no período recente parece evidente. Considero que a questão partidária se define neste período no espaço de intersecção dos sistemas representativo e decisório. Assim, parece correto afirmar que parte o processo de consolidação partidária vem desenvolvendo-se através das relações entre os partidos e os governos.

Para o estudo dessa dinâmica apresento no capítulo seguinte o modelo de análise da participação dos partidos brasileiros na arena governamental federal.

Capítulo 4. Indicadores para a análise das relações entre partidos e governos no Brasil

No Capítulo 2 afirmei que a escolha dos parâmetros de análise de governos partidários para o estudo da participação dos partidos brasileiros nos governos do período pós-85 justifica-se pelo fato de que eles possibilitam identificar, de forma geral, as áreas de intersecção entre o sistema decisório e o sistema de representação nas democracias partidárias, ou mais especificamente, as formas de influência dos partidos na formação e no funcionamento governamental observadas nos governos democráticos em geral, parlamentaristas ou presidencialistas.

A aplicação de tais parâmetros ao estudo do caso brasileiro implicou incorporar fatores específicos que traduzem a organização política do país e o campo de ação partidária na arena governamental. Para esta adequação, o sistema presidencialista de governo, e a organização federativa do estado, emergem como elementos com grande impacto para a avaliação do papel dos partidos no governo, e impõem a introdução de indicadores específicos ao modelo de análise em que este estudo está baseado.

Uma outra característica do modelo elaborado é a definição de indicadores que integram a análise das relações entre os partidos e os vários governos à avaliação de conjunturas específicas, de forma que os indicadores elaborados não se limitam ao estudo de um comportamento partidário "congelado", mas sim, um comportamento reflexo de imposições advindas de situações políticas e econômicas específicas, importantes na explanação da

consolidação partidária. Esse modelo, portanto, incorpora as diversas situações políticas que caracterizam a dinâmica de governo no período pós-85.

A elaboração de indicadores capazes de adequar o modelo teórico adotado ao estudo das especificidades do caso brasileiro traduz uma preocupação central neste trabalho com a produção de uma explanação do comportamento partidário que esteja sustentada, ao mesmo tempo, na especificidade própria da análise histórica, vinculada a realidades específicas, e na sua capacidade comparativa, necessária aos estudos que buscam a identificação de tendências gerais.

Os indicadores que compõem o modelo de análise das relações entre os partidos e os governos no Brasil pós-85 estão apresentados no resumido esquema abaixo:

- I) As características do sistema político com impacto sobre as relações entre partidos e governos
- II) O processo de formação de governo
- III) A distribuição de ministérios
- IV) A influência partidária nas políticas de governo
- V) O impacto da participação partidária governamental sobre o desenvolvimento dos partidos

Os itens seguintes deste capítulo apresentam de forma detalhada o conjunto de indicadores que constituem o modelo proposto para o estudo da relação entre os partidos e os governos brasileiros no período pós-85.

4.1. Indicadores de análise

1) As características do sistema político que exercem impacto sobre as relações entre partidos e governos

Mesmo com o estabelecimento definitivo da institucionalidade democrática somente com a Constituição de 1988, desde início do período pós-85 estão presentes no funcionamento do sistema político alguns aspectos institucionais centrais para a definição da composição e do funcionamento dos poderes executivo e legislativo. Esses elementos são o *presidencialismo*, o *federalismo*, e o *sistema multipartidário*.

1.1) o presidencialismo

Um ponto bastante desenvolvido pela bibliografia especializada sobre o presidencialismo é a discussão sobre a capacidade do sistema presidencialista para a definição de condições de fortalecimento dos sistemas partidários, numa ótica que prioriza a relação de determinação do sistema de governo sobre o sistema de partidos⁵⁹. É também um ponto de reflexão **dos estudiosos, o conjunto**

⁵⁹É bastante vasta a bibliografia que trata dos atributos dos dois sistemas de governo, presidencialismo e parlamentarismo, no que respeita ao desenvolvimento partidário. São exemplos de destaque as coletâneas *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Dieter Nohlen e Mario Fernández (eds), Caracas, Ed.Nueva Sociedad:1991; Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol.26, n.2, 1993; *The Failure of Presidential Democracy*, Juan Linz and Arturo Valenzuela(ed), vol 1: *Comparative Perspectives*, e vol 2: *The Case of Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins UP:1994; *Presidential and Parliamentary*

de especificidades características do presidencialismo latino-americano, sobretudo quanto aos matizes institucionais que a região apresenta e às suas implicações para o desenvolvimento dos processos políticos recentes⁶⁰.

O ponto ao qual este trabalho está limitado abordar, no entanto, é o do presidencialismo como uma variável importante para o estudo do comportamento partidário na arena governamental. Cabe portanto, apenas tratar dos atributos do presidencialismo que dizem respeito à formação e à condução dos governos. Nesse sentido, destacam-se dois principais fatores próprios à sua dinâmica: a *engenharia eleitoral própria que define as relações entre o poder executivo e o poder legislativo, e a autonomia da presidência, no que respeita à formação do governo*.

Democracies: Which work best?, Special Issue-Political Science Quarterly: 1994. Para o caso brasileiro destaca-se Bolivar Lamounier(org.). A Opção Parlamentarista. SP, Ed. Sumaré: 1991.

⁶⁰Dieter Nohlen, "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina", in Dieter Nohlen e Mario Fernández (eds); e Mario Fernández e Dieter Nohlen, "El presidencialismo latinoamericano. Evolución y perspectivas", *idem*. Grosso modo, no que se refere ao impacto do sistema de governo no desenvolvimento dos processos recentes de democratização na América Latina, essa bibliografia defende a concepção do presidencialismo como uma fórmula flexível, capaz de acompanhar as especificidades do funcionamento político estabelecidas por fatores históricos e culturais das realidades particulares da região.

a) o sistema de eleição presidencial

A importância do sistema de eleição presidencial para a definição das relações entre os poderes executivo e legislativo reside na sua influência sobre a capacidade dos sistemas eleitoral e partidário caminharem juntos, ou seja, na capacidade das eleições presidenciais refletirem a organização do Congresso e a organização dos partidos. Trata-se portanto, do seu impacto na composição de forças políticas produzida nos pleitos presidenciais.

Para a avaliação do impacto dos pleitos na composição das forças componentes de cada governo, são estabelecidos alguns procedimentos eleitorais presidenciais específicos:

-a forma de escolha do presidente, se por eleição direta pelo voto popular, ou indireta por colégio eleitoral:

Eleições presidenciais diretas em presidencialismos fortes e de longa tradição, tendem a traduzir predominantemente uma lógica do voto pessoal baseado na força política de lideranças. O personalismo e o carisma são vetores predominantes no processo de decisão do voto e sobrepõem-se às estruturas partidárias, muitas vezes não traduzindo o tamanho das organizações existentes. Por si só, esta mecânica eleitoral pode produzir cenários políticos nos quais a construção do apoio congressual ao poder executivo torna-se difícil, impondo a construção de coalizões. Como veremos adiante, a lógica de coalizões no caso brasileiro reflete o fator partidário-parlamentar, bem como o fator regional, e é também produto da capacidade de absorção e de resolução pelo poder executivo de pressões políticas de origens variadas.

Quanto à lógica das eleições indiretas, é a composição do colégio eleitoral quando definido como o conjunto das forças parlamentares- que detém o papel determinante nas relações entre o poder executivo eleito e o Congresso. A coincidência nas composições entre o Congresso e o colégio eleitoral pode definir antecipadamente, por maioria negociada entre os parlamentares, a composição política do governo, a resolução das demandas políticas próprias ao funcionamento de sistemas multipartidários.

Em ambos os casos, para uma forma de escolha presidencial por eleições diretas ou por eleições indiretas, o seu impacto sobre os governos constituídos depende da capacidade das eleições traduzirem a organização dos partidos, bem como da correspondência entre as maiorias produzidas pelo eleitorado e as maiorias produzidas pelas articulações do Congresso.

-a forma de construção da maioria - se a dinâmica das eleições contempla um turno ou dois turnos eleitorais:

Este aspecto trata da produção da maioria necessária de votos - absoluta ou relativa- para a eleição do Presidente da República. O impacto deste aspecto sobre o governo constituído ocorre em função dos acordos político-partidários necessários para construir a maioria necessária para a eleição do presidente no 1º turno ou no 2º turno eleitorais. Em boa medida, este aspecto traduz o grau de competitividade do pleito presidencial, e, dependendo dos cenários políticos que se estabelecem, pode definir um cenário de maior autonomia política (por exemplo, no caso da vitória no 1º turno, contempla uma composição de forças com maioria parlamentar) ou, um cenário no qual as

alianças eleitorais estabelecidas assegura as alianças parlamentares sobre as quais o governo vai se basear (no caso da necessidade do 2º turno).

-a simultaneidade da eleição presidencial aos pleitos parlamentares:

Este aspecto é estreitamente relacionado com a forma de construção da maioria política, porque também diz respeito à capacidade de produzir o apoio parlamentar ao presidente eleito. Seu impacto na constituição do governo é identificado quando avaliamos alguns elementos relacionados ao comportamento partidário e ao comportamento político do eleitorado. Em eleições simultâneas, presidenciais e legislativas, o pleito presidencial tende a tornar-se o 'carro-chefe' tanto do processo de decisão do voto, quanto das articulações partidárias e das coligações, e pode produzir, neste sentido, um apoio político-parlamentar substancial ao governo.

Em resumo, para as relações entre os poderes executivo e legislativo, o aspecto relevante quanto ao sistema de eleição presidencial é seu impacto na formação do apoio partidário-parlamentar ao presidente, bem como das alianças políticas necessárias à composição do novo governo. No caso brasileiro, como veremos, as três eleições presidenciais realizadas no período pós-85 foram distintas quanto à forma de escolha, à construção de maioria e à simultaneidade às eleições legislativas. Essa variedade de cenários, entendida também como a complexidade das situações políticas específicas sob as quais tais eleições se realizaram⁶¹, contribui para a análise do papel dos partidos na **composição dos**

⁶¹ Refiro-me ao cenário específico da eleição presidencial indireta de 1985, fundadoras do período democrático; à eleição presidencial direta de 1989, realizadas depois de 28 anos, e às eleições gerais diretas de 1994.

vários governos. Em linhas gerais, a exposição da engenharia eleitoral presidencial figura aqui como um fator explicativo da organização do poder executivo federal com base em grandes coalizões⁶². **Mais adiante apresento** outros fatores explicativos da organização do executivo federal, quais sejam, o federalismo e o regionalismo.

b) a interação entre o poder executivo e os partidos

A natureza do presidencialismo define um rol de características que dotam o presidente -o chefe do governo e do estado- de significativa autonomia: sua eleição é por um mandato fixo, segundo escolha popular direta ou por colégio eleitoral, e a sua pessoa compõe o poder executivo (em contraposição ao parlamentarismo no qual o primeiro-ministro e o gabinete expressam um corpo coletivo). Quanto à composição do governo, o presidente tem autonomia para nomear sua equipe de ministros sem a interferência do poder legislativo, mas geralmente há parâmetros que conduzem as interações possíveis entre o chefe do executivo e os partidos.

Basicamente, são três as formas segundo as quais tais interações podem ocorrer:

- a) a *separação entre o governo e o partido*, típico de um presidencialismo de estilo "imperial" através do qual o poder executivo compõe sua equipe de trabalho e define seu programa de governo com ampla autonomia;
- b) a *fusão entre o poder executivo e o partido*, quando o governo (e o partido no governo) conta com a maioria parlamentar; e

⁶²*Abranches:1988.*

c) a coalizão entre o poder executivo e os partidos, típica de situações em que o governo resulta de acordos entre partidos⁶³.

O estudo dos governos brasileiros no período abordado apresenta situações dominantes nas quais as alianças eleitorais e partidárias, bem como os interesses regionais, demandam expressão no governo constituído. Nesse sentido, um elemento importante para o entendimento da dinâmica do governo é a identificação do grau de autonomia do executivo frente a tais demandas, ou ainda, a flexibilidade na qual se dá a absorção de interesses pelo poder executivo na etapa de formação de governo, de forma a dimensionar o papel dos partidos na composição ministerial.

Os indicadores utilizados para avaliar a interação entre o poder executivo e os vários interesses no processo de composição dos governos são a composição partidária e regional do Congresso e dos governos estaduais à época da formação das equipes.

resumo:

indicadores para a avaliação do impacto do presidencialismo

-sistema eleitoral presidencial:

a) forma de escolha do presidente - eleições diretas ou indiretas

b) forma de construção da maioria - as alianças eleitorais

c) simultaneidade às eleições parlamentares

-interação entre o poder executivo e os partidos:

⁶³ ver Isabel Ribeiro de Oliveira, "Partidos e Governo nas Administrações Sarney e Collor", mimeo, 1993.

a) relação entre a composição das equipes de governo e as composições do Congresso e dos governos estaduais

1.2) o federalismo

A análise das relações entre os partidos e os governos através do corte federativo introduz a dimensão territorial do poder político ao modelo apresentado neste trabalho. Este é um enfoque bastante complexo porque trata de avaliar a influência das relações estaduais e regionais sobre a composição de forças políticas em nível nacional, numa dimensão na qual se entrecruzam o sistema partidário e a administração política.

O impacto da estrutura federativa na constituição de subsistemas políticos estaduais e regionais é tratado por boa parte da bibliografia sobre o desenvolvimento partidário brasileiro, com o objetivo de apontar os seus efeitos sobre a organização dos partidos e sobre as formas de política desenvolvidas entre os estados e o poder central⁶⁴.

De fato, é um fator determinante do desenho do sistema partidário brasileiro o impacto da heterogeneidade das práticas políticas estabelecidas territorialmente, refletida na organização nacional dos partidos através de grupos internos, facções e lideranças concorrentes dentro das estruturas partidárias.

⁶⁴ Destacam-se os trabalhos de Souza:1976; Olavo Brasil de Lima Jr., *Os Partidos Políticos Brasileiros*, Rio de Janeiro, Graal:1983; Abranches:1988; Iná Elias de Castro, "Política e Território: Evidências da Prática Regionalista no Brasil", in *Revista DADOS*, vol.32, n.3, RJ,IUPERJ:1989.

No mesmo sentido, tal heterogeneidade se expressa em subsistemas políticos estaduais específicos, que desenvolvem relações políticas entre si e com o poder central, e que definem os padrões de negociação, de acomodação e de repartição de interesses entre as elites regionais.

Assim, o regionalismo, entendido como um conceito político vinculado a interesses regionais⁶⁵, e o sistema partidário, compreendidas as combinações sob as quais as forças políticas se expressam nos subsistemas estaduais e no sistema político nacional, são elementos centrais na análise da composição de forças políticas ao nível federal⁶⁶.

Trata-se aqui, portanto, de avaliar em que medida a organização política do poder executivo, entendida como um mecanismo de gestão de demandas e conflitos, é reflexo das influências político-partidárias regionais. Dois elementos permitem identificar a influência dos aspectos regional e partidário:

- a) a influência dos governos estaduais, e
- b) a representação regional dos partidos no Congresso Nacional.

⁶⁵ Castro:1989.

⁶⁶ Gerhard Lehbruch, "Party and Federation in Germany: a developmental dilemma", in *Government and Opposition*, n.13, 1978; José Cazorla, "Concentrazione di Potere e Autonomie(1982-1986)", in Mario Caciagli e Piergiorgio Corbetta (a cura di), *Elezione Regionali e Sistema Politico Nazionale. Italia, Spagna e Repubblica Federale Tedesca*, Bologna, Il Mulino:1987; Jean-François Prud'homme, "Oposiciones en el gobierno, pluralismo y transiciones", in Silvia Dutrenit y Leonardo Valdés(coord.), *El Fin de Siglo y los Partidos Políticos en América Latina*, Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.

a) influência dos governos estaduais

O estudo deste aspecto permite identificar os mecanismos pelos quais o poder executivo central produz a relação cooperativa entre os governos estaduais e o governo central, uma dinâmica própria da organização federativa. Parte da dinâmica regular de negociações que caracteriza o comportamento do poder central frente às elites regionais é explicada pela coexistência no federalismo brasileiro, entre centros de poderes distribuídos territorialmente (entre estados), e uma distribuição desproporcional de competências entre estes e o governo central.

Mesmo com as importantes alterações no âmbito das competências do poder local introduzidas pela Constituição de 1988, a distribuição territorial estadual do poder político, ao lado da forte capacidade decisória concentrada no executivo central, estabelecem uma dinâmica de demandas e de pressões da qual os governos estaduais são os principais atores⁶⁷.

Nesse sentido, uma das formas de expressão da capacidade de pressão e de influência dos governos estaduais sobre a organização do executivo federal ocorre através da influência na formação da equipe de governo.

Outro componente fundamental desta relação é o efeito das composições político-partidárias dos governos estaduais sobre a definição de coalizões multipartidárias no governo federal. Em sistemas multipartidários, é

⁶⁷ Bolivar Lamounier, "Brasil, la 'utopia' descentralizadora en la Constitución de 1988", in Dieter Nohlen(ed), *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Ed. Nueva Sociedad:1991.

comum que os subsistemas estaduais produzam maiorias eleitorais político-partidárias diferentes da maioria do governo central, mas também podem se configurar cenários políticos nos quais as maiorias políticas dos governos federal e estaduais coincidem. Dado que a dinâmica de funcionamento político federativo depende da cooperação entre níveis diferentes de poder, a coincidência das composições partidárias adquirem importância para o desempenho do sistema político.

As formas de influência dos governos estaduais sobre a organização do poder executivo federal estão avaliadas através dos seguintes indicadores:

- *o peso dos governos estaduais na indicação de membros da equipe do governo federal;*
- *o reflexo das maiorias eleitorais partidárias dos estados na composição da coalizão federal.*
- *a relação entre a porcentagem de maiorias eleitorais partidárias por estado e a distribuição partidária-parlamentar*

***b) o peso regional dos partidos
com representação no Congresso***

Neste aspecto, trata-se de verificar em que medida a organização do executivo acompanha a composição partidária regional do Congresso, e/ou acompanha a lógica partidário-parlamentar, expressando o peso dos partidos distribuídos em cadeiras. O indicador básico para o estudo deste aspecto é:

-a relação entre a composição da equipe de ministérios e a distribuição partidária global do Congresso, e entre a distribuição partidária das bancadas parlamentares por região.

resumo:

indicadores do impacto do federalismo

- a influência dos governos estaduais

a) o papel dos governos estaduais na indicação dos membros da equipe do governo federal;

b) a influência das maiorias eleitorais estaduais sobre a composição do governo federal;

c) a relação entre a porcentagem da distribuição das cadeiras parlamentares entre partidos, regiões e estados, e a participação dos partidos no governo federal;

- o peso dos partidos com representação no Congresso

***a) relação entre distribuição de cadeiras por partidos e estados, e
composição do governo federal***

1.3) o sistema de partidos

Como apontado anteriormente, o objetivo deste trabalho é apresentar a dinâmica de relações entre os partidos e o Estado como uma arena que abriga condições de consolidação partidária, especificamente através da influência dos partidos na arena de governo. Este modelo não se detém, portanto, na análise de alguns processos também centrais para a compreensão global do papel do sistema partidário, tais como, as relações desenvolvidas entre os partidos e o corpo eleitoral, a formação de bases partidárias, ou as relações entre partidos.

Esses processos estão considerados aqui como fatores concorrentes do processo amplo de consolidação partidária, e como tal apresentam-se no período estudado (1985-1995) como produtos reflexos do condicionamento global das arenas participativa e de representação, desenvolvidas no período democrático. Essa idéia foi exposta no Capítulo 3, quando foram apresentadas as indicações das importantes alterações que os processos político-partidários vêm apontando no período contemporâneo.

O enfoque sobre o sistema partidário está delimitado neste trabalho pelas relações estabelecidas entre os poderes legislativo e executivo, no sentido de verificar, de um lado, o papel da representação partidária-parlamentar como um mecanismo de gestão de conflitos utilizado pelo poder executivo, e, de outro lado, as formas pelas quais o sistema partidário influencia a organização e a dinâmica de governo.

Dessa forma, acompanho a bibliografia específica sobre o assunto quando considero o tamanho do quadro partidário -ou, o número de partidos- um

aspecto 'tangencial' ao argumento deste trabalho⁶⁸. Este é um suposto importante, uma vez que o quadro partidário pós-85 é marcado pela proliferação de agremiações, mas que não implicaram em efetiva representação parlamentar. Como veremos na Parte III, apesar do numeroso quadro partidário, entre 1985 e 1989 apenas 4 partidos figuram no Congresso Nacional com o mínimo de 5% das cadeiras parlamentares, em 1990, 7 partidos e em 1994, 8 partidos.

Embora a correspondência entre o tamanho do sistema de partidos e a representação no Congresso seja um importante indicador da distância entre as dinâmicas dos sistemas eleitoral e partidário, ele não é suficiente às indagações sobre o desempenho dos partidos no processo de formação dos governos.

Para esse estudo, trata-se de avaliar a força no Congresso dos partidos governamentalmente relevantes, entendidos como membros das maiorias de coalizão de governo⁶⁹.

Os indicadores para esta avaliação são retirados da composição do Congresso Nacional:

⁶⁸ *Sartori:1982, pp.229-330. Diferencio-me aqui de alguns importantes estudos sobre o funcionamento do sistema partidário brasileiro no período pós-85, que chamam a atenção para os constrangimentos que a combinação entre a dinâmica eleitoral do presidencialismo e o alto número de partidos produz sobre as relações entre os poderes executivo e o legislativo, no que respeita à formação de maiorias de governo. Por exemplo: Souza:1989; Kinzo:1993; Olavo Brasil de Lima Jr., Democracias e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80, RJ, Ed.Loyola:1993; Bolivar Lamounier, "Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade", in Dieter Nohlen:1993, e Mainwaring:1995.*

⁶⁹ *Sartori:1982, pp.331-332.*

a) o número de partidos com o mínimo de 5% de cadeiras parlamentares a cada legislatura;

- a porcentagem da participação desses partidos na equipe de governo

b) o número de partidos com menos de 5% de cadeiras parlamentares com participação na equipe de governo, a cada legislatura

- a porcentagem da participação desses partidos na equipe de governo.

II) O processo de formação de governo

Este trabalho analisa o papel dos partidos na formação e no desenvolvimento dos governos federais brasileiros nas cinco composições formadas no período entre janeiro de 1985 e janeiro de 1995. É necessária aqui uma definição quanto ao período de governo. Neste trabalho considero como critério de formação de um novo governo cada vez que a ocupação da Presidência da República sofrer alteração por:

- eleições,
- morte, ou
- impeachment.

Assim, os governos considerados são:

Tancredo Neves - janeiro-março de 1985

José Sarney - março de 1985-dezembro de 1989

Fernando Collor - janeiro de 1989-setembro de 1992

Itamar Franco - outubro de 1992-dezembro de 1995

Fernando H. Cardoso - janeiro de 1995

Dois aspectos baseiam a definição dos indicadores para a análise do processo de formação de governo: o sistema representativo e o sistema decisório. Com relação ao sistema representativo, as transformações institucionais no âmbito da organização e do funcionamento partidários, e a dinâmica eleitoral que marcou a arena da participação e da competição políticas, são os parâmetros destacados para a análise do papel dos partidos sobre a organização do poder executivo.

Com relação ao sistema decisório, cabe destacar as conjunturas políticas específicas de cada governo que tiveram impacto definitivo sobre a organização do poder executivo.

As situações políticas que caracterizam a formação de cada governo do período apresentam especificidades de natureza variada. Cada uma delas corresponde a cenários institucionais diversos, embora algumas delas apresentem um *padrão de cooperação político-partidária*⁷⁰ bastante semelhante: por exemplo, é considerada uma situação de cooperação político-partidária a conjuntura que marca a transição do regime militar para o regime civil, protagonizada pela Aliança Democrática no âmbito do Congresso; a formação do governo Sarney após a morte de Tancredo Neves; e a formação do governo Itamar Franco após o impeachment de Fernando Collor. A situação de cooperação política compreende, portanto, um consenso mínimo entre forças políticas diversas, articuladas em torno da garantia da institucionalidade democrática

⁷⁰ *Budge & Keman: 1990, pp. 46-49.*

O primeiro indicador de análise da formação de governo é a caracterização das condições globais sob as quais os cinco governos do período se formam:

1.) caracterização das condições de formação dos governos

a) condições institucionais e situações específicas de formação ou substituição de cada governo:

-eleições diretas ou indiretas

-morte

-impeachment

2). aspectos políticos de conjunturas específicas:

a) período inicial /1985-1988⁷¹:

-a transição do regime militar

-a eleição de Tancredo Neves

-a morte de Tancredo Neves e a posse do vice-presidente José Sarney

-as políticas centrais desenvolvidas pelo governo - a política econômica de controle inflacionário e estabilização

b) período 1989-1995:

-as eleições presidenciais

-as alterações na presidência da República:

-o impeachment do presidente Collor

-a posse de Itamar Franco

-a eleição de Fernando Henrique Cardoso

⁷¹ o marco de orientação é a promulgação da Constituição em 1988.

-as políticas centrais desenvolvidas pelos governos -

-a política econômica

O segundo indicador para analisar a formação de cada governo é a caracterização do apoio político que sustenta a presidência da República em períodos variados. Trata-se de analisar aqui:

1) o tipo de coalizão partidária que compõe cada equipe de governo e as alterações que ocorre ao longo do mandato.

a) a vinculação partidária do Presidente da República;

b) a caracterização dos tipos de partidos que dão sustentação ao governo na sua formação inicial;

c) a posição dos partidos que dão sustentação ao governo segundo a distribuição de votos e de cadeiras entre partidos no poder legislativo;

d) os tipos de participação partidária na sustentação ao governo introduzidas ao longo do mandato, segundo a composição da equipe de governo.

resumo:

formação de governo

1) caracterização das condições globais de formação de cada governo

2) caracterização do apoio político aos governos

III) A Distribuição de Ministérios

A distribuição de ministérios é o indicador central deste modelo quanto à definição das relações entre os partidos e os governos no período estudado. No que respeita à caracterização dos governos, seu estudo permite avaliar seu caráter partidário ou não-partidário, bem como o grau de dependência com relação aos partidos para seu desenvolvimento. No que respeita aos partidos, este indicador permite avaliar o grau de relevância das organizações, segundo o número e o tipo de postos ministeriais obtidos, entendendo a alocação de ministérios como um mecanismo de acesso ao processo decisório.

Este parâmetro é fundamental para a demonstração da arena governamental como um âmbito de desenvolvimento partidário porque permite avaliar o impacto dos partidos tanto em termos da capacidade de obtenção de cargos, e acesso ao controle das burocracias públicas, quanto da capacidade de transformar sua ideologia ou programa em política. Os indicadores utilizados para cada governo estudado são:

1.) a caracterização da organização do poder executivo federal

-o número de ministérios

-os tipos de ministérios

2.) a caracterização partidária dos governos estaduais e do Congresso

-a composição partidária dos governos executivos estaduais

-a composição do Congresso Nacional

3.) as características das equipes ministeriais

- a natureza das ocupações para os postos ministeriais:

.a composição da equipe com ocupações de caráter técnico ou não-partidário

.a composição da equipe com ocupações de caráter partidário

- o estudo das alterações nos ministérios em cada governo. (Este indicador avalia o caráter de equipe, ou a coesão, dos governos formados)

.o número das alterações

.o tipo das alterações ocorridas no governo: partidárias e não-partidárias

-a caracterização partidária das trocas nas equipes de governo (trocas dentro do mesmo partido ou fora dele), no sentido de avaliar a força política de cada partido de sustentação ao governo.

4.) dados de organização do poder executivo frente à organização do Congresso:

- o número de ministérios por partido e por estado e região;

-a relação entre a distribuição partidária de ministérios e a distribuição de cadeiras do legislativo, por partido, por estado e região;

-a identificação das bases de influência nas composições ministeriais

.peso dos partidos no Congresso

.distribuição do controle partidário nos estados

.influência da Presidência da República

resumo:

indicadores para avaliação da distribuição de ministérios para cada governo

-organização do governo federal

-composição partidária no Congresso e nos governos estaduais

-distribuição dos ministérios segundo partidos, estados e composição do Congresso

-caracterização das alterações nas indicações para os ministérios

-perfil da equipe do governo constituído

IV) A influência partidária nas políticas de governo

Este parâmetro toma como ponto de partida que a democratização em 1985 e o realinhamento das forças políticas produziram um importante impacto sobre os processos políticos geridos pelo Estado, qual seja, a ampliação do controle político-partidário sobre as políticas governamentais.

As ações partidárias com relação às políticas de governo são diretamente vinculadas à competição partidária e à ampliação da dinâmica eleitoral, e passam a ser orientadas, nesse período, pelo impacto que podem ter no seu fortalecimento enquanto organização frente as demais forças políticas. As duas arenas privilegiadas para observar esse impacto são a arena representativa, através da força partidária no Congresso, e a arena governamental, através da participação na equipe de governo, ambas analisadas neste trabalho.

A influência partidária nas políticas de governo, observada através do controle político-partidário de ministérios está considerada sob dois enfoques:

-como um reflexo do potencial de sustentação política do partido ao governo, observado pela sua força parlamentar;

-como um espaço de controle político sobre as políticas. Este controle é entendido como a capacidade de influência na definição da política de governo, e como a responsabilidade política pela sua substância⁷².

Estes são recursos políticos próprios à arena governamental considerados fundamentais ao fortalecimento partidário porque estabelecem uma relação de dependência entre os partidos e o governo, e são traduzidos na composição das coalizões governamentais.

A influência partidária nas políticas governamentais é estreitamente ligada às características de composição das equipes de governo, portanto sua avaliação resulta das tendências observadas na distribuição dos ministérios, quais sejam:

.a relação entre o partido que detém o controle ministerial (um ou mais ministérios) no governo e a sua força no Congresso (em número de cadeiras), se maioria ou minoria parlamentar;

.a adequação entre o perfil político-ideológico do partido detentor do controle ministerial (um ou mais ministérios), e o projeto político do governo;

.o domínio de pastas ministeriais específicas por partidos específicos, observado pela recorrência das ocupações partidárias;

.a busca de controle político pelos partidos segundo a relevância dos ministérios, entendida como um atributo vinculado à priorização das ações estatais. Trata-se aqui de avaliar através do controle partidário de ministérios, qual a dimensão do

⁷² *Budge & Keman:1990, pp.132-146; Shefter:1994 e Francis Castles, Franz Lehner and Manfred Schmidt, "Introduction", in The Future of Party Government - Managing Mixed Economies, New York, Walter de Gruyter:1988.*

*controle político sobre a formulação das intervenções do estado*⁷³. No período estudado, fica clara a preferência dos partidos pelos ministérios da área econômica, uma vez que as ações em direção à estabilização e às gestões de emergência para o controle inflacionário compuseram um dos projetos centrais de condução política durante todo o período pós-85.

resumo:

indicadores específicos para análise da influência partidária nas políticas de governo:

1.a natureza da composição da equipe governamental - as ocupações partidárias e não-partidárias;

2.o número e a distribuição partidária dos ministérios segundo as áreas de atuação;

.o controle partidário dos ministérios da área econômica

3.a relação entre a composição partidária da equipe de governo e a composição partidária do Congresso.

⁷³ *Theda Skocpol, "Bringing the state back in:current research", in P.Evans, D. Reuschmeyer and T.Skocpol(eds), Bringing the State Back In, Cambridge UP:1985; Maria Herminia T.Almeida, "Reformismo Democrático em Tempos de Crise", Lua Nova, n°22, SP, Marco Zero e CEDEC:1990.*

V) O impacto da participação partidária governamental sobre o desenvolvimento dos partidos

Este indicador vincula a presença e a manutenção dos partidos na arena governamental ao desenvolvimento das organizações. Observada à luz da dinâmica dos governos de coalizão, que caracteriza a totalidade dos governos do período, a continuidade da presença partidária de um governo a outro, e o tamanho e qualidade dessa participação -tipo e número de ministérios ocupados- são indicadores que permitem dimensionar o desenvolvimento dos partidos produzido pela participação no governo.

Apesar de o período abordado neste estudo ser rico em pleitos eleitorais para todos os níveis e cargos -cargos majoritários e cargos proporcionais- em eleições locais, estaduais e nacionais, possibilitando observar em vários âmbitos o impacto da participação no governo federal sobre a organização e a atuação dos partidos políticos, este modelo está limitado à avaliação do desempenho partidário com relação à esfera de governo federal, através da identificação da participação na composição da presidência da República e na equipe ministerial.

Dessa forma, a análise de situações de substituição de governos através de eleições, bem como do desempenho eleitoral dos partidos no governo (e a conseqüente força parlamentar), fornecem uma avaliação global do desempenho partidário e aponta a dimensão de seu efeito sobre o governo futuro -se participante ou não- considerando-se o peso dos partidos no poder legislativo.

Nas situações extraordinárias de substituição de governos -como as situações de morte e de impeachment dos presidentes eleitos- a continuidade partidária, ou a substituição por novas agremiações na equipe, são indicadores da capacidade dos partidos para a manutenção do caráter de coesão/cooperação da coalizão governamental, ou da capacidade de sustentação política necessária à situação de crise.

Em ambos os casos, a participação dos partidos no governo federal resulta em recurso de desenvolvimento partidário. Os indicadores para avaliar esse aspecto são:

1.a avaliação da participação dos partidos no novo governo com relação à participação no governo anterior

*a) a continuidade da participação dos partidos nas coalizões do novo governo
-a posição na nova coalizão*

.a avaliação do número e do tipo de ministério por partido

.a comparação com o peso partidário no Congresso e no controle dos governos estaduais dos partidos no novo governo, à época da substituição (situações onde não há formação de nova legislatura ou de novos governos estaduais)

b) a introdução de novos partidos no novo governo

.a posição dos partidos na nova coalizão, através da avaliação do número e do tipo de ministério por partido

.a posição dos partidos com participação governamental no Congresso e nos governos estaduais

2. o desempenho eleitoral dos partidos no governo substituído por eleições (1989,1994)

a) número de cadeiras no Congresso Nacional

b) número de governos estaduais obtidos pelos partidos

Um terceiro importante impacto da participação governamental dos partidos no governo sobre o seu desenvolvimento advém da obtenção do controle político dos ministérios centrais à política governamental, pois este controle possibilita a influência partidária sobre as ações estatais. Esse impacto está observado neste trabalho através da análise do controle dos partidos sobre os ministérios vinculados à política econômica, uma escolha que justifica-se por esses ministérios responderem à prioridade de todos os governos do período, quanto ao combate inflacionário e à estabilidade econômica, e também porque esta é uma área de atuação central para os vários sistemas políticos. Os indicadores deste impacto são:

.o desempenho dos partidos que ocupam os ministérios da área econômica, quanto à implementação da política produzida e ao crescimento da sua força parlamentar;

.os efeitos sobre a arena eleitoral do controle político dos ministérios.

