

OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS*

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO

1. Introdução; 2. Debilidade do sistema partidário; 3. Partidos políticos e grupos de pressão; 4. Partidos e grupos de pressão — relacionamento e influências.

1. *Introdução*

Em conferência anterior, pronunciada nesta mesma escola, a 5 de agosto do ano passado, salientei a dificuldade que a ciência política encontra para a elaboração de uma teoria geral dos partidos políticos. Daí a preferência pela abordagem do assunto em termos de apreciações parciais do fenômeno partidário. Tais apreciações devem, no entanto, orientar-se por certos critérios de observação que obedeçam aos princípios seguintes: coerência nos dados reunidos; idoneidade e validade desses dados para a identificação de conclusões aceitáveis; limitação do conjunto da análise ao caso brasileiro, ainda que se possa recorrer a exemplos estrangeiros como fatores auxiliares da demonstração.

Na aula do ano passado, foi adotado o método histórico como instrumento da apreciação parcial, no propósito deliberado de “relacionar as grandes crises institucionais do Brasil com grandes crises partidárias, relacionamento que põe em evidência a importância dos partidos na estabilidade institucional”.

O propósito, agora, é outro. A visão parcial a ser apresentada terá por fim enquadrar o problema partidário brasileiro em uma ótica não mais histórica, porém sócio-política, de maneira a atingir bases sociais mais largas, representadas não só pelos partidos, como por outros grupos sociais, estruturados, coordenados ou simplesmente, agregados, constituindo todos, de formas diferentes, os chamados grupos de pressão.

Esse fenômeno político, corrente em outros países, apresenta-se no Brasil com a característica de atingir o funcionamento do sistema representativo em si mesmo, comprometendo ou desvirtuando a atividade partidária.

Não pretendo, é óbvio, entrar no campo das definições do sistema representativo, nem no das suas críticas, restringindo-me ao da sua aplicação. Esta aplicação indica que o sistema representativo brasileiro apresenta hoje, embora com as naturais diferenças de tempo, vícios, imperfeições e deficiências equivalentes aos que ocorriam no passado imperial e republicano; equivalentes porque geradores de crise e impeditivos de soluções duradouras para os problemas do Estado e do povo. No Brasil de hoje, como no de ontem, a democracia representativa apresenta sérias debilidades, tanto como democracia, quanto como representação.

* Conferência proferida na Escola Superior de Guerra em 27 de maio de 1982.

Por outro lado, é indiscutível que todas as tentativas que foram feitas para substituir o sistema democrático representativo por governos autoritários, civis e militares, dos quais conhecemos duas longas aplicações na República, foram incapazes de criar uma teoria política de governo, bem como fracassaram em uma ação governativa que indicasse solução convincente aos problemas do nosso povo.

É tempo, pois, de reconhecermos honestamente duas coisas. A primeira é que a democracia representativa sempre funcionou imperfeitamente, no Brasil. A segunda é que as experiências antidemocráticas chegaram a resultados piores que aqueles deixados pelo mau funcionamento da democracia.

Portanto, impõe-se que a inteligência civil e militar do Brasil, com o apoio do povo (tomada esta palavra no seu sentido sócio-jurídico), se integre no esforço comum de aperfeiçoar as instituições democrático-representativas, visando mais ao futuro do que ao presente, em busca de soluções gerais e não confinadas à classe política, às Forças Armadas e aos detentores do poder econômico.

Bem sabemos que isto é difícil. Mas não é utópico. Utopia é supor que uma sociedade em expansão demográfica, territorial interna e urbana, econômica, ecológica, religiosa e cultural — uma sociedade como a nossa de 1982 — possa estar ao abrigo de abalos sociais de toda ordem, amparada por uma teia de contenções, também de diversos gêneros, contenções que não são mais abertamente repressivas, mas que se manifestam pela exigüidade das fontes e do exercício do poder, pela fraca legitimidade deste mesmo poder e pela ausência de um instrumental jurídico de direito público que mereça este nome.

2. *Debilidade do sistema partidário*

Variadas são as causas da fraqueza dos nossos partidos atuais e elas têm sido focalizadas, em estudos recentes, por cientistas políticos. No primeiro volume do livro *Os partidos políticos no Brasil*, edição da Universidade de Brasília, o Prof. David Fleischer coleta resenha muito abrangente de tais estudos, seguida de importante bibliografia brasileira sobre o assunto.

