

**NOTAS SOBRE AS DINÂMICAS DOS SISTEMAS DE GOVERNO DE BRASIL E
MÉXICO NOS ANOS 1990**

Ricardo Neves Streich¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo comparar as dinâmicas dos sistemas políticos de México e Brasil nos anos 1990. Compreender os arranjos políticos de ambos os países na referida década ajuda a explicar por que no contexto de crise da virada do milênio, os eleitores dos dois países elegeram presidentes com discursos tão distintos como o liberal Vicente Fox (2000, no México) e o intervencionista Luiz Inácio Lula da Silva (2002, no Brasil). Por fim, a partir de revisão bibliográfica será analisada primordialmente a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo de modo a compreender a configuração particular dos sistemas de governos em ambos os países.

Palavras-chave: Brasil; México; sistemas de governo; poder executivo; poder legislativo; anos 1990

1. Introdução

O presente artigo é parte de pesquisa de doutorado intitulada “Entre a economia e a política: a história das estratégias de desenvolvimento em Brasil e México (2000-2013)” realizada no âmbito do Programa de Pós-graduação em História Econômica da Universidade de São Paulo. A escolha dos países – tanto no âmbito da pesquisa de doutoramento quanto no escopo do presente trabalho – se justifica pelo fato de Brasil e México serem, respectivamente, as duas maiores economias do continente latino-americano.

Ademais, no alvorecer dos anos 2000 os eleitores de ambos os países deram vitórias nas eleições presidenciais a candidatos dos maiores partidos de oposição da década anterior. As vitórias de Vicente Fox do *Partido Acción Nacional*, no México em 2000, e de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores, no Brasil em 2002, são resultantes da conjuntura de crises políticas e econômicas que ambos países atravessavam à época. Evidentemente, estas crises estão relacionadas aos processos de implementação/consolidação do neoliberalismo na América Latina. Contudo,

¹ Doutorando em História Econômica pela Universidade de São Paulo e bolsista FAPESP (número do processo 2017/17481-2). Este artigo é parte da pesquisa de doutorado intitulada: “Entre a economia e a política: a história das estratégias de desenvolvimento de Brasil e México (2000-2013)”. Email: ricardostreich@protonmail.com

como espero demonstrar no decorrer deste artigo, a dimensão econômica não esgota a explicação deste contexto de crise e a subsequente vitória eleitoral da oposição nos dois referidos países.

Desta forma, é interessante observar que Fox e Lula chegaram ao poder sob a bandeira da “novidade” e da “renovação”, embora possuíssem discursos diametralmente opostos, especialmente no que diz respeito ao papel do Estado no desenvolvimento econômico. Enquanto Vicente Fox defendia uma perspectiva de tonalidade mais liberal – entendendo que reduzir o tamanho do Estado, e conseqüentemente a corrupção, era a melhor saída para o desenvolvimento econômico e social mexicano –, Lula prospectava uma posição mais intervencionista, segunda a qual o Estado possuía o papel de estimular o desenvolvimento econômico.

A explicação para o fato de que a “bandeira da novidade” assumiu conteúdos tão distintos nas duas maiores economias do continente latino-americano reside fundamentalmente nas diferenças dos arranjos políticos que vigoravam nos dois países durante os anos 1990. Por isto, o objetivo do presente artigo é o de comparar os arranjos dos sistemas políticos vigentes na década de 1990 em México e Brasil. A comparação reside, então, na análise na dinâmica entre os poderes Executivos e Legislativo, a partir de bibliografia especializada sobre o tema, e será operacionalizada em quatro partes. A primeira, esta breve introdução, na qual está situada o problema; a segunda – intitulada “A ‘ditadura perfeita’ ou a democracia à mexicana”, que contempla a discussão sobre o México; a terceira – “Problemas da fragmentação política no Brasil: o peemedebismo” – na qual se explica a situação do Brasil; a quarta, e última, denominada “Considerações finais: transições democráticas e a ‘bandeira da novidade’” operacionaliza a comparação propriamente dita, com intuito de explicar por que políticos de matrizes ideológicas tão diferentes foram capazes de colocar com portadores da “novidade”.