Finalmente, através da avaliação do "tamanho" do controle partidário sobre determinados ministérios, pode-se identificar possíveis "territórios" de controle político, a partir dos quais os partidos obtêm recursos de organização. Este aspecto é avaliado segundo o número de ocupações de um partido sobre um determinado ministério, ou tipos de ministério, ao longo do período.

resumo:

impacto da participação partidária governamental sobre o desenvolvimento dos partidos

1) a avaliação da participação dos partidos no novo governo com relação ao governo anterior:

-continuidade dos partidos

-introdução de novos partidos

2) a avaliação do desempenho eleitoral dos partidos no governo substituído por eleições;

3) a avaliação da obtenção do controle político dos ministérios considerados centrais à política governamental federal;

4) a identificação de "territórios partidários" de controle político.

Em resumo, este capítulo apresentou os indicadores de análise das relações entre os governos federais e os partidos políticos para o período pós-85. O modelo elaborado procura adequar as orientações da bibliografia específica para esse estudo às condições do sistema político brasileiro. Na próxima parte do trabalho, estes indicadores estão aplicados aos governos federais de 1985 a 1995.

Resumo:

O modelo para análise das relações entre os partidos e os governos federais no Brasil - 1985-1995

1) Aspectos do sistema político nacional

1. indicadores para a avaliação do impacto do presidencialismo

-sistema eleitoral presidencial:

a) **forma de escolha do presidente - eleições diretas ou indiretas**

b) **forma de construção da maioria - as alianças eleitorais**

c) **simultaneidade às eleições parlamentares**

-interação entre o poder executivo e os partidos:

a) **relação entre a composição das equipes de governo e as composições do Congresso e dos governos estaduais**

2. indicadores para avaliação do impacto do sistema de partidos

- a composição do Congresso Nacional

a) **o número de partidos com o mínimo de 5% de cadeiras parlamentares a cada legislatura.**

- a porcentagem da participação desses partidos na equipe de governo

b) **o número de partidos com menos de 5% de cadeiras parlamentares com participação na equipe de governo, a cada legislatura.**

-a porcentagem da participação desses partidos na equipe de governo.

3. indicadores para a avaliação do impacto do federalismo

- a influência dos governos estaduais

a) **o papel dos governos estaduais na indicação dos membros da equipe do governo federal;**

b) a influência das majorias eleitorais estaduais sobre a composição do governo federal;

c) a relação entre a porcentagem da distribuição das cadeiras parlamentares entre partidos, regiões e estados, e a participação dos partidos no governo federal;

- o peso dos partidos com representação no Congresso

- a relação entre distribuição de cadeiras por partidos e estados, e a composição do governo federal

II) A formação de governo

1) caracterização das condições globais de formação de governo

2) caracterização do apoio político aos governos

indicadores para avaliação da distribuição de ministérios para cada governo

- organização do governo federal

- composição partidária no Congresso e nos governos estaduais

- distribuição dos ministérios segundo partidos, estados e composição do Congresso

- caracterização das indicações para os ministérios

- perfil da equipe do governo constituído

III) A distribuição dos ministérios

1. indicadores de avaliação para cada governo

- organização do governo federal

- composição partidária no Congresso e nos governos estaduais

-distribuição dos ministérios segundo partidos, estados e composição do Congresso

-caracterização das indicações para os ministérios

-perfil da equipe do governo constituído

IV) A análise da influência partidária nas políticas de governo

1.a natureza da composição da equipe governamental - as ocupações partidárias e não-partidárias;

2.o número e a distribuição partidária dos ministérios segundo as áreas de atuação;

.o controle partidário dos ministérios da área econômica

3.a relação entre a composição partidária da equipe de governo e a composição partidária do Congresso.

V) A participação partidária governamental sobre o desenvolvimento dos partidos

1) a avaliação da participação dos partidos no novo governo com relação ao governo anterior;

-continuidade dos partidos

-introdução de novos partidos

2) a avaliação do desempenho eleitoral dos partidos no governo substituído por eleições;

3) a avaliação da obtenção do controle político dos ministérios considerados centrais à política governamental federal;

4) a identificação de "territórios partidários" de controle político.

Parte II

Partidos e Governos no Brasil - 1985-1995

Parte III

Partidos e Governos no Brasil - 1985-1995

Apresentação:

A Parte III deste trabalho apresenta a análise das relações entre os partidos e as equipes do governo federal brasileiro instalados no período pós-85.

Com base no modelo apresentado no Capítulo 4, o objetivo geral aqui é apresentar a participação dos partidos políticos na arena governamental como parte do processo de consolidação partidária desenvolvido no período.

Inicialmente, na Introdução, apresento de forma agregada, para todo o período, os principais conjuntos de dados que baseiam a análise para cada governo desenvolvida nos capítulos seguintes. O objetivo é introduzir o cenário mais geral da organização e da representação partidária nos sistemas representativo e decisório, que servirá de referência no decorrer das análises específicas.

Nos capítulos subsequentes, cada período de governo está abordado segundo os indicadores elaborados. Estes são capítulos descritivos, que buscam identificar em cada período o impacto dos elementos estudados. A análise global dos governos está realizada no Capítulo 10.

No Capítulo 5 estão apresentadas as características da formação e distribuição da equipe de ministros articulada para o governo Tancredo Neves. Apesar da situação específica deste governo, definida com a morte do então presidente eleito, veremos que a articulação das bases políticas iniciais de sustentação do novo regime, expressas na coalizão de governo PMDB/PFL, é fundamental para a compreensão do papel dos partidos na transição ao período democrático.

O Capítulo 6 aborda as características das relações entre os partidos e o governo Sarney (março/85-dezembro/89). Este é o governo de mais longa duração no período estudado, e do conjunto de aspectos observados, destaca-se o significativo grau de coesão da equipe de governo que percorre todo o período sob o controle da coalizão PMDB/PFL.

A idéia quanto à importância dos partidos na arena governamental ganha especial dimensão com a abordagem do governo Collor (janeiro-1990/setembro-1992) no Capítulo 7. Contrariando o estilo apartidário imposto pelo então presidente no início do governo, a posterior inserção dos partidos na arena governamental e a busca de correspondência política entre governo e congresso são ações que respondem à relevância da participação dos partidos na condução do governo.

As características das equipes de governo organizadas no período Itamar Franco (outubro-92/dezembro-1994) analisadas no capítulo seguinte - Capítulo 8- corroboram essa idéia, e apontam ainda para a consolidação da arena governamental como um espaço de ganhos de recursos partidários, uma indicação expressa na vitória de Fernando Henrique Cardoso, membro da equipe de governo, na eleição presidencial de 1994.

Completando o ciclo de governos formados no período, no Capítulo 9 apresento as características da formação de governo e da equipe ministerial inicial do governo Fernando Henrique (janeiro-1995).

Finalmente, no Capítulo 10, apresento algumas conclusões quanto ao impacto da participação dos partidos na arena governamental. Aponto que o controle político sobre os ministérios que desenvolvem as políticas centrais do governo federal é um dos principais aspectos que definem na participação dos

partidos nos governos do período pós-85, um elemento de fortalecimento da organização partidária.

Introdução: a representação partidária e a organização dos governos

Esta introdução apresenta as referências mais gerais que baseiam os indicadores de modelo de análise elaborado e orientam o estudo de cada período de governo: a composição global do Congresso Nacional e do poder executivo no período pós-85.

1. Os partidos e o Congresso

A análise da composição do Congresso Nacional desde o período logo anterior às eleições presidenciais de 1985 até a composição resultante das eleições gerais de 1994 está baseada nos dados apresentados pelas Tabelas III-1 e III-2, e sugere aspectos importantes quanto à organização e representação dos partidos.

A primeira observação diz respeito à capacidade reguladora que a competição política exerce sobre o sistema partidário, estabelecendo patamares mínimos de representatividade no Congresso. De fato, verifica-se que o amplo quadro multipartidário que caracteriza o período pós-85 logo a partir de seu início, não apresenta reflexo de igual tamanho nas casas representativas: no máximo, 14 agremiações com uma representação superior a uma (1) cadeira compõem pelo menos 95% do total das cadeiras da Câmara dos Deputados. Para o Senado este número cai para o máximo de 8 partidos⁷⁴.

⁷⁴ *De acordo com Sartori, estou baseando-me no conceito de partidos governamentalmente relevantes, com um nível mínimo de representação estabelecido no Congresso, e não no conceito estrito de partidos parlamentares, com simples representação.*

Em segundo lugar, um dado importante quanto à consolidação dos partidos é a participação constante no Congresso nesse período, das agremiações organizadas na formação anterior através da reforma partidária de 1979 -PMDB,PDS,PTB,PDT,PT-, indicando um determinado grau de desenvolvimento dos partidos de âmbito nacional e a superação da intermitência característica das formações partidárias de períodos anteriores.

Os patamares de representatividade expressos no Congresso também definem a relevância das agremiações diante da dinâmica de relações entre os poderes executivo e legislativo.

É isto o que se pode observar nos dados da Tabela III-3, que apresenta os partidos com representação igual ou superior a 5% das cadeiras da Câmara Federal⁷⁵. Nela, observa-se que para o total do período, até 8 partidos apresentam uma representação de no mínimo 5% das cadeiras. Esta composição partidária se destaca pelas seguintes características:

-a presença de partidos de todas as posições ideológicas - esquerda/centro/direita- basicamente em todo o período, indicando a amplitude

⁷⁵ Como aponta Sartori, há discussões sobre a adoção do nível de representação adequado para avaliar a força partidária parlamentar, podendo ser menor que 5% (Sartori:1982, pp.154-155, notas 1 e 9). Adoto o nível de 5% com base na análise das coalizões governamentais e o no papel das principais forças partidárias que povoam a Câmara no período estudado. A esse respeito, Leôncio M.Rodrigues aponta no estudo das eleições de 1994 a importância dos partidos com representação entre 5 e 10% na formação de maiorias de governo: "Eleições, Fragmentação Partidária e Governabilidade", SP, Novos Estudos Cebrap, n°41, março de 1995.

das bases congressuais a serem levadas em conta pelos governos constituídos (para o PT o índice de 5% só foi alcançado com as eleições de 1990)⁷⁶;

-a presença dos 5 partidos organizados com a Reforma Partidária de 1979 dentre os 8 que completaram o período com o índice de representação estabelecido, reafirmando o grau de organização de âmbito nacional daquelas agremiações.

⁷⁶ Para esta classificação baseio-me em trabalhos anteriores de diversos autores que trataram da questão ideológica do Congresso Nacional sob variados indicadores: Leôncio Martins Rodrigues, *Quem é Quem na Constituinte-Uma análise sócio-política dos partidos e deputados*, SP, OESP-Maltese:1987; Kinzo:1990; Kinzo:1993; Lamounier:1989, cap.2, e DIAP-Depart.Intersindical de Assessoria Parlamentar, *Quem foi Quem na Constituinte*, SP,Cortez/Oboré:1988. Em linhas gerais, esses estudos tomam como base o comportamento partidário durante a Assembléia Constituinte (1987-88)através de seu posicionamento frente a questões centrais políticas e sociais. O trabalho de Maria D'Alva Kinzo (1990) é especialmente importante pela construção de categorias de comportamentos, como "democratismo" e "conservadorismo". Considero que a classificação partidária originada no comportamento constituinte é uma característica válida para todo o período, tal como demonstra o trabalho de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, no qual se afirma que os partidos na Câmara dos Deputados apresentam-se sob uma "distribuição de preferências suficientemente estruturada (...) e podem ser dispostos em um contínuo ideológico que se estende da direita para a esquerda", *Figueiredo e Limongi:1994,cap.2*.

Tabela III-1
Composição da Câmara de Deputados
Brasil (1985-1994)
 (n)

		1984	1985	1987	1989	1990	1991	1993	1994
Esquerda	PT	8	8	16	16	17	35	36	49
	PDT	23	23	24	31	38	47	35	34
	PCB	-	-	3	3	3	3	3	2
	PCdoB	-	-	3	6	6	5	6	10
	PSB	-	-	1	7	8	11	8	14
Centro	PMDB	200	201	260	175	131	108	101	107
	PSDB	-	-	-	51	60	37	44	63
Direita	PFL	-	70	118	89	90	87	80	88
	PTB	13	12	17	21	28	35	31	31
	PDS	235	165	33	32	32	43	67	52
	PDC	-	-	5	14	15	22	-	-
	PL	-	-	6	16	13	14	15	13
	PRN	-	-	-	21	31	40	10	1
	PP	-	-	-	-	-	-	39	36
outros	-	1	1	13	23	16	28	12	
Total		479	479	487	495	495	503	503	513

Fonte: TSE

Tabela III-2
 Composição do Senado Federal
 Brasil (1985-1994)
 (n)

		1984	1985	1987	1989	1990	1991	1993	1994
Esquerda	PT	1	-	-	-	-	1	1	5
	PDT	1	1	2	3	5	5	4	6
	PCB	-	-	-	-	-	-	-	1
	PCdoB	-	-	-	-	-	-	-	-
	PSB	-	-	2	2	2	1	1	1
Centro	PMDB	22	23	44	31	22	27	27	22
	PSDB	-	-	-	10	12	10	9	10
Direita	PFL	-	12	16	13	13	15	17	19
	PTB	-	1	1	4	4	8	4	5
	PDS	45	31	5	2	3	3	9	6
	PDC	-	-	1	4	7	4	-	-
	PL	-	-	1	1	-	-	-	1
	PRN	-	-	-	2	3	3	5	-
	PP	-	-	-	-	-	-	4	5
outros		-	2	-	3	4	4	-	-
Total		69	69	72	75	75	81	81	81

Fonte: TSE

Tabela III-3

Partidos na Câmara Federal com representação igual ou maior a 5% das cadeiras, para os anos que serviram de base para formação de governos Brasil - 1985-1994 (%)

	1985	1986(*)	1989	1990(*)	1991	1993	1994(*)
esquerda							
PT					7.0 (35)	7.2 (36)	9.6 (49)
PDT	5.0 (24)		6.3 (31)	7.7 (38)	9.3 (47)	7.0 (35)	6.6 (34)
centro							
PMDB	42.0 (201)	52.9 (257)	35.4 (175)	26.5 (131)	21.5 (108)	20.1 (101)	20.9 (107)
PSDB			10.3 (51)	12.1 (60)	7.4 (37)	8.7 (44)	12.1 (62)
direita							
PFL	14.6 (70)	24.2 (118)	18.0 (89)	18.2 (90)	17.3 (87)	15.9 (80)	17.3 (89)
PTB				5.7 (28)	7.0 (35)	6.2 (31)	6.1 (31)
PDS	28.2 (135)	6.8 (33)	6.5 (32)	6.5 (32)	8.5 (43)	13.3 (67)	10.1 (52)
PRN				6.3 (31)	8.0 (40)		
PP						7.8 (39)	7.2 (37)

(*)resultados das eleições gerais

Fonte:Tribunal Superior Eleitoral(TSE)

A definição da relevância das agremiações também se orienta pelo peso regional expresso na representação no Congresso. As Tabelas III-4a, III-4b e III-4c apresentam a composição regional das bancadas partidárias segundo os resultados das eleições proporcionais gerais realizadas no período. Nelas pode-se verificar nas regiões nordeste e sudeste uma concentração generalizada da

representação para a quase totalidade das agremiações em todo o período.

Destacam-se nesses dados a organização de alguns partidos, como o PFL na região nordeste, com mais de 50% de sua bancada ali concentrados; o PSDB, o PT e o PDT, concentrados na região sudeste, e uma distribuição equilibrada para a bancada do PMDB para essas duas regiões.

Tabela III-4a
Representação Partidária no Congresso por Região
Brasil - Eleições gerais de 1986 (%)

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
Cadeiras no Congresso	10.9	31.8	32.4	15.4	9.5
Cadeiras dos Partidos					
PMDB	11.8	28.7	30.0	18.8	10.9
PFL	12.0	51.9	19.6	9.0	7.5
PDS	13.2	36.8	21.0	23.7	5.3
PDT	7.7	3.9	61.5	23.0	3.9
PT	-	-	87.5	12.5	-
PCB/PCdoB PSB	10.0	40.0	30.0	-	20.0
PTB/PDC/PL/PSC/PMB	6.0	9.1	69.7	-	15.2

Fonte: TSE

Tabela III-4b
Representação dos Partidos no Congresso por Região
Brasil - Eleições gerais de 1990 (%)

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
Cadeiras no Congresso	14.4	30.5	31.0	14.5	9.6
Cadeiras dos Partidos					
PMDB	18.6	24.6	28.3	17.1	11.2
PFL	11.2	59.2	14.3	8.1	7.1
PDS	17.4	19.5	23.9	32.6	6.5
PDT	7.7	23.1	44.2	21.1	3.8
PT	11.1	5.5	55.5	22.2	5.5
PSDB	4.2	34.0	42.5	14.9	4.2
PCB/PCdoB/PSB	9.5	57.1	23.8	4.7	4.7
PTB/PDC/PSC/PMN/PRS/ PST/PSD	25.5	17.9	33.0	3.8	19.8
PRN	2.3	38.6	34.1	18.2	6.8

Fonte:TSE

Tabela III-4c
Representação dos Partidos no Congresso por Região
Brasil - Eleições gerais de 1994 (%)

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
Cadeiras no Congresso	12.6	30	32.2	14.5	10.8
Cadeiras dos Partidos					
PMDB	17.0	27.1	24.8	15.5	14.0
PFL	7.6	57.1	16.2	10.5	8.6
PSDB	8.2	34.3	49.3	4.1	4.1
PPR	22.8	15.8	26.3	22.8	12.3
PT	5.6	14.8	48.1	22.2	9.3
PTB	19.4	8.3	38.9	22.2	11.1
PP	10.0	17.5	30.0	17.5	25.0
PDT	12.5	20.0	30.0	32.5	5.0
PPS/ PCdoB/ PSB/PV	13.8	41.4	31.0	3.4	10.3
PSC/PSD/PL/PRP/ PRN/PMN	7.4	33.3	51.9	3.7	7.4

Fonte:TSE

2. Os partidos e os governos

Uma análise global preliminar da composição partidária dos governos do período sugere que a presença dos partidos no âmbito do poder executivo segue sobretudo uma orientação partidário-parlamentar, pela qual as coalizões governamentais traduzem a força das organizações, e a distribuição do peso partidário responde à distribuição regional das bancadas parlamentares.

A Tabela III-5, abaixo, ilustra essa tendência. Está apresentado ali o peso no Congresso dos partidos que tiveram participação nas equipes de cada governo específico.

O exame dos dados mostra, em primeiro lugar, a presença de uma dinâmica de coalizão partidária para os vários governos. Para a maioria das equipes, as coalizões partidárias que os compõem refletem não menos que 59% do Congresso Nacional, chegando a quase 80%, como se observa no período Sarney. Mesmo com a exceção do período inicial do Governo Collor (1989-1991) que, como veremos no Cap.7, destaca-se por um estilo predominantemente apartidário, também ali observa-se a busca de certa sustentação partidária através da representação congressional.

Em segundo lugar, cabe chamar a atenção para o fato de que quase a totalidade dos partidos componentes das várias equipes de governo superam o mínimo de 5% de representação na Câmara dos Deputados. Por sua vez, a presença em algumas coalizões de partidos com menor peso parlamentar indica que a composição de governo não segue apenas a força partidária no Congresso. É o que sugerem os casos do PRN, PL e PDC, durante o governo Collor, e do PSB durante o governo Itamar Franco.

Finalmente, cabe destacar a forte presença nas coalizões de governo dos partidos componentes da aliança inicial do regime, PMDB e PFL, e especialmente o PFL, que integra todas as equipes de governo do período pós-85.

Tabela III-5
Representação no Congresso dos Partidos com Participação nas Coalizões dos Governos do Período Brasil - (1985-1995)
 (%) *

	1985	1986	1989	1991	1993	1995
PMDB	40.9	54.4	-	23.1	21.9	21.7
PFL	15.0	24.0	17.9	17.5	16.6	18.2
PDS/PPR	-	-	6.0	7.8	-	-
PSDB	-	-	-	-	9.1	12.1
PTB	-	-	-	8.0	6.0	6.0
PL	-	-	-	2.4	-	-
PRN	-	-	4.0	7.4	-	-
PSB	-	-	-	2.0	-	-
PP	-	-	-	-	7.4	-
PDC	-	-	-	4.5	-	-
nº total das cadeiras do Congresso	548	548	570	584	584	594

* (cada ano refere-se ao período de formação ou de grande reforma das equipes de governo)

Fonte: dados originais do TSE - Tabelas III-1 e III-2

O exame dos dados da Tabela III-6, abaixo, indica que a participação dos partidos na equipe ministerial dos vários governos é aproximadamente proporcional à participação dos partidos no Congresso. A relevância governamental dos partidos pode ser observada pelo controle das ocupações ministeriais no período.

Tabela III-6
Número de ocupações partidárias
nas equipes ministeriais de cada governo
Brasil - 1985-1995

	Tancredo Neves	Jose Sarney	Fernando Collor	Itamar Franco	Fernando H. Cardoso
Número de Ocupações Partidárias					
PMDB	13	41	-	9	2
PFL	7	13	6	4	3
PDS	-	-	3	-	-
PSDB	-	-	-	6	5
PTB	-	-	1	2	1
PL	-	-	1	-	-
PRN	-	-	1	-	-
PSB	-	-	-	1	-
PP	-	-	-	1	-
s/partido	2	9	14	24	7
Total(*)	22	63	26	47	18

(*) número total de nomeações e substituições no período

Fonte: Quadros 2 a 6

Dentre todas as nomeações e substituições de ministros no período (175), 56% delas foram controladas pelo PMDB e o PFL, respectivamente 37% e 19%.

A análise das equipes ministeriais do período desenvolvida nos capítulos adiante, indica na presença constante destes dois partidos, um nível considerável de consistência na sustentação partidária aos objetivos e ações de quase todos os governos pós-85. Nesse sentido, é também importante para nossa análise a caracterização geral ideológica do Congresso Nacional, no sentido de verificar como sua composição acompanha -ou sustenta- as coalizões de governo.

Observa-se, de fato, em todo o período, a predominância de um perfil considerado de centro-direita, que traduz em linhas gerais a composição das forças políticas de transição.

Apesar do considerável crescimento dos partidos de esquerda nas duas casas representativas, sobretudo o PT e o PDT, as principais agremiações de centro PMDB e PSDB, e de direita, com o destaque ao PFL, compõem não menos que 76% das cadeiras da Câmara de Deputados, e 84% das cadeiras do Senado ao longo do período.

Outros indicadores caracterizam, ainda, o cenário global sobre o qual as equipes do governo federal se organizaram.

Apontei no modelo elaborado a importância da estrutura política federativa na definição dos níveis de cooperação entre os governos estaduais e federal. No que respeita à dinâmica de formação de equipes de governo, um importante fator considerado é a distribuição partidária dos governos estaduais. O que se observa, nesse sentido, é que o controle partidário dos governos estaduais acompanha no período a composição partidária das coalizões governamentais federais, beneficiando a formação de apoio e de influência sobre as bancadas parlamentares.

A Tabela III-7 mostra que o controle dos governos estaduais no período esteve predominantemente com os partidos da coalizão federal inicial do período -PMDB e PFL: em 1986, a coalizão do governo federal controlou a totalidade os executivos estaduais; esses dois partidos controlaram quase 60% dos estados a partir das eleições de 1990, e em mais de 40% a partir das eleições de 1994.

Para o total do período, o controle dos governos estaduais pelos dois partidos, PMDB e PFL, é de, respectivamente, 49.4% e 14.3% dos estados, somando ao todo, 64% dos governos (77).

É apenas a partir de 1994 que o PSDB passa a compartilhar esse controle, e a coalizão de governo ao nível federal (PSDB-PFL-PTB-PMDB) conta com a sustentação em 18 estados (67%).

Tabela III-7
Controle partidário dos governos estaduais
por eleição
Brasil - 1986-1994

	1986	1990	1994
PMDB	22(95.7%)	7(26%)	9(33.3%)
PDS/PPR		1(3.7%)	3(11%)
PFL	1(4.3%)	9(33.3%)	2(7.4%)
PSDB		1(3.7%)	6(22%)
PTB		2(7.4%)	1(3.7%)
PDT		3(11%)	2(7.4%)
PRS		1(3.7%)	
PTR		2(7.4%)	
PSC		1(3.7%)	
PSB			2(7.4%)
PT			2(7.4%)
nº total de governos	23	27	27

Fonte:TSE

Indiquei acima que a distribuição da participação dos partidos no governo segue uma proporcionalidade aproximada ao peso no Congresso. Esta característica também é observada quanto ao aspecto regional.

Através do estudo da origem regional das ocupações ministeriais, pode-se observar o impacto das regiões na composição das equipes de governo⁷⁷. O padrão de influência regional na composição dos governos está apresentado na Tabela III-8, a seguir:

Tabela III-8
Peso das regiões na composição de cada governo,
para o total das ocupações dos ministérios titulares
Brasil-1985-1995
 (%)

	Tancredo Neves	José Sarney	Fernando Collor	Itamar Franco	Fernando Henrique
norte	5.0	6.0	8.0	2.0	-
nordeste	41.0	33.0	12.0	20.0	11.0
sudeste	41.0	44.0	50.0	57.0	67.0
sul	9.0	11.0	23.0	11.0	22.0
centro-oeste	5.0	5.0	8.0	9.0	-
nº total ocupações ministeriais	22	63	26	47	18

Fonte: Quadros 2 a 6

⁷⁷ Foi realizado o levantamento da origem de cada ministro titular nomeado em cada governo ao longo do período. Não considero as nomeações de ministros interinos, devido ao muito curto tempo de ocupação do cargo, as nomeações para as Secretarias, e para as pastas militares.

Como se observa, é a região sudeste que figura com o maior controle dos ministérios, em uma tendência visivelmente crescente ao longo do período, seguida das regiões nordeste e sul.

Estes dados adquirem maior impacto quando fazemos a comparação entre o controle partidário dos governos estaduais agregado por regiões, e a distribuição regional das nomeações partidárias em cada ministério, através da qual pode-se verificar a força regional dos partidos expressa nas equipes de governo. Esta comparação está feita para cada governo no seu capítulo específico.

Em linhas gerais, esses dados globais preliminares conformam claros indicadores da relevância partidária na dinâmica de composição e sustentação dos governos federais, e apontam com certa evidência para a arena governamental como um espaço de fortalecimento partidário.

Nos capítulos seguintes aprofundo o estudo desses dados para cada governo e caracterizo as relações entre os partidos e os governos com os demais indicadores apresentados pelo modelo de análise.

Capítulo 5. O período Tancredo Neves - as bases partidárias do primeiro governo

O objetivo deste capítulo é apresentar a participação exercida pelos partidos políticos na formação da primeira equipe de governo de transição, organizada para a presidência de Tancredo Neves.

Dado que os limites deste trabalho são estabelecidos pelo enfoque das relações entre os governos e os partidos no período pós-85, considero que o estudo dos processos políticos que caracterizaram o desenvolvimento da transição democrática desde o seu início, ainda durante o regime militar, ultrapassa seus objetivos.

Apesar da brevidade deste período, delimitado aqui pelos dois meses entre a data da eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985, até a data da posse da Presidência pelo vice-presidente José Sarney em 15 de março, a importância de sua análise reside no fato de que as articulações políticas nele desenvolvidas foram traduzidas em um padrão de cooperação político-partidária veio a predominar em boa parte do período estudado.

O estudo deste curto período está desenvolvido segundo a análise de dois indicadores: a formação de governo e a distribuição dos ministérios.

Inicialmente, dois aspectos da conjuntura prévia ao início do período Tancredo Neves interessam para a compreensão da dinâmica de relações entre esta equipe de governo e os partidos: a composição política que emergiu do projeto de democratização, e a questão sucessória.

Em seguida, analiso a distribuição dos postos ministeriais, com o objetivo de observar as características da composição da primeira equipe de governo do período.

1. Formação de governo: as articulações para a candidatura Tancredo Neves e a sucessão indireta

O ponto do qual parto é a constatação de que o processo sucessório que pôs fim ao ciclo de presidentes militares iniciado em 1964 deu-se sobre as bases políticas e institucionais do regime autoritário.

A bibliografia que analisa a conjuntura sucessória desenvolvida a partir de 1984 é consensual em apontar nos procedimentos institucionais e nas articulações para a candidatura de Tancredo Neves os limites das transformações políticas que seriam conduzidas no novo período⁷⁸.

Em primeiro lugar, com relação aos aspectos institucionais, o cenário da sucessão presidencial foi dado pela manutenção das regras eleitorais estabelecidas pelo regime anterior⁷⁹.

⁷⁸ Souza:1989; Brasílio Salum Jr., Eduardo Graeff e Carlos Estevam Martins, "Nova República, de Tancredo a Sarney", in *Análise Conjuntural*, vol.8,n.2, Curitiba, IPARDES:1986; Aspásia Camargo e Eli Diniz (orgs.), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*, RJ, Vértice/Iuperj:1989.

⁷⁹ Em 26 de abril de 1984 foi derrotada por votação no Congresso a proposta de realização de eleições presidenciais diretas apresentada pela emenda Dante de Oliveira.

Embutidas no amplo programa de distensão lenta e gradual que marcou todo o processo de abertura política do regime autoritário, as regras para a eleição presidencial indireta respondiam ao cálculo da transição controlada pelo regime. Não cabe aqui reproduzir textualmente as teses da volumosa bibliografia que trata das fórmulas e mecanismos que traduziram as ações regulatórias do regime quanto à organização da arena representativa desde o início da "abertura política"⁸⁰, mas cabe para os propósitos deste capítulo, afirmar a importância do cenário institucional que abrigou o desenvolvimento das negociações para a sucessão presidencial em 1985.

Pode-se afirmar que este foi um dos principais condicionantes da articulação da *Aliança Democrática* e da candidatura Tancredo Neves, um político de oposição moderada ao regime autoritário, e uma indicação considerada consensual para uma ampla gama de setores políticos. Tratava-se, em linhas gerais, da apresentação de uma proposta eleitoral ao mesmo tempo de garantia à transição a um governo civil, e de aceitação pelos setores dominantes políticos e militares.

Com isso ficou mantida a regra de eleição presidencial indireta através de Colégio Eleitoral.

⁸⁰ *destacamos para representar esta bibliografia: Velasco e Cruz, "De Castello a Figueiredo. Uma incursão na pré-história da abertura", in Almeida & Sorj(org), Sociedade e Política no Brasil pós-64, Brasiliense:1983; Bolivar Lamounier, "Opening through elections: will the Brazilian case become a paradigm?", in Government and Opposition, vol.19, nº2, 1984; B.Lamounier, "Apontamentos sobre a questão democrática brasileira", in Rouquié, Schvarzer e Lamounier(orgs), Como Renascem as Democracias, Brasiliense. 1985.*

Com a exceção do Partido dos Trabalhadores, formou-se no Congresso um consenso entre os demais partidos de oposição em torno do projeto de democratização encabeçado pelo PMDB. As articulações das forças políticas de oposição ao regime militar desenvolvidas desde a derrota da emenda das eleições diretas no Congresso, beneficiaram-se da cisão interna ao PDS, o partido do governo, provocada pela convenção interna para escolha do candidato à Presidência. Esta cisão, definida pela oposição intra-partidária ao grupo de Paulo Maluf, e à definição de sua candidatura à Presidência, deu origem à Frente Liberal, agrupamento político majoritariamente identificado com o regime anterior, mas de apoio à transição moderada⁸¹.

A oposição à candidatura de Paulo Maluf, político paulista, dentro do próprio partido do governo, definiu-se sobretudo pelo conflito entre as bases políticas regionais internas ao PDS das regiões sudeste e nordeste. Com essa candidatura, foi ampliado significativamente o leque de adesões à fórmula de "conciliação nacional", preconizada pela *Aliança Democrática*, levando a que parte importante do PDS aderisse à candidatura Tancredo Neves.

O projeto do novo regime foi apresentado à cena pública com o lançamento da *Aliança Democrática*, através do manifesto "Compromisso com a Nação" em agosto de 1984. Nele ficava estabelecida a coalizão entre a Frente Liberal e o PMDB, refletida no teor moderado das mudanças políticas, e

⁸¹ Em janeiro de 1985 a Frente Liberal tornou-se oficialmente o Partido da Frente Liberal-PFL. Consultar Kinzo:1993, pp.45-48.

traduzida na candidatura oficial pelo PMDB de Tancredo Neves e de José Sarney, pela Frente Liberal, ex-presidente do PDS⁸².

O texto do referido manifesto deixa claro que os limites da mudança política estavam estabelecidos pela obtenção de confiança das forças dominantes do regime, e ilustra o processo de acomodação de interesses próprio às transições negociadas⁸³.

Com relação aos pontos políticos, tal acomodação está expressa pela propugnação de um pacto político "sem ressentimentos", e fundado na "conciliação entre a sociedade e o estado, entre o povo e o governo" (ver a reprodução do documento nos Anexos).