Outro livro recente e marcante é a *História dos partidos políticos*, do Prof. Vamireh Chacon, da mesma universidade.

É digno de menção o fato de que, à medida que se sucedem e se aprimoram, entre nós, os estudos sobre os partidos políticos, em nada progride a legislação sobre eles, embora ininterrupta, nem se aprimora o seu funcionamento. Isto quer dizer que a política progride como ciência, mas continua atrasada como ação.

As causas principais desse atraso podem ser identificadas. A primeira é a deficiência na formação e estruturação dos partidos. Decorre ela do fato de tais providências legiferantes estarem centralizadas nas mãos do Executivo e obedecerem às suas intenções imediatistas com vistas às duas eleições nacionais em perspectiva. A liberdade e espontaneidade na organização dos partidos, ou seja, a ausência de leis detalhadamente constrangedoras é a regra nos países de democracia mais avançada. Nos de representação imperfeita, como o nosso, a regra é um excesso de legislação instável, detalhada e constrangedora. A causa profunda disso é o caráter menos largamente social da representação. Os partidos, em casos como o brasileiro, são gerados e formados no próprio seio do grupo

governante. Primordialmente no do Executivo, em seguida, em círculo maior, no Congresso e, por fim, dentro dos limites das chamadas classes políticas, ou seja, pelos “notáveis” da agremiação. Note-se que, à medida que se alargam os círculos, a influência de cada um vai-se enfraquecendo. Isto é, influência dominante no centro, composto do Executivo e Forças Armadas; influência cooperadora no Legislativo; afinal, influência somente complementar da classe política sem mandatos. As forças sociais fundamentais, inclusive as próprias bases partidárias, não atuam na formação dos partidos brasileiros, talvez com a única exceção atual das Comunidades Eclesiais em ligação com o Partido dos Trabalhadores.

Assim, essa forma de estruturação dos partidos afasta-se das bases sociais, ou melhor, a representação vai-se distanciando dos representados. A razão determinante da falta de enraizamento social dos partidos é a necessidade de o Executivo patrocinar uma fiel organização partidária múltipla (para evitar a confrontação plebiscitária) e, ao mesmo tempo, conservar a maioria parlamentar de sustentação e a maioria no colégio eleitoral para a eleição indireta do presidente. Tudo se faz em vista dos interesses ocasionais e transitórios do Executivo.

Compreende-se que o governo deseje que a “abertura” seja por uma porta estreita, como aquela de que fala o Evangelho, pois receia que ela se transforme de porta em comporta, feita para mudanças imprevisíveis. Mas é também verdade que a democracia, sendo governo da maioria, não pode caber em uma passagem estreita sem atropelos e choques.

Em decorrência dos fatores expostos, o comportamento dos partidos também se ressentem de muitas falhas. Indiquemos as principais:

1. A ação parlamentar dos partidos se concentra, especialmente, no jogo eleitoral e nas providências destinadas a alterá-lo, ao sabor dos interesses de cada um ou de cada grupo deles. As motivações sendo as mesmas do Executivo, é natural que as intenções dos partidos sejam correspondentes.
2. Os programas dos partidos, quando merecem esse nome, visam às eleições e não à execução de propósitos representativos. Atualmente, sucedem-se até emendas constitucionais de cunho limitadamente eleitoral, que não obedecem à tradição da generalidade da matéria constitucional. Esta preocupação eleitoral apaga os poucos traços de união efetiva entre o partido e o representante. Os representantes partidários no Congresso, premidos pelas exigências eleitorais, assumem freqüentemente comportamento individual instável, ameaçando cisões ou sortidas pessoais sem outra significação que a eleitoral. Ou então os candidatos, mesmo da chamada oposição, pressionam o governo. É a “coreografia partidária” de que fala um sociólogo político.

Esse comportamento, em muito forçado pelas iniciativas minuciosas e constrangedoras do Executivo, afasta naturalmente os partidos de sua função política geral e essencial, principalmente no que toca à formação da opinião pública, à seleção ponderada e livre dos candidatos aos postos eletivos, e à cooperação na modernização da vida política do país. No caso do Brasil, o fato desconcertante é que os partidos em nada contribuem para a eficácia e a modernização do processo da chamada abertura — nem o partido do governo, nem os da oposição. Nem tentam alargar a porta.