2. A “ditadura perfeita” ou a democracia à mexicana

Em setembro de 1990, o escritor peruano Mario Vargas Llosa – em um debate televisivo com o intelectual mexicano Octavio Paz – sentenciou que o sistema político mexicano poderia ser caracterizado como a “ditadura perfeita”. Vargas Llosa sustentava sua posição dizendo que o “[México] tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inarnovible” (EL PAIS, 1990).

A “perfeição” aludida pelo escritor peruano refere-se ao fato de que o México – ao menos em termos formais – não experimentou um regime de ditadura militar durante o século XX. Neste sentido, a centralidade de um partido civil – o *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) –, e não de um ditador, seria o elemento característico da “perfeição” desta “ditadura”, já que a adesão (ou aceitação) da maioria da população tornava desnecessário que os militares governassem pela força tal qual a maior dos países latino-americanos no século passado².

O PRI foi fundado em 1929 – com o nome de *Partido Nacional Revolucionario* (PNR) – e sofreu as primeiras derrotas em eleições majoritárias apenas em 1989 (governador) e 2000 (presidente). A força e a centralidade que o PRI exerceu na arena política mexicana remontam às origens do partido. O PRI foi organizado como espaço de aglutinação política das lideranças militares que saíram vitoriosas do processo revolucionário mexicano, com intuito de “domesticar” as divergências entre os caudilhos e, assim, evitar novos derramamentos de sangue³.

Na década seguinte, em 1938, o *Partido Nacional Revolucionario* mudou de nome para *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM). A mudança de nome resultou dos conflitos entre Lázaro Cárdenas, presidente do México entre 1934 e 1940, e a primeira geração do partido, especialmente seu fundador – Plutarco Elías Calles – que possuía muito poder nos bastidores. Com intuito de minimizar o poder de Calles, Cárdenas trouxe *para dentro* do partido as confederações dos trabalhadores urbanos e rurais, o que lhe garantiu o apoio de alas mais tradicionais do PNR, especialmente os militares e a burocracia. Desta forma, angariou forças para vencer politicamente os veteranos e, de modo a assinalar a nova direção, acabou por mudar o nome do partido.

No contexto de crise do liberalismo dos anos 1930, Cárdenas adotou a estratégia de resgatar as bandeiras revolucionárias, especialmente a distribuição de terras e a luta anti-imperialista. Sua força política permitiu, por exemplo, a nacionalização das empresas petrolíferas

² Isto não significa dizer que o chamado “terrorismo de Estado” não existiu no México. Tome-se, por exemplo, o episódio do massacre de Tlalteloco, no qual centenas de estudantes que protestavam contra a realização dos jogos olímpicos na Cidade do México em 1968 foram massacrados pelo exército. Recentemente, a historiografia tem se debruçado sobre o papel da violência política no domínio priista na segunda metade do século XX. Veja-se por exemplo o trabalho de Azucena Citlalli Jaso Galván (2016).

³ Para se ter ideia do grau de violência do processo revolucionário mexicano iniciado em 1910, basta dizer que o primeiro presidente que terminou seu mandato sem ser assassinado por razões políticas foi Plutarco Elías Calles – justamente o fundador do PNR – em 1928. Para mais detalhes do problema da articulação política entre os caudilhos militarmente vitoriosos ver: MARVÁN LABORDE, Ignacio. *La Revolución Mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)*. In: MARVÁN LABORDE, Ignacio. (Org.). **La Revolución Mexicana (1909-1932)**. México DF: FCE, 2010.

estadunidenses e medidas polêmicas, tal qual o acolhimento do pedido de asilo político de Leon Trotsky em 1936 (Cf. MEYER, 2010, p.30-36).