Quanto às principais reformas que seriam desenvolvidas com a transição, o manifesto deixa clara a dependência das propostas para com os dois processos centrais a serem conduzidos desde o início do novo regime, quais sejam:

-as ações voltadas à institucionalização democrática, nas quais destacam-se a convocação da Assembléia Constituinte, as eleições diretas em todos os níveis e a reforma eleitoral e partidária; e

⁸² O documento "Compromisso com a Nação" foi lançado em 7 de agosto de 1984 e teve como signatários pelo PMDB, Ulysses Guimarães, então presidente do partido, e Tancredo Neves, governador do estado de Minas Gerais, e pela Frente Liberal, Aureliano Chaves, então vice-presidente da República, e Marco Maciel, senador pelo estado de Pernambuco.

⁸³ Juan Carlos Torre, "América Latina, el gobierno de la democracia em tiempos difíciles", *Documentos*, Instituto de Estudos Avançados, SP, USP:1991.

-as ações em direção à estabilização econômica e às gestões de emergência para o combate contra a inflação, fome e desemprego. Os principais pontos do documento são:

- a) eleições diretas para todos os níveis;
- b) reestabelecimento das prerrogativas dos poderes legislativo e judiciário;
- c) convocação da Assembleia Constituinte em 1986;
- d) reforma da legislação eleitoral para formação de novos partidos;
- e) liberdade e autonomia sindicais;
- f) retomada do processo de desenvolvimento econômico;
- g) reforma tributária;
- h) fim da política de arrocho salarial.

Um segundo ponto para a compreensão da dimensão dos limites da transição é a análise do processo eleitoral presidencial de 1985.

A definição da regra eleitoral indireta concentrou a questão sucessória no âmbito do Congresso e entre os partidos envolvidos, à exceção dos partidos de esquerda, que mantiveram-se à margem das articulações políticas.

A delimitação da dinâmica eleitoral no âmbito do Congresso, como abrigo das principais articulações partidárias e as negociações políticas para o lançamento das candidaturas, teve um impacto decisivo sobre a organização do quadro partidário no período estudado.

A eleição presidencial foi realizada em 15 de janeiro, e ocorreram segundo processo indireto pelo Colégio Eleitoral composto pela totalidade do Congresso Nacional e mais 6 deputados estaduais indicados pela bancada majoritária de cada estado. Do total de 686 votos, Tancredo Neves foi eleito com 70%, ou seja, 480 votos (ver Quadro 1, Anexo).

É bastante clara a influência da lógica das eleições presidenciais indiretas e da coincidência entre as composições do Colégio Eleitoral e do Congresso nas articulações políticas ocorridas. Esta dinâmica definiu a negociação prévia da maioria partidária formada pelo PMDB e pelo PFL, que garantiu a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e compôs a equipe de governo.

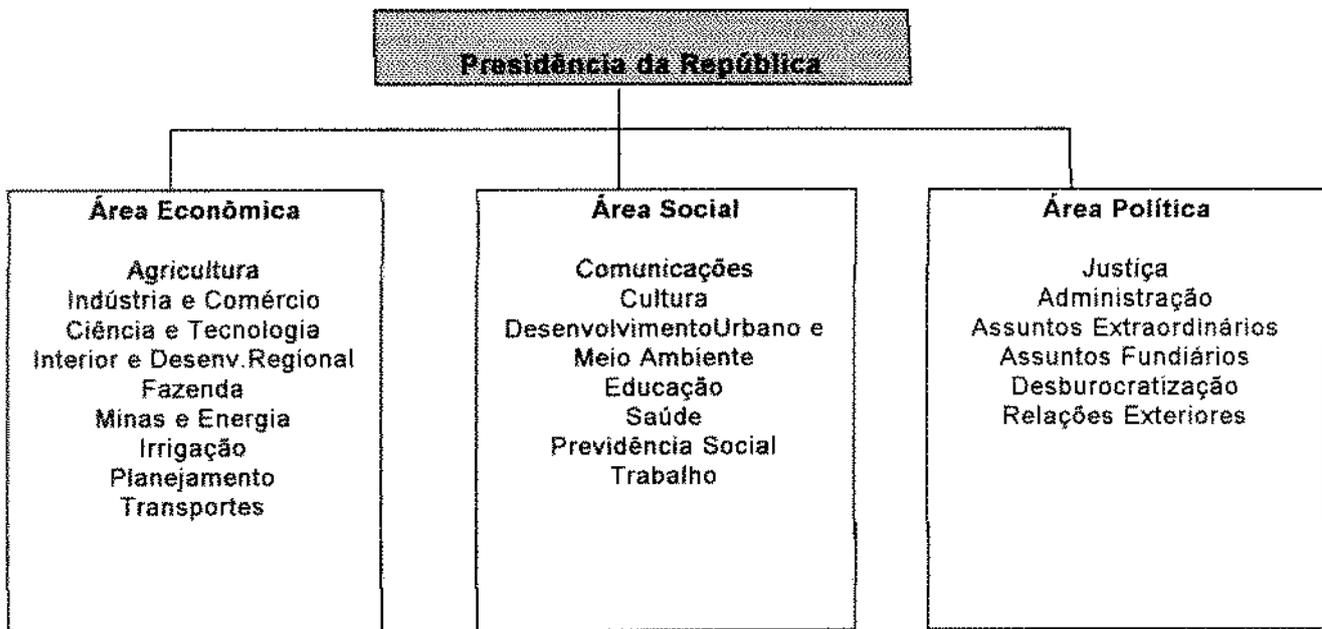
O predomínio da presença do PMDB e PFL nas equipes do governo federal é uma característica de todo o período pós-85. Apresento a seguir, inicialmente, a distribuição dos ministérios nesta primeira equipe.

2. A distribuição de ministérios

O primeiro aspecto característico da composição da equipe de governo de Tancredo Neves é seu caráter predominantemente político-partidário.

O conjunto dos ministérios traduz quase integralmente a coalizão PMDB-PFL, que ocupa 20 das 22 pastas titulares, através das quais o poder executivo foi organizado em 1985. Assim, o conjunto de ministérios é formado por 91% de nomeações partidárias-, com uma distribuição de 13 cargos(59%) destinados ao PMDB, 7(32%) ao PFL e apenas dois(9%) ocupados por nomes sem vinculação partidária (ver Tabela III-5,Introdução).

Organograma 5-1
Organização do Poder Executivo
Governo Tancredo Neves - Equipe Ministerial



Fonte: Dept. de Documentação/Presidência da República, Brasília.

Um importante indicador da capacidade de influência partidária na dinâmica governamental é a capacidade da composição de governo traduzir a maioria parlamentar no Congresso.

O cenário partidário no Congresso que abrigou as articulações político-partidárias para a sucessão presidencial, quanto a formação da equipe Tancredo Neves, foi o quadro de cinco partidos formado em 1979, adicionado em janeiro de 1985 do PFL. A coalizão PMDB-PFL representava no âmbito congressional, à época da formação da equipe de governo no início de 1985, 55.8% das

cadeiras parlamentares (306), especificamente 57% das cadeiras da Câmara de Deputados e 50.7% do Senado (ver Tabelas III-1 e III-2, Introdução).

Os dois partidos componentes do governo correspondiam à maioria da representação partidária com 5% ou mais das cadeiras da Câmara Federal na época da formação do governo, e o número de ministérios obtidos acompanhou essa representação:

Tabela 5-1

Participação na equipe Tancredo Neves por nº de ministérios, dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal

1985(*)		
	Câmara Federal	Ministérios
PMDB	42%	13
PFL	14.6%	7
Total	56.6%	20

(*)composição da CF em 28-2-85

Fonte:Lamounier e Meneguello:1986, p.126; Quadro 2

Diferentemente da composição dos governos estaduais, produzida pelas eleições diretas de 1982, a composição político-partidária que deu base à formação da primeira equipe de governo do período foi estabelecida ainda sob as bases do regime anterior, no qual um conjunto de regras eleitorais havia conformado o predomínio do então partido do governo -PDS- no Congresso⁸⁴.

⁸⁴ *A presença dos senadores "biônicos" com mandato até 1986 e as disposições eleitorais da lei nº7.015 de 1982 foram os principais condicionantes da composição predominante governista no Congresso. Quanto aos governos estaduais eleitos para o período 1982-*

Neste cenário, é possível identificar certo impacto do aspecto federativo da distribuição partidária na composição da equipe Tancredo Neves.

A Tabela 5-2 apresenta a distribuição regional da representação partidária na Câmara Federal em 1985. Nela destacam-se as representações do PMDB e PFL nas regiões sudeste e nordeste:

Tabela 5-2
Distribuição regional da representação partidária na Câmara Federal
Brasil -1985 (%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro -Oeste
Cadeiras na CF	11.0	32.0	33.0	17.0	7.0
PMDB	9.0	25.0	36.5	20.0	9.5
PFL	10.1	38.0	32.9	13.9	5.1
PDS	13.3	43.0	22.8	15.2	5.7
PDT			65.2	34.8	
PTB			100		
PT			100		

Fonte: Olavo Brasil de Lima Jr., *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*, RJ, Ed. Loyola:1991 e Wanderley Guilherme dos Santos, *Que Brasil é Este?*, RJ, IUPERJ/Vértice:1990.

1986 a distribuição partidária foi de 12 estados para o PDS, 9 para o PMDB e 1 para o PDT. Ver Lamounier:1985.

As regiões sudeste e nordeste concentram a maior força partidária-parlamentar do PMDB e do PFL, respectivamente, 61.5% e 70.9%, indicando o peso da organização dos partidos ali localizados.

Quanto ao peso dos estados, cabe ressaltar que o impacto das regiões sudeste e nordeste ocorre não apenas pela presença dos estados oposicionistas-peemedebistas com maior desenvolvimento econômico, notadamente São Paulo e Minas Gerais, mas também por estar concentrado na região sudeste um número considerável de lideranças políticas que conduziram as etapas iniciais da transição, inclusive os líderes signatários do documento de lançamento da *Aliança Democrática*: Tancredo Neves, governador de Minas Gerais pelo PMDB à época da formação da *Aliança Democrática*; Aureliano Chaves (MG), então vice-presidente da República; Ulysses Guimarães, presidente do PMDB originário de São Paulo, e pela região nordeste, Marco Maciel, senador pelo estado de Pernambuco.

O impacto desses elementos na equipe de governo parece claro: as regiões nordeste e sudeste somadas compõem 82% dos ministérios da equipe, distribuídos conforme mostra a Tabela 5-3:

Tabela 5-3
Distribuição regional e partidária do ministério Tancredo Neves
(n,%)

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Total
PMDB	1(5.0)	5(23.0)	2(9.0)	4(18.0)	1(5.0)	13(59.0)
PFL	-	4(18.0)	-	3(14.0)	-	7(32.0)
s/partido	-	-	-	2(9.0)	-	2(9.0)
total de ocupações partidárias						20(91.0)
total	1(5.0)	9(41.0)	2(9.0)	9(41.0)	1(5.0)	22

Fonte: Quadro 2

Quando analisada por áreas de atuação dos ministérios -áreas econômica, social e política-, a distribuição partidária da equipe de governo apresenta o predomínio do PMDB em cada uma delas, seguindo a distribuição global de pastas. Este é também o partido que detém os ministérios considerados mais relevantes: na área econômica, os ministérios da Agricultura, Interior e Planejamento; na área social, Previdência Social, Saúde e Trabalho, e na área política, as pastas de Justiça, Administração e Assuntos Fundiários.

Seguindo o impacto do peso partidário regional nessa distribuição por áreas de atuação, é a região sudeste que detém a maioria das pastas da área econômica, refletindo, em boa medida, a força parlamentar do PMDB da região.

No estudo do governo José Sarney, estas pastas consideradas relevantes devido à centralidade da política econômica na condução do governo, permanecerão com o PMDB, que ainda teria sua participação ampliada nas áreas econômica e social.

Em linhas gerais, estes indicadores permitem identificar certo grau de dependência do poder executivo com a composição de forças políticas regionais e congressuais para a elaboração da equipe de governo, uma vez que sua composição reflete parcialmente a distribuição político-partidária observada.

Também se destaca nessa primeira equipe de governo do período a manutenção de quadros componentes do regime anterior em postos-chave, como a nomeação de Aureliano Chaves, ex-vice-presidente da República, para o ministério de Minas e Energia, e a escolha de Francisco Dornelles, membro do governo Figueiredo (diretor da Receita Federal) e sobrinho de Tancredo Neves, para o ministério da Fazenda⁸⁵.

Com a morte Tancredo Neves sem que este tivesse tomado posse da Presidência da República, o curto período de duração dessa composição de governo -em que pese a herança política preservada pelo vice-presidente José Sarney- apenas possibilita identificar seu impacto sobre os partidos que a compuseram através da sua continuidade na equipe seguinte, analisada no Capítulo 6.

⁸⁵ *Salum, Graeff e Martins:1986.*

Capítulo 6. O governo José Sarney

Este capítulo analisa o período do governo Sarney, entre março de 1985 e dezembro de 1989.

Como foi indicado no capítulo anterior, a manutenção da herança política deixada por Tancredo Neves foi um dos principais traços do governo Sarney, e caracteriza o primeiro período de seu mandato.

Marcado por um início inesperado, com morte de Tancredo Neves, este é o único governo do período pós-85, dentro do período analisado, que completa o mandato original sem obstruções. Ele apresenta, portanto, um importante conjunto de indicações sobre o papel dos partidos na arena governamental, como por exemplo, o grau de coesão partidária da equipe de governo para todo o período.

A aplicação dos indicadores do modelo elaborado no estudo deste período é o que apresento a seguir.

1. a formação de governo

Como base para caracterizar o quadro de articulações políticas que marcaram a formação do governo Sarney, tomo o mesmo quadro que deu base à transição democrática e ao desenvolvimento da questão sucessória em 1985.

Com a posse da Presidência da República em 15 de março de 1985, por José Sarney, antecedendo em quase um mês a morte de Tancredo Neves ocorrida em 21 de abril, não foram alterados os acordos políticos expressos no documento da Aliança Democrática, tampouco a composição partidária do governo traduzida na coalizão PMDB-PFL.

Parece correto afirmar que na delicada conjuntura inicial do governo Sarney, teve predomínio a orientação pela preservação do pacto de transição, traduzido no primeiro momento de governo pela atenção sobre as reformas políticas já estabelecidas anteriormente no manifesto "Compromisso com a Nação". Nele estava afirmada como *"urgente a necessidade de proceder-se a organização institucional do país"*, ponto que resultou de forma imediata na ampla reforma da legislação eleitoral e partidária de maio de 1985.

Embora o estudo das várias conjunturas políticas que compuseram este período não seja objeto específico deste estudo, a análise do governo Sarney deixa claro que somente um ano após a posse do novo Presidente foi dada tonalidade própria à composição do governo, bem como à condução das medidas políticas e econômicas, da qual sobressai, como principal alteração, a reforma ministerial analisada no próximo item deste capítulo.

Nesse sentido, a conjuntura das reformas políticas voltadas para a institucionalização da arena representativa, definidas no ano de 1985, deve ser

considerada uma etapa componente do processo de formação do governo Sarney, e estabeleceu uma base necessária de sustentação e legitimação políticas deste governo.

De fato, algumas análises apontam na preservação das articulações das alianças políticas de Tancredo Neves uma indicação da falta de sustentação política pessoal do Presidente Sarney diante da Aliança Democrática, sobretudo devido à sua origem política (ex-Presidente do PDS, partido do regime militar)⁸⁶.

Assim, o cenário de institucionalização democrática teve início com a definição das medidas dirigidas ao âmbito da organização partidária e eleitoral. A Reforma de maio de 1985 estabeleceu os seguintes principais pontos:

- eleições diretas em dois turnos para Presidente da República;
- eleições diretas em 1985 para prefeitos de capitais estaduais, áreas de segurança e estâncias hidrominerais;
- liberdade de organização partidária, inclusive para os partidos comunistas;
- direito de voto aos analfabetos.

O primeiro ano do novo regime estabeleceu nas eleições para as capitais o primeiro momento amplo de avaliação popular da transição democrática. Os resultados eleitorais traduziram um apoio genérico ao PMDB - que elegeu 19 dos 24 prefeitos de capitais-, embora ali estivessem embutidas importantes divergências intra-partidárias, de natureza regional e ideológica, expressas através da eleição de lideranças locais, parte delas definidas à esquerda da configuração da Aliança Democrática. Neste quadro de resultados

⁸⁶ Sallum Jr., Graeff e Martins:1986; Brasília Sallum Jr., "Por quê não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira", in Lourdes Sola(org), *O Estado da Transição: política e economia na Nova República*, SP, Vértice:1988.

ocorreu a eleição de lideranças políticas externas à coalizão de governo, introduzindo uma quebra parcial da sustentação política previamente existente em alguns estados⁸⁷.

No entanto, fica claro que o período que antecede as mudanças específicas do governo Sarney, constitui o momento de construção das primeiras bases de legitimação do novo regime, durante o qual a etapa definitiva foi a convocação da Assembléia Constituinte em fevereiro de 1986.

Em resumo, a combinação entre a manutenção das articulações político-partidárias iniciais do período, traduzidas na coligação PMDB-PFL, e a definição das bases institucionais mínimas de legitimação do Presidente Sarney, compõe a dinâmica que caracterizou a etapa de formação do primeiro governo do período pós-85.

2. distribuição dos ministérios

São quatro os momentos que caracterizam a condução do governo Sarney no que respeita à composição das equipes de governo, quais sejam, o período inicial de manutenção da equipe de Tancredo Neves, a reforma ministerial de fevereiro de 1986, as reformas de 1987 e a reforma de 1989. O ponto que se destaca em todos eles é o *alto grau de coesão*, expresso na

⁸⁷ É exemplar o caso do município de São Paulo com a vitória de Jânio Quadros (PTB), dada a impossibilidade de reeleição de Mário Covas, prefeito nomeado do PMDB. Um dos pontos da reforma eleitoral foi a proibição da reeleição dos prefeitos nomeados pelos governadores eleitos em 1982.

manutenção da coalizão PMDB-PFL por todo o período de governo, em todas as trocas de ministérios ocorridas.

. o período inicial: março/85 - janeiro/86

Para o período inicial entre março de 1985 a janeiro de 1986, cabe apenas recolocar a manutenção da equipe de governo originalmente formada para o período Tancredo Neves como uma estratégia de sustentação política frente à delicada conjuntura provocada pela morte do Presidente eleito.

Os parâmetros que caracterizam esta primeira equipe foram já apresentados no capítulo anterior quando foi analisada a equipe Tancredo Neves, e podem ser resumidos pelos seguintes aspectos:

- a fiel tradução da Aliança Democrática através da coalizão PMDB-PFL;
- o caráter altamente político-partidário, expresso nos 91% de nomeações de lideranças ligadas aos dois partidos da coligação;
- sua representatividade com relação ao Congresso, no qual a força da coligação PMDB-PFL era equivalente a 55.8% das cadeiras parlamentares;
- a correspondência da composição da equipe de governo com a força da representação congressual regional da coligação PMDB-PFL, concentrada nas regiões nordeste e sudeste, e traduzida na concentração de 82% dos cargos ministeriais.

.a reforma de 86

O segundo momento deste período é marcado pela ampla reforma ministerial de fevereiro de 1986, e resulta de um claro movimento conduzido pelo poder executivo na direção do maior domínio sobre a equipe de governo.

Contudo, é importante destacar que *este movimento não extrapolou os limites das bases partidárias originais de sustentação do regime.*

Tais mudanças têm início com a substituição do ministro da Fazenda, em agosto de 1985, e pode ser compreendida como uma medida necessária para alterar a correlação de forças concorrentes entre o ministério da Fazenda e a Presidência, bem como para redefinir o eixo central da política econômica originalmente estabelecida por Tancredo Neves.

A concentração dos órgãos de execução e controle da política econômica no ministério da Fazenda desde o início deste período definiu este ministério como o mais central para a condução das metas políticas do governo, tornando-se portanto, fundamental para a construção das bases de liderança do Presidente.

A substituição do ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, um dos dois únicos membros da equipe sem vinculação partidária, por Dilson Funaro, empresário paulista, amigo pessoal do Presidente Sarney e vinculado ao PMDB, apontava na direção da reforma ministerial do ano seguinte, através da qual Sarney desligou-se da herança política de Tancredo. Neste caso específico, a relação de parentesco entre Dornelles e o ex-Presidente Tancredo Neves sugere a relação de lealdade como uma orientação para a garantia da implementação da política de governo. Mais importante ainda, a substituição do Ministro da Fazenda alterou a linha de condução política de caráter conservador com um base monetarista, representada nas ações de Francisco Dornelles, para uma linha de condução de caráter populista, de base heterodoxa, e que teve expressão inicial

no Plano Cruzado de fevereiro de 1986⁸⁸. Esta referência aos conteúdos diversos das políticas econômicas contribui para identificar o impacto da introdução do controle peemedebista sobre a pasta econômica.

A reforma de 1986 reorganizou o poder executivo quanto ao número de ministérios: foram extintos os quatro ministérios da área política introduzidos por Tancredo Neves, a saber, os ministérios da Administração, de Assuntos Fundiários, de Assuntos Extraordinários e da Desburocratização.

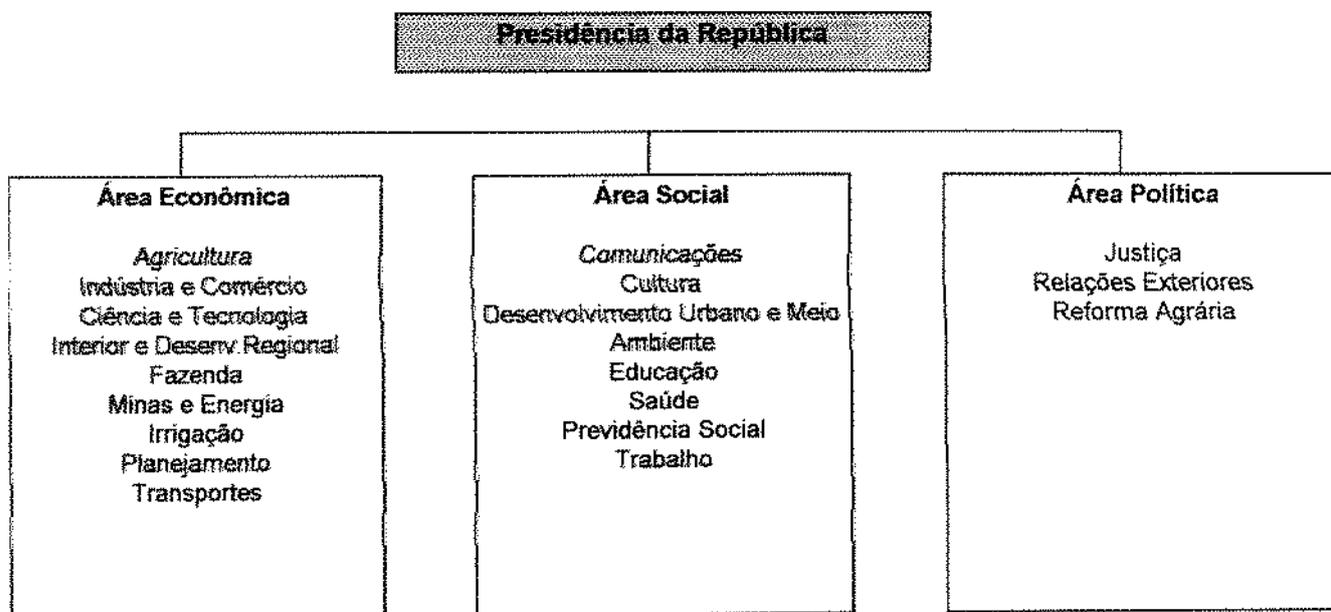
Dos 18 ministérios do novo organograma, a reforma de 86 alterou as ocupações de 10 pastas, a saber:

- .na área política: Justiça, Relações Exteriores;
- .na área econômica: Agricultura, Transportes, Indústria e Comércio;
- .na área social: Educação e Cultura, Saúde, Previdência, Cultura, Desenvolvimento Urbano (Quadro 3).

Ainda em 1986, com a extinção do Ministério de Assuntos Fundiários, foi introduzido no organograma o MIRAD-Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (agosto/86), incorporado a este novo organograma (19 ministérios).

⁸⁸ Sallum Jr:1988 e Luiz Carlos Bresser Pereira, *Economic Crisis & State Reform in Brazil. Toward a New Interpretation of Latin America*, Boulder, Lynne Rienner:1996.

Organograma 6-1
Organização do Poder Executivo
Governo José Sarney - Equipe ministerial
Reforma de 1986



Fonte: Quadro 3

Quatro aspectos podem ser destacados sobre esta nova equipe:

- .em primeiro lugar, a manutenção da composição definida nos limites da coalizão PMDB-PFL;
- .em segundo lugar, a quase totalidade de nomes de natureza partidária, apenas com a presença de uma indicação de natureza técnica;
- .em terceiro lugar, mesmo com a redução do organograma ministerial, a manutenção da distribuição de ministérios entre os dois partidos da coalizão PMDB-PFL, inclusive imprimindo na equipe econômica a coesão política, entendida como controle partidário, que a formação anterior não apresentava;

em quarto lugar, nenhuma das substituições partidárias ocorreu fora do partido que antes ocupava a pasta alterada. Nesta nova composição, a distribuição partidária global não se alterou significativamente, definindo 68% das pastas para o PMDB e 26% para o PFL.

Esta reforma ministerial ocorreu sob a base congressual do ano de 1985, também não alterando praticamente a relação de correspondência com a representação da coalizão PMDB-PFL no Congresso, por volta de 56% das cadeiras parlamentares (ver Tabelas III-1 e III-2).

Da mesma forma, ficou mantida a correspondência entre a composição partidária da equipe e a participação na Câmara de Deputados dos partidos com mais de 5% cadeiras, somando 57% das cadeiras:

Tabela 6-1
Participação na equipe Sarney, por nº de ministérios, dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal, após a reforma de 02/86

	02/86	
	Câmara Federal	Ministérios
PMDB	40%	13 (68%)
PFL	15%	5 (26%)
Total	55%	18(94%)

Fonte: Tabela III-1; Quadro 3

Quanto à distribuição regional, no novo ministério Sarney as regiões sudeste e sul ganharam maior peso, embora a nova composição não tenha

alterado o domínio global das regiões sudeste e nordeste, já presente na equipe anterior:

Tabela 6-2
Distribuição regional e partidária
do ministério Sarney, após a reforma de 02/86

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Total
PMDB	1(5%)	2(11%)	2(11%)	7(37%)	1(5%)	13(68.4%)
PFL	-	2(11%)	1(5%)	2(11%)	-	5(26.3%)
s/partido	-	1(5%)	-	-	-	1(5.3%)
total de ocupações partidárias						18(94.7%)
total	1(5%)	5(27%)	3(16%)	9(48%)	1(5%)	19

Fonte: Quadro 3

Com relação às áreas de atuação ministerial, as principais alterações ocorridas no organograma e na composição da equipe indicam uma atuação da Presidência no sentido de estabelecer um perfil político próprio para o governo, desvinculado da imagem constituída com Tancredo Neves. A redução dos ministérios da área política e a transferência da pasta da Fazenda para o PMDB convergem para a definição da política econômica -através do Plano Cruzado, anunciado logo em seguida à reforma- como o ponto de concentração do apoio político e de irradiação da legitimação do governo.

Não cabe neste item a análise dos fatores políticos e sócio-econômicos que, em boa parte, explicam os constrangimentos que conduziram

ao fracasso do Plano Cruzado, à sucessão de medidas econômicas e à definição do Plano Cruzado II logo após as eleições gerais de 1986. A bibliografia que analisa o desenvolvimento da política econômica aponta, na deterioração da situação econômica interna um componente potencial para a instabilidade do governo Sarney⁸⁹. Para este trabalho interessa apontar nessa situação, o principal fator para a alteração da equipe econômica através da reforma de abril de 1987.

Os resultados das eleições gerais de 1986, em boa medida influenciados pelo impacto positivo do Plano Cruzado⁹⁰, demonstraram com clareza *os rendimentos dos recursos políticos obtidos com a presença do PMDB nas principais pastas de condução da política econômica do governo federal*. O crescimento deste partido nas casas legislativas, bem como nos postos executivos estaduais são indicadores da capacidade de produção de recursos políticos através do controle ministerial.

O crescimento do PMDB no Congresso em 1986 pode ser observado nas Tabelas III-1 e III-2 (Parte III, Introdução). O partido obteve sozinho mais da metade da representação da Câmara dos Deputados (53.4%) com 260 cadeiras, através de um aumento de aproximadamente 30% em relação à sua representação no ano anterior. Para o Senado, o aumento foi ainda maior,

⁸⁹ Alkimar Moura, "Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor", in *Lamounier:1990*.; Lourdes Sola, "Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar", in *Sola(org):1988*.

⁹⁰ Maria Judith Muszynski, "Os Eleitores Paulistanos em 1986: a marca do oposicionismo", in *Maria Tereza Sadek (org), Eleições/1986, SP, Idesp/Vértice:1989*.

obtendo 61% da representação total com 44 cadeiras, através de um crescimento de 90% em relação à representação anterior.

O crescimento do PMDB também alterou significativamente a composição de forças político-partidárias nos estados da federação. Estas eleições conferiram um controle político absoluto à coalizão de governo PMDB-PFL, com um quase total controle do PMDB: o PMDB obteve os governos de 22 dos 23 estados, e o PFL, 1 governo estadual.

No âmbito do fortalecimento partidário, esses dados apontam para o impacto que a participação no governo produz sobre a arena eleitoral, e é diretamente identificado na obtenção do controle partidário de governos estaduais e o aumento da bancada no poder legislativo.

Esses dados também apontam para o fortalecimento do poder executivo, uma vez que a presença dos partidos da coalizão partidária federal em todos os estados confere um amplo campo de controle sobre a dinâmica de demandas políticas regionais e estaduais, canalizadas pelos governos e bancadas partidárias.

Pode-se sugerir que este cenário político de amplo controle da coalizão partidária governamental foi a condição necessária para que, mesmo frente à crise estabelecida pelo fracasso do Plano Cruzado, as modificações feitas na equipe de governo no decorrer do mandato Sarney ocorressem todas nos limites da coalizão PMDB-PFL.

As reformas de 1987

O ano de 1987 abrigou várias alterações na equipe ministerial, mas três delas são destacadas como as de maior implicação na composição do

governo: a alteração da equipe econômica realizada no mês de abril, a reforma de outubro, e a nova alteração da equipe econômica em dezembro.

Quatro aspectos caracterizam as alterações efetuadas ao longo desse ano:

- .a redução do organograma, com a extinção de um ministério e a alteração do nome de uma pasta;
- .a manutenção das indicações partidárias dentro da coalizão PMDB-PFL;
- .a manutenção da quase totalidade das substituições partidárias dentro do partido da ocupação anterior da pasta. Apenas um ministério foi deslocado do PMDB para o PFL;
- .a transformação das principais pastas ligadas à política econômica em pastas técnicas, com nomeações não-partidárias.

Em termos globais, as reformas de 87 confirmam a tese do alto grau de coesão partidária da equipe de governo, no que respeita à alocação e controle das pastas, e aponta a constituição de uma relação em que convivem o fortalecimento dos partidos com a autonomia potencial do poder executivo nessa área. Contudo, nas alterações na área econômica ocorridas em abril e dezembro desse ano, é necessário destacar a centralidade das intervenções do poder executivo nas substituições da equipe. Vejamos inicialmente, as características das mudanças ocorridas fora das pastas ligadas à política econômica:

-as alterações ocorreram nas sete seguintes pastas: Ministérios do Interior, da Reforma e Desenvolvimento Agrário; Educação e Cultura; Previdência e Assistência Social; Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Saúde.

-guase todas as alterações mantiveram-se dentro do mesmo partido, mas alguns aspectos ligados à influência regional devem ser destacados:

1) *há um pequeno reforço da representação do nordeste nesta composição*, através do deslocamento de 4 pastas das regiões sul e sudeste (Interior, Educação e Cultura, Previdência e Assistência Social, e Desenvolvimento Urbano-agora ampliado para Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente), equilibrando a preponderância da região sudeste definida pela reforma anterior (Tabela 6-2);

2) *a análise das alterações regionais permite sugerir a existência de uma dinâmica de compensações*, na alocação de pastas entre regiões, através do deslocamento de 2 pastas da região nordeste para a região sul (Ciência e Tecnologia, e Saúde);

3) a única nomeação com alteração de partido ocorreu no Ministério do Interior, no mês de abril (do PMDB para o PFL). Apesar disso, *a nova alteração ocorrida no mês de agosto deu-se dentro do próprio PFL*.

4) o único ministério da área política a sofrer alteração foi o da Reforma Agrária e Desenvolvimento, com duas substituições, em junho e setembro, respectivamente para as regiões nordeste e norte.

Quanto às pastas ligadas à política econômica, as alterações tiveram impacto significativo na natureza da equipe de governo, através da nova composição técnica das pastas envolvidas. As mudanças deram-se no Ministério da Fazenda e na Secretaria de Planejamento, órgãos centrais da política de estabilização conduzida por José Sarney, e refletiram diretamente o impacto da

ineficácia dos planos econômicos, inicialmente o Plano Cruzado, em seguida o Plano Cruzado II e finalmente, o Plano Bresser.

Tais mudanças ocorreram em períodos diferentes, no início e no final do ano de 1987, cada uma delas como reação ao fracasso do controle político destes ministérios. Assim, no mês de março, ocorreu a substituição do ministro da Secretaria de Planejamento, executor do Plano Cruzado e ligado ao PMDB, João Sayad, por Aníbal Teixeira de Souza, uma nomeação de caráter técnico, que retirava da pasta a influência e o controle político diretos do partido, uma estratégia clara da Presidência para recuperação do fortalecimento do poder executivo obtido durante o sucesso do Plano Cruzado.

Paralelamente, a substituição do ministro da Fazenda Dilson Funaro, ligado ao PMDB, por Luis Carlos Bresser Pereira, economista também ligado ao PMDB, ocorreu devido à intervenção direta do partido na disputa com a Presidência da República para a manutenção desta pasta⁹¹.

Após o desenvolvimento do Plano Bresser, outra experiência de choque heterodoxo também não bem sucedida, o governo Sarney estabeleceu um perfil técnico definitivo às pastas diretamente ligadas à elaboração e condução da política econômica, nomeando em dezembro daquele ano para o cargo de ministro da Fazenda um técnico de carreira pública, Mailson da Nóbrega, e em seguida, em janeiro de 1988, a nomeação de João Batista de Abreu para a pasta do Planejamento.