3. Partidos políticos e grupos de pressão

O resultado de toda essa situação indefinida é o fortalecimento das entidades sociais não-partidárias e formalmente não-políticas, que se distribuem em grupos de variadas origens e finalidades. Grupos profissionais, como os sindicatos de operários, empresários, professores, jornalistas e profissionais liberais; grupos habitacionais, como as associações de moradores de bairros, seções de bairros e logradouros; grupos confessionais, como as Comunidades Eclesiais de Base católicas e associações congêneres de outras religiões ou seitas.

Não devemos esquecer o potencial eleitoral, portanto partidário, que podem assumir as agremiações esportivas (clubes de futebol) ou carnavalescas (escolas de samba), bem como centros de macumba, sem falar nas tentativas da formação de grupos que exploram o problema racial. Curioso é que este no Brasil não é agitado espontaneamente pela numerosíssima parte do povo diretamente interessada, mas por intelectuais que aspiram a uma liderança eleitoral fugidia.

Nas grandes metrópoles, com predominância talvez do Rio de Janeiro, esses elementos funcionam. Candidatos a vereadores e deputados estaduais pretendem tornar-se menos desconhecidos com tais processos.

As favelas, com sua enorme e sempre crescente população, constituem outros focos de pressão eleitoral, apesar da alta taxa de analfabetismo entre os seus habitantes. Elas não parecem, no entanto, classificáveis nitidamente entre os grupos a que se fez referência. Extrapolam do quadro partidário, ou, mesmo, propriamente político, para constituírem a forma emergente e visível de todo o desequilíbrio econômico-social brasileiro.

Recordando ensinamentos de autoridades em sociologia política,¹ bem como de conhecidos e autorizados autores nacionais,² os partidos, pelo monopólio exclusivo que exercem no processo eleitoral, são mecanismos inseparáveis do regime democrático-representativo. Diferem, por isso, substancialmente, dos grupos de pressão. As diferenças básicas entre uns e outros são as seguintes:

1. Os partidos são organizações permanentes, regidas pela lei, e destinam-se às finalidades gerais do Estado; os grupos são conglomerados transitórios, regidos ou não por normas de funcionamento e visam a defender interesses específicos.

2. O objetivo final dos partidos é a conquista do poder político, através das eleições; o dos grupos é influir sobre o poder constituído, através de pressão eleitoral, para satisfazer interesses particulares agrupados.

Observa-se, no entanto, na história dos partidos, que os grupos sociais podem servir de substitutos às agremiações partidárias quando estas se revelam débeis ou inoperantes.

A história do Partido Trabalhista inglês e dos sindicatos da Inglaterra, por exemplo, tratada em livros por Clement Atlee, para o partido, e Sidney e Beatriz

¹ La Palomara. *Political parties and political development*. Prince, 1966; Duverger, Maurice. *Société politique*. Presses Universitaires, 1966; Prélôt, Marcel. *Sociologie politique*. Dalloz, 1973; Schawarzenberg, Roger. *Sociologie politique*. Montchrestien, 1977.

² Ver em Fleischer, David. *Os partidos políticos no Brasil*. Universidade de Brasília, 1981. 2 v. Há, também, trabalhos de: Orlando M. Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais; Fernando Henrique Cardoso, Universidade de São Paulo; Bolivar Lamounier, Universidade Federal de Minas Gerais; David Fleischer. Universidade Federal de Brasília; Vamireh Chacon, Universidade Federal de Brasília; Leda Boechat Rodrigues e outros.

Webb para os sindicatos, mostra como essa poderosa organização partidária se formou no princípio do século, pela ocupação do território político por parte dos sindicatos de operários, sobretudo os das minas de carvão, insatisfeitos com a política social dos conservadores e liberais.

No Brasil de hoje assistimos a episódio semelhante, com a evolução dos sindicatos metalúrgicos de São Paulo, do nível sindical profissional para o do partido político, com a formação do Partido dos Trabalhadores, visivelmente apoiado por setores da Igreja, por intelectuais de esquerda e parcelas apreciáveis da classe média de menor poder aquisitivo.

O quadro partidário atual, no Brasil, sugere comparações interessantes com situações observadas pelo Prof. Roger Schwartzberg. O caso brasileiro a focalizar é o da fusão do Partido Popular (PP) com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, fusão decorrente da legislação eleitoral conduzida pelo Governo, para atender aos objetivos referidos no início, ou seja, manutenção da pluralidade partidária, que enfraquece a oposição, com a permanência majoritária do Partido Democrático Social (PDS).