O mundo que emergiu após a Segunda Guerra Mundial – e note-se que o México lutou ao lado dos Aliados – não permitia uma retórica de enfrentamento como a de Cárdenas. Por isso, em 1946 uma vez mais o partido mudou de nome, agora para o que até hoje vigora: *Partido Revolucionario Institucional* (PRI). A formulação da doutrina da “revolução institucional” – uma contradição em termos – buscava dar continuidade à dinâmica cardenista no âmbito da política interna ao mesmo tempo em que despia de sua retórica, muitas vezes próxima ao socialismo. Neste sentido, como sintetiza Soledad Loaeza:

Desde el principio, el PRI fue un apoyo muy importante para el Estado. Primero, porque los sectores obrero y campesino simbolizaban la continuidad entre el movimiento revolucionario de 1910 y los gobiernos que a partir de 1946 prometían la modernización. Segundo, por que el PRI también era un canal de comunicación entre los grupos populares y la presidencia de la República. En muy poco tiempo, sin embargo, quedó demostrado que el partido era sobre todo un instrumento de control de la participación. De ahí que después de su fundación disminuyeran los conflictos electorales y se redujeran considerablemente las huelgas industriales y las disputas agrarias. La fundación del PRI y la elección de Miguel Alemán en 1946 representaron la consolidación del dominio de los civiles sobre la política. Ellos asumieron la tarea de transformar al país. Sus armas serían las instituciones. El ejército quedó excluido de la lucha política y se convirtió en un garante de la continuidad del Estado. Este cambio explica en parte la estabilidad de la época, así como la diferencia entre la experiencia mexicana y la de otros países latinoamericanos que en esos mismos años sufrieron golpes de Estado y dictaduras militares. (LOAEZA, 2009, p. 204-205)

A fórmula desenvolvida por Cárdenas – e aprimorada pela doutrina da “revolução institucional” – consistia em trazer os conflitos sociais *para dentro* do Estado. Desta forma, o Estado se tornava o árbitro destas questões, em uma dinâmica na qual havia alguma participação popular, ainda que controlada. A contrapartida para o atendimento das demandas era de que as centrais de representação populares atuassem para a legitimação do PRI. Por isso, na fórmula proposta por Lorenzo Meyer (1995, p. 112), Estado e partido acabavam por se confundir, de modo que o PRI era um “partido *do* governo e não *no* governo”.

O partido de governo pode, então, fazer o México se aproveitar da chamada “fase de ouro” do capitalismo. Segundo Carlos Tello, entre 1954 e 1970, o PIB *per capita* cresceu em média 3,4% ao ano em termos reais (descontada a inflação). Ademais, a estabilidade econômica pode ser atestado no fato de que entre 1954 e 1976, a taxa de câmbio do país foi constante (TELLO, 2014, p.

360). O “milagre mexicano” ficou conhecido como “*desarrollo estabilizador*”, como o próprio nome indica, havia uma dialética entre crescimento econômico e estabilidade política, ainda que o custo do processo fosse o déficit democrático característico do sistema político mexicano.

Contudo, na virada dos anos 1970 a baixa porosidade democrática do sistema político mexicano se fazia notar. Paralelamente ao surgimento de pequenos movimentos guerrilheiros – inspirados pela Revolução Cubana –, ocorreu em 1968 o massacre de Tlalteloco. Na ocasião, milhares de estudantes protestavam contra a realização dos jogos olímpicos na Cidade do México e foram alvejados, inclusive de helicópteros, por atiradores do exército. Embora sejam reconhecidas 44 mortes, estima-se que o número real possa ter alcançado quatro centenas.

A fissura do “*desarrollo estabilizador*” se completaria na década seguinte. Em meados dos anos de 1970, as mudanças no mercado internacional (especialmente no que diz respeito à oferta de crédito e aos choques do petróleo) diminuíram o ritmo de crescimento da economia mexicana. A piora da economia amplificou as demandas por democracia, como se pode perceber no processo eleitoral de 1976, vencido por José López Portillo.

Portillo havia sido candidato único, já que o tradicional partido de oposição *Partido Acción Nacional* (PAN) havia decidido não lançar candidato. A crise de legitimidade de uma campanha de candidato único foi aumentada com a estratégia do líder comunista Valentín Campa em se lançar candidato sem o registro eleitoral. Dessa forma, os quase um milhão de votos obtidos por Campa foram considerados nulos, o que acabou por aumentar o desgaste político do sistema priista.