⁹¹ o conflito entre José Sarney e Ulisses Guimarães, Presidente do PMDB, desencadeado com a demissão de Dilson Funaro está mencionado em Paul Singer, "Intelectuais de Esquerda no Brasil: a experiência do poder" in *Sola(org):1988*.

Em linhas gerais, essas nomeações caracterizaram a mudança do governo na condução da política de estabilização, antes dotada de forte componente político, para uma conduta convencional conhecida como política do "feijão com arroz"⁹². Um ano depois, com esta mesma equipe de ministros, o governo fez nova tentativa de impacto sobre a situação econômica, com a edição do Plano Verão.

Tais nomeações de caráter técnico e o reperfilamento da condução da política econômica exemplificam o impacto da Presidência da República na composição da equipe de governo. Parece correto sugerir que a mudança de um controle político para um controle técnico sem vinculações partidárias, sobre as pastas centrais de sustentação política do governo advém da autonomia da Presidência sobre as áreas centrais de governo.

É nesse sentido que parte da bibliografia sobre o desenvolvimento dos planos econômicos no período pós-85 aponta o impacto da politização das decisões técnicas nesse processo, e que definiu na dinâmica do poder executivo um importante padrão de relações políticas antes desenvolvido nas instâncias representativas⁹³.

No início de 1988, após ter realizado alterações nas três áreas de atuação, o ministério Sarney manteve-se organizado em 19 pastas, distribuídas em 53% para o PMDB e 32% para o PFL, tal como apresentam a Tabela 6-3 e o organograma 6-2 abaixo:

⁹² *Sola:1988 e Moura:1990.*

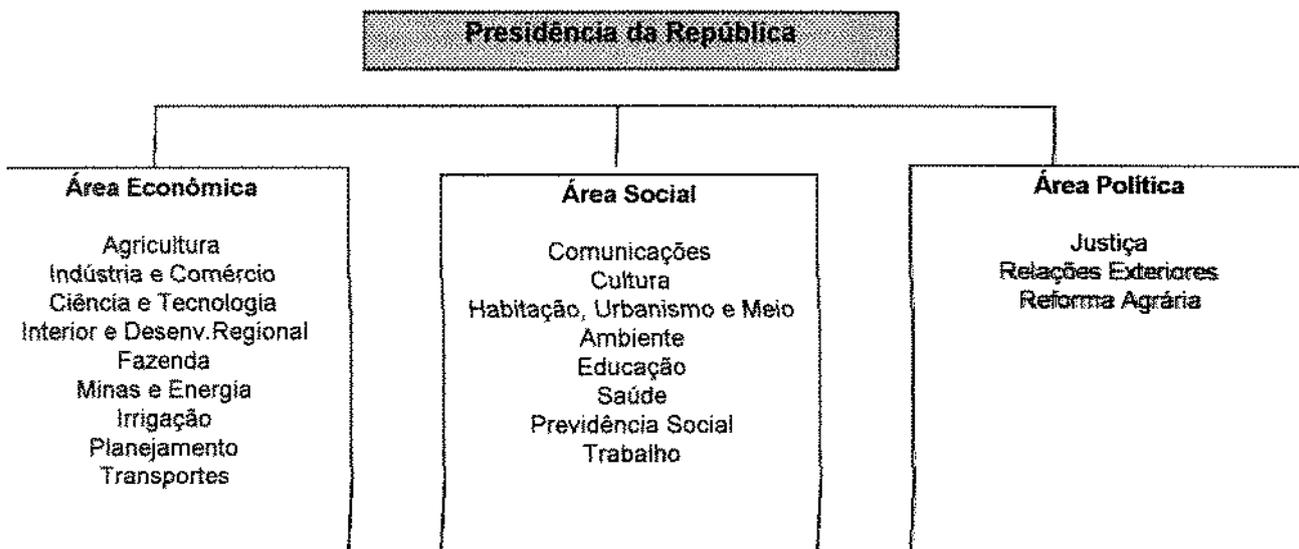
⁹³ *Sola:1988.*

Tabela 6-3
Distribuição partidária e regional do ministério Sarney,
após as reformas de 1987

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Total
PMDB	1(6%)	2(11%)	3(17%)	3(17%)	1(6%)	10(52.6%)
PFL	-	3(17%)	-	2(11%)	-	6(31.6%)
s/partido	-	1(6%)	-	2(11%)	-	3(15.8%)
total das ocupações partidárias						16(84.2%)
total	1(6%)	6(34%)	3(17%)	7(39%)	1(6%)	19

Fonte: *Quadro Geral dos Ministros Titulares do Governo Sarney*, Depto.de Documentação, Presidência da República.

Organograma 6-2
Organização do Poder Executivo
Governo José Sarney - Equipe ministerial
Reforma de 1987



Fonte: Quadro 3

a reforma de 1989

O último ano do governo Sarney realizou mudanças importantes na equipe ministerial, que alteraram o número e a natureza das nomeações efetuadas. Novamente, o aspecto de destaque desta reforma é a manutenção dos limites partidários dentro da coalizão PMDB-PFL, confirmando a força da Aliança Democrática na composição e condução deste primeiro governo de transição.

Com a reforma de 89 foram extintos três importantes ministérios da área social e política, houve a fusão de duas pastas da área econômica, e a equipe ministerial formada foi a de maior composição técnica de todo o período deste governo. Vejamos cada uma dessas modificações.

No início deste item 2 foi apontado que o governo Sarney realizou em cada um dos anos de mandato alguma modificação na equipe ministerial. Ainda em 1988 três alterações foram efetuadas:

- quanto ao organograma, ocorreu a extinção do ministério de Habitação e Urbanismo e a criação do ministério da Habitação e Bem-Estar Social, sem alterar a ocupação regional e partidária (PMDB/Nordeste);
- quanto à ocupação de pastas, ocorreram a transferência do ministério da Previdência e Assistência Social ocupado pelo PMDB da região sudeste para o PMDB da região norte, e apenas a substituição entre nomes do PMDB da região sudeste no ministério da Cultura.

A reforma de 89 foi de maior impacto, e alterou o organograma ministerial da seguinte forma:

- extinção dos ministérios sociais da Irrigação e do Bem-Estar Social;
- extinção do ministério político da Reforma e Desenvolvimento Agrário.

-a transformação do ministério econômico da Ciência e Tecnologia em Secretaria Especial, transferindo o status ministerial desta pasta para o ministério da Indústria e Comércio.

Quanto às ocupações das pastas, foram as seguintes as alterações:

- as transformações em pastas técnicas dos ministérios da Justiça, Saúde e Ciência e Tecnologia (este último, antes de ser redefinido como Secretaria);
- as alterações dentro do mesmo partido para os ministérios do Trabalho (PMDB) e de Minas e Energia (PFL);
- a única alteração partidária, embora dentro da coligação de governo, para o ministério da Educação e Cultura (do PMDB para o PFL).

Sobre o aspecto regional, frente ao quadro definido pelas reformas de 1987 destaca-se o fato de que em 1989 nenhum ministério foi alocado para a região sul, ficando mantida certa predominância da região sudeste sobre a região nordeste, as duas regiões mais beneficiadas durante todo o período de governo.

Quanto à natureza das nomeações, o perfil dos ministérios com a última reforma foi alterado significativamente com a definição das pastas de natureza técnica, sem controle partidário. A distribuição partidária e regional se verifica na Tabela 6-4:

Tabela 6-4
Distribuição partidária e regional do ministério Sarney,
após a reforma de 1989

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Total
PMDB	1(7%)	1(7%)	-	3(20%)	1(7%)	6(40%)
PFL	-	3(20%)	-	1(7%)	-	4(27%)
s/partido	-	1(7%)	-	4(27%)	-	5(33%)
total das ocupações partidárias						10(67%)
total	1(7%)	5(34%)	-	8(54%)	1(7%)	15

Fonte: *Quadro Geral dos Ministros Titulares do Governo Sarney*, Depto. de Documentação, Presidência da República.

Cabe ainda a referência à representação da coligação partidária do governo no Congresso Nacional neste período. Com os trabalhos desenvolvidos pela Assembléia Constituinte iniciada em 1987, a composição de forças partidárias no Congresso em 1989 foi significativamente alterada: a formação do PSDB em 1988, a partir de uma cisão interna ao PMDB⁹⁴ modificou a força parlamentar original da Aliança Democrática diante do conjunto de partidos representativos, mas não alterou a sua predominância, mantendo mais da metade das cadeiras do Congresso (53.4%)- ver Tabela III-3.

O organograma ministerial do período final do governo Sarney está exposto abaixo:

⁹⁴ *Kinzo:1993.*

Organograma 6-3
Organização do Poder Executivo
Governo José Sarney - Equipe ministerial
1989



Fonte: Quadro 3

Uma análise global da dinâmica de distribuição dos ministérios durante os quatro anos do governo Sarney revela alguns aspectos importantes quanto ao papel dos partidos na arena governamental.

Em primeiro lugar, é fundamental observar na manutenção da coalizão PMDB-PFL por todo o período de governo, não somente a preservação do pacto partidário de transição estabelecido pela Aliança Democrática, mas também a capacidade de controle político das duas agremiações na condução das políticas governamentais, e na capacidade de absorção das demandas e conflitos dirigidos ao poder executivo pelas várias forças políticas, inclusive de caráter regional.

Estes são fatores que definiram, em boa parte, o predomínio de nomeações de natureza partidária dentro do conjunto de alterações ministeriais deste período, e que representam 86% do total (Tabela 6-5).

Em segundo lugar, é importante observar na dinâmica de alterações intra-partidárias, ocorridas na quase totalidade das mudanças ministeriais realizadas, um significativo grau de coesão partidária da equipe de governo. Este aspecto é reforçado quando focado segundo o aspecto federativo: as transferências regionais -e não partidárias- das pastas indicam que esse foi o canal de expressão das divergências intra-partidárias existentes nas duas legendas. Além disso, demonstram a capacidade de influência sobre o poder executivo para sua absorção (ver Quadro 3).

De fato, este foi um período no qual a questão política federativa teve papel singular, pois o total controle dos governos estaduais pela coalizão PMDB-PFL, obtido nas eleições de 1986, conformou um cenário político no qual o padrão de relações entre os estados e a União pode ocorrer sem confrontos, nos limites da composição política do governo federal.

Pelo predomínio das alterações nas regiões sudeste e nordeste em todas as composições do período, é possível afirmar estarem ali os focos básicos das demandas partidárias regionais, sobretudo oriundos do PMDB⁹⁵.

Finalmente, é importante destacar que a coalizão PMDB-PFL responde durante todo o período de governo à maioria das forças congressuais, sugerindo uma dinâmica de fortalecimento nas duas arenas, representativa e governamental.

⁹⁵ É sabido que neste período a principal crise de convivência intra-partidária do PMDB culminou na criação do PSDB em 1987, resultado sobretudo dos trabalhos congressuais para elaboração da Constituição. Ver *Kinzo:1993*.

Tabela 6-5
Distribuição partidária e regional do ministério Sarney
para todo o período de governo (1985-1989)

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Total
PMDB	4(6%)	12(19%)	5(8%)	16(25%)	3(5%)	41(65%)
PFL	-	8(13%)	1(2%)	4(6%)	-	13(21%)
s/partido	-	1(2%)	-	8(13%)	-	9(14%)
total das ocupações partidárias						54(86%)
total	4(6%)	21(33%)	6(10%)	28(44%)	3(5%)	63

Fonte: Quadro 3

3. influência partidária nas políticas de governo

Para observar a arena governamental como um locus de fortalecimento partidário, o modelo de análise proposto buscou apreender em que medida ocorre o controle político-partidário das políticas de governo. Como apontado anteriormente no Capítulo 4, os ministérios da área econômica figuram para os partidos nesse período como um locus prioritário de controle político, dado o papel central que essas pastas ocupam no projeto de condução do regime por todos os governos do período pós-85.

Quando as características da distribuição dos ministérios do governo Sarney foram analisadas no item anterior, observamos que a dinâmica de indicações e alterações da equipe econômica expressou certa capacidade de

influência partidária na definição das intervenções políticas e nas suas formas de condução. A alteração do perfil substancialmente político-partidário da equipe econômica para um perfil técnico no final do período é uma indicação significativa do controle político partidário que competia, nesse caso, com a Presidência da República na busca de recuperação e sustentação políticas. Neste sentido, o uso exacerbado do recurso constitucional da "medida provisória" como um instrumento para agilizar a implementação de medidas para o controle inflacionário no período final do governo refletiu o enfraquecimento dessa relação entre poderes.

Cabe também observar como essa relação ocorreu para as outras áreas de atuação ministerial.

O Quadro 3 (Anexo) apresenta a composição ministerial das três áreas de atuação para todo o governo Sarney. Algumas características reafirmam conclusões já apontadas no item anterior, mas são importantes para destacar a capacidade de influência partidária:

-em primeiro lugar, a presença da coalizão PMDB-PFL no conjunto de pastas ministeriais indica a sua capacidade de adequação ao projeto de reformas definido pela Aliança Democrática. A coesão política da equipe de governo traduz um requisito básico para a implementação das medidas acordadas.

Para cada uma das áreas de atuação ministerial predominam de forma destacada as ocupações de caráter partidário: para a área econômica, 75% deram-se dentro da coalizão partidária, e 25% se caracterizaram sem vínculos com partidos; para a área social, 95% ocorreram dentro da coalizão PMDB-PFL, com apenas uma nomeação sem vínculo partidário; para a área política, 87% foram de caráter partidário.

-em segundo lugar, especificamente quanto à área econômica, as dificuldades observadas para a implementação dos planos de estabilização em momentos específicos sugerem a concorrência entre a influência partidária e a autonomia da Presidência na dinâmica de elaboração e implementação das medidas. Sob esse prisma pode ser observada a substituição de Francisco Dornelles por uma indicação claramente partidária logo no início do governo, bem como, ao contrário, a alteração de toda a equipe no final do período para uma composição técnica, sem vínculos partidários, ilustrando as dificuldades para uma articulação política de sustentação da autoridade presidencial frente ao fracasso da gestão da política econômica do governo.

-em terceiro lugar, é notável a manutenção do mesmo partido nas pastas onde ocorreram várias substituições no período. Esse aspecto aponta para dois fatores explicativos do domínio partidário: inicialmente, indica a presença de estruturas e quadros partidários especializados para a elaboração e implementação de políticas. Em segundo lugar, indica a influência do fator regional no controle partidário dos ministérios, no qual destaca-se a predominância da região sudeste, através do PMDB, nas pastas de atuação econômica: os ministérios da Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio, e Trabalho; e de atuação social: o ministério da Cultura.

Dentro do PFL, destaca-se o controle do nordeste nas pastas econômicas de Irrigação e Interior, e na área social, os ministérios das Comunicações e da Educação. Para a região sudeste, apenas destaca-se a pasta política das Relações Exteriores.

-finalmente, um dos indicadores da capacidade de influência dos partidos sobre a definição das políticas de governo, diz respeito à relação de correspondência observada entre a composição partidária governamental e a composição do Congresso Nacional⁹⁶. Os dados utilizados permitem apenas sugerir que a presença no governo de partidos com peso relevante no Congresso indica certa tendência à influência sobre o poder executivo. Nesse sentido, parece correto afirmar que a correspondência entre os poderes executivo e legislativo, e os limites ao grau de liberdade da Presidência sobre os partidos estiveram definidos, em boa parte, pelo peso da coalizão de governo no Congresso. Como vimos, a coalizão PMDB-PFL representou a maioria no Congresso para todo o período estudado: no período 1985-86, a coalizão representava 55.8% das cadeiras; em 1987, 78%, e em 1989, 54% do total das cadeiras. (ver Tabelas III-1 e III-2).

Este capítulo apresentou o conjunto de aspectos fundamentais que caracterizaram o papel dos partidos no governo Sarney. Destacam-se nesse conjunto:

1.o amplo domínio da coalizão PMDB-PFL -a Aliança Democrática-, na composição do governo federal em todo o período;

⁹⁶ *Esta relação não está apresentada aqui como um indicador da capacidade de negociação do poder executivo frente o Congresso, ou do próprio processo de tramitação de medidas ligadas às políticas governamentais. Para estudar este aspecto seria necessária uma análise das bases políticas congressuais da Presidência da República, aspecto não desenvolvido neste trabalho. Cabe mencionar, no entanto, que pesquisas aprofundadas sobre o comportamento do poder legislativo frente ao poder executivo no mesmo período aqui abordado apontam uma tendência cooperativa, que não obstaculiza as ações de governo. Figueiredo e Limongi:1994.*

2. um alto grau de coesão partidária do governo, traduzido na dinâmica de alterações intra-partidárias nas pastas ministeriais;
3. um alto grau de correspondência da representação da coalizão partidária no governo e no Congresso;
4. quanto aos ministérios da área econômica, que figuram como locus prioritário de controle dos partidos, a presença de uma dinâmica de indicações e alterações da equipe, que expressava certa capacidade de influência dos partidos na definição das intervenções políticas;
5. finalmente, a análise do desempenho dos partidos quanto à sua participação no governo permite indicar a arena governamental como geradora de recursos políticos para o desenvolvimento partidário.

Capítulo 7. O governo Fernando Collor

Este capítulo apresenta o desenvolvimento das relações entre os partidos políticos e o governo federal durante o período Collor, de março de 1990 a setembro de 1992.

Como é sabido, o curto período de tempo do governo Collor deveu-se à crise moral instalada com as denúncias de corrupção, e que culminaram no *impeachment* do Presidente da República em 29 de setembro de 1992. Esse período foi marcado por duas distintas formas de organização das relações entre os partidos e o poder executivo, e sua análise aponta na direção do argumento sobre a relevância dos partidos na arena governamental.

O ponto de destaque desse período é a inversão, no segundo ano de governo, do cenário apartidário imposto inicialmente pelo estilo populista do Presidente Collor. Através da análise das alterações na composição da equipe ministerial, indico que a participação dos partidos no governo exerceu papel fundamental na tentativa de formação da sustentação política ao poder executivo, sobretudo nas situações específicas de perda de popularidade produzidas pelo fracasso da gestão econômica e pelas denúncias de corrupção.

Vejamos como os indicadores do modelo de análise contribuem para essa análise.

1) a formação de governo

Alguns aspectos singulares compõem a conjuntura de formação do governo Collor. Em primeiro lugar, no que respeita à composição do sistema político, este governo inaugurou a fase de completa institucionalização democrática estabelecida pela nova Constituição.

Através de eleição direta -a primeira eleição presidencial direta do período democrático, após 29 anos- o Presidente Collor foi eleito no segundo turno eleitoral por uma pequena margem de votos contra seu adversário (diferença de 5.8% votos), sustentado por uma junção de forças políticas de perfil conservador, localizadas antes em candidaturas apresentadas no primeiro turno eleitoral, a saber, sobretudo, as candidaturas do PDS e do PFL (ver Quadro 1).

O novo governo alterou parcialmente o projeto inicial da transição democrática no que se refere à composição político-partidária. Através da sustentação pelo PRN-Partido da Renovação Nacional, uma legenda inócua organizada para acomodar a candidatura do Presidente eleito⁹⁷, já durante a campanha eleitoral do 2º turno ficara clara a polarização de forças políticas que conduziu Fernando Collor à Presidência. Mesmo com a presença de certo apoio político distribuído entre vários partidos, a sustentação política oficial do Presidente definiu-se nos limites à direita do espectro ideológico, onde se destacava o PFL, membro original da Aliança Democrática. Como veremos

⁹⁷ O PRN, Partido da Renovação Nacional, foi criado em fevereiro de 1989. Ver *KINZO:1993*.

adiante, a manutenção do PFL na equipe do novo governo de estilo claramente desvinculado dos partidos, ilustra o forte caráter governista desta agremiação.

A exposição dos mecanismos pelos quais o governo de 1989 foi formado, contribui para definir as bases da relação entre os poderes executivo e legislativo desse período.

A bibliografia que analisa a eleição presidencial de 1989 converge em apontar na campanha eleitoral e no estilo introduzido pela candidatura Collor, resumido na imagem de "caçador de marajás" e de oposição ao governo Sarney, os aspectos básicos explicativos do caráter plebiscitário daquele pleito, bem como da popularidade adquirida pelo Presidente eleito⁹⁸.

Para este trabalho, um aspecto importante a destacar é o caráter político singular adquirido pela eleição presidencial direta, que conferiu a essa mecânica de formação de governo uma legitimidade mística, fundada no apoio popular, e garantiu a Fernando Collor as bases necessárias para a introdução de um estilo presidencial exacerbado populista e personalista, que prescindiu dos partidos no primeiro momento⁹⁹.

⁹⁸ *Brasílio Sallum Jr, Eduardo Graeff e Elisabeth Gomes de Lima, "Eleições Presidenciais e a Crise do Sistema Partidário", in Revista LUA NOVA, n°20, maio/1990; José Álvaro Moisés, "Eleições, Participação e Cultura Política:mudanças e continuidades", in Revista LUA NOVA, n°22, dezembro/1990; e Bolívar Lamounier, Depois da Transição:Democracia e Eleições no Governo Collor, SP, Ed.Loyola:1991.*

⁹⁹ *Souza:1989.*

A eleição de Fernando Collor combinou três importantes aspectos da dinâmica de formação de governo de tipo presidencial: uma eleição direta, uma eleição de tipo 'solteira'¹⁰⁰, e a realização de segundo turno eleitoral.

O funcionamento desses mecanismos na produção da autoridade presidencial dotou o novo Presidente de forte autonomia para a condução inicial do governo, que pode ser observada em dois principais aspectos:

1. em primeiro lugar, frente à conjuntura de descontrole inflacionário e de crise de autoridade na qual o governo Sarney terminou, o governo Collor adotou uma postura fortemente intervencionista pela qual tomou medidas econômicas de impacto, traduzidas no Plano Collor 1¹⁰¹.
2. em segundo lugar, o governo caracterizou-se inicialmente por um significativo distanciamento entre os poderes legislativo e executivo, com um funcionamento regular à base do dispositivo da "medida provisória"¹⁰². Este perfil fortemente

¹⁰⁰ eleição realizada apenas para a composição de cargo executivo federal.

¹⁰¹ O Plano Collor caracterizou-se por uma firme determinação governamental na implementação de medidas de caráter intervencionista. Seu amplo escopo de ação determinou reformas importantes no âmbito do Estado, expressas na diminuição da estrutura do poder executivo, na política de demissão do funcionalismo público e numa campanha de privatização de empresas públicas. Quanto à política econômica, as medidas de grande impacto foram definidas pela reforma monetária, marcada pelo bloqueio de 70% dos ativos financeiros do setor privado e pelo retorno do "cruzeiro" como moeda nacional. Moura:1990; Alain Zantman, "Un nouveau plan de stabilisation...pour quoi faire?", in *Problèmes d'Amérique Latine*, n^o9, jan-mar, 1993, e Luciano Martins de Almeida, "Reform of Public Administration and Political Culture in Brazil: an overview", IDB Department of Operations, Washington, 1993, mimeo.

¹⁰² Lamounier:1991.

centralizado e não-partidário que moldou a arena governamental refletiu a debilidade do relacionamento entre os poderes empreendido por esse governo.

À semelhança de conjunturas observadas no período anterior de governo, também neste governo é bastante clara a relação de dependência entre a autoridade presidencial e o sucesso da gestão da política econômica.

2) a distribuição dos ministérios

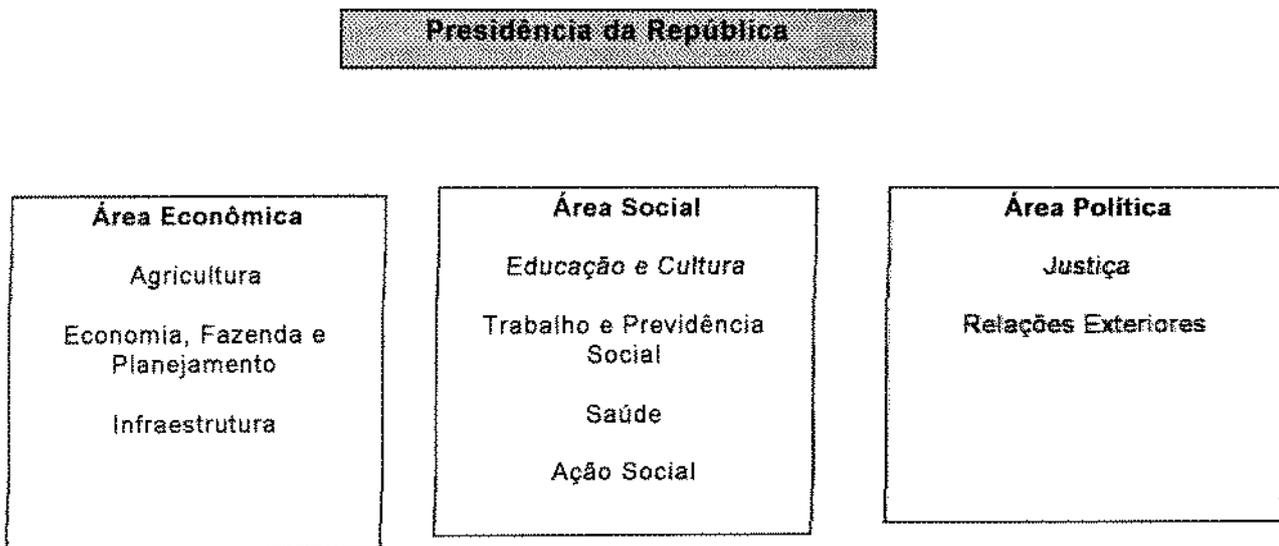
São duas as composições ministeriais que caracterizam a condução do governo Collor: a equipe que compõe o período inicial de governo entre os meses de março de 1990 e dezembro de 1991, e a equipe produzida pela reforma realizada entre os meses de janeiro e abril de 1992. As reformas na estrutura do poder executivo e as diferenças na composição política entre as duas equipes são os dois fatores de destaque dessas alterações.

. a composição inicial do governo Collor

O governo Collor introduziu alterações importantes na organização do poder executivo, através da forte centralização de funções e responsabilidades, expressa na redução do número de ministérios. O primeiro organograma do poder executivo, apresentado abaixo, expõe com clareza a distinção para com o período anterior: dos 15 ministérios existentes ao final do período Sarney, a redução foi feita para 9 pastas, definindo uma forte concentração sobretudo na

área social, reduzida de 8 para 4 pastas, assim como nas pastas diretamente vinculadas à política econômica (Quadro 4).

Organograma 7-1
Organização do Poder Executivo
Governo Fernando Collor- Equipe ministerial
1990



Fonte: Quadro 4

A redução ministerial e a singular composição predominantemente apartidária são as principais características introduzidas pelo Presidente Collor quanto à engenharia de condução do governo. Cinco aspectos se destacam na equipe ministerial dessa primeira composição:

a significativa presença de nomes técnicos, sem vinculação partidária, expressando com clareza a autonomia presidencial frente aos partidos políticos e ao poder legislativo;

- .entre a pequena participação partidária, a presença exclusiva de agremiações consideradas de direita -PDS e PFL-, alterando parcialmente a composição fundadora do período democrático;
- .a ausência na equipe ministerial de qualquer participação partidária vinculada ao PRN, partido do Presidente da República, confirmando a inocuidade da legenda. Apenas com as eleições de 1990 este partido adquiriu certa representatividade na Câmara dos Deputados (Tabela III-3);
- .as substituições ministeriais realizadas no período (6) não alteraram o domínio das ocupações ministeriais sem vínculos partidários.

Neste período, a alteração de maior importância deu-se no Ministério da Economia, após o fracasso do segundo plano econômico -o Plano Collor 2. A renúncia da ministra Zélia Cardoso de Mello e a substituição por Marcílio Marques Moreira, um diplomata de carreira, deu continuidade a uma tendência de ocupação não-partidária das pastas ligadas à política econômica, iniciada no final do governo Sarney.

Quanto à representatividade da equipe de governo no Congresso, a análise da composição ministerial do primeiro período do governo Collor mostra um significativo distanciamento do poder legislativo. A ampla coalizão de forças que deu base à vitória de Collor no segundo turno da eleição de 1989, não teve tradução correspondente na distribuição de ministérios, e o governo limitou-se à definição de apenas três ministérios partidários ao longo dos primeiros dois anos de mandato, contando, a rigor, com apenas aproximadamente 28% das cadeiras no Congresso.

Com poucas alterações, a equipe formada no início do governo em março de 1990 foi mantida até dezembro de 1991. A Tabela 7-1 apresenta a

composição das ocupações partidárias do ministério para o período 1990-1991, comparada à composição do Congresso em 1990 :

Tabela 7-1

Participação na primeira equipe Collor (03/1990-12/1991), por nº de ministérios, dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal.

	1990	
	CF	Ministérios
PFL	18.2%	2
PDS	6.5%	1
total	24.7%	3

Fonte: Tabela III-1 e Quadro 4

No que diz respeito à distribuição regional, o primeiro ministério Collor caracterizou-se por não seguir o peso regional observado no Congresso.

A composição partidária do governo estabeleceu-se sobre uma dinâmica de relacionamento entre a Presidência e os governos estaduais, e o mapeamento dos governos eleitos em 1990 definiu a participação do PFL como a principal força congressual de apoio às decisões do governo federal, sustentada na liderança do governador da Bahia, Antonio Carlos Magalhães.

Foram dois os principais mecanismos de criação de condições de sustentação política ao governo federal efetivado no ano de 1991:

. a "Frente de Governadores", com base nos estados da região centro-oeste, articulada pelo governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz (PTR) e apoiada por alguns governadores do PMDB;

. e a adesão ao programa de austeridade imposto pelo governo federal, que incluía uma política de condicionamento da renegociação da dívida pública dos estados considerados aliados¹⁰³.

Comparado à distribuição do controle regional anterior, há uma importante alteração na composição política da equipe. A Tabela 7-2 mostra a predominância apenas da região sudeste frente às outras regiões, estabelecida sem bases partidárias:

Tabela 7-2
Distribuição regional e partidária das ocupações do ministério Collor para o período 03/1990-12/1991

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Total
PFL	-	-	2 (13%)	-	-	2(13%)
PDS	1(6.5%)	-	-	-	-	1(6.5%)
s/partido	1(6.5%)	1(6.5%)	-	9(60%)	1(6.5%)	12(80%)
total das ocupações partidárias						3(20%)
Total	2(13%)	1(6.5%)	2(13%)	9(60%)	1(6.5%)	15

Fonte: *Quadro Geral de Ministros Titulares do Governo Collor*, Depto.de Documentação, Presidência da República.

A Tabela 7-2 mostra a pequena participação partidária na equipe de governo. Nesse sentido, parece correto afirmar a relação direta entre a

¹⁰³ *Jornal Folha de SPaulo*, 03-01-1991, p.A4; 22-01-1991, p.A5.

capacidade de manutenção do estilo a-partidário característico do primeiro período do governo Collor e a popularidade decorrente do sucesso temporário do primeiro Plano econômico -o Plano Collor 1, e em seguida, o Plano Collor 2 (janeiro de 1991).

Na mesma direção, o fracasso da política econômica parece explicar a busca de uma composição política para o apoio ao poder executivo ao final deste período. No entanto, tiveram peso ainda maior as denúncias de corrupção no alto escalão do governo, e que culminaram na antecipação da reforma ministerial, efetivada inicialmente pela troca do ministro do Trabalho -Antonio Rogério Magri- já em janeiro de 1992. Essas situações tiveram tradução na equipe ministerial. Vejamos as alterações introduzidas pela reforma de 1992.

a reforma de 1992

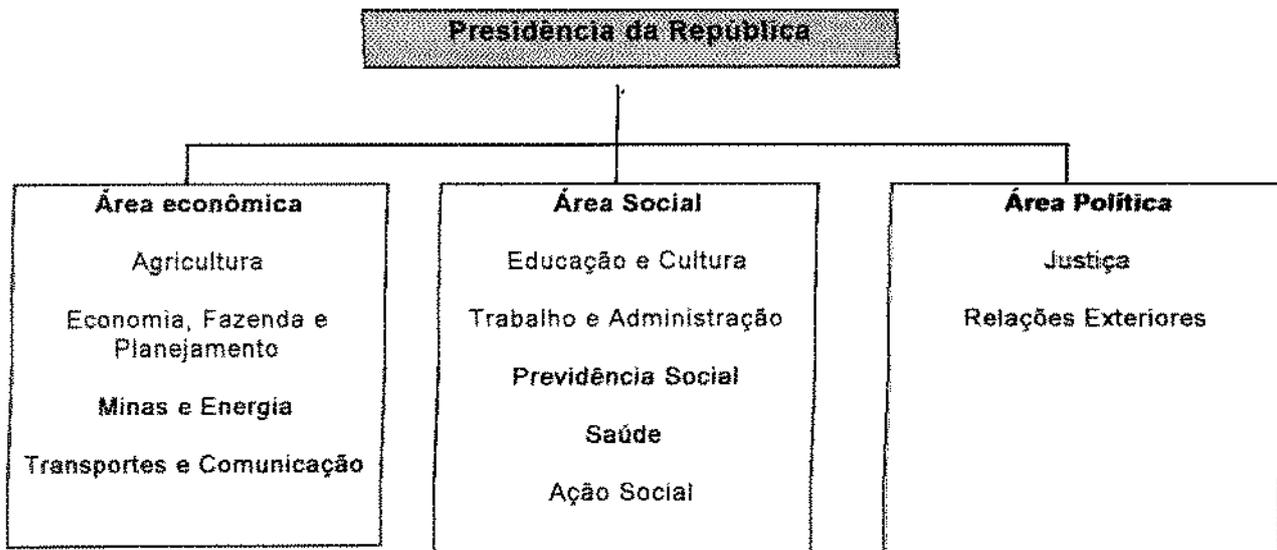
A análise da reforma ministerial de 1992 é fundamental ao argumento sobre a participação dos partidos na esfera de governo como um elemento de sustentação política. A conjuntura que antecede esta reforma abriga um conjunto de articulações comandadas pelo PFL -o partido de apoio ao governo com maior peso no Congresso e no conjunto dos governos estaduais- dirigidas para a redefinição da composição política do governo.