Ouçamos o autor citado:

“Esta situação é freqüente quando o sistema partidário justapõe uma plêiade de formações da oposição a um partido dominante, de direita ou centro. Este último, o centro, atira-se a uma fusão forçada (*rassemblement à outrance*) e torna-se um partido onde cabe tudo. No caso brasileiro, o centro, o PP atirou-se à fusão forçada, não com a direita, mas com a esquerda, ou meio-esquerda, o PMDB, abrindo um espaço eleitoral onde, de fato, cabe tudo, desde o radicalismo estudantil ao caudilhismo urbano; do coronelismo rural à democracia cristã; do liberalismo intelectual, ao profissionalismo político hábil e oportunista.”

Deve-se reconhecer que a fusão compulsória proveio da ação do Governo, e que ela abriu novas perspectivas de vitória eleitoral para o partido onde tudo cabe, precisamente por causa disto. Mas o poder eventualmente conquistado, pelos partidos assim reunidos, não poderá ser exercido sem concessões, primeiro internas, pela disparidade dos seus elementos componentes, os quais se manifestarão após a vitória; em seguida pela subsistência dos elementos de contenção impostos pelo poder remanescente, principalmente o econômico e o militar; terceiro, pela organização federal falsa e ineficiente, cuja ruptura exigiria um esforço incompatível com a situação de vacância constitucional.

Os menores partidos oposicionistas são instrumentos a serviço de lideranças pessoais, de nomes próprios que têm ibope eleitoral. São oposicionistas de circunstância. Servem para eleger o candidato com possibilidades e, também, em certos casos, para integrar na vida democrática legal elementos dela afastados por exclusões anteriores, ligadas ao movimento de 1964. Correspondem ao que se poderia chamar oposição benevolente, ou oposição consentida.

4. *Partidos e grupos de pressão — relacionamento e influências*

A fragilidade dos partidos contradiz a importância da sua missão política, determinada pela Constituição. Importância, como foi dito, monopolística. De tal contradição, agravada pela emergência substitutiva dos grupos de pressão, decorre o fato de que os partidos passam a utilizar os processos desses últimos, para suas campanhas eleitorais. Há uma certa analogia, neste ponto, entre o caso

do Brasil e o da Polônia. Lá, o Sindicato Solidariedade transformou-se em grupo de pressão único, porque lá o Partido Comunista polonês é também único. O sindicato foi absorvendo os métodos de ação que mais pertenceriam ao partido, mas este não era livre, não era nacional, estava submetido ao poder externo da URSS. O desfecho seria fatal. Anulação do sindicato pela pressão militar estrangeira, e fim do grupo interno de pressão.

No Brasil, a situação não se pode resolver da mesma maneira. A destruição violenta dos grupos de pressão atingiria também os partidos, pois só se conseguiria com o fim da abertura política. Então começou o processo de acomodação, que fez com que os partidos abandonassem sua técnica eleitoral tradicional e passassem a empregar a dos grupos. Os partidos, sem exceção, procuraram se aproximar do povo como um todo, não discriminando correligionários, como nos tempos da UDN ou PSD. Estabelecem bases comunitárias, enfatizam as questões habitacionais urbanas (no PDS do Rio de Janeiro tem sido marcante, neste ponto, a presença de um dos ministros do Governo), procuram participar, ao lado das associações de moradores, de temas sobre transportes, violência e criminalidade, desemprego, custo de vida, poluição e outros.

Naturalmente, os grupos de pressão procuram defender-se contra essa infiltração, que lhes parece comprometer a eficácia de sua ação. Ainda recentemente, no dia 1.º de maio, no Rio, um sindicato fez o que pôde para impedir a infiltração de partidos e seus candidatos na festa que organizara para os trabalhadores. Houve até tumultos provocados por facções partidárias, infiltradas no sindicato em questão. Convém recordar, neste momento, que os grupos de pressão se formam nitidamente dentro da oposição, o PMDB e o PT, levando às vezes, a confrontações externas, isto é, partido contra partido, e não, propriamente, grupo contra grupo. Depois das eleições, tais confrontações passarão a ser também internas, ou seja, dentro dos partidos divididos por facções mais ou menos radicais, provenientes dos antigos grupos.