Por isso, em 1977 ocorreu a primeira de uma série de reformas eleitorais que buscavam ampliar a representação da oposição no poder político mexicano, especialmente no legislativo. Este processo é conhecido por “transição à democracia” (Cf. MÉNDEZ DE HOYOS, 2006). Como demonstra Irma Méndez de Hoyos (2003, p. 173), as primeiras reformas eleitorais (ocorridas nos anos 1970 e 1980) consistiam em medidas como a facilidade de obtenção do registro partidário e a anistia aos perseguidos políticos (comunistas e grupos que haviam pegado em armas) – medidas que efetivamente ampliavam o espaço da oposição –, as quais foram muitas vezes acompanhadas de medidas que diluíam o poder representativo da oposição (a própria reforma de 1977, por exemplo, aumentou no número de deputados na câmara baixa saltou de 186 para 400). Desta forma seria possível “acomodar” e dar algum espaço legislativo a oposição sem que isso significasse a perda do controle e da hegemonia priista.

ANPUH-Brasil – 30º SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Recife, 2019

O desejo de ampliação democrática se acelerou em meados dos anos 1980, de modo que o lento ritmo da abertura não seria suficiente. Neste sentido, o triste episódio do terremoto que atingiu a Cidade do México em setembro de 1985 foi um fator determinante. A lenta resposta do governo no processo de acolhimento às vítimas impulsionou a organização da sociedade civil e intensificou o desgaste do sistema priista (Cf. LEAL MARTÍNEZ, 2014, p. 441-469). A construção de uma mobilização da sociedade civil *por fora* do “partido do governo” acarretaria em uma cisão à esquerda no PRI. O neto de Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas, rompeu com o partido e no pleito de 1988 saiu candidato pela *Frente Democrática Nacional*.

Pela primeira vez na história, o PRI – na figura de Carlos Salinas de Gortari – enfrentou um concorrente com reais chances de vitória. O discurso de Cárdenas buscava apresentar a transparência democrática como resposta ao contexto de crise política e econômica pelo país. Contudo, as eleições acabaram sendo fraudadas, conforme atesta o historiador Enrique Krauze:

Cuando los primeros datos llegaron a las oficinas de Gobernación en Bucareli, los resultados a favor de Cárdenas eran tan alarmantes que el sistema decidió inventar un desperfecto técnico para ganar tiempo, manipular la elección electrónicamente, revertir la tendencia y dar el triunfo a Salinas. El propio sistema llamó al desperfecto – con humor involuntario, con justicia poética – ‘la caída del sistema’. Se refería, claro, al sistema de cómputo, pero el ciudadano común comprendió que le que se había caído era el otro, el verdadero, el presidencialismo mexicano (KRAUZE, 2013, p. 451).

A “queda do sistema” ainda levaria mais de uma década para se completar. Contudo, já nos anos 1990 ocorreram novas reformas eleitorais, com espírito bastante distinto das realizadas na década de 1980:

La reforma de 1994 constituyó el primer paso definitivo en el desmantelamiento del control gubernamental de los órganos electorales. Esta reforma ciudadanizó a la máxima autoridad electoral y limitó la intervención de los partidos en ella. A ello se sumó una serie de importantes medidas y acuerdos que permitieron la organización pacífica de la elección de 1994. Esta reforma fue sólo superada por la de 1996, que marcó el inicio de la independencia total de los órganos electorales respecto al Poder Ejecutivo, así como el mejoramiento general de las condiciones de la competencia (MÉNDEZ DE HOYO, 2003, p. 151).

A transparência e a competitividade proporcionadas pela independência dos órgãos de controle eleitoral podem ser atestadas pelo fato de que na eleição federal de 1997 pela primeira vez nenhum partido conseguiu maioria na câmara baixa. A situação inédita acabou por obrigar o

presidente Ernesto Zedillo (eleito em 1994, foi o primeiro presidente do PRI a vencer uma eleição com menos da metade dos votos válidos) a fazer um governo de coalizão.