A nova coalizão governamental formada pelo apoio de PFL-PDS-PTB-PL-PRN-PDC acolheu todos os partidos de direita com alguma representação no Congresso, conferindo ao governo uma sustentação potencial da ordem de 47% das cadeiras parlamentares, além de ampliar o apoio dos governos estaduais (ver Tabelas III-1, III-2 e III-6).

Em linhas gerais, dois aspectos principais caracterizam a segunda equipe ministerial: a desconcentração de algumas pastas ministeriais com a formação de um novo organograma para o poder executivo, e a substancial inversão da composição da equipe quanto à sua natureza, neste segundo momento amplamente partidária.

Com relação ao organograma, a reforma de 92 alterou a composição de 9 para 11 ministérios: extinguiu o ministério concentrado da Infraestrutura, definindo as pastas de Minas e Energia, e dos Transportes e Comunicação, e desmembrou o Ministério do Trabalho e Previdência Social nas pastas de Trabalho e Administração, e da Previdência Social.

**Organograma 7-2:
Organização do Poder Executivo
Governo Fernando Collor - Equipe Ministerial
1992**



Fonte:Quadro 4

Quanto à composição das pastas, como afirmamos anteriormente, o novo ministério expressou uma alteração substancial na direção da busca de sustentação partidária. Houve uma inversão completa da composição anterior, definindo apenas 27% das ocupações sem vinculação partidária, e 73% com origem em partidos, sendo que praticamente todas as pastas sofreram alterações, preservando-se apenas a concentrada pasta da Economia.

As alterações ocorreram nas seguintes pastas:

.na área social, os ministérios da Educação e Cultura; Saúde; Trabalho e Previdência Social (através de desmembramento) e da Ação Social;

.na área econômica, o ministério da Agricultura e a redefinição da pasta de Infraestrutura (através de extinção e formação de dois novos ministérios);

.na área política não ocorreu alterações.

As características da nova equipe são as seguintes:

.os quatro novos ministérios, das Minas e Energia, Transportes e Comunicações, Trabalho e Administração, e Previdência Social, foram todos destinados a ocupações partidárias. Essa alteração reflete a introdução na arena governamental de uma dinâmica de concessão de controle partidário sobre pastas ministeriais como um mecanismo de obtenção de apoio no Congresso;

.quanto ao leque partidário, o novo ministério trouxe a ocupação de uma pasta vinculada ao PRN, partido do Presidente (antes inexistente), e incorporou o PL e o PTB, absorvendo quase a totalidade dos partidos de direita com representação no Congresso;

.dentre os partidos com participação no ministério, apenas o PL não possuía a representação mínima de 5% das cadeiras parlamentares na Câmara dos Deputados no período da reforma (Tabela III-3).

.na nova equipe de governo, o PDC aceitou ser membro da nova coalizão governamental, sem ser contemplado com uma pasta ministerial.

.com a inversão da natureza das pastas ministeriais, a nova equipe de governo foi composta de apenas 3 pastas sem controle partidário.

Conforme mostra a Tabela 7-3, com essa composição, a equipe de governo passou a possibilitar um apoio no Congresso da ordem de 47% das cadeiras:

Tabela 7-3

Distribuição partidária e representação no Congresso dos partidos com participação no segundo ministério Collor, após a reforma de 1992

	% Congresso	nº ministérios
PFL	17.5%	4(36%)
PDS	7.8%	1(9%)
PTB	7.4%	1(9%)
PL	2.4%	1(9%)
PRN	7.4%	1(9%)
PDC	4.5%	-
Total	47%	8

Fonte: Tabela III-1, Quadro 4

Quanto à distribuição regional, a nova equipe apresenta algumas alterações, e redefine a distribuição ministerial, dando peso às regiões sul e sudeste:

Tabela 7-4
Distribuição partidária e regional do ministério Collor,
após a reforma de 1992

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Total
PFL	-	2(18%)	2(18%)	-	-	4(36%)
PDS	-	-	1(9%)	-	-	1(9%)
PTB	-	-	1(9%)	-	-	1(9%)
PL	-	-	-	1(9%)	-	1(9%)
PRN	-	-	-	1(9%)	-	1(9%)
s/partido	-	-	-	3(27%)	-	3(27%)
total das ocupações partidárias						8(72.7%)
Total	-	2(18%)	4(36%)	5(45%)	-	11

Fonte: Quadro 4 e Quadro Geral de Ministros Titulares do Governo Collor, Depto. de Documentação, Presidência da República.

Já foram apontados anteriormente os constrangimentos impostos por este governo para o desenvolvimento de relações partidárias com o poder executivo. Somente com a definição da crise presidencial iniciada em 1992, baseada nas denúncias de corrupção, e que começaram a erodir a legitimidade política do governo, é que a Presidência da República buscou constituir certo apoio partidário no Congresso.

Mesmo identificando na nova composição partidária do governo, um poderoso instrumento de construção das relações de sustentação governamental no Congresso, a crise sobre a Presidência da República ultrapassou os limites do apoio congressual, e conduziu ao *impeachment* do Presidente Collor.

Tabela 7-5
Distribuição partidária e regional do ministério Collor
para todo o período de governo (03/90-10/92)

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Total
PFL	-	2(8%)	4(15%)	-	-	6(23%)
PDS	1(4%)	-	1(4%)	1(4%)	-	3(12%)
PTB	-	-	1(4%)	-	-	1(4%)
PRN	-	-	-	1(4%)	-	1(4%)
PL	-	-	-	1(4%)	-	1(4%)
s/partido	1(4%)	1(4%)	-	11(42%)	1(4%)	14(54%)
total de ocupações partidárias						12(46%)
Total	2(8%)	3(12%)	6(23%)	14(54%)	1(4%)	26

Fonte: Quadro 4

3. Influência partidária nas políticas de governo

O curto período de duração do governo Collor e o predomínio da natureza apartidária da primeira composição ministerial (1990-1991) possibilitam apenas uma avaliação parcial deste indicador.

Os dados do Quadro 4 (Anexo), sobre a composição ministerial das três áreas de atuação governamental, mostram com destaque o domínio de ocupações não-partidárias sobretudo para as pastas da área econômica, e para praticamente todo o período de governo. A reforma de 92 alterou

significativamente este cenário, mas parece correto sugerir que as novas indicações partidárias refletiram uma política de busca de alianças no Congresso, e não o reflexo da pressão partidária sobre o controle político das políticas governamentais. Ainda com relação à área econômica, este dado se reforça com a manutenção do formato do ministério da Economia, caracterizado pela concentração das principais pastas ligadas à política econômica, e pela ocupação definida fora do controle partidário.

Com relação à presença dos partidos, é claro o destaque ao PFL. Este partido figura na equipe de governo desde a composição inicial, e com a reforma de 92 ampliou o número de ocupações, absorvendo 23% do total para o período, todas ligadas à área social.

De fato, a força política do PFL dentro do Congresso e no conjunto dos governos estaduais nesse período permite considerar este partido a principal base de sustentação do governo Collor, mesmo não sendo a legenda do Presidente da República. O PFL também foi responsável pela articulação do apoio partidário no segundo momento do governo, garantindo na parcela partidária da equipe ministerial, a agregação de todas as agremiações de direita com representação no Congresso (ver Tabelas III-1 e III-2). Neste capítulo foram apresentados dois importantes aspectos sobre o papel dos partidos na arena governamental, e que contribuem significativamente para o argumento deste trabalho.

O primeiro deles diz respeito às imposições da dinâmica de governo e das relações entre os poderes legislativo e executivo componentes dessa relação sobre a capacidade de autonomia da Presidência . A alteração substantiva no

perfil apartidário da equipe governamental imposto inicialmente, para uma composição predominantemente partidária, sugere a presença de um grau considerável de importância dos partidos na garantia do funcionamento político.

O segundo elemento diz respeito à capacidade da arena governamental sobre o desenvolvimento partidário. Nessa direção, não apenas ressalta a reintrodução do controle partidário na equipe de governo, mas, em específico, destaca-se a presença constante do PFL nas composições ministeriais, indicando o estreito vínculo com a arena governamental.

Capítulo 8. O governo Itamar Franco

O governo Itamar Franco constituiu o segundo caso no período pós-85 de condução do governo federal pela Vice-Presidência da República.

A solução institucional e inédita do *impeachment* do Presidente Fernando Collor, em setembro de 1992, estabeleceu uma ampla coalizão entre partidos constituída para a sustentação política ao Vice-Presidente da República, através de uma ampla coalizão, pela qual buscou-se inicialmente reconstituir a correspondência necessária entre os poderes executivo e legislativo, fortemente minimizada pelo governo anterior.

Nessa direção, o destaque inicial da composição deste governo é a significativa ampliação do controle partidário na equipe ministerial. Em linhas gerais, estudo da organização do governo Itamar Franco e o domínio do PSDB na condução da política econômica, permitem apontar a vitória de Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda deste governo, como uma evidência da obtenção pelos partidos de recursos políticos através da participação na arena governamental.

1. a formação de governo

A crise política instalada com o *impeachment* do Presidente Collor foi o principal aspecto do processo de formação do governo Itamar Franco.

Considero o início da conjuntura de formação deste governo o mês de maio de 1992, quando houve a denúncia, através do irmão do então Presidente Collor, Pedro Collor de Mello, da existência de um esquema de corrupção e tráfico de influências coordenado pelo tesoureiro da campanha presidencial, Paulo César Farias. Para os objetivos deste capítulo, a referência a este episódio importa apenas para definir a situação de perda de credibilidade e de sustentação políticas que marcaram o processo de acusação e afastamento do Presidente, bem como para definir a figura da Vice-Presidência como condutora dos processos políticos subsequentes.

Embora este governo tenha sido instalado sob a determinação do Congresso Nacional, sua mecânica original de formação deste governo foi a mesma do ex-Presidente Collor, ocorrida por maioria de votos obtida em eleição direta, em segundo turno eleitoral. No entanto, parece correto afirmar que a sustentação do novo governo foi dada antes pela situação de cooperação partidária formada para manutenção da institucionalidade democrática, requerida pela conjuntura de crise, do que pela herança dos 35 milhões de votos que deram vitória a Fernando Collor em 1989.

Através da articulação de uma coalizão partidária ampla, tanto com relação ao peso no Congresso, quanto ao leque ideológico, o novo governo reconstituiu uma correspondência mínima necessária -entendida como mais de 50% das cadeiras do Congresso, observado entre os partidos com representação

igual ou maior que 5% na Câmara de Deputados, entre os poderes executivo e legislativo.

A coalizão inicial do governo Itamar traduziu a fórmula de cooperação partidária própria de cenários multipartidários, observada na busca da construção de apoio ou unidade em torno de questões¹⁰⁴. Nesse caso, a reconstituição do equilíbrio entre poderes e o preenchimento partidário da condução do governo - Itamar Franco não era filiado a qualquer partido - definiu uma composição política ampla: a coalizão PSDB-PFL-PMDB-PTB-PSB - abrangeu forças partidárias consideradas de esquerda, de centro e de direita, somando 58% das cadeiras do Congresso, e 53.2% entre os partidos governamentalmente relevantes (representação maior ou igual a 5% das cadeiras da CF).

O governo Itamar constituiu-se na segunda situação de posse do poder executivo pela Vice-Presidência no período pós-85, mas, à diferença do governo Sarney, e devido às condições específicas estabelecidas pela crise do governo Collor, este governo iniciou o mandato alterando a relação estabelecida anteriormente com as forças políticas, através da ampliação do papel dos partidos na arena de governo. Vejamos como se organizou a primeira equipe governamental deste período.

¹⁰⁴ *Budge & Keman:1990, pp.45-48. Sobre o reflexo dos acordos políticos nas equipes ministeriais, pp.81-85.*

2. a distribuição dos ministérios

O governo Itamar instalou-se com a aceitação da renúncia de toda a equipe ministerial do período anterior, e a primeira medida que orientou a composição do novo governo foi uma importante alteração do organograma do poder executivo. A nova composição alterada de 11 para 18 pastas foi mantida até o final do mandato, e sua principal orientação foi a desconcentração dos ministérios das áreas econômica e social. As principais alterações introduzidas no novo organograma foram:

-na área econômica,

.o desmembramento dos ministérios da Fazenda e do Planejamento (agrupados no Ministério da Economia durante o governo Collor);

.o desmembramento dos ministérios das Minas e Energia, e dos Transportes (agrupados no Ministério da Infraestrutura durante o governo Collor);

.a reintrodução do ministério da Ciência e Tecnologia (definido anteriormente como Secretaria)

.a definição do ministério da Integração Regional

-na área social,

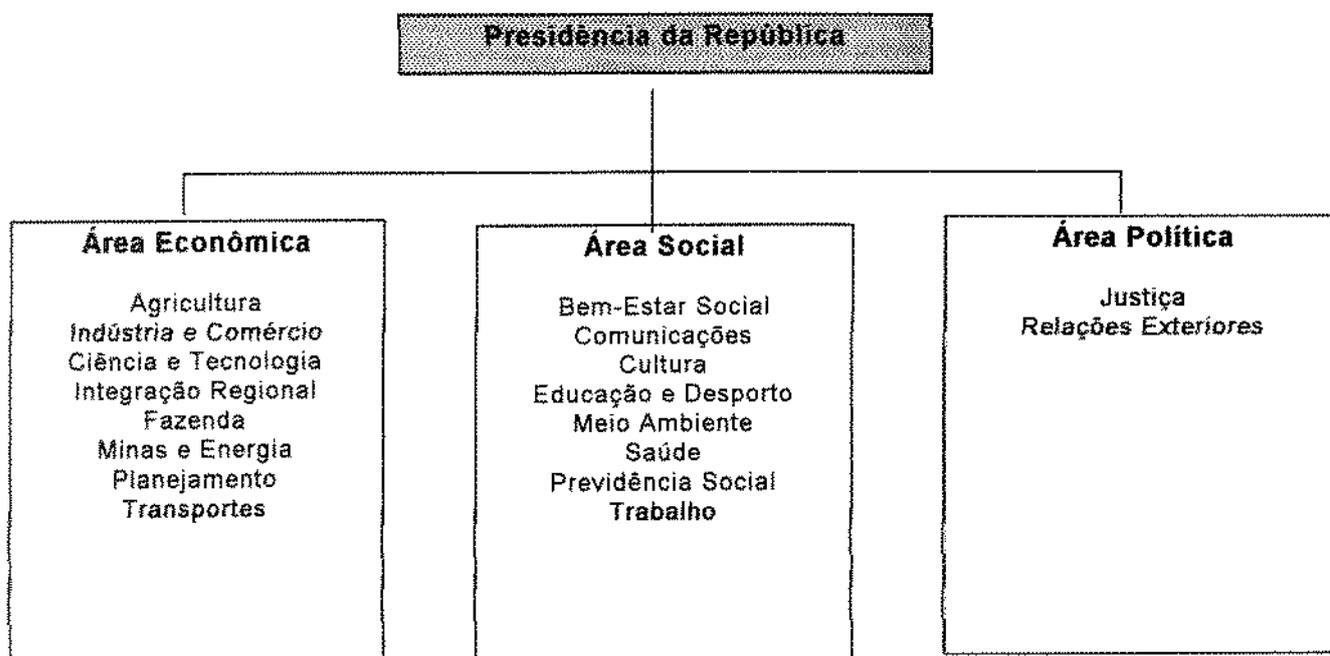
.o desmembramento do ministérios da Educação e Desporto e da Cultura (antes agrupados no governo Collor);

.a definição dos ministérios do Meio Ambiente e do Bem-Estar Social;

.a reintrodução do ministério das Comunicações;

-na área política não houve alterações.

Organograma 8-1
Organização do Poder Executivo
Governo Itamar Franco - Equipe Ministerial
outubro/92-dezembro/94



Fonte:Quadro 5

A composição inicial e as duas principais reformas da equipe ministerial do período Itamar, ocorridas em dezembro de 1993 e em abril de 1994, observadas à luz das relações entre os poderes legislativo e executivo no governo anterior, respondem à reconstrução da correspondência de representação entre o governo e o Congresso, minimizada no governo Collor.

Com destacar a primeira equipe de governo na qual constituiu-se um leque amplo de partidos, articulados em uma situação de cooperação imposta

pelo *impeachment* do Presidente¹⁰⁵. As três diferentes composições políticas organizadas neste período contemplam partidos governamentalmente relevantes; cada uma delas, contudo, tem características próprias quanto à distribuição do controle entre partidos e em relação à hierarquia de ações políticas definidas pela Presidência. Vejamos a composição de cada uma delas.

a equipe de outubro de 1992

A equipe ministerial formada em outubro de 1992 destaca-se por ser predominantemente partidária e por apresentar as seguintes principais características:

- quanto à composição partidária, a designação de 66% das pastas a um leque mais abrangente de legendas, no qual figuram partidos considerados de centro (PMDB, PSDB), de direita (PFL, PTB) e de esquerda (PSB)¹⁰⁶;
- destacam-se neste leque o retorno do PMDB com o maior número de ministérios -4-, e a manutenção do PFL, com 3 ministérios. No entanto, a presença combinada do PMDB e PFL não deve ser compreendida como a recuperação da antiga coalizão formadora da Aliança Democrática, inclusive

¹⁰⁵ “Alguém tem que perder”, entrevista de Tasso Jereissati (PSDB) a Álvaro Comin e Carlos Alberto Novaes, *Novos Estudos Cebrap*, n°36, julho 1993.

¹⁰⁶ A título de informação, a amplitude ideológica que Itamar Franco buscou conferir à sua equipe de governo também incluiu o PT, o mais forte partido de esquerda, através da ocupação da Secretaria da Administração, onde permaneceu no governo até o final de 1993. Não incluímos este dado no conjunto da equipe de governo por não tratar-se de um ministério titular.

porque o PMDB apresentava nesse momento um perfil político significativamente alterado devido à formação do PSDB em 1988.

-especificamente com relação à área econômica, dois pontos se destacam:

.a indicação de um nome ligado ao PFL para o ministério da Fazenda rompeu a tendência observada desde o início do período pós-85 em direcionar o controle partidário desta pasta ao PMDB. É importante observar que até este governo, todas as nomeações partidárias para as pastas ligadas à política econômica foram pemedebistas, e só alternaram com nomeações de natureza técnica.

.a nomeação para o ministério do Planejamento do economista Paulo Haddad, de Minas Gerais, estado de origem do Presidente, sugerindo a influência da Presidência na definição desta pasta;

-com relação às ocupações sem controle partidário, destacam-se os ministérios da área social.

A correspondência entre governo e Congresso alcançou 58% das cadeiras parlamentares (Tabelas III-1 e III-2), e a representação na Câmara Federal está apresentada na tabela abaixo:

Tabela 8-1

Participação na primeira equipe Itamar, por nº de ministérios, dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal

	1991(*)	
	Câmara Federal(%)	Nº ministérios
PMDB	21.5	4
PFL	17.3	3
PSDB	7.4	3
PTB	7.0	1
total	53.2	11

(*) ano de referência básica da composição da CF à época da formação do ministério
 Fonte: Tabela III-1, Quadro 5

Quanto à distribuição regional, a Tabela 8-2 aponta para uma tendência ao retorno da composição observada nas equipes de governo de Tancredo Neves e José Sarney, onde há o prodomínio das regiões nordeste e sudeste, e, neste caso, a clara superioridade da região sudeste, com 50% das indicações.

Tabela 8-2
Distribuição partidária-regional do primeiro ministério Itamar Franco,
outubro de 1992

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Total
PMDB	1(5.6%)	-	1(5.6%)	1(5.6%)	1(5.6%)	4(22.2%)
PFL	-	3(16.7%)	-	-	-	3(16.7%)
PSDB	-	1(5.6%)	-	2(11.0%)	-	3(16.7%)
PTB	-	-	1(5.6%)	-	-	1(5.6%)
PSB	-	-	-	1(5.6%)	-	1(5.6%)
s/partido	-	-	-	5(27.8%)	1(5.6%)	6(33.3%)
total de ministérios partidários						12(66.6%)
Total	1(5.6%)	4(22.2%)	2(11.0%)	9(50.0%)	2(11.0%)	18(100%)

Fonte: *Quadro Geral dos Ministros Titulares do Governo Itamar Franco*, Depto. de Documentação, Presidência da República.

Com esta nova coalizão partidária, o governo federal conseguiu também ampliar sua potencial sustentação política através do apoio de 19 dos 27 governos estaduais eleitos em 1990 pelo PMDB, PFL, PSDB e PTB, e que perfaziam 70% dos estados (Tabela III-6).

As reformas de 1993

O ano de 1993 abrigou várias alterações na equipe ministerial, mas três delas devem ser destacadas pelas implicações substantivas na composição do governo: as alterações na equipe econômica realizadas de janeiro a maio; a alteração no ministério da Saúde em agosto, marcando a saída do PSB da equipe de governo, e a reforma ministerial do mês de dezembro.

Em linhas gerais, dois principais aspectos resultam do conjunto de alterações ocorridas ao longo desse ano:

- a redução do leque de apoio partidário quanto ao aspecto ideológico, com a troca do único partido considerado de esquerda - o PSB-, pela introdução de uma agremiação considerada de direita - o PP;
- a inversão do perfil partidário inicial do governo, através da redução numérica da participação dos partidos.

Vejamos, inicialmente, as características das alterações ligadas às pastas econômicas. Parece correto afirmar que o governo Itamar acompanhou a orientação política observada nos governos do período pós-85, no que respeita à centralidade da política de estabilização econômica. As mudanças nos ministérios da Fazenda e do Planejamento ocorridas entre janeiro e maio desse ano traduzem as ações da Presidência na definição desta política, tal como mostram as ocupações alternadas para a ocupação da pasta da Fazenda entre o PFL e a presença de Paulo Haddad, *até a transferência do controle partidário desta pasta para o PSDB, no mês de maio*.

Para a pasta do Planejamento, todas as alterações ocorridas durante o ano de 1993 foram de natureza técnica. No mês de maio, definiu-se tanto para o ministério do Planejamento, quanto da Fazenda, a composição que implantou e

acompanhou a política econômica do governo Itamar Franco até março de 1994. Por esta alteração deu-se a incorporação do senador Fernando Henrique Cardoso à equipe econômica, na pasta da Fazenda, e de Alexis Stepanenko, técnico indicado para o ministério do Planejamento, ambos oriundos de São Paulo (ver Quadro 5, Anexo). O domínio do PSDB nas pastas ligadas à política econômica a partir de 1993 até o final do governo corrobora a afirmação de que o governo Itamar rompeu com a tendência de ocupação destas pastas pelo PMDB, observada nas várias equipes ministeriais a partir de 1985. Essa ruptura fica clara com as substituições pemedebistas em outros cargos da área econômica.

As alterações referentes à pasta da Agricultura merecem destaque:

-em primeiro lugar, a permanente ocupação da pasta da Agricultura pelo PMDB (Quadro 5, Anexo) e as articulações do partido para a manutenção desta pasta sob seu controle, revelam este ministério um “território” do partido, entendido como um espaço da burocracia pública no qual o controle de um determinado partido é capaz de resisitir às pressões e demandas inter-partidárias colocadas ao poder executivo, e capaz de absorver divergências e demandas intra-partidárias.

-em segundo lugar, conforme revelam as alterações ocorridas no ministério da Agricultura nos meses de maio, junho e agosto, mantidas dentro do PMDB, dois elementos relacionados à variável federativa que exercem influência na dinâmica interna do partido tiveram impacto direto na composição do governo:

a) *o peso da questão regional nas nomeações partidárias da equipe governamental.* O descontentamento da maior parte do PMDB com a indicação de um nome do partido do Distrito Federal para a pasta da Agricultura resultou

na sua substituição por um nome oriundo de um estado de maior peso dentro do partido, como também na federação. Nesse caso, resultou em um nome indicado pelo governo de São Paulo.

b) a primazia da condição de componente do governo federal sobre as divergências internas partidárias de origem regional. Esse aspecto ficou evidente através da manutenção da pasta da Agricultura dentro do PMDB, mesmo depois da crise entre o governo pemedebista de São Paulo e o governo federal. A permanência do partido na equipe ministerial refletiu uma decisão interna do partido de nível nacional de apoio ao governo federal¹⁰⁷.

As alterações ocorridas nos ministérios da área social contribuíram da mesma forma para redefinir o perfil desta equipe de governo:

-a redefinição do Ministério do Meio Ambiente para Meio Ambiente e Amazônia Legal;

-a saída do PSB da equipe ministerial. Essa foi a alteração de maior impacto na composição do perfil governamental, e ocorreu com a ruptura entre o governo e o PSB, que ocupava a pasta da Saúde, resultante de posições contrárias quanto à política salarial governamental. A saída do PSB da equipe de governo, presente

¹⁰⁷ *Em setembro de 1993 o governador de São Paulo, Luis Antonio Fleury Fº, do PMDB, rompeu com o governo federal por ocasião da demissão de um membro do PMDB paulista da Presidência do BNDES-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Parece correto sugerir que essa medida corroborava a tendência ao afastamento do PMDB da área mais estreitamente vinculada à política econômica, como foi apontado anteriormente com relação aos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Apesar da ruptura do governo paulista com o governo federal, no mesmo mês o Conselho Nacional do PMDB decidiu em reunião a manutenção do apoio ao governo Itamar Franco. (Jornal O Estado de S.Paulo, 28-08-93, p.A8 e 17-09-93, p.A3; Jornal Folha de S.Paulo, 12-09-93, p.A4).*

desde a posse de Itamar Franco, alterou a opção inicial deste governo em ampliar sua base partidária no Congresso com agremiações de esquerda, tendo passado agora, com a substituição do PSB pelo PP, à opção pela ampliação com os partidos de direita.

-a alteração da ocupação do ministério da Cultura, que foi mantida sem vinculação partidária.

Com a nova composição partidária ministerial, o governo ampliou suas bases de apoio para 61% das cadeiras parlamentares distribuídas entre o PMDB, PFL, PSDB, PTB e PP (Tabelas III-1 e III-2), e para 58.6% das cadeiras dos partidos com representação de ao menos 5% na Câmara dos Deputados:

Tabela 8-3

Participação na equipe Itamar de outubro de 1993, por nº de ministérios, dos partidos com representação de ao menos 5% das cadeiras parlamentares na Câmara Federal

	Câmara Federal	Ministérios
PMDB	20.0%	3
PFL	15.9%	2
PSDB	8.7%	3
PTB	6.2%	1
PP	7.8%	1
Total	58.6%	10

Fonte: Tabela III-1, e *Quadro Geral dos Ministros Titulares do Governo Itamar Franco*, Depto. de Documentação, Presidência da República.

Os dados do aumento da representação no Congresso são importantes para dimensionar o apoio potencial ao governo tanto para a implementação do Plano Econômico apresentado pelo ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, quanto para as negociações prevista nos trabalhos da Revisão Constitucional, ambas as situações ocorridas nesse período.

Das alterações ministeriais realizadas no decorrer do ano de 1993, resta apenas mencionar a alteração na área política do ministério das Relações Exteriores, ocupado anteriormente pelo senador paulista pelo PSDB, Fernando Henrique Cardoso, remanejado para a pasta da Fazenda. Este ministério foi substituído por uma ocupação sem vinculação partidária (Quadro 5, Anexo).

Tanto as alterações ministeriais analisadas acima, quanto as alterações introduzidas pela reforma de dezembro de 93 não modificaram significativamente a composição regional da equipe de governo. Esta última onda de modificações, contudo, alterou substancialmente a natureza partidária da equipe ministerial. É o que apresento a seguir.

a reforma de dezembro de 1993

A reforma ministerial de dezembro foi basicamente estimulada pela saída de políticos intencionados em concorrer a cargos nas eleições gerais de 1994, e promoveu alterações importantes na equipe de governo. Dois aspectos caracterizam a nova equipe:

-a ocorrência de três substituições partidárias, duas delas com alterações de partido;

-a ocorrência de um número substancial de substituições partidárias por nomes sem vinculação com partidos, de natureza técnica, invertendo o perfil fortemente político-partidário da primeira equipe ministerial deste governo.

As substituições partidárias afetaram três ministérios da área econômica:

- o Ministério da Agricultura, que foi mantido dentro do PMDB;
- o Ministério da Indústria e Comércio, que substituiu o controle do PTB pelo PFL;
- o Ministério da Integração Regional, que substituiu o controle do PFL pelo PMDB.

Quanto às alterações de natureza técnica, foram afetados 6 ministérios:

- na área econômica, os ministérios das Minas e Energia, e dos Transportes, dos quais perderam controle, respectivamente, o PSDB e o PMDB;
- na área social, os ministérios que perderam controle partidário foram: Bem-Estar Social, Comunicações e Previdência Social, ocupados respectivamente pelo PSDB, PFL e PMDB;
- ainda na área social, houve a substituição do ocupante do Ministério da Cultura, sem alterar o perfil sem vinculação partidária.

Como mostra a Tabela 8-4, pode-se verificar, de fato, que houve uma inversão do perfil ministerial de outubro do mesmo ano, dois meses antes das alterações, sendo agora definindo por uma composição predominantemente técnica, com pequeno controle dos partidos que conferiam sustentação ao governo no Congresso. Uma vez que desde o início da implantação do Plano FHC a política econômica foi estabelecida como prioridade do governo federal, pode-se sugerir que a forte diminuição da presença partidária na equipe

ministerial foi um dispositivo utilizado visando a redução das demandas por recursos em geral, oriundas dos governos estaduais e dos partidos, e que têm no controle ministerial partidário um poderoso canal de influência sobre a dinâmica de governo.

Quanto à distribuição regional, a reforma não alterou o domínio das representações das regiões sudeste e nordeste, mas acentuou significativamente o peso isolado da região sudeste:

Tabela 8-4
Distribuição partidária e regional da equipe Itamar Franco,
após a reforma de dezembro de 93

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Total
PMDB	-	1(5.6%)	1(5.6%)	-	-	2(11%)
PFL	-	-	-	1(5.6%)	-	1(5.6%)
PSDB	-	-	-	1(5.6%)	-	1(5.6%)
PP	-	-	-	-	1(5.6%)	1(5.6%)
s/partido	-	2(11%)	-	9(50%)	1(5.6%)	13 *(72.2%)
total de ministérios partidários						5(27.8%)
Total	-	3(16.7%)	1(5.6%)	11(61%)	2(11%)	18

(*) não há informação de região para um ministério
 Fonte: Quadro Geral dos Ministros Titulares do Governo Itamar Franco, Depto.de Documentação, Presidência da República.

.a reforma ministerial de abril de 94

As alterações realizadas em abril do último ano de governo mantiveram como característica básica da equipe ministerial o predomínio de ocupações técnicas, sem vínculo com partidos.

Contudo, para as pastas vinculadas à política econômica, a introdução do controle partidário nessa área permite sugerir a prioridade do governo na garantia da implementação do plano econômico.

- alterações na área econômica,

.as principais alterações ocorreram nos ministérios da Fazenda e do Planejamento:

.inicialmente, a introdução do controle do PSDB no ministério do Planejamento, alterando a ocupação técnica anterior;

.em seguida, a substituição do ministro da Fazenda, Fernando H.Cardoso (PSDB), de forma a possibilitar sua candidatura à Presidência da República. Foi substituído inicialmente pelo embaixador Rubens Ricupero, até então ocupando a pasta do Ministério do Meio Ambiente. Em setembro, pouco antes da eleição, nova substituição na pasta da Fazenda reintroduziu o controle do PSDB no ministério¹⁰⁸;

.as substituições dos ministros dos Transportes e das Minas e Energia, por alterações de natureza técnica;

¹⁰⁸ *durante entrevista a uma emissora de televisão, no mês de setembro, o então ministro da Fazenda Rubens Ricupero sugeriu ao jornalista num comentário "em off", que se desenvolvia uma estratégia de administração eleitoral do Plano Econômico Real para beneficiar a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, candidato do governo. A captação deste comentário por uma antena parabólica e sua divulgação levou à substituição do ministro. Este episódio ficou conhecido como "o caso da parabólica".*

-na área social,

.as substituições dos ministros do Meio-Ambiente (remanejado para a pasta da Fazenda) e do Trabalho, por ocupações de natureza técnica;

-na área política,

.a substituição do ministro da Justiça, por uma ocupação também de perfil técnico.

O ministério final do período Itamar Franco apresentava um perfil pouco modificado com relação à reforma realizada um ano antes, tanto quanto à natureza das ocupações, quanto à sua distribuição regional. Neste quadro, destaca-se a composição final dos ministérios ligados à política econômica, da Fazenda e do Planejamento, ambos com o PSDB, expressando a importância do controle partidário único na gestão do plano econômico, sobretudo durante a campanha eleitoral (ver Quadro 5, Anexo e Tabela 8-5, abaixo):

Tabela 8-5
Distribuição partidária e regional da equipe Itamar Franco,
após a reforma de 1994

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Total
PMDB	-	1(5.6%)	1(5.6%)	-	-	2(11%)
PFL	-	-	-	1(5.6%)	-	1(5.6%)
PSDB	-	2(11%)	-	-	-	2(11%)
PP	-	-	-	-	1(5.6%)	1(5.6%)
s/partido	-	2(11%)	-	9(50%)	-	12(66.7%)*
total de ministérios partidários						6(33.3%)
Total	-	5(27.8%)	1(5.6%)	10(55.6%)	1(5.6%)	18**

* não há informação de região para um caso (5.6%)

** o complemento a 100% refere-se ao caso sem informação

Fonte: *Quadro Geral dos Ministros Titulares do Governo Itamar Franco*, Depto.de Documentação, Presidência da República.

Uma análise geral da distribuição dos ministérios para o período total do governo Itamar Franco aponta aspectos importantes sobre a relação entre os partidos e a arena governamental.