Tal parece ser a mutável situação dos partidos nacionais neste ano eleitoral, considerando-se paralelamente os grupos de pressão. Destes, o maior, o mais importante e o mais influente é a Igreja Católica. Mas só um estudo sobre a questão da Igreja mereceria um curso, não podendo, nem de longe, ser abordado em uma aula conjuntural. Realizei, no ano passado, uma mesa-redonda no Instituto de Ciências Políticas da Fundação Getúlio Vargas, sobre o tema "Relacionamento Estado-Igreja no Brasil contemporâneo". Com a participação de eminentes professores, um deles membro da alta hierarquia eclesiástica, fez-se uma aproximação do problema, que bem merecia ser desenvolvida. Porque a posição da Igreja, apesar das divisões internas (como acontece nos partidos), é, hoje, mais influente do que a de qualquer partido brasileiro. Influência indireta, é certo, mas nem por isto, ou talvez por isto mesmo, não menos operativa e eficaz no campo das transformações jurídicas e sociais inevitáveis. Talvez mais operativa, pela sua convivência constante e não ocasional com as bases sociais, pelo desinteresse individual dos seus membros, em média com maior aparelhamento intelectual em comparação com o de outras instituições.

Seria aventuroso e frívolo traçar uma perspectiva do futuro. Neste terreno, tudo é opinativo. O que vou dizer, em conclusão, representa, pois, uma opinião pessoal, resultante da interpretação, também pessoal, do momento brasileiro. Para mim o caminho da restauração democrática do Brasil depende, inicialmente, da sua reorganização constitucional. Não vou entrar no debate ocioso sobre o

caráter originário e soberano do Congresso Constituinte, porque não se chega aos fatos através de hipóteses nem sempre fundadas no saber, na lógica, no bom-senso e, até, na boa-fé. Refiro-me a um Congresso Constituinte cuja legitimidade resultaria das decisões primárias dos poderes atuais, implementadas, secundariamente, pelo poder de sufrágio. Foi a proposta que fiz, em exposição ao Senado federal, e que mantenho até que apareça outra melhor, apoiada em argumentos e sugestões e não em verbiagem sem maiores conseqüências.

Esse Congresso Constituinte transbordaria dos quadros partidários atuais, traria representantes investidos da missão constitucional e desviaria a opinião pública, das excitantes insignificâncias do personalismo político, para os problemas fundamentais do Estado brasileiro.

Num continente conturbado, como é hoje a América do Sul, o restabelecimento da ordem constitucional daria ao nosso país a primazia no caminho da restauração democrática internacional, primazia que ele, por sua formação, pode deter. Para tanto é, porém, necessário que o Brasil se reconheça a si mesmo e distinga, no emaranhado das ambições e receios circunstanciais em que se enleia, as linhas nítidas que predominam na nossa verdadeira fisionomia política.

Pode-se reconhecer, na formação brasileira, uma espécie de justaposição de duas forças, a continental americana e a cultural latina. O fator americano é, sem dúvida, também latino, porque nada tem de comum com a América inglesa, dos EUA e Canadá. Mas a nossa formação histórico-cultural portuguesa deu, a esse contingente americano, um desenvolvimento marcadamente distinto daquele que aparenta e assemelha o americanismo espanhol.

Certos sociólogos e homens de letras brasileiras, alguns deles de marcada eminência, têm insistido na tese do nosso hispanismo. Se pensarmos com isenção, reconheceremos que o domínio espanhol, de 1580 a 1640, não influíu profundamente no Brasil em nada. Figuras culminantes como Antonio Vieira ou Sousa de Macedo, que viveram sob os Felipes, nunca deixaram marcar seu hispanismo por lusitanismo. E, sejamos sinceros, qualquer brasileiro culto de hoje se sente mais estrangeiro na Espanha do que na França. As exceções são muito raras.

A raça, o trópico, o subdesenvolvimento não fazem desaparecer esta bipolaridade histórico-cultural. O Brasil é latino-americano, mas continua a ser tão latino quanto americano.

Nós nos integramos na América hispânica, mas nos expandimos na latinidade não-hispânica. Por isto mesmo, nossos modelos políticos devem ser hoje os da França, Itália, Espanha e Portugal, na medida mesma em que eles diferem dos modelos americano-latinos. Na trilha da latinidade é que devemos reconquistar a ordem jurídica na liberdade; a dignidade da vida ao lado do progresso social.

Não aspiramos a lideranças, mas não podemos declinar da nossa responsabilidade civilizadora.