Por fim, a dominação priista sobre o político mexicano teria sua derrocada com a vitória de Vicente Fox do *Partido Acción Nacional* – tradicional oposição ao PRI. A vitória de Fox e o resultado das eleições legislativas de 2003 moldaram o arranjo político que vigora no México até os dias de hoje. Trata-se de um sistema tripartite em que PRI e PAN convivem com uma terceira força de esquerda, que oscila entre momentos de menor representação (como na eleição legislativa de 2009, em que conseguiu apenas 15% dos deputados) ou de maior representação (como a vitória de López Obrador em 2018).

3. Problemas da fragmentação política no Brasil: o peemedebismo

Entre 1964 e 1985, o Brasil foi governado por militares. Em termos políticos, a ditadura brasileira se esforçou por criar um ambiente de aparente normalidade institucional, fundamentada na alternância de presidentes (escolhidos por via indireta) e principalmente no funcionamento do Congresso Nacional (com limitações nas suas funções) na maior parte do tempo. Neste sentido, o regime permitiu o funcionamento de dois partidos, a saber: o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – aglutinador da oposição – e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) – partido da situação.

A participação restrita e tutelada nos espaços institucionais do regime militar não foi aceita de pronto por toda a oposição. Por isto, uma parcela da esquerda – inspirada pela Revolução Cubana – apostou na resistência armada e logo no começo dos anos 1970 estavam praticamente dizimados. A repressão, todavia, não foi capaz de conter o clima de crescente insatisfação com o regime. O quadro de descontentamento pode ser observado na expressiva votação (72%) do MDB nas eleições legislativas de 1972 e se aprofundou na segunda metade da década de 1970, por conta da crise econômica que abateu o país.

Por isto, o General Ernesto Geisel, que ocupou a presidência da república entre 1974 e 1979, anunciou sua intenção em promover um processo de abertura – “distensão”, na sua célebre expressão – , conforme ele mesmo atestou em discurso de agosto de 1974:

Prosseguirá o Governo na missão que lhe cabe de promover para toda a nação o máximo de desenvolvimento possível com o mínimo de segurança indispensável. E deseja, mesmo, empenhando-se o mais possível para isso, que esta exigência de segurança venha gradativamente a reduzir-se. Erram os que pensam que podem apressar este processo pelo jogo de pressões manipuladas sobre a opinião pública [...]. Tais pressões só servem para provocar contrapressões [...] invertendo-se o *processo de lenta, gradativa e segura distensão, desejado pelo Executivo* (O GLOBO, 1974, grifo meu).

O caráter “lento, gradativo e seguro” da “distensão” deve ser compreendido como a disposição dos militares em protagonizar o processo de abertura política, impedindo, desta forma, o estabelecimento de qualquer tipo de “justiça de transição”. Contudo, o reconhecimento deste caráter “negociado” da transição democrática não deve ser confundido com qualquer espécie de passividade da sociedade civil. As medidas de “distensão” – especialmente a restrição da censura prévia e anistia política – permitiram, ao mesmo tempo que alimentaram, a atuação da oposição também na sociedade civil. Destacaram-se neste período a atuação da Igreja Católica, o movimento estudantil e as greves operárias.

No alvorecer dos anos 1980, a oposição à ditadura militar era bastante ampla e contemplava diversas perspectivas ideológicas. Nesse sentido, embora houvesse um acordo mínimo – a necessidade de eleições diretas –, o conteúdo dessa democracia ainda não estava em discussão. Desta forma, é importante salientar que após o fim do bipartidarismo em 1979, o sistema político brasileiro, ao contrário dos nossos vizinhos do Cone Sul, não foi apenas reorganizado, mas reformulado. Afinal, as diversas correntes de oposição à ditadura militar agora se encontravam livres para buscar sua representação política e institucional (Cf. FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008, p. 433) Evidentemente, a aglutinação de perspectivas ideológicas muitas vezes diametralmente opostas entre si, acarretou em diversas contradições. Neste sentido, como atesta Marcos Napolitano:

Todas as transições de regimes autoritários da história recente da América e da Europa mediterrânea foram marcadas por uma combinação de incertezas e esperanças. Nas transições, mesmo aquelas tuteladas pelo regime vigente, como no Brasil, as regras se afrouxam e o jogo político fica aberto. São momentos em que se buscam novos limites para os valores democráticos, procurando caminhos para o *day after* das ditaduras. Mas é justamente essa busca por uma democracia renovada por parte dos movimentos sociais e políticos mais à esquerda, para além dos princípios formais e jurídicos de igualdade, aliada à imprevisibilidade do processo político, que faz com que liberais conservadores e moderados negociem com os autoritários no poder. Mas

naquele início de 1979, essa aproximação ainda não estava dada. Ao contrário, nos dois anos seguintes, tudo pressagiava que o regime autoritário não aguentaria a pressão de uma sociedade que, contra sua própria história, parecia aderir em bloco a uma democracia que combinasse amplo direito ao voto com justiça social. A oposição crescia, ocupando ruas, circuitos artístico-culturais, variadas formas associativas e espaços institucionais. Mas o regime estava longe de ser “derrubado”, como sonhavam os setores oposicionistas mais contundentes (NAPOLITANO, 2014, p. 160).

A opção “negociada” acabou por prevalecer – especialmente após a proposta de emenda constitucional Dante de Oliveira, a qual tinha por objetivo estabelecer eleições diretas para a presidência da república – e o Colégio Eleitoral elegeu indiretamente o Tancredo Neves (MDB) em 1985. Contudo, Tancredo faleceu antes de tomar posse. Assim, o primeiro civil a governar o país após duas décadas de governos militares foi o vice José Sarney do Partido da Frente Liberal (PFL), dissidência da ARENA.

O governo Sarney, para além das notórias e polêmicas tentativas de enfrentar a inflação, ficou marcado pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte, afinal o nascente regime democrático demandava um reordenamento do arcabouço jurídico no país. O processo constituinte foi marcado pelas disputas ideológicas entre os grupos que outrora estavam aglutinados na luta contra a ditadura militar. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso diz que:

a euforia saudável euforia de recuperação das liberdades públicas, a constituinte foi um notável exercício de participação popular. Nesse sentido, é inegável o seu caráter democrático. Mas, paradoxalmente, essa abertura para todos os setores organizados e grupos de interesse fez com que o texto final expressasse uma vasta mistura de reivindicações legítimas de trabalhadores e categorias econômicas, cumulados com interesses cartoriais, reservas de mercado e ambições pessoais. A participação ampla, os interesses múltiplos e a ausência de um anteprojeto geraram um produto final heterogêneo, com qualidade técnica e nível de prevalência do interesse público oscilantes entre extremos. Um texto que, mais do que analítico, era casuístico, prolixo e corporativo. [...]. Outra circunstância que merece ser assinalada é a do contexto histórico em que se desenrolaram os trabalhos constituintes. Após muitos anos de repressão política, formaram-se inúmeros partidos políticos de inspiração comunista, socialista, trabalhista e social-democrata. Mais organizados e aguerridos, os parlamentares dessas agremiações predominaram amplamente nos trabalhos das comissões, até a reação, de última hora, das forças de centro e de direita. Ainda assim, o texto aprovado reservava para o Estado o papel de protagonista em áreas diversas, com restrições à iniciativa privada e, sobretudo, ao capital estrangeiro, aí incluídos os investimentos de risco. Pois bem: um ano após a promulgação da Constituição, caiu o muro de Berlim e começaram a desmoronar os regimes que praticavam o socialismo real. Simultaneamente, a globalização, com a interconexão entre os

mercados e a livre circulação de capitais, impôs-se como uma realidade inelutável. Pelo mundo afora, ruíam os pressupostos estatizantes e nacionalistas que inspiraram parte das disposições da Constituição brasileira (BARROSO, 2008, p. 66)

O caráter contraditório da nascente democracia brasileira se acentuaria com a vitória de Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional - PRN) nas eleições presidenciais de 1989, as primeiras diretas ocorridas após o regime militar. Collor foi eleito com um discurso de forte tonalidade liberal que ia de encontro ao espírito da Carta de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, em função da garantia dos mais diversos direitos sociais.