Em primeiro lugar, as definições da equipe ministerial logo após a instalação do governo em 1992, apontaram para a participação partidária como um vetor de sustentação e funcionamento políticos do poder executivo. A recomposição política do governo, após a conjuntura de crise que culminou no *impeachment* do ex-Presidente Collor e na demissão da equipe de ministros, foi conduzida através da articulação de uma equipe de perfil ampliado e

predominantemente partidário, de forma a viabilizar sobretudo o apoio do poder legislativo ao novo governo.

Em segundo lugar, a análise geral de todas as ocupações ministeriais para os dois anos de governo mostra um equilíbrio entre o controle político-partidário e as ocupações de perfil técnico (Tabela 8-6). Como se pode observar, as reformas ministeriais mais significativas do período trouxeram como ponto comum certa correspondência à composição das forças dos partidos no Congresso, mesmo nas equipes de composição partidária *numérica* reduzida.

Assim, se na composição de equipes específicas, a definição de um perfil sem uma vinculação partidária predominante expressou certa independência da Presidência da República com relação aos partidos na definição do controle da gestão das políticas governamentais, por outro lado, cabe ressaltar que a redução numérica do controle partidário dos ministérios não alteraram a composição ampla da coalizão governamental, que correspondeu ao longo do período a, no mínimo, 52,4% da representação da Câmara Federal (ver item sobre a reforma de 93).

Um dado deste período que expressa a importância da relação entre partidos e governos foi a solução dada às divergências entre o PMDB e a Presidência da República, que de um lado explicitaram a importância do espaço governamental ao partido, e de outro, a importância da força partidária congressual ao governo.

Estes dados permitem sugerir que as relações entre partidos e governo produzem, de fato, o funcionamento de uma dinâmica de fortalecimento partidário com impacto nas duas arenas de desenvolvimento, representativa e governamental.

Em terceiro lugar, sobre a influência do aspecto regional na composição da equipe, o governo Itamar manteve a mesma tendência observada em todos os governos anteriores, de domínio das regiões sudeste e nordeste. Ao longo do período, mais de 76% das ocupações ministeriais foram oriundas destas duas regiões, com uma forte predominância da região sudeste.

Finalmente, as alterações ocorridas nos ministérios da área econômica explicitaram a dependência do controle partidário para a gestão da política central deste governo, especificamente, a condução do plano econômico. Este é o ponto desenvolvido no próximo item.

Tabela 8-6
Distribuição partidária e regional da equipe ministerial do
governo Itamar Franco
(out/92-dez/94)

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Total
PMDB	1(2.1%)	1(2.1%)	3(6.4%)	2(4.3%)	2(4.3%)	9(19%)
PFL	-	3(6.4%)	-	1(2.1%)	-	5(8.6%)
PSDB	-	3(6.4%)	-	3(6.4%)	-	6(12.8%)
PTB	-	-	1(2.1%)	-	-	1(2.1%)
PSB	-	-	-	1(2.1%)	-	1(2.1%)
PP	-	-	-	-	1(2.1%)	1(2.1%)
s/partido	-	2(4.3%)	1(2.1%)	19	1(2.1%)	24(51%)*
total das ocupações partidárias						23(49%)
total	1(2.1%)	9(19%)	5(10.6%)	27(57.6%)	4(8.6%)	47**

* não há informação sobre região para um caso

**o complemento a 100% refere-se ao caso sem informação

Fonte: Quadro 5.

3) a influência partidária nas políticas de governo

A análise do período Itamar Franco permite apontar alguns aspectos relacionados ao controle político-partidário das políticas de governo.

O item anterior mostrou que a dinâmica de alterações ministeriais durante este governo resultou num quadro de distribuição equilibrada, no qual as ocupações partidárias e as de perfil técnico dividiram praticamente pela metade a composição total da equipe de governo no período (Tabela 8-6).

Entretanto, a observação desagregada das ocupações ministeriais, apresentada no Quadro 5 (Anexo), possibilita algumas importantes conclusões.

Em primeiro lugar, a análise das tendências de distribuição ministerial deixa clara a importância da combinação entre o controle político-partidário de ministérios e a força parlamentar dos partidos no governo. Pode-se observar essa relação através da verificação das ocupações partidárias mantidas no decorrer das várias reformas:

1) em todo o período de governo, os partidos governamentalmente relevantes no Congresso -PMDB, PFL, PSDB, PTB-, detiveram o controle de ministérios das três áreas de atuação;

2) o PP foi introduzido na coalizão governamental apenas em 1993, mas manteve o controle sobre um ministério até o final do mandato (Ministério da Saúde).

Em segundo lugar, esta análise aponta os ministérios da área econômica como um vetor de orientação para a definição ou a priorização do controle político-partidário na arena governamental. Três aspectos fundamentais contribuem para ilustrar esse quadro:

1) a relevância ministerial das pastas da área econômica foi definida neste governo, à semelhança dos governos do período, através da priorização da política de estabilização dentro do conjunto das ações governamentais, e estabeleceu, dessa forma, o foco das preferências dos partidos;

2) após as várias reformas efetivadas pela Presidência, *quase a totalidade dos poucos ministérios(6) que terminam o mandato sob controle partidário são da área econômica: Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio, Integração Regional e Planejamento.*

2) todos os outros ministérios das áreas social (com a exceção do Ministério da Saúde, que tratamos acima) e política terminam o mandato de governo sem vinculação partidária, e sim, sob ocupações de perfil técnico.

Estes aspectos, quando analisados à luz da conjuntura eleitoral de 1994, na qual definiu-se uma conduta governamental clara de preservação do Plano Econômico para apoio ao candidato do governo à Presidência, sugerem uma relação mais direta entre a realização de eleições e o controle governamental dos gastos nas várias áreas de políticas, realizado sobretudo através da busca da anulação de pressões e demandas, e que são potencialmente absorvidas em ministérios sob controle partidário. Neste trabalho não há dados para desenvolver essa relação, mas alguns estudos que tratam das relações entre eleições e a política de gastos públicos apontam que em situações eleitorais pode ser observado o redirecionamento específico de gastos, bem como flutuações sistemáticas na alocação de recursos em áreas de maior apelo político-eleitoral¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Por exemplo, ver Sabine Lessman. *Budgetary Politics and Elections: An Investigation of Public Expenditures in West Germany, The Future of Party Government, vol.4, Berlin/New York, de Gruyter:1987.*

Finalmente, algumas características do comportamento partidário nesse período, permitem algumas conclusões acerca da importância do controle de ministérios para o fortalecimento dos partidos. Três aspectos se destacam:

1) *o domínio do PMDB sobre a pasta da Agricultura*. Durante todo o período de governo, este ministério foi o único mantido sob controle partidário, dentro do mesmo partido, apesar das cinco alterações sofridas. A variação regional das ocupações revela um alto grau de organização partidária traduzido pelo domínio político e regional. A questão regional intra-partidária foi também o ponto no qual refletiu a crise desencadeada entre o governo pemedebista de São Paulo e o governo federal, apontado no segundo aspecto, abaixo;

2) *a busca do PMDB pela recuperação do espaço de controle político da economia*. Como foi mostrado acima, o governo Itamar rompeu o domínio do PMDB no controle das pastas da economia, observado já no início do período pós-85. Neste governo, diferentemente, o controle das pastas ligadas à política econômica foi distribuído, inicialmente ao PFL, e em seguida ao PSDB. Assim, a crise desencadeada entre o PMDB e o governo federal devido à perda de importante cargo ligado ao Ministério do Planejamento (BNDES), e a mobilização do partido para a manutenção do controle do ministério da Agricultura, são aspectos indicativos da importância da arena governamental para a organização partidária.

3) *o controle pelo PSDB dos ministérios da Fazenda e do Planejamento*. Estas foram as duas únicas participações do PSDB na última equipe de governo, e revelam dois importantes aspectos: em primeiro lugar, a capacidade do PSDB em apresentar uma proposta de política econômica -um plano de combate à inflação e estabilização da moeda- até então imprecisa para o atual governo; e, em

segundo lugar, sua capacidade de articulação para a obtenção do controle das duas principais pastas para o desenvolvimento do plano, conferindo coesão à política implementada. Esses dados permitem considerar este um aspecto central ao argumento sobre a relação de fortalecimento entre partido e governo no período estudado.

Além disso, a manutenção da condução da política de implementação do Plano Real sob controle do PSDB pelo Presidente Itamar, após a saída de Fernando Henrique do ministério da Fazenda para candidatar-se à Presidência da República, revela o forte vínculo do partido com na política central do governo.

A vitória de Fernando Henrique na eleição presidencial de outubro de 1994 ilustra com forte tonalidade a tese da obtenção de recursos político-partidários através da participação na arena governamental.

A continuidade entre os dois governos, no que respeita o perfil partidário da coalizão, é o principal aspecto que caracteriza o período analisado a seguir.

Capítulo 9. O governo Fernando Henrique Cardoso

Este capítulo finaliza a exposição do ciclo de governos do período pós-85 estudados neste trabalho.

O objetivo deste capítulo em analisar o curto período entre 3 de outubro de 1994 e 1º de janeiro de 1995, respectivamente as datas de eleição e de posse de Fernando Henrique Cardoso da Presidência da República, está em apresentar, inicialmente, a capacidade de sustentação pelo PSDB dos recursos políticos obtidos com o controle de pastas ministeriais da economia no governo anterior, e traduzida pela vitória eleitoral do ex-ministro da Fazenda. Em segundo lugar, através do estudo da composição ministerial inicial, analisar a capacidade de mobilização e articulação do PSDB na composição da equipe de governo, de forma a apontar o fortalecimento das relações entre o governo e os partidos governamentalmente relevantes na dinâmica de organização do poder executivo.

O estudo desse período está limitado à exposição de dois indicadores: a formação do governo e a distribuição dos ministérios.

1) a formação do governo

O processo de formação do governo Fernando Henrique tem características específicas estreitamente ligadas ao desenvolvimento do governo anterior. A análise da composição de forças político-partidárias que dá sustentação a esse governo revela, desde seu início, uma significativa relação de continuidade entre os dois períodos. Três aspectos prévios à eleição do governo Fernando Henrique ilustram essa relação:

1) a participação do novo Presidente como ministro de estado em duas pastas no governo anterior, especialmente o ministério da Fazenda (Quadro 6), no qual pode desenvolver a política econômica apresentada pelo PSDB. O controle direto sobre a implementação do plano econômico levou a que a referência geral ao plano fosse relacionada diretamente à pessoa do ministro¹¹⁰;

2) o apoio da Presidência da República -Presidente Itamar Franco- para a implementação e desenvolvimento da política econômica do PSDB, sobretudo no período após a desocupação do cargo pelo ministro para possibilitar sua concorrência nas eleições do mês de outubro de 1994;

3) a composição da aliança eleitoral PSDB-PFL-PTB, articulada para sustentar Fernando Henrique como candidato à Presidência e Marco Maciel para a Vice-Presidência, que traduziu a maior parte da composição política do governo Itamar Franco.

¹¹⁰ A referência inicial ao plano econômico do governo era "Plano FHC".

1. a formação de governo

A crise política instalada com o *impeachment* do Presidente Collor foi o principal aspecto do processo de formação do governo Itamar Franco.

Considero o início da conjuntura de formação deste governo o mês de maio de 1992, quando houve a denúncia, através do irmão do então Presidente Collor, Pedro Collor de Mello, da existência de um esquema de corrupção e tráfico de influências coordenado pelo tesoureiro da campanha presidencial, Paulo César Farias. Para os objetivos deste capítulo, a referência a este episódio importa apenas para definir a situação de perda de credibilidade e de sustentação políticas que marcaram o processo de acusação e afastamento do Presidente, bem como para definir a figura da Vice-Presidência como condutora dos processos políticos subsequentes.

Embora este governo tenha sido instalado sob a determinação do Congresso Nacional, sua mecânica original de formação deste governo foi a mesma do ex-Presidente Collor, ocorrida por maioria de votos obtida em eleição direta, em segundo turno eleitoral. No entanto, parece correto afirmar que a sustentação do novo governo foi dada antes pela situação de cooperação partidária formada para manutenção da institucionalidade democrática, requerida pela conjuntura de crise, do que pela herança dos 35 milhões de votos que deram vitória a Fernando Collor em 1989.

Através da articulação de uma coalizão partidária ampla, tanto com relação ao peso no Congresso, quanto ao leque ideológico, o novo governo reconstituiu uma correspondência mínima necessária -entendida como mais de 50% das cadeiras do Congresso, observado entre os partidos com representação

Uma análise geral da conjuntura eleitoral de 1994 sugere a utilização da implantação do Plano Real como o principal recurso eleitoral em benefício do então candidato do governo e Presidente eleito. Nesse sentido, o acompanhamento das tendências de comportamento eleitoral da época indica uma forte relação entre o desenvolvimento das etapas de implantação do plano econômico e o aumento das intenções de voto para o candidato do governo¹¹¹.

De fato, o impacto das políticas econômicas em situações eleitorais é apontado como um importante fator de influência sobre as decisões do eleitor, sobretudo porque orientam diretamente a dinâmica dos interesses e expectativas individuais em bem-estar e consumo, expressos no "voto econômico"¹¹²

Contudo, o estudo da conjuntura eleitoral de 1994 ultrapassa os objetivos deste capítulo. Neste item sobre a formação do governo Fernando Henrique, dois aspectos merecem destaque:

1. a manutenção no novo governo das bases partidárias e ideológicas do governo Itamar Franco, estabelecida com a manutenção dos partidos da coalizão anterior; e

¹¹¹ O plano econômico passou a ser denominado "Real" em 1º de julho de 1994. Sobre o impacto da implementação do plano econômico na conjuntura eleitoral presidencial, ver Rachel Meneguello, "Electoral Behavior in Brazil: the 1994 Presidential Elections", in *International Social Science Journal*, nº145, UNESCO:1995; Antonio Manuel Teixeira Mendes e Gustavo Venturi, "Eleição Presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco", *Revista Opinião Pública*, vol.II, nº2, Cesop-Unicamp, dez/1994.

¹¹² M.Lewis-Beck, *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, Un.of Michigan Press:1988.

2. as características da mecânica eleitoral presidencial que contribuíram para estabelecer as bases da correspondência entre os poderes executivo e legislativo do início do governo. Vejamos estes vários aspectos.

A bibliografia brasileira sobre comportamento eleitoral aponta nas eleições majoritárias para cargos executivos certa tendência em exercer o papel de "carro-chefe" das preferências, predominando como referencial no processo de escolha do eleitorado em pleitos combinados, nos quais vários cargos de níveis diferentes estão em disputa. Esta é também uma dinâmica que domina a eleição presidencial, e quando ocorre a combinação entre pleitos, o aspecto federativo tem impacto significativo, e é exercido através da influência dos cargos executivos estaduais sobre a dinâmica de composição das bancadas parlamentares de nível federal¹¹³.

Os indicadores apresentados para a análise do impacto da mecânica eleitoral presidencial apontam também o papel do turno eleitoral que decide as eleições (se pelo 1º ou 2º turnos eleitorais). Este aspecto permite avaliar em que medida a coligação partidária que passa a ocupar o poder executivo tem relativa autonomia para a composição do governo, ou se necessita uma sustentação partidária mais ampla acompanhando a composição do poder legislativo.

A mecânica da eleição presidencial de 1994 combinou aspectos importantes que tiveram impacto direto na composição das relações entre os poderes executivo e legislativo, quais sejam,

- eleição presidencial direta;

¹¹³ *Rodrigues:1995*

-simultaneidade aos pleitos parlamentares de níveis estadual e federal, e os executivos estaduais;

-eleição no primeiro turno eleitoral.

Nessas eleições, as maiores bancadas no Congresso e a maioria dos governos estaduais apresentaram composições semelhantes, mostrando certo "acompanhamento" do funcionamento do sistema eleitoral em relação ao sistema partidário. Entretanto, a equipe de governo articulada refletiu apenas parcialmente a possível correspondência com as composições do Congresso e dos governos estaduais¹¹⁴.

Apesar de Fernando Henrique ter sido eleito no 1º turno eleitoral e por maioria absoluta, com 54% dos votos do eleitorado(Quadro 1, Anexo), a composição do poder executivo federal fundada na coligação PSDB-PFL-PTB não foi correspondente à maioria partidária do Congresso, e impôs, como veremos através da distribuição de ministérios, a ampliação do perfil partidário da equipe ministerial.

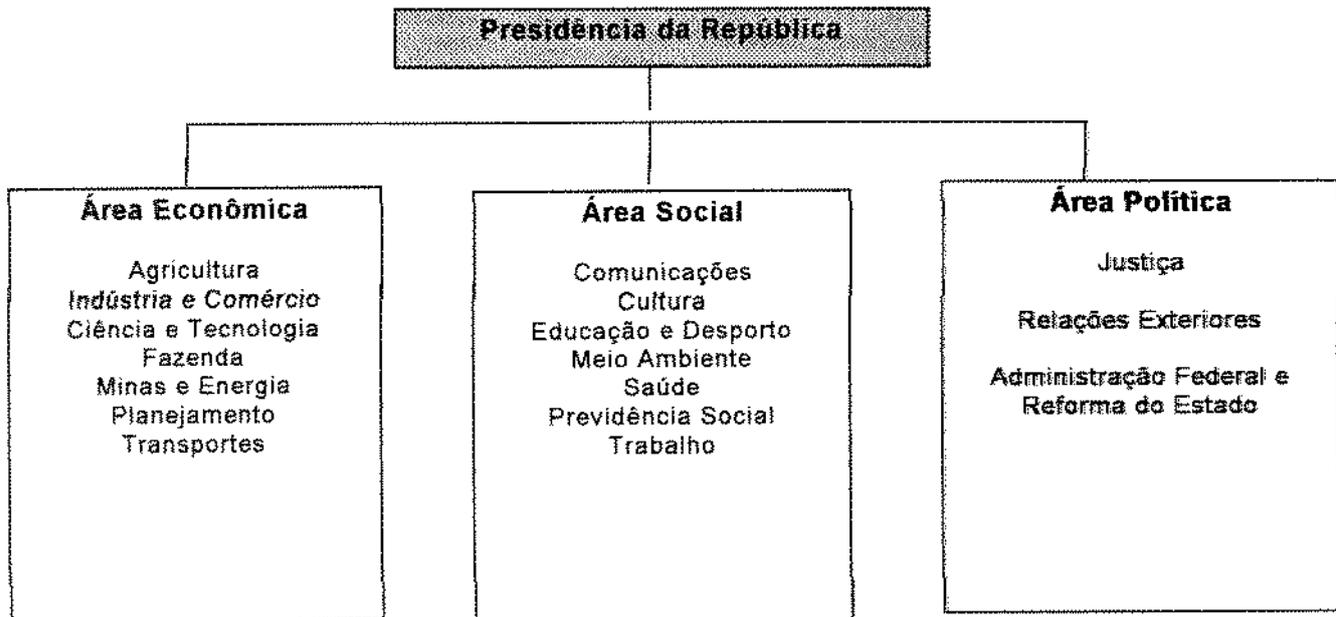
2) a distribuição dos ministérios

O governo Fernando Henrique instalou-se em janeiro de 1995 e definiu poucas modificações na organização do poder executivo com a qual o governo Itamar finalizara, mantendo em 18 o número de pastas ministeriais. As características introduzidas do novo organograma foram:

¹¹⁴ Ver Tabelas III-1, III-2 e III-6. Para uma análise detalhada da composição de forças resultantes das eleições de 1994, ver *Rodrigues:1995*.

- a extinção dos ministérios da Integração Regional e do Bem-Estar Social;
- a introdução do ministério da Administração Federal e Reforma do Estado;
- o desmembramento do ministério da Educação e Esportes.

Organograma 9-1
Organização do Poder Executivo
Governo Fernando Henrique - Equipe Ministerial
janeiro de 1995



Fonte:Quadro 6

A composição partidária inicial do ministério Fernando Henrique atendeu à necessidade de ampliação das bases de sustentação do governo no Congresso Nacional. A composição do Congresso eleita em 1994 alterou

parcialmente a distribuição partidária das cadeiras parlamentares¹¹⁵, segundo a qual o PMDB e o PFL continuam detendo as maiores bancadas, mas acompanhados agora pelo PSDB, a terceira maior bancada do Congresso (Tabelas III-1 e III-2).

A equipe ministerial traduziu a *relevância governamental* do PMDB expressa no Congresso e agregou este partido à coligação original eleitoral PSDB-PFL-PTB, elevando o apoio parlamentar inicial de 36.4% para 59.8% das cadeiras do Congresso, sendo o aumento na Câmara de Deputados, de 35.5% para 56.3% das cadeiras, e no Senado, de 42% para 69% das cadeiras (Tabelas III-1 e III-2).

A coalizão de governo PSDB-PMDB-PFL-PTB corresponde à metade dos partidos com representação igual ou maior a 5% na Câmara Federal:

Tabela 9-1

Participação na equipe Fernando Henrique, por nº de ministérios, dos partidos com representação de ao menos 5% das cadeiras parlamentares na Câmara Federal

	Câmara Federal	Ministérios
PSDB	12.3%	5
PFL	17.2%	3
PMDB	20.8%	2
PTB	6.0%	1
Total	56.3%	11

Fonte: Tabela III-1 e Quadro 6

¹¹⁵ Em dezembro de 1993 foi aprovada pelo Senado a lei complementar que aumentou de 60 para 70 cadeiras a bancada parlamentar federal paulista, ampliando a composição na Câmara dos Deputados para 513 parlamentares.

A nova equipe de governo caracterizou-se pelo perfil predominantemente partidário, com 61% de suas ocupações sob o controle de partidos, e ainda pelos seguintes aspectos:

- o predomínio do controle do PSDB sobre o conjunto dos ministérios, com 5 pastas e abrangendo as três áreas de atuação - econômica, social e política;
- a ocupação do ministério do Planejamento pelo PSDB, garantindo controle político ao partido da Presidência da República sobre a política econômica, e garantindo a continuidade da política iniciada no governo anterior;
- a reintrodução no organograma dos ministérios titulares do ministério da Administração (definido anteriormente como Secretaria);
- a participação de sete ministros, com vinculação partidária e sem vinculação partidária, que já haviam composto as equipes de governos anteriores durante o período estudado, sobretudo do governo Itamar Franco:

.José Andrade Vieira, Ministro da Agricultura(PTB), membro da equipe de Itamar Franco;

.José Israel Vargas, Ministro da Ciência e Tecnologia (sem partido), membro da equipe de Itamar Franco, na mesma pasta;

.Dorothea Werneck, Ministra da Indústria e Comércio(PSDB), membro da equipe de José Sarney;

.Gustavo Krause, Ministro do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (PFL), membro da equipe de Itamar Franco;

.Reinold Stephanes, Ministro da Previdência Social(PFL), membro da equipe de Fernando Collor, na mesma pasta;

.Adib Jatene, Ministro da Saúde(sem partido), membro das equipes de Fernando Collor e Itamar Franco, na mesma pasta;

.Luis Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração e Reforma do Estado(PSDB), membro da equipe de José Sarney.

Este último aspecto aponta para um significativo grau de manutenção dos quadros ministeriais ao longo do período pós-85, e especificamente, para certo grau de continuidade do novo governo com relação, sobretudo, à composição do governo anterior (Quadro 6).

Quanto ao aspecto federativo, a distribuição regional desta equipe ministerial traz uma novidade na sua composição, rompendo a tendência observada em todos os governos do período quanto ao domínio das regiões nordeste e sudeste: nesta equipe há uma significativa redução da participação da região nordeste, e o domínio de 89% das ocupações passa às regiões sul e sudeste.

A Tabela 9-2 abaixo mostra a distribuição partidária e regional da equipe Fernando Henrique. Alguns aspectos destacam-se nos dados mostrados, quais sejam:

- todas as ocupações do PSDB(5) e todas as ocupações sem controle partidário(7) são oriundas da região sudeste, indicando tanto a localização da força da organização regional do partido, quanto a influência da Presidência da República, também originária da região, na distribuição das ocupações;
- as demais ocupações alocadas para o PMDB,PTB e PFL localizam-se predominantemente na região sul, e apenas o PFL possui representação da região nordeste;
- a ausência de representação das regiões norte e centro-oeste.

Tabela 9-2
Distribuição partidária e regional do ministério Fernando Henrique
janeiro de 1995

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Total
PMDB	-	-	2(11%)	-	-	2(11%)
PFL	-	2(11%)	1(5.6%)	-	-	3(16.6%)
PSDB	-	-	-	5(28%)	-	5(28%)
PTB	-	-	1(5.6%)	-	-	1(5.6%)
s/partido	-	-	-	7(39%)	-	7(39%)
total dos ministérios partidários						11(61%)
Total	-	2(11%)	4(22%)	12(67%)	-	18

Fonte: Quadro 6

A análise da distribuição do controle partidário dos governos estaduais definida com as eleições de 94 também contribui para explicar a composição da equipe de governo. Os dados da Tabela III-7 (Introdução, Parte III) mostram que o controle partidário de mais de 66% dos governos estaduais (18 governos) acompanha a coalizão partidária federal (PSDB-PFL-PMDB-PTB), garantindo um apoio global significativo ao poder executivo.

No entanto, a correspondência entre o controle dos governos e o controle dos ministérios mostra que, entre os partidos em questão há pesos diferenciados que refletem a sua importância na coalizão de governo.

Na distribuição ministerial é claro o predomínio da aliança original do novo governo -PSDB-PFL- que detém 8 dos 11 ministros partidários. Esse predomínio é confirmado pela correspondência aproximada entre o PSDB e os governos estaduais, que possui 6 governos (22%) e 5 ministérios (28%), e pela sobre-representação do PFL, com 2 governos (7.4%) e 3 ministérios (16.6%). Para o PTB, a um governo obtido (3.7%) corresponde 1 ministério e, ao contrário,

para o PMDB que possui o maior número de governos estaduais (9, 33%), há o controle de apenas 2 ministérios (11%).

Esta é uma análise importante dada a simultaneidade das competições por cargos diferentes que formaram o quadro geral de forças políticas no poder legislativo e nos poderes executivos estaduais com as quais o novo presidente governaria.

A análise da eleição de Fernando Henrique e a descrição da equipe inicial de governo, à luz dos governos anteriores do período, permitem sugerir uma importante conclusão, qual seja, que à medida em que as relações entre os partidos e o Estado se fortalecem, a dinâmica do presidencialismo, entendida como as formas de exercício da autoridade política e resolução de conflitos, passa a ser regulada pelas variáveis que definem a organização do poder executivo. Este aspecto traduz o papel central dos partidos na definição de uma feição institucional fundada na correspondência política entre as arenas governamental e representativa.

Estas conclusões estão apresentadas de forma detalhada no capítulo seguinte.

Capítulo 10. O impacto da participação governamental sobre o desenvolvimento dos partidos

Este capítulo apresenta, para o conjunto dos governos do período, os elementos que indicam o impacto da participação governamental sobre os partidos.

Inicialmente, estão apresentados para todo o período, os aspectos que permitem identificar as características centrais da participação dos partidos na arena governamental.

Em seguida, através da análise global dos governos, apresento os indicadores que apontam a arena governamental como locus de fortalecimento partidário.

1) Os aspectos globais das relações entre os partidos e os governos

A análise global do período pós-85 segundo os indicadores apresentados permite identificar os seguintes aspectos característicos das relações entre os partidos e os governos:

1. todos os governos do período se organizam com base em coalizões partidárias

Desde a formação da Aliança Democrática, através da coalizão PMDB-PFL, e para cada período de governo subsequente, o poder executivo organizou-se com base em coalizões partidárias. O exame global das coalizões aponta alguns aspectos:

a) é notável a presença constante das grandes agremiações nas várias coalizões de governo desde o início do período. A coalizão fundadora do regime democrático, PMDB-PFL, apoia quase a totalidade dos governos formados. Neste quadro, o PFL se destaca por participar de todos os governos, constituindo um forte perfil governista.

b) observa-se um alto grau de consistência ideológica em todas as coalizões. Considerados os posicionamentos político-partidários globais, sobre os quais foi baseada a classificação agregada dos partidos no espectro ideológico esquerda-direita, observa-se que a quase totalidade das equipes formadas em cada governo contém agremiações localizadas no mesmo pólo.

Em linhas gerais, as coalizões estão compostas dos principais partidos localizados ao centro -PMDB e PSDB- e à direita -PFL e PTB- do espectro ideológico. Nesse sentido, a coalizão de governo mais ampla organizada é a coalizão do início do governo Itamar Franco, na qual figura o PSB, único partido de esquerda a participar das coalizões governamentais do período. As coalizões governamentais de perfil ideológico mais limitado são as que sustentam o governo Collor, compostas de partidos estritamente localizados à direita.

II. o fator predominante na orientação da definição das coalizões é o fator partidário-parlamentar.

O exame dos cinco governos revelou diferenças importantes quanto ao processo de formação de governo, de composição das equipes e de desenvolvimento das políticas governamentais para cada período. No entanto, no que se refere à definição das coalizões partidárias, a sua dinâmica de formação respeita para a maioria dos casos, o peso partidário no Congresso Nacional.

A Tabela 10-1 apresenta os dados a esse respeito. Inicialmente, ela mostra que o número de partidos componentes das coalizões é menor ou igual à média dos partidos considerados governamentalmente relevantes (representação de 5%), que é igual a 5 partidos. Este dado indica que a formação das coalizões governamentais segue uma lógica partidário-parlamentar, ou seja, leva em conta o peso dos partidos no Congresso para a formação da maioria necessária no legislativo. A esse respeito, alguns itens devem ser destacados:

a) observe-se que a maioria das coalizões estabelecidas definem uma maioria 'justa' das cadeiras parlamentares, que versa, no conjunto, entre aproximadamente 55% e 58% da representação do Congresso Nacional. Este aspecto revela a presença de uma dinâmica de coalizões mínimas, pela qual os governos detêm o controle de uma maioria no Congresso por pequena margem, mesmo implementando um número considerável de alterações ministeriais que poderiam, teoricamente, ampliar o tamanho do apoio ao governo¹¹⁶.

¹¹⁶ Cabe chamar a atenção que este percentual de apoio parlamentar obtido pelas coalizões acompanha os dados observados em estudos comparativos mais amplos. É o que mostra o estudo de governos de coalizão de entre 2 a 6 partidos, observados num

b) a coalizão com maior reflexo na representação do Congresso ocorreu durante o governo Sarney, em 1987, logo após a realização das eleições gerais de 1986. A representação da coalizão PMDB-PFL obtida no Congresso foi de 78% das cadeiras, sendo 77.6% na Câmara Federal e 83.2% no Senado. Estes dados podem ser apontados como resultado do impacto do controle político do PMDB sobre a condução do Plano Cruzado, um fator que, como é sabido, exerceu forte influência sobre a dinâmica eleitoral nas eleições gerais de 1986.

c) o período Collor merece destaque: mais do que salientar a primeira coalizão partidária, de peso parlamentar bastante reduzido (27.9% no Congresso Nacional), e que traduziu o perfil predominantemente apartidário do governo, vale destacar a segunda coalizão de governo: a ampliação da composição partidária e, portanto, do apoio parlamentar refletiu, em boa parte, a pressão exercida pela situação de crise política sobre o poder executivo. Esta inversão do perfil do governo permite sugerir a relevância dos partidos no funcionamento da arena governamental, sobretudo no que respeita à garantia da governabilidade do sistema.

conjunto de 24 democracias ocidentais, num período de aproximadamente 30 anos. Heikki Paloheimo, Governments in Democratic Capitalist States, 1950-1983: A Data Handbook; Tampere, Finnish Political Association: 1984.

Tabela 10-1
Coalizões partidárias no governo (1985-1995)

equipes de governo	partidos da coalizão (n)	% CF	% Senado	% CN	(n) partidos >ou=5% CF
Tancredo Neves					
1985	PMDB-PFL (2)	56.6	50.4	55.9	3
José Sarney					
1ª - 1986	PMDB-PFL (2)	56.6	50.4	55.9	3
2ª - 1987	PMDB-PFL (2)	77.6	83.2	78.4	3
3ª - 1989	PMDB-PFL (2)	53.4	58.6	54.0	5
Fernando Collor					
1ª - 1990	PRN-PFL-PDS (3)	28.7	22.5	27.9	5
2ª - 1992	PRN-PFL-PDS-PTB-PL(5)	43.6	35.8	42.5	7
Itamar Franco					
1ª - 1992	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB(5)	55.4	75.2	58.0	8
2ª - 1993	PMDB-PFL-PSDB-PP (4)	52.5	70.4	55.0	8
3ª - 1994	PMDB-PFL-PSDB-PP (4)	52.5	70.4	55.0	8
Fernando Henrique					
1995	PSDB-PFL-PTB-PMDB (4)	56.4	69.2	58.0	8

Fonte: Tabelas III-1 e III-2, Quadros 2 a 6.

2) A arena governamental como 'locus' de fortalecimento partidário - indicadores de impacto

Uma vez identificados os principais aspectos que caracterizaram a dinâmica de relações entre os partidos e os governos no período, trata-se agora de identificar os elementos que apontam para a arena de governo como uma arena de fortalecimento dos partidos nela inseridos. Tais elementos são os que seguem:

I. a quase totalidade das equipas de governo apresentou uma composição ministerial predominantemente partidária

Através do exame da distribuição dos ministérios para cada equipa de governo formada no período, demonstrou-se que para 7 das 10 equipas predominou o perfil de natureza partidária. A Tabela 10-2 resume os dados dos governos analisados nos capítulos anteriores:

Tabela 10-2

Natureza da composição das equipas de governo do período pós-85(*)

equipas de governo	composição partidária	composição não-partidária	total de ministérios
Tancredo Neves			
1985	91% (20)	9% (2)	22
José Sarney			
1ª - 1986	94.7% (18)	5.3% (1)	19
2ª - 1987	84.2% (16)	15.8% (3)	19
3ª - 1989	67% (10)	33% (5)	15
Fernando Collor			
1ª - 1990	22% (2)	78% (7)	9
2ª - 1992	73% (8)	27% (3)	11
Itamar Franco			
1ª - 1992	66.6% (12)	33.3% (6)	18
2ª - 1993	27.8% (5)	72.2% (13)	18
3ª - 1994	33.3% (6)	66.7% (12)	18
Fernando Henrique			
1995	61% (11)	39% (7)	18

(*) obs: composição das equipas após sua formação ou reforma.
 Não refere-se às ocupações de todas as alterações ministeriais.
 Fonte: Quadros Gerais de Ministros Titulares para todos os governos, Depto.de Documentação, Presidência da República.

Para o total das ocupações ministeriais ao longo dos vários governos (incluindo o total de alterações) ocorre também o predomínio do controle partidário, com 68.8% do total (120), contra 31.4% (55) sob controle não-partidário. A Tabela 10-3 (final do capítulo) apresenta a distribuição por partido de todas as ocupações para cada ministério titular ao longo do período estudado.

O exame dos dados permite afirmar a presença de uma significativa capacidade de controle político do PMDB e do PFL sobre a arena governamental: do total das ocupações ministeriais -composições iniciais e alterações das equipes-, 37.1% (65) estiveram sob controle do PMDB, e 19.4% (34) sob o controle do PFL. Juntos, os dois partidos responderam no período pelo controle de 56.5% das ocupações. O PSDB aparece como o terceiro partido em controle de ministérios, com 6.3% (11) das ocupações partidárias.

Para o estudo do padrão de distribuição dos ministérios, em geral e por partidos, a análise deste trabalho responde à orientação de alguns elementos apontados pela bibliografia que exercem influência sobre a dinâmica do controle político na arena governamental. Os dois principais elementos observados são:

- a) a relação entre a proporção de cadeiras no Congresso e a proporção de ministérios por partido;
- b) a influência regional e estadual sobre a distribuição do controle político.

Vejamos como esses elementos orientam a participação dos partidos na arena governamental:

II. a influência do aspecto partidário-parlamentar na distribuição dos ministérios

Verificou-se através dos dados analisados que a distribuição ministerial dos governos reflete, em geral, o peso dos **partidos no Congresso**¹¹⁷. De fato, é possível observar uma proporcionalidade aproximada para cada equipe, entre os ministérios obtidos por partido e as cadeiras obtidas por esses partidos no Congresso.

A Tabela 10-4, abaixo, apresenta a relação entre a proporção de ministérios controlados pelos partidos e a proporção de cadeiras de cada partido no Congresso na época da formação da equipe de governo:

Tabela 10-4
Proporção da participação dos partidos nos Governos e no Congresso (1985-1995)

	% Governo	% Congresso
Tancredo Neves		
1985		
PMDB	59.0	40.9
PFL	32.0	15.0
José Sarney		
1986		
PMDB	68.4	40.9
PFL	26.3	15.0
1987		
PMDB	52.6	54.4
PFL	31.6	24.0
1989		
PMDB	40.0	36.1
PFL	27.0	17.9

continua

¹¹⁷ A esse respeito, *Budge and Keman:1990,cap.4*

Tabela 10-4 (cont.)

	% Governo	% Congresso
Fernando Collor		
1990		
PRN (*)	-	4.0
PFL	13.0	17.9
PDS	6.5	6.0
1992 (**)		
PRN	9.0	7.4
PFL	36.0	17.5
PDS	9.0	7.8
PTB	9.0	7.4
PL	9.0	2.4
Itamar Franco		
1992		
PMDB	22.2	23.1
PFL	16.7	17.5
PSDB	16.7	8.0
PTB	5.6	7.4
PSB	5.6	2.0
1993		
PMDB	11.0	21.9
PFL	5.6	16.6
PSDB	5.6	9.1
PP	5.6	7.4
1994		
PMDB	11.0	21.9
PFL	5.6	16.6
PSDB	11.0	9.1
PP	5.6	7.4
Fernando Henrique		
1995		
PSDB	28.0	12.1
PFL	16.6	18.2
PMDB	11.0	21.7
PTB	5.6	6.0

(*) o PRN figura na tabela sem possuir ministério por ser o partido de filiação do Presidente da República neste período

(**) apesar do PDC participar da coalizão deste governo, não deteve nenhum ministério
Fonte: Tabelas III-1 e III-2, Quadros 2 a 6

Com relação às grandes agremiações, o exame dos dados acima aponta dois aspectos:

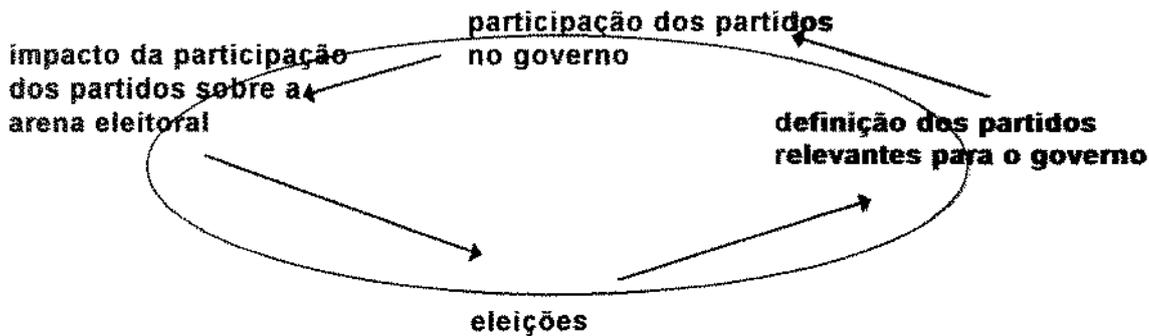
a.) para a maioria dos casos, ocorre uma proporcionalidade aproximada entre as equipes de governo e as cadeiras parlamentares. Isto apenas não ocorre para

quatro participações partidárias, nas quais o peso do partido no governo ultrapassa o dobro da proporção de cadeiras no Congresso. São elas:

- .o PFL em 1985, na equipe de governo Tancredo Neves
- .o PFL em 1992, na segunda equipe de Fernando Collor;
- .o PSDB em 1992, na primeira equipe de Itamar Franco, e
- .o PSDB em 1995, na equipe de Fernando Henrique;

b.) com base no exame da *participação dos partidos de uma equipe à outra*, e da *composição do Congresso nessas situações*, pode-se afirmar que a dinâmica de participação governamental responde em geral à variação na composição do Congresso. Assim, conforme se altera a proporção da representação dos partidos no Congresso, seja como resultado de eleições, seja por mudanças internas entre bancadas parlamentares, o número de ministérios controlados pelos partidos se altera na mesma direção.

Dessa forma, parece correto observar a existência de uma dinâmica circular entre o impacto da participação dos partidos no governo sobre a arena eleitoral, e o impacto da arena eleitoral sobre a relevância dos partidos para os governos, observado através da composição do Congresso, resultando no desenvolvimento organizacional dessas agremiações. Nesse período, essa dinâmica gerou a presença regular de algumas agremiações nas coalizões de governo:



c.) para os pequenos partidos que tiveram participação esporádica nas coalizões partidárias, observa-se que a parcela obtida de governo é, em alguns casos, bem maior que o seu peso no Congresso. Este é o caso do PSB em 1992 na equipe Itamar Franco, e do PL na segunda equipe Collor em 1992. Nesse sentido, parece correto apontar o ganho destes partidos ainda que com a obtenção de apenas um ministério.

III. a influência da variável regional na distribuição dos ministérios - o papel das estruturas regionais partidárias

A proporcionalidade entre as equipes de governo e as várias composições do Congresso também se orienta pela variável regional, e a análise global da distribuição por regiões das composições das equipes de governo revela que esta variável define uma lógica no controle dos ministérios em geral.

Mais importante que afirmar o domínio das regiões sudeste e nordeste no controle dos ministérios partidários e não-partidários para quase todo o período (ver Tabela III-8) , cabe apontar o destaque de alguns estados em cada região no controle das pastas, revelando uma dinâmica de distribuição de

ministérios que reflete a organização partidária local e o controle político dos governos estaduais.

Assim, observa-se que, quanto ao aspecto partidário regional, para cada conjunto de ocupações ministeriais de cada governo, a distribuição regional e por partido dos ministérios, acompanha a distribuição das bancadas partidárias regionais no Congresso.

Essa orientação mais geral só não é observada nas equipes do governo Collor, mas para todas as demais equipes essa orientação permite identificar para os três partidos com maior participação no governo - PMDB, PFL, PSDB- , a presença de uma estrutura partidária regional e estadual que predomina na obtenção dos postos do governo federal. Como os dados analisados abrangem o controle ministerial pelos partidos para todo o período, pode-se argumentar que o acesso aos postos de governo tem impacto significativo no fortalecimento dessas estruturas partidárias.

Dentre os dados expostos nas Tabelas 10-5 e 10-6, a seguir, destaca-se uma notável influência da estrutura do PFL nos estados do Ceará (NE) e Santa Catarina (S), e do PMDB nos estados da Bahia (NE), Rio Grande do Sul e Paraná (S) , Pará (N) e Goiás (CO), onde esses partidos detiveram metade ou mais dos ministérios alocados para cada estado:

Tabela 10-5
Principal controle dos ministérios por estado, para o PMDB, PFL e PSDB
(1985-1995)

Região	Estados	Partidos	Total de ministérios partidários distribuídos para o estado
NE	CE	PFL	90% (8)
	BA	PMDB	54% (7)
		PFL	31% (4)
	PE	PMDB	43% (3)
		PFL	43% (3)
SE	SP	PMDB	26% (11)
		PFL	9.5% (4)
		PSDB	12% (5)
	MG	PMDB	37.5% (9)
		PFL	17% (4)
S	RS	PMDB	88% (7)
	SC	PFL	62.5% (5)
	PR	PMDB	50% (4)
N	PA	PMDB	57% (4)
CO	GO	PMDB	71% (5)

Fonte: Quadros 2 a 6

Tabela 10-6
Controle partidário regional dos governos estaduais (1986-1994)
 (n) *

Partidos	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Total
PMDB	7	13	6	5	7	38
PFL	-	9	1	-	1	11
PSDB	1	4	-	3	-	8
PDS/PPR	3	-	-	-	1	4
PDT	-	-	2	2	1	5
PTB	2	-	-	-	1	3
PSB	1	1	-	-	-	2
PT	-	-	-	1	1	2
PTR	1				1	2
PRS	-	-	-	1	-	1
PSC	-	1	-	-	-	1

*(número de governos executivos)

Fonte:TSE

IV. o 'tamanho' do controle partidário no governo

Um indicador que aponta o impacto da participação dos partidos no governo é o tamanho do controle partidário (número de ocupações), ao longo do tempo, sobre determinados ministérios. Controle político está definido neste trabalho como a capacidade de influência na concepção da política de governo, e como a responsabilidade pela sua substância. Assim, pode-se afirmar que a presença regular de um partido no controle de uma pasta ministerial específica significa a presença de certo grau de competência partidária na elaboração e na condução das políticas envolvidas, obtida pela existência de um programa ou de diretrizes pertinentes à área de atuação daquele ministério.

O controle político-partidário regular sobre ministérios específicos tende ainda a promover a penetração do partido na estrutura de desenvolvimento e execução da política, da qual resulta seu preenchimento por quadros partidários e um determinado controle de recursos.

Como vimos ao longo da exposição dos vários governos, boa parte das alterações realizadas na composição das pastas caracterizou-se por não alterar o partido que controlava o ministério. Esse dado é reforçado pela análise da frequência do controle partidário sobre os ministérios (considerada como o mínimo de 50% das ocupações), conforme os dados da Tabela 10-3.

O exame desses dados revela a existência de alguns "territórios partidários" configurados ao longo do período estudado:

- o PMDB deteve um número muito significativo das ocupações nos seguintes ministérios:

Assuntos Fundiários e Reforma Agrária (100% das ocupações)

Desenvolvimento Urbano e Habitação (100%)

Agricultura (73%)

Ciência e Tecnologia (71%)

Previdência Social (66.7%)

Transportes (57%)

Cultura (55.5%)

Trabalho (50%)

- o PFL deteve predominantemente as ocupações ministeriais nas seguintes pastas:

Irrigação (100%)

Comunicação (60%)

Educação (60%)

Minas e Energia (50%)

As pastas ligadas à política econômica - os ministérios do Planejamento e da Fazenda - tiveram suas ocupações divididas em 50%, entre os controles partidário e não-partidário. Quanto ao controle partidário, as ocupações do ministério do Planejamento foram distribuídas entre o PMDB e o PSDB; para o ministério da Fazenda, as ocupações foram divididas entre o PMDB, o PFL e o PSDB.

Esses dados nos remetem à avaliação de outro indicador de impacto ligado à presença dos partidos nas áreas ministeriais, qual seja, o controle sobre as pastas econômicas, tratado a seguir.

V. o controle político sobre os ministérios da área econômica

A escolha da área econômica de atuação ministerial para a avaliação do impacto sobre os partidos parece evidente: o contexto das reformas econômicas percorre todo o período estudado, e a política de estabilização da moeda e de combate inflacionário adquiriu centralidade em todos os governos, expressando-se através dos vários planos econômicos **implementados**¹¹⁸.

Dessa forma, o controle político sobre as pastas ligadas à política econômica significou a detenção de forte influência pelos partidos sobre a

¹¹⁸ A rigor, foram implementados ao todo nesse período, 10 planos econômicos:

1. Plano Dornelles (abril-julho/1985); 2. Plano Cruzado (fevereiro-dezembro/1986); 3. Plano Bresser (junho-dezembro/1987); 4. Plano "Feijão com Arroz" (1988); 5. Plano Verão (janeiro-junho; 1989); 6. Plano Collor 1 (março-abril/1990); 7. Plano Eris (maio-dezembro/1990); 8. Plano Collor 2 (janeiro-abril/1991); 9. Plano Marcílio (maio/1990-outubro/1992); Plano FHC/Plano Real (maio-1993/julho-1994). **Pereira:1996.**

condução do governo, nas várias conjunturas de elaboração e de execução das medidas.

O impacto do controle desses ministérios - Planejamento e Fazenda - em conjunturas eleitorais sobre o desenvolvimento dos partidos pode ser identificado nos dois principais casos do período:

- o controle dos ministérios pelo PMDB no governo Sarney. O ponto de partida nessa análise é a identificação do controle político pelo PMDB dos ministérios que conduziram o plano Cruzado, lançado em fevereiro de 1986. Interessa apontar que a *condução política do Plano teve impacto significativo sobre a arena eleitoral*, e definiu o desempenho positivo do partido nas eleições gerais de novembro de 1986, com a ampliação da bancada parlamentar (ver Tabelas III-1 e III-2) e a obtenção da quase totalidade dos governos executivos estaduais. Com as eleições de 1986, o PMDB ampliou a composição da bancada federal de 201 para 260 deputados, e no Senado, de 23 para 44 senadores, e obteve o governo de 23 dos 22 estados da federação.

- o controle dos ministérios pelo PSDB no governo Itamar Franco. O controle político pelo PSDB sobre os ministérios que conduziram o Plano Real teve impacto sobre dois âmbitos:

- 1) sobre a *arena governamental*, possibilitando que um dos ministros do governo -ministro da Fazenda- fosse apresentado como candidato à Presidência da República nas eleições gerais de 1994, e
- 2) sobre a *arena eleitoral*, promovendo o desempenho eleitoral positivo do PSDB, de forma muito semelhante à experiência anterior do PMDB.

Além da vitória do candidato do PSDB, Fernando Henrique, por maioria absoluta de votos no primeiro turno eleitoral nas eleições de 1994, houve um substancial crescimento da bancada partidária federal (de 44 para 63 deputados), e a obtenção de 5 governos estaduais.

Parece correto identificar nas duas situações apresentadas a produção de recursos de organização obtidos pela inserção dos partidos na arena governamental.

V.a) quadros partidários e área econômica

O controle partidário sobre os ministérios da Fazenda e Planejamento também aponta para um importante aspecto da atuação dos partidos no período pós-85.

As pastas ligadas à política econômica são o espaço por excelência da inserção de quadros técnicos partidários, notadamente, os economistas do PMDB durante o governo José Sarney. A centralidade adquirida pelos espaços de elaboração e implementação dos planos econômicos no poder executivo definiu um campo estreito de relações entre o governo e os partidos, desenvolvido através da participação de atores especializados.

Essa é uma dinâmica observada logo no início do período em 1985 com relação ao PMDB, e responde não apenas às expectativas com o novo regime quanto às proposições para a estabilidade econômica, mas sobretudo à recuperação das decisões políticas nas instâncias de decisão de tipo tecnocrático, um processo fundamental para a implementação de uma administração da economia sob um crivo democrático.

A nomeação de economistas ligados ao partido desde o período de oposição ao regime militar pré-85, para ministérios e cargos da burocracia pública vinculados a essa área, e a absorção da proposta de estabilização trazida pelos "novos economistas" do PMDB¹¹⁹ são processos que exemplificam a penetração das 'equipes técnicas' partidárias nas agências estatais.

A cronologia dos primeiros passos da política econômica do novo regime traz exemplos da vinculação das equipes partidárias com o governo. Assim podem ser considerados a articulação para a formação da COPAG (Comissão para o Plano de Ação Governamental) com economistas do PMDB, ocorrida no período entre dezembro de 1984 e fevereiro de 1985, e que produziu o "Plano COPAG" sobre as primeiras medidas no campo econômico e social; o trabalho concentrado na SEPLAN, durante o governo Sarney, que desenvolveu o I PND -Plano Nacional de Desenvolvimento, e o PPS-85, Programa de Prioridades Sociais, através de um terceiro escalão composto de economistas pemedebistas, e a elaboração e implementação do Plano Cruzado¹²⁰.

A participação dos quadros economistas pemedebistas na equipe ministerial de Sarney (1985-1989), bem como a participação de quadros técnicos do PSDB durante a gestão do Plano Real, e sobretudo, a nomeação de José Serra, economista e parlamentar pelo PSDB, para o ministério do Planejamento de Fernando Henrique Cardoso (1995), permitem identificar uma tendência à

¹¹⁹ *Referência aos economistas da PUC-RJ: André Lara Rezende, Pêrsio Arida e Francisco Lopes, elaboradores do Plano Cruzado. Paulo Singer, " Intelectuais de esquerda no Brasil: a experiência do poder", in Sola:1988.*

¹²⁰ *Singer:1988; Carlos Eduardo Sardemberg, Aventura e Agonia. Nos Bastidores do Cruzado, SP, Cia.das Letras:1987*

introdução de uma concepção partidária da política econômica adotada, e de um controle político das decisões técnicas que são indicadores da relação estreita entre o poder executivo e os partidos nessa área.

Faço, a seguir, o resumo dos principais pontos apresentados neste capítulo.

Em primeiro lugar, com relação às características globais da participação dos partidos, destaca-se a identificação de um padrão de organização do governo em coalizões, traduzido na composição de equipes ministeriais predominantemente partidárias, com um alto grau de consistência ideológica entre as agremiações.

O vetor principal de orientação para a formação das coalizões observadas é a lógica partidária-parlamentar, expressa através de uma proporcionalidade entre a representação dos partidos no Congresso e sua participação no governo. Esta lógica proporciona a obtenção de recursos políticos aos principais partidos.

Em segundo lugar, com relação ao papel da arena governamental no desenvolvimento partidário, observou-se três aspectos importantes:

-os partidos com participação no governo beneficiam-se de uma dinâmica circular entre o impacto da sua participação governamental sobre a arena eleitoral, e o impacto da arena eleitoral sobre a sua relevância para os governos.

Em última instância, é o desempenho eleitoral, considerado através do peso partidário no Congresso, que estabelece as bases da relevância

governamental dos partidos existentes, uma característica fundamental de desenvolvimento e força das agremiações.

-o estudo do tamanho do controle partidário nas equipes de governo permitiu identificar a existência de "territórios partidários" estabelecidos segundo um certo grau de competência dos partidos na elaboração e na condução das políticas dos ministérios, e definidos através da ocupação regular de uma agremiação específica, capaz de resisitir às pressões e demandas inter-partidárias colocadas ao poder executivo.

Este indicador de fortalecimento da estrutura partidária nacional se estende para as estruturas partidárias locais, dado que uma outra importante orientação para a distribuição do controle ministerial é a variável regional.

-o fortalecimento dos partidos pela arena governamental ocorre também através do controle político sobre a área política central do governo. Nesse sentido, os efeitos do controle dos partidos sobre os ministérios da área econômica são claros - para o PMDB durante o governo Sarney, e para o PSDB durante o governo Itamar Franco.

Tabela 10-3
 Controle partidário das ocupações ministeriais (1985-1995)

	%											Total
	PMDB	PFL	PDS	PP	PTB	FAB	PSDB	PRN	PL	Dem	Partido	(n)
Ação Social		1 (50.0)								1 (50.0)		2
Administração	2 (66.6)						1 (33.3)					3
Agricultura	8 (73.0)				1 (9.0)			1 (9.0)		1 (9.0)		11
Assuntos Extraordinários										2 (100)		2
Assuntos Fundiários	7 (100.0)											7
MIRAD												
Bem-estar Social							1 (50.0)			1 (50.0)		2
Ciência e Tecnologia	5 (71.0)									2 (29.0)		7
Comunicação		3 (60.0)					1 (20.0)			1 (20.0)		5
Cultura	5 (55.5)									4 (44.4)		9
Desburocratização		2 (100.0)										2
Desenvolvimento Urbano e Habitação	5 (100.0)											5
Economia, Fazenda e Planejamento										2 (100.0)		2
Esportes										2 (100.0)		2
Educação	1 (16.5)	4 (66.6)					1 (16.6)					6
Educação e Cultura		2 (66.6)								1 (33.3)		3
Educação e Desporto										1 (100.0)		1
Fazenda	2 (16.7)	2 (16.7)					2 (16.7)			6 (50.0)		12
Indústria e Comércio	3 (43.0)	2 (28.6)			1 (14.3)		1 (14.3)					7

	PMDB	PFL	PDS	PP	PTB	PSCB	PRN	PL	Sem Partido	Total (n)
Infraestrutura									3 (100.0)	3
Interior e Desenvolvimento Regional	2 (50.0)	2 (50.0)								4
Integração Regional	1 (50.0)	1 (50.0)								2
Irrigação		2 (100.0)								2
Justiça	4 (36.4)	1 (9.0)	2 (18.2)						4 (36.4)	11
Meio Ambiente	1 (25.0)	1 (25.0)							2 (50.0)	4
Minas e Energia		4 (50.0)	1 (12.5)			1 (12.5)			1 (12.5)	8
Planejamento	2 (22.2)					2 (22.2)			5 (55.6)	9
Previdência Social	6 (66.7)	2 (22.2)							1 (11.1)	9
Relações Exteriores		3 (37.5)				1 (12.5)			4 (50.0)	8
Saúde	4 (40.0)	1 (10.0)		1 (10.0)		1 (10.0)			3 (30.0)	10
Trabalho	3 (50.0)								3 (50.0)	6
Trabalho e Administração								1 (100.0)		1
Trabalho e Previdência		1 (50.0)							1 (50.0)	2
Transportes	4 (57.1)								3 (42.9)	7
Transportes Comunicação					1 (100.0)					1
TOTAL	65 (37.1)	34 (19.4)	3 (1.7)	1 (0.6)	3 (1.7)	11 (6.3)	1 (0.6)	1 (0.6)	55 (31.4)	175
Ocupações Partidárias										120 (68.6%)
Ocupações Não-partidárias										55 (31.4%)

Conclusões Gerais

Conclusões Gerais

Ao longo deste trabalho, procurei apresentar os elementos que apontam a dinâmica de participação dos partidos políticos nos governos federais, desenvolvida no Brasil no período pós-85, como um fator central para o processo de fortalecimento e consolidação partidária.

A busca das bases teóricas sobre a questão partidária levou a que este trabalho apresentasse, inicialmente, uma contribuição no campo da reflexão sobre a organização dos partidos políticos. Em linhas gerais, este trabalho comparte as teses da bibliografia teórica recente sobre o desenvolvimento partidário, que considera os parâmetros da concepção clássica do partido de massas uma *'gaiola de ferro'* que inviabiliza observar a expansão das ações dos partidos desenvolvidas no período contemporâneo.

Esta reflexão desenvolve dois principais argumentos nos quais este trabalho se baseou. O primeiro deles é a concepção de partido político como um ator não necessariamente unitário, e não necessariamente articulado internamente segundo concepções unidimensionais e invariáveis. Diferentemente, partidos políticos são organizações articuladas segundo concepções e preferências comuns, e que variam, quanto ao comportamento e organização, segundo circunstâncias políticas.

O segundo argumento diz respeito ao estudo desagregado dos partidos políticos, e ao enfoque sobre os diferentes campos de atuação partidária. Um dos produtos dessa reflexão é a afirmação de que o movimento

dos partidos em direção ao Estado e aos recursos de desenvolvimento ali produzidos, observado nas últimas décadas, aponta para a necessidade de ampliar a concepção sobre partidos fortes e bem organizados, quase exclusivamente baseada nas suas relações com a sociedade, e considerar as ações partidárias desenvolvidas em outras arenas, por exemplo, a arena governamental.

Procurei mostrar que os parâmetros colocados por essa reflexão têm impacto fundamental sobre o estudo dos partidos políticos no Brasil contemporâneo. Trata-se de observar que os referenciais clássicos de análise, que condicionam a formação de partidos fortes quase exclusivamente ao processo de enraizamento social, são insuficientes para compreender a questão partidária no período pós-85.

A democratização da organização do Estado quanto ao acesso eleitoral aos cargos executivos, e a ampliação da participação dos partidos nos governos, processos ocorridos com o regime democrático, definem um importante campo para o desenvolvimento partidário. Dessa forma, em linhas gerais, o processo de consolidação partidária no período pós-85 deve ser observado como produto de dois processos concorrentes, quais sejam, o desenvolvimento das relações entre os partidos e a sociedade, e o desenvolvimento das relações entre os partidos e o Estado.

A busca de um modelo analítico que contemplasse esta visão ampliada de partido e de comportamento partidário conduziu a um modelo de análise específico sobre governos partidários comparados, sobre o qual elaborei os indicadores para o estudo do caso brasileiro, apresentado no Capítulo 4.

Ao conjunto de indicadores comuns foram incorporados aspectos específicos da organização política brasileira, que possibilitaram identificar os elementos reguladores da inserção e da participação dos partidos na arena governamental federal no período entre 1985 e 1995. Assim, este modelo contribuiu para identificar os condicionantes das composições partidárias observadas no governo ao nível nacional, bem como o impacto de sua participação sobre o seu desenvolvimento.

A análise realizada conduziu a algumas conclusões importantes. Inicialmente, o exame do impacto da participação dos partidos na arena governamental permite afirmar que *a questão partidária brasileira no período pós-85 define-se na intersecção entre os sistemas representativo e decisório*. De um lado, emerge como produto do novo sistema participativo e de representação, marcado pela ampliação da participação eleitoral, a organização de novos partidos, e a conformação de um sistema partidário regulado pela competição entre forças com um grau significativo de organização de nível nacional. De outro lado, emerge como produto de um vínculo entre os partidos e o Estado, estruturado sobre o acesso às burocracias públicas e a obtenção do controle político sobre o processo decisório.

Parece correto afirmar que este vínculo é produto do realinhamento político definido com o processo de democratização e da mudança do perfil da organização do Estado, que possibilitam a introdução dos partidos nas burocracias públicas, e traçam uma estratégia de fortalecimento baseado nos recursos políticos ali produzidos.

Uma segunda importante conclusão diz respeito à capacidade de influência dos partidos sobre a organização do poder executivo. O estudo dos governos do período pós-85 demonstrou que a dinâmica de coalizões partidárias constitui a fórmula dominante para a organização do exercício do governo e regulação das relações entre os poderes legislativo e executivo.

Inicialmente, essa fórmula respondeu às imposições do processo de transição democrática e aos interesses políticos articulados nas principais agremiações de oposição ao regime militar, que sustentaram as etapas iniciais do período com um alto grau de coesão governamental.

Ao longo da análise dos vários períodos de governo, observou-se que essa fórmula também responde à influência dos partidos na organização da dinâmica de governo, expressando as imposições advindas da relação entre os poderes legislativo e executivo, bem como as demandas e conflitos internos às estruturas partidárias. Os dados analisados mostram que o perfil partidário do poder executivo, predominante no período, resulta da ação de dois fatores centrais: *uma lógica partidário-parlamentar, expressa através de uma proporcionalidade entre a representação dos partidos no Congresso e a participação dos partidos no governo, e a variável regional, que expressa no sistema partidário e nos subsistemas políticos estaduais, a heterogeneidade dos fatores de base territorial, políticos e sócio-econômicos.*

Dessa forma, o padrão encontrado de organização do governo com base em coalizões partidárias indica a presença de um processo de estruturação de relações entre os partidos e o Estado que, de um lado, expressa a relevância

dos partidos na arena governamental, e, de outro, condiciona a capacidade de governo. O estudo do papel dos partidos na garantia do funcionamento do Governo Collor, marcado por constrangimentos impostos ao desenvolvimento das relações partidárias com o poder executivo, aponta diretamente para essa conclusão.

Por fim, este trabalho demonstrou que a arena governamental no período pós-85 constitui um 'locus' de fortalecimento partidário. Como apontei logo acima, o acesso dos partidos às burocracias públicas e ao controle sobre o processo decisório, observado através da participação na equipe de governo, é um componente central da questão partidária no período, pois diz respeito ao papel das relações dos partidos com o Estado na produção de recursos de desenvolvimento partidário.

Dois principais aspectos emergem deste estudo como indicadores da produção de recursos: o impacto da participação governamental sobre o desempenho dos partidos na arena eleitoral, e a definição de "territórios partidários".

Para o primeiro aspecto, trata-se de observar que a relação positiva entre o desempenho eleitoral e a relevância governamental produz tendencialmente um círculo vicioso, segundo o qual a *capacidade de representar e governar dos partidos se fortalece*. Esse fortalecimento é observado pelo crescimento das bancadas congressuais, o controle dos governos estaduais e o controle partidário dos ministérios. Nesse período, o impacto dessa relação de fortalecimento sobre os partidos com o controle das pastas ministeriais ligadas à

política econômica é marcante, e definiu de forma decisiva a condição de relevância do PMDB em 1986, e do PSDB em 1994.

O segundo aspecto diz respeito à *definição de espaços de desenvolvimento partidário a partir do controle sobre as burocracias públicas.*

Com base nos dados analisados sobre a distribuição dos ministérios, parece correto afirmar que a presença de "territórios" de controle sobre pastas específicas indica o controle sobre determinados recursos de desenvolvimento e implementação de políticas, que confere aos partidos a capacidade de fortalecimento das suas estruturas de níveis nacional, regional e estadual. Esses dados apontam no acesso aos postos de governo uma importante frente de desenvolvimento partidário.

Nessa direção, a relação observada entre técnicos e partidos, evidenciada nas áreas da política econômica, tem especial relevância, pois expressa uma tendência de reorganização interno-partidária em função da participação no governo.

No cenário de mudanças e continuidades definido pela transição democrática, o estudo da questão partidária do período pós-85 permite delinear alguns traços a respeito do funcionamento da política brasileira contemporânea.

Em primeiro lugar, o conjunto de relações desenvolvidas entre os partidos e o Estado permite apontar neste período uma importante distinção com o padrão histórico dessas relações em períodos anteriores. A mudança básica parece ocorrer de uma situação na qual as agremiações apenas gravitavam em

torno da burocracia estatal, numa relação de dependência do acesso às benesses ali localizadas, para um conjunto de relações estruturadas sobre o controle político das burocracias públicas, através do qual recursos de fortalecimento partidário são produzidos¹²¹.

Em segundo lugar, a variável regional parece manter-se como um traço histórico permanente do funcionamento político brasileiro. Assim como no período da República Velha, em que as relações entre os estados e o governo central ocorriam sob a fórmula da "política dos governadores", e também no período democrático de 1946, em que as principais organizações partidárias se estruturaram sob o corte federativo das máquinas coronelistas, no período democrático pós-85 é claro o impacto da estrutura federativa sobre a composição das forças políticas em nível nacional, observada na influência dos subsistemas políticos regionais e estaduais, através dos governos e das estruturas partidárias.

Finalmente, há algumas indicações sobre o funcionamento presidencialista do poder executivo. O estudo da composição dos governos do período pós-85 aponta uma significativa tendência de dependência do poder executivo - o Presidente da República - para com o poder legislativo. Provável fruto do realinhamento político introduzido pela democratização, constitui-se nesse período um dinâmica de organização e regulação do poder executivo na qual os partidos têm importância, em que pese a manutenção das prerrogativas constitucionais -as 'medidas provisórias' - para o exercício do poder presidencial.

¹²¹ Souza:1976; 1985.

Nos limites em que a variável presidencialista foi abordada neste trabalho, parece correto apenas afirmar que seu funcionamento abriga condições de fortalecimento partidário.

Neste espaço de conclusões, recupero um ponto apresentado na Introdução deste trabalho, que inspirou e orientou a sua realização. O estudo dos partidos brasileiros no período pós-85, através de suas relações com o Estado, revela que, de fato, nossas agremiações vêm adquirindo significativa centralidade nos processos políticos, e indica passos importantes no sentido da sua consolidação.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

- Abranches, Sérgio H.H., "O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro", in *Revista DADOS*, vol.31, n.1, Rio de Janeiro, IUPERJ:1988.
- Almeida, Luciano Martins de, "Reform of Public Administration and Political Culture in Brazil: an overview", IDB Department of Operations, Washington, 1993, *mimeo*.
- Almeida, Maria Hermínia T., "Reformismo Democrático em Tempos de Crise", *Lua Nova*, nº22, SP, Marco Zero e CEDEC:1990.
- Baldassarre, Antonio, "L'evoluzione dei partiti politici", in Joachim Raschke(org), *I Partiti dell'Europa Occidentale*. Ed.Riuniti:1983.
- Benevides, Maria Vitória de Mesquita, *A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*, SP, Paz&Terra:1981.
- Blondel, Jean, "A model for the analysis of government-party relationships". European University Institute:1991, *mimeo*.
- _____, "Government and supporting parties: definitions and classifications", European University Institute:1991, *mimeo*.
- _____, "The political factors accounting for the relationship between governments and the parties which support them", European University Institute:1992, *mimeo*.
- _____, "The relationship between governments and supporting parties: an overall assessment", European University Institute:1993, *mimeo*.
- Budge, Ian and Keman, Hans, *Parties and Democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford UP:1990.
- Burnham, Walter Dean, "Parties and Political Modernization", in Richard McCormick (ed), *Political Parties and the Modern State*, Rutgers UP:1984.
- Camargo, Aspásia e Diniz, Eli (orgs), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*, RJ, Vértice/IUPERJ:1989.
- Cansino, César, "Las relaciones gobierno-partido en América Latina. Lineamentos teóricos para el análisis comparado", in *Las relaciones gobierno-partido en América Latina- un estudio comparado*, 1994, no prelo.

- Carbo, Xiomara Navas, "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina", in Dieter Nohlen(ed.), **Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina**, San José, IIDH/CAPEL:1993.
- Castles, Francis, Lehner, Franz and Schmidt, Manfred, "Introduction", in **The Future of Party Government - Managing Mixed Economies**, New York, Walter de Gruyter:1988.
- Castro, Iná Elias de, "Política e Território: Evidências da Prática Regionalista no Brasil", in **Revista DADOS**, vol.32, n.3, RJ,IUPERJ:1989.
- Cazorla, José, "Concentrazione di Potere e Autonomie(1982-1986)", in Mario Caciagli e Piergiorgio Corbetta (a cura di), **Elezione Regionali e Sistema Politico Nazionale. Italia, Spagna e Repubblica Federale Tedesca**, Bologna, Il Mulino:1987.
- Coés, Donald V., **Macroeconomic Crises, Policies and Growth in Brazil, 1964-90**, Washington, The World Bank:1995.
- Comin, Álvaro e Novaes, Carlos Alberto, "Alguém tem que perder", entrevista de Tasso Jereissati (PSDB), **Novos Estudos Cebrap**, nº36, julho 1993.
- Cotta, Maurizio, "Realities and Meanings of Party Government", European University Institute:1990, mimeo.
- Di Palma, Giuseppe, "Party Government and Democratic Reproducibility: the dilemma of new democracies", in **Castles and Wildenmann (eds):1986**.
- DIAP-Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, **Quem foi Quem na Constituinte**, SP,Cortez/Oboré:1988.
- Dittrich, Karl, "Testing the Catch-all Thesis: Some Difficulties and Possibilities", in Hans Daalder & Peter Mair (eds.), **Western European Party Systems**. Sage:1983.
- Duverger, Maurice, **Os Partidos Políticos**, RJ, Zahar/UnB:1980.
- Evers, Tilman, "De costas para o Estado, longe do Parlamento", **Novos Estudos Cebrap**, vol.2, nº1, 1983.
- Farneti, Paolo, "Partiti, stato e mercato: appunti per un'analisi comparata", in **I Sistemi di Partito**, Milano, Franco Angeli:1986.
- Fernández, Mario e Nohlen, Dieter, "El presidencialismo latinoamericano. Evolución y perspectivas", **Dieter Nohlen e Mario Fernández (eds):1991**.

- Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando, **Terra Incógnita: Funcionamento e Perspectivas do Congresso Nacional**, Relatório de Pesquisa, CEBRAP:1995.
- Fleischer, David(org.), **Os Partidos Políticos no Brasil**, Brasília, Editora da UnB:1981.
- Franco, Gustavo, **O Plano Real e outros ensaios**, RJ, Francisco Alves:1995.
- Graham, Lawrence S., "Democratization and the Grassroots in Brazil. Using State and Local Policy Arenas to Bypass System Constraints", XIX International Congress of the Latin American Studies Association, 1995.
- Harmel, Robert and Robertson, John D., "Formation and Success of New Parties A Cross-National Analysis", in **International Science Political Review**, vol.6, nº 4, 1985.
- Hippolito, Lucia, **PSD.De Raposas a Reformistas**, Paz&Terra:1985.
- Huber, Joseph, **Quem deve mudar todas as coisas. As alternativas do movimento alternativo**. Paz&Terra:1985.
- Janda, Kenneth e King, Desmond, "Formalizing and testing Duverger's theories on political parties", in **Comparative Political Studies**, vol.18, nº2, 1985.
- Katz Richard, "Party Government: a rationalistic conception", in Castles and Wildenmann (eds), **The Future of Party Government-vol.1: Visions and Realities of Party Government**, Berlin, Walter de Guyter&Co:1986.
- _____, "Party Government and its alternatives", in Katz (ed) **Party Governments: European and American Experiences**, Berlin, Walter de Guyter&Co:1987.
- Katz ,Richard & Mair, Peter, **How Parties Organize-Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies**, London:Sage, 1994.
- Keck, Margareth, **PT - a lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**, SP,Ed.Ática:1991.
- Kinzo, Maria D' Alva, **Oposição e Autoritarismo**, Vértice:1986.
- _____, "O quadro partidário e a constituinte", in Bolívar Lamounier(org), **De Geisel a Collor: o balanço da transição**, Idesp/Sumaré:1990.

- _____, **Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro**, SP, Fundação Konrad-Adenauer:1993.
- Kirchheimer, Otto, "The transformation of Western European Party Systems", in Klingemann, H., Hofferbert, R. and Budge, I., **Parties, Policies and Democracy**, London:Westview Press, 1994.
- Lamounier, Bolivar, "Opening through elections: will the Brazilian case become a paradigm?", in **Government and Opposition**, vol.19, nº2, 1984.
- _____, "Apontamentos sobre a questão democrática brasileira", in Rouquié, Schvarzer e Lamounier(orgs), **Como Renascem as Democracias**, Brasiliense, 1985.
- _____, **Partidos e Utopias.O Brasil no limiar dos anos 90**, Ed.Loyola:1989.
- _____, (org.), **A Opção Parlamentarista**, SP, Ed.Sumaré:1991.
- _____, "Brasil, la 'utopia ' descentralizadora en la Constitución de 1988", in Dieter Nohlen(ed), **Descentralización Política y Consolidación Democrática**, Ed.Nueva Sociedad:1991.
- _____, **Depois da Transição:Democracia e Eleições no Governo Collor**, SP, Ed.Loyola:1991.
- _____, "Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade", in Dieter Nohlen:1993.
- _____, e Rachel Meneguello, **Partidos Políticos e Consolidação Democrática-o caso brasileiro**, SP, Brasiliense:1986.
- LaPalombara and Weiner (eds), **Political Parties and Political Development**, Princeton UP:1966.
- Lavareda Antonio, **A Democracia nas Urnas.O processo Partidário Eleitoral Brasileiro**, RJ, Iuperj/Rio Fundo:1991.
- Lawson, Kay, "When linkage fails", in Kay Lawson and Peter Merkl (eds):1988.
- Lehmbruch Gerhard, "Party and Federation in Germany: a developmental dilemma", in **Government and Opposition**, n.13, 1978.
- Lawson, Kay and Merkl, Peter (eds), **When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations**, Princeton, Princeton UP:1988.

Lessman, Sabine, *Budgetary Politics and Elections: An Investigation of Public Expenditures in West Germany*, in *The Future of Party Government*, vol. 4, Berlin/New York, de Gruyter:1987.

Lewis-Beck, M., *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, Un.of Michigan Press:1988.

Lima Jr, Olavo Brasil de, *Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional:1945/64*, RJ, Graal:1983.

_____, *Democracias e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*, RJ, Ed.Loyola:1993

Linz, Juan and Valenzuela, Arturo(ed), *The Failure of Presidential Democracy*, vol 1: *Comparative Perspectives*, e vol 2: *The Case of Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins UP:1994;

Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol.26, n.2, 1993.

_____, "Brazil:Weak Parties, Feckless Democracy", in Mainwaring and Scully(ed.) *Building Democratic Institutions.Party Systems in Latin America*, Stanford UP:1995.

Mainwaring, Scott e Scully, Timothy R., "A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina", *Revista DADOS*, vol.37, nº1, 1994.

Mair, Peter, "Adaptation and Control: Towards an Understanding of Party and Party System Change", in Hans Daalder & Peter Mair, *Western European Party Systems. Continuity and Change*, London, Sage: 1983.

_____, "Party organizations: from civil society to the state", in Richard Katz & Peter Mair(org):1994.

Mendes, Antonio Manuel Teixeira e Venturi, Gustavo "Eleição Presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco", *Revista Opinião Pública*, vol.II, nº2, Campinas, Cesop-Unicamp, dez/1994.

Meneguello, Rachel, *PT-A formação de um partido (1979-1982)*, SP, Paz&Terra:1989.

_____, "Electoral Behavior in Brazil: the 1994 Presidential Elections", in *International Social Science Journal*, nº145, UNESCO:1995;

Moisés, José Álvaro, "Eleições, Participação e Cultura Política:mudanças e continuidades", in *Revista LUA NOVA*, nº22, dezembro/1990.

- Moura, Alkimar, "Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor", in **Lamounier:1990.**
- Muszynski, Maria Judith, " Os Eleitores Paulistanos em 1986: a marca do oposicionismo", in **Maria Tereza Sadek (org), Eleições/1986, SP, Idesp/Vértice:1989.**
- Neumann, Sigmund, "En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos", in **Neumann(org), Los Partidos Políticos, 1965.**
- "New Political Parties", **International Political Science Review, vol.6, n.4, 1985.**
- Nohlen, Dieter, "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina", in **Dieter Nohlen e Mario Fernández (eds):1991.**
- Nohlen, Dieter e Fernández, Mario (eds), **Presidencialismo versus Parlamentarismo, Caracas, Ed.Nueva Sociedad:1991.**
- Oliveira, Isabel Ribeiro de, "Partidos e Governo nas Administrações Sarney e Collor", **mimeo,1993.**
- Paloheimo, Heikki, **Governments in Democratic Capitalist States, 1950-1983: A Data Handbook; Tampere, Finnish Political Association:1984.**
- Panbianco, A., **Political Parties: Organization & Power, Cambridge UP:1988.**
- Pasquino, Gianfranco, "The impact of institutions on party government: tentative hypotheses", in **Castles and Wildenmann (eds):1986.**
- Pereira, Luiz Carlos Bresser, **Economic Crisis & State Reform in Brazil. Toward a New Interpretation of Latin America, Boulder, Lynne Rienner:1996.**
- Pizzorno, A., **I Soggetti del Pluralismo-Classi Partiti Sindacati , Il Mulino:1980 ; "Interests and parties in pluralism", in S.Berger (org), Organizing Interests in Western Europe - pluralism, corporatism and the transformation of politics, Sage:1981.**
- Poguntke, Thomas, "Parties in a Legalistic Culture: the case of Germany", in **Richard Katz & Peter Mair (org):1994.**
- Presidential and Parliamentary Democracies:Which work best?, Special Issue-Political Science Quarterly:1994.**
- Prud'homme, Jean-François, "Oposiciones en el gobierno, pluralismo y transiciones", in **Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés(coord.), El Fin de Siglo y**

los Partidos Políticos en América Latina, , México, Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana:1994.

Rodrigues, Leôncio Martins, "O PCB:os dirigentes e a organização", in Boris Fausto(org), **O Brasil Republicano**, vol.3, SP, DIFEL:1981.

_____, **Quem é Quem na Constituinte-Uma análise sócio-política dos partidos e deputados**, SP, OESP-Maltese:1987.

_____, "Eleições, Fragmentação Partidária e Governabilidade", **Novos Estudos Cebrap**, nº41, março de 1995.

Rose, Richard, "Still the era of party government", **Parliamentary Affairs**, vol.36, nº3, 1983.

Sallum Jr, Brasília, "Por que nao tem dado certo:notas sobre a transição política brasileira",in Lourdes Sola(org),**O Estado da Transição: política e economia na Nova República**, SP, Vértice:1988.

Sallum Jr, Brasília, Graeff, Eduardo e Gomes de Lima, Elisabeth, "Eleições Presidenciais e a Crise do Sistema Partidário", in **Revista LUA NOVA**, nº20, maio/1990.

Salum Jr, Brasília., Graeff, Eduardo e Martins, Carlos Estevam, "Nova República, de Tancredo a Sarney", in **Análise Conjuntural**,vol.8,n.2,Curitiba, IPARDES:1986.

Sardemberg, Carlos Eduardo, **Aventura e Agonia. Nos Bastidores do Cruzado**, SP,Cia. das Letras, 1987.

Sartori, Giovanni, **Partidos e Sistemas Partidários**, Brasilia, Ed.UnB:1982.

Shefter, Martin, **Political Parties and the State.The American Historical Experience**, Princeton, Princeton UP:1994.

Silva, Patricio, "Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", in **Journal of Latin American Studies**, nº23,1991.

_____, "Intelectuales, técnócratas y cambio social en Chile:pasado, presente y perspectivas futuras", in **Revista Mexicana de Sociología**, ano 54, nº1,1992

Singer, Paul, "Intelectuais de Esquerda no Brasil: a experiência do poder" in **Sola(org):1988**.

Skocpol, Theda, "Bringing the state back in: current research", in P. Evans, D. Reuschemeyer and T. Skocpol (eds), **Bringing the State Back In**, Cambridge UP: 1985.

Sola, Lourdes (org.), **O Estado e a Transição: Política e Economia na Nova República**, SP, Ed. Vértice: 1988.

_____, "Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar", in **Lourdes Sola (org): 1988**.

Souza, Maria do Carmo Campello de, **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**, SP, Alfa-Omega: 1976.

_____, "A democracia populista, 1945-1964: bases e limites" in **Rouquié, Lamounier e Schvarzer (orgs.): 1985**.

_____, "A Nova República Brasileira: sob a espada de Dâmocles", in **Stepan (org), Democratizando o Brasil**, SP, Paz & Terra: 1989

Torre, Juan Carlos, "América Latina, el gobierno de la democracia em tiempos difíciles", **Documentos**, Instituto de Estudos Avançados, SP, USP: 1991.

Velasco e Cruz, Sebastião e Martins, Carlos Estevam, "De Castello a Figueiredo. Uma incursão na pré-história da abertura", in Almeida & Sorj (org), **Sociedade e Política no Brasil pós-64**, SP, Brasiliense: 1983.

Wilson, Frank, "When Parties Refuse to Fail: the Case of France", **Kay Lawson and Peter Merkl (eds): 1988**.

Wilson, James Q., **Political Organizations**, New York, Basic Books: 1973.

Zantman, Alain, "Un nouveau plan de stabilisation... pour quoi faire?", in **Problèmes d'Amérique Latine**, nº9, jan-mar, 1993.

ANEXOS

Quadro 1
Resultados das Eleições Presidenciais
1985-1994

1985	1989	1994
eleição indireta (15.01.85)	eleição direta (2º turno-21.12.89) *	eleição direta (1º turno - 03.10.94)
PMDB Tancredo Neves/ José Sarney	PRN Fernando Collor/ Itamar Franco	PSDB/PFL Fernando H.Cardoso/ Marco Maciel
480 votos (70.0%)	50.0%	54.3%
PDS Paulo Maluf/	PT/PSB Luis Inácio da Silva/ José Bisol	PT Luis Inácio Lula da Silva/ Aloisio Mercadante
180 votos (30.0%)	44.2%	27.0%
		PRONA Enéas Carneiro (7.4%)
		PMDB Orestes Quércia (4.4%)
		PDT Leonel Brizola (3.2%)
		PPR Espiridião Amin (2.7%)
		PRN Carlos Gomes (0.6%)
		PSC Almirante Fortuna (0.4%)
Colégio Eleitoral 686 votos	Eleitorado Nacional 82.074.718	Eleitorado Nacional 89.005.788
479 dep.federais 69 senadores 138 dep.estaduais (6 dep. por estado indicados pela bancada majoritária)	* o 1º turno ocorreu em 15.11.89	

Fonte: TSE

QUADRO 2

Composição da equipe de governo

Ministros titulares

Equipe de Tancredo Neves

março de 1985

Ministério		partido	estado/ região
Área econômica			
Agricultura	Pedro Simon	PMDB	RS/S
Ciência e Tecnologia	Renato Archer	PMDB	MA/NE
Fazenda	Francisco Dornelles	-	RJ/SE
Indústria e Comércio	Roberto Gusmão	PFL	SP/SE
Interior	Ronaldo Costa Couto	PMDB	MG/SE
Irrigação	Vicente Fialho	PFL	CE/NE
Minas e Energia	Aureliano Chaves	PFL	MG/SE
Planejamento	João Sayad	PMDB	SP/SE
Transportes	Afonso Camargo	PMDB	PR/S
Área Social			
Comunicações	Antonio Carlos Magalhães	PFL	BA/NE
Cultura	José Aparecido	PMDB	MG/SE
Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente	Flávio Peixoto	PMDB	GO/CO
Educação	Marco Maciel	PFL	CE/NE
Previdência Social	Waldir Pires	PMDB	BA/NE
Saúde	Carlos Sant'anna	PMDB	BA/NE
Trabalho	Almir Pazzianotto	PMDB	SP/SE
Área Política			
Administração	Aluísio Alves	PMDB	RN/NE
Assuntos Extraordinários	Mauro Salles	-	SP/SE
Assuntos Fundiários	Nelson Ribeiro	PMDB	PA/N
Desburocratização	Paulo Lustosa	PFL	CE/NE
Justiça	Fernando Lyra	PMDB	PE/NE
Relações Exteriores	Olavo Setúbal	PFL	SP/SE

Fonte: Dept. de Documentação-Presidência da República, Brasília.

QUADRO 3

Composição da equipe de governo

Ministros titulares

Governo José Sarney

03/85 - 03/90

Ministério		partido	estado/ região
Área econômica			
Agricultura	Pedro Simon	PMDB	RS/S
	Iris Resende	PMDB	GO/CO
Ciência e Tecnologia (transformada em Secretaria Especial em 04/89)	Renato Archer	PMDB	MA/NE
	Luis Henrique Silveira	PMDB	SC/S
	Ralph Biasi	PMDB	SP/SE
	Décio Zagottis	-	SP/SE
Fazenda	Francisco Dornelles	-	RJ/SE
	Dilson Funaro	PMDB	SP/SE
	Bresser Pereira	PMDB	SP/SE
	Mailson da Nóbrega	-	SP/SE
Indústria e Comércio	Roberto Gusmão	PFL	SP/SE
	José Hugo Castelo Branco	PMDB	MG/SE
	Roberto Cardoso Alves	PMDB	SP/SE
Interior	Ronaldo Costa Couto	PMDB	MG/SE
	Joaquim Cavalcanti	PFL	PE/NE
	João Alves	PFL	SE/NE
Irrigação (extinto em 01/89)	Vicente Fialho	PFL	CE/NE
Minas e Energia	Aureliano Chaves	PFL	MG/SE
	Vicente Fialho	PFL	CE/NE
Planejamento	João Sayad	PMDB	SP/SE
	Aníbal Teixeira	-	MG/SE
	João Batista Abreu	-	MG/SE
Transportes	Affonso Camargo	PMDB	PR/S
	José Reinaldo Carneiro	-	MA/NE
Área Social			
Comunicações	Antonio Carlos Magalhães	PFL	BA/NE
Cultura	José Aparecido	PMDB	MG/SE
	Aloísio Pimenta	PMDB	MG/SE
	Celso Furtado	PMDB	RJ/SE
	José Aparecido	PMDB	MG/SE
Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	Flávio Peixoto	PMDB	GO/CO
	Deni Schwartz	PMDB	PR/S

alterado para Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente em 10/87	Prisco Viana	PMDB	BA/NE
alterado para Habitação e Bem-Estar Social em 09/88 e extinto em 01/89	Prisco Viana	PMDB	BA/NE
Educação	Marco Maciel	PFL	PE/NE
	Jorge Bornhausen	PFL	SC/S
	Hugo Napoleão	PFL	PI/NE
	Carlos Sant'anna	PMDB	BA/NE
Previdência Social	Valdir Pires de Souza	PMDB	BA/NE
	Rafael de Almeida Magalhaes	PMDB	RJ/SE
	Renato Archer da Silva	PMDB	MA/NE
	Jader Barbalho	PMDB	PA/N
Saúde	Carlos Sant'anna	PMDB	BA/NE
	Roberto Santos	PMDB	BA/NE
	Luis C. Borges da Silveira	PMDB	PR/S
	Seigo Tsuzuki	-	SP/SE
Trabalho	Almir Pazzianoto	PMDB	SP/SE
	Dorothea Werneck	PMDB	MG/SE
Área Política			
Administração (extinto em 02/86)	Aluisio Alves	PMDB	RN/NE
Assuntos Fundiários (extinto em 02/86)	Nelson Ribeiro	-	SP/SE
Assuntos Extraordinários (extinto em 02/86)	Mauro Salles	PMDB	PA/N
Desburocratização (extinto em 02/86)	Paulo Lustosa	PFL	CE/NE
Reforma Agrária e Desenvolvimento (extinto em 01/89)	Nelson Ribeiro	PMDB	PA/NE
	Dante de Oliveira	PMDB	GO/CO
	Marcos Freire	PMDB	PE/NE
	Jader Barbalho	PMDB	PA/N
	Leopoldo Bessone	PMDB	MG/SE
Justiça	Fernando Lyra	PMDB	PE/NE
	Paulo Brossard	PMDB	RS/S
	Oscar Dias Correa	PFL	MG/SE
	Saulo Ramos	-	RJ/SE
Relações Exteriores	Olavo Setúbal	PFL	SP/SE
	Abreu Sodré	PFL	SP/SE

Fonte: Dept. de Documentação-Presidência da República, Brasília.

QUADRO 4

Composição da equipe de governo

Ministros titulares

Governo Fernando Collor

03/90-09/92

Ministério		partido	estado/ região
Área econômica			
Agricultura	Joaquim Roriz	-	GO/CO
	Antonio Cabrera	-/PRN	SP/SE
Economia, Fazenda e Planejamento	Zélia Cardoso de Mello	-	SP/SE
	Marcílio Marques Moreira	-	RJ/SE
Infraestrutura	Ozires Silva	-	?/SE
	Eduardo Teixeira	-	?/SE
	João Santana	-	RJ/SE
Minas e Energia	Pratini de Moraes	PDS	SC/S
Transportes e Comunicação	Afonso Camargo	PTB	PR/S
Área Social			
Educação e Cultura	Carlos Chiarelli	PFL	SC/S
	José Goldemberg	-	SP/SE
	Eraldo Tinoco	PFL	BA/NE
Saúde	Alceni Guerra	PFL	PR/S
	Adib Jatene	-	SP/SE
Trabalho e Previdência Social (desmembrado em 04/92)	Antonio Rogério Magri	-	SP/SE
	Reinold Stephanes	PFL	SC/S
Trabalho e Administração Previdência Social	João Mellão Neto	PL	SP/SE
	Reinold Stephanes	PFL	SC/S
Ação Social	Margarida Procópio	-	AL/NE
	Ricardo Fiúza	PFL	CE/NE
Área Política			
Justiça	Bernardo Cabral	-	AM/N
	Jarbas Passarinho	PDS	PA/N
	Célio Borja	PDS	RJ/SE
Relações Exteriores	Francisco Rezek	-	SP/SE
	Celso Lafer	-	SP/SE

Fonte: Dept. de Documentação-Presidência da República, Brasília.

QUADRO 5

Composição da equipe de governo

Ministros Titulares

Governo Itamar Franco

10/92-12/94

Ministério		partido	estado/ região
Área econômica			
Agricultura	Lázaro Barbosa	PMDB	GO/CO
	Nuri Andraus Gassane	PMDB	DF/CO
	José A. Barros Munhoz	PMDB	SP/SE
	Dejandir Dalpasquale	PMDB	SC/S
	Sinval Guazelli	PMDB	RS/S
Ciência e Tecnologia	José Israel Vargas	-	MG/SE
Fazenda	Gustavo Krause	PFL	CE/NE
	Paulo Haddad	-	MG/SE
	Eliseu Rezende	PFL	MG/SE
	Fernando H. Cardoso	PSDB	SP/SE
	Rubens Ricupero	-	SP/SE
	Ciro Gomes	PSDB	PE/NE
Indústria e Comércio	José E. Andrade Vieira	PTB	PR/S
	Élcio Álvares	PTB	ES/SE
Integração Regional	Alexandre Costa	PFL	MA/NE
	Aluísio Alves	PMDB	RN/NE
Minas e Energia	Paulino Cícero	PSDB	MG/SE
	Alexis Stepanenko	-	SP/SE
	Delcídio do Amaral Gomes	-	(?)
Planejamento	Paulo Haddad	-	MG/SE
	Yeda Crusius	-	RS/S
	Alexis Stepanenko	-	SP/SE
	Benedito Veras Alcantara	PSDB	CE/NE
Transportes	Alberto Goldman	PMDB	SP/SE
	Margarida C. Nascimento	-	RJ/SE
	Rubens Bayma Denys	-	RJ/SE
Área Social			
Bem-Estar Social	Jutahy Magalhães Jr.	PSDB	BA/NE
	Leonor Franco	-	SE/NE
Comunicações	Hugo Napoleão Rego Neto	PFL	PI/NE
	Djalma de Barros Moraes	-	AL/NE
Cultura	Antonio Houaiss	-	RJ/SE
	José Jerônimo Moscardo	-	RJ/SE
	Luis R. Nascimento e Silva	-	RJ/SE

Educação e Desporto	Murílio Hingel	-	MG/SE
Meio Ambiente (em 08/93, Meio Ambiente e Amazônia Legal)	Fernando Coutinho Jorge	PMDB	PA/N
	Rubens Ricupero	-	SP/SE
	Henrique B. Cavalcanti	-	RJ/SE
Previdência Social	Antonio Brito Filho	PMDB	RS/S
	Sérgio Cutolo dos Santos	-	SP/SE
Saúde	Jamil Haddad	PSB	RJ/SE
	Henrique Santillo	PP	GO/CO
Trabalho	Walter Barelli	-	SP/SE
	Marcelo Pimentel	-	ES/SE
Área Política			
Justiça	Maurício Corrêa	-	DF/CO
	Alexandre Dupeyrat Martins	-	RJ/SE
Relações Exteriores	Fernando H. Cardoso	PSDB	SP/SE
	Celso Amorim	-	RJ/SE

Fonte: Dept. de Documentação- Presidência da República, Brasília.

QUADRO 6

Composição da equipe de Governo
 Ministros titulares
 Governo Fernando Henrique Cardoso
 janeiro de 1995

Ministério		partido	estado/ região
Área econômica			
Agricultura	José E. Andrade Vieira	PTB	PR/S
Ciência e Tecnologia	José Israel Vargas	-	MG/SE
Fazenda	Pedro Malan	-	RJ/SE
Indústria e Comércio	Dorothea Werneck	PSDB	MG/SE
Minas e Energia	Raimundo Brito	PFL	BA/NE
Planejamento	José Serra	PSDB	SP/SE
Transportes	Odacir Klein	PMDB	RS/S
Área Social			
Comunicações	Sérgio Motta	PSDB	SP/SE
Cultura	Francisco Weffort	-	SP/SE
Educação	Paulo Renato de Souza	PSDB	SP/SE
Esportes	Edson A. do Nascimento	-	MG/SE
Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Gustavo Krause	PFL	PE/NE
Previdência Social	Reinold Stephanes	PFL	SC/S
Saúde	Adib Jatene	-	SP/SE
Trabalho	Paulo Paiva	-	MG/SE
Área Política			
Justiça	Nelson Jobim	PMDB	RS/S
Relações Exteriores	Luis Felipe Lampréia	-	RJ/SE

Fonte: Dept. de Documentação-Presidência da República, Brasília.

Documento

" Manifesto da Aliança Democrática "

"Os signatários deste documento, representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e da Frente Liberal, objetivando a consolidação das instituições democráticas, o desenvolvimento econômico do Brasil e a realização da justiça social deliberaram constituir uma 'Aliança Democrática', aberta aos partidos políticos e demais forças democráticas, para eleger o Presidente e vice-presidente da República às próximas eleições e constituir um governo que promova o encontro do Estado com a sociedade e concretize o bem comum.

"Fundamenta-se esta Aliança Democrática nos seguintes princípios:

"Compromisso com a Nação.

"O PMDB e a Frente Liberal, conscientes de suas responsabilidades perante a Nação, decidiram reunir seus esforços no propósito de remover as inadiáveis mudanças que a sociedade brasileira exige.

"O entendimento que selam, neste momento, é o primeiro passo para a constituição de uma Aliança Democrática, que se compromete com o interesse nacional. Ao formalizá-lo, os signatários proclamam os partidos políticos e demais forças democráticas, animados pelo sentimento de patriotismo, a se imanamem nesta caminhada de esperança do povo brasileiro.

"O País vive gravíssima crise na história republicana. A hora não admite vacilações.

"Só a coesão nacional, em torno de valores comuns e permanentes, pode garantir a soberania do País, assegurar a paz, permitir o progresso econômico e promover a justiça social.

"Este pacto político propugna a conciliação para a sociedade e o Estado, entre o povo e o governo. Sem ressentimentos, com os olhos voltados para o futuro, propõe o entendimento de todos os brasileiros.

"É indispensável que se efetive o conagraçamento nacional baseado na liberdade, na igualdade, na lei, no escrupuloso respeito pela coisa política, na justa participação de todos nos frutos do progresso, na solidariedade entre os brasileiros. Congraçamento nacional capaz de propiciar, um clima democrático, as mudanças que a Nação reclama.

"É urgente a necessidade de proceder-se a organização institucional do País.

"Uma nova Constituição fará do Estado, dos partidos políticos, meios voltados para a realização do homem - sua dignidade, sua segurança e seu bem-estar.

"O Brasil deve ser um país para seu próprio povo, em que seja assegurado o exercício pleno da cidadania, respeitados os direitos humanos, reservadas a identidade e a cultura nacionais.

"Em uma nação marcada pela pobreza e ameaçada pelo desespero dos marginalizados, a administração pública deve se caracterizar pela credibilidade e pela participação e se pautar sempre pela austeridade e moralidade.

"É dever do Estado erradicar a miséria que afronta a dignidade nacional, assegurar a igualdade de oportunidades, propiciar melhor distribuição da renda e da riqueza, proporcionar o reencontro com os valores da nacionalidade.

"Esse Brasil será edificado com o sacrifício, a coragem e as inesgotáveis reservas de patriotismo de sua gente.

"Esta é a tarefa que cumpre empreender.

"Esse entendimento possibilita à Aliança Democrática estabelecer como compromissos impostergáveis e fundamentais com a nação brasileira.

"Restabelecimento imediato das eleições diretas, livres e com sufrágio universal, para presidente da República, prefeitos das capitais dos Estados e dos municípios considerados estâncias hidrominerais e dos declarados de interesse da segurança nacional. Representação política de Brasília;

"Convocação de Constituinte, livre e soberana, em 1986, para elaboração de nova Constituinte;

"Restabelecimento da independência e prerrogativas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário;

"Fortalecimento da Federação e efetiva autonomia política e financeira dos Estados e municípios;

"Reforma da legislação eleitoral de modo a possibilitar a formação de novos partidos, permitir as coligações partidárias e assegurar às agremiações políticas o acesso democrático ao rádio e à televisão;

"Retomada e reordenamento do processo de desenvolvimento, como opção fundamental da sociedade brasileira;

"Reprogramação global da dívida externa, em condições que preservem o povo de sacrifícios insuportáveis e resguardem a soberania nacional;

"Combate à inflação, através de medidas considerem, não apenas sua origem financeira, mas sobretudo seu caráter prioritariamente social. Saneamento financeiro interno e redução do custo do dinheiro;

"Reforma tributária, como instrumento básico de realização dos objetivos de política social e econômica. Correção das desigualdades regionais e pessoais de renda;

"Prioridade ao Nordeste e reconhecimento da sua capacidade na formulação das soluções mais adequadas ao resgate da vida nacional para com a região;

"Adoção de medidas de emergência contra a fome e o desemprego;

"Desconcentração do poder e descentralização do processo decisório. Desburocratização;

"Apoio à livre iniciativa. Fortalecimento das empresas nacionais. Tratamento favorecido às pequenas e médias empresas;

"Revisão da política salarial, com eliminação do processo de compressão do poder aquisitivo dos trabalhadores, dos servidores públicos e da classe média. Garantia da autonomia e liberdade sindicais e do direito de greve;

"Educação fundamental para todos. Fortalecimento da Universidade e efetivação da sua autonomia. Apoio à pesquisa, ao desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural;

"Defesa do patrimônio histórico, artístico e cultural brasileiro. Adoção de um plano nacional de cultura;

"Combate a qualquer espécie de discriminação e preconceito quanto à religião, sexo e raça. Proteção aos direitos das minorias;

"Direcionamento de recursos e estímulos para o aumento substancial de oferta de bens e serviços indispensáveis à satisfação das carências básicas da população no campo da alimentação, saúde, educação e trabalho;

"Proteção do meio ambiente. Defesa da Amazônia. Política urbana. Melhoria da qualidade de vida e das condições de segurança individual;

"Reestruturação da previdência social e do sistema financeiro de habitação, com adoção de medidas, que lhes propiciem condições de estabilidade e fidelidade aos objetivos sociais;

"Execução de política agropecuária que assegure a fixação de preços mínimos realistas e a formação de estoques regulares adequados. Reforma agrária mediante cumprimento do Estatuto da Terra e melhoria das condições de vida do homem do campo;

"Política externa voltada para a preservação da soberania dos Estados, segurança e justiça internacionais, e busca da paz.

"Acordaram os signatários que o candidato à presidente da República seja proposto pelo PMDB, que indica o governador Tancredo Neves, e o candidato à vice-presidente da República seja apresentado pela frente liberal, que indica o senador José Sarnei.

"Estabeleceram, igualmente, que o programa governamental venha a ser conjuntamente elaborado pelo PMDB, Frente Liberal e partidos que venham a integrar a Aliança Democrática, orientando-se pelos princípios constantes do 'Compromisso com a Nação'.

"Finalmente, manifestaram a determinação no sentido de desenvolver gestões com o objetivo de alcançar a participação dos partidos políticos e outras forças democráticas que, identificados com estes propósitos, desejam unir esforços através da Aliança Democrática, para solucionar os graves e urgentes problemas que afligem o Brasil e, integrados, pugnam pela vitória dos compromissos e das candidaturas que, para esse fim, indicam".

Fonte: Jornal Folha de SPaulo, 08 de agosto de 1984