Esta aparente contradição – entre uma Constituição dotada de diversas garantias sociais e a vitória eleitoral de um discurso liberal nas primeiras eleições diretas – é resultado direto da dinâmica de articulação dos diversos setores que lutaram contra a ditadura militar. O “acordo mínimo” sobre a necessidade de eleições diretas não contemplava o conteúdo da nascente democracia. Desta forma, nenhum dos grupos protagonistas da oposição à ditadura era forte o suficiente para construir/impor sua hegemonia⁴.

Evidentemente, poder-se-ia argumentar que o sistema político brasileiro se desenvolveu nos sentidos de estabelecer uma polarização entre PSDB e PT. Afinal, os dois partidos ocuparam as duas primeiras posições em todas as eleições majoritárias nacionais de 1994 a 2014. Contudo, a fragmentação partidária impediu que as vitórias eleitorais nas eleições majoritárias se transformassem em hegemonia em termos de representação legislativa.

Para efeitos de registro, o número de partidos com representação congressual na década de 1990 oscilou entre 20 (1994) e 21 (1998). Nas décadas posteriores, assistiu-se uma tendência de acentuação da fragmentação, de modo que em 2018 o número de partidos chegou a 30 (DIAP, 2019, p. 6). A fragmentação política – se não estimulada, ao menos consentida pela Constituição de 1988 – do legislativo impunha, então, diversos desafios à nascente democracia brasileira. Nesse

⁴ Ademais, podemos dizer que a “vontade de democracia” foi um dos elementos basilares do processo constituinte. Afinal, quase nenhuma restrição à fundação, funcionamento e acesso a recursos públicos foi imposto aos partidos. A primeira lei (artigo 13 da lei 9.096/95) no sentido de condicionar o acesso de um partido a recursos públicos (tempo de televisão e fundo partidário, por exemplo) – “cláusula de barreira” – foi aprovada apenas em 1995, com efeitos na eleição de 2006. A referida lei não chegou a ser aplicada, pois foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2006. Apenas em 2015 (lei 13.165/15) o Congresso brasileiro aprovou a lei de “cláusula de barreira” que se encontra em vigor.

sentido, o clássico ensaio de Sérgio Abranches assim define o arranjo presidencialista que emergiu da Constituição de 1988:

o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão", distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de "presidencialismo de gabinete" (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês *cabinet government*). (ABRANCHES, 1988, p. 21-22)

Evidentemente, o “presidencialismo de coalizão” impõe aos governantes máximos da república brasileira diversos desafios. A manutenção da maioria parlamentar, condição *sine qua non* para o exercício do governo, é o maior deles. O problema se torna mais agudo quanto temos em conta a estrutura desigual da sociedade brasileira – estímulo à fragmentação. Desta forma:

em formações de maior heterogeneidade e conflito, aquela estratégia é insuficiente ou inviável. Nestes casos, a solução mais provável é a grande coalizão, que inclui maior número de parceiros e admite maior diversidade ideológica. Evidentemente, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores. Estes contextos, de mais elevada divisão econômica, social e política, caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização. Requerem, portanto, para resolução de conflitos e formação de "consensos parciais", mecanismos e procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal-democracia. (ABRANCHES, 1988, p.27)

Na Nova República, então, a formação de “consensos parciais”, o estabelecimento de “procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal-democracia” e a “maior diversidade ideológica” se traduziram em uma relativa blindagem do sistema político ante as aspirações de expansão democrática presentes na sociedade civil. A pujante ambição democrática que alimentou a transição democrática brasileira, ao não estabelecer nenhuma forma de exigência para o acesso partidário aos recursos públicos, acabou por erigir um sistema político que favoreceu os caciques políticos regionais.

Um prenúncio destas questões já podia ser vista no próprio processo constituinte. A articulação do chamado “centrão” – bloco organizado pelos setores mais conservadores com objetivo de barrar propostas de cunho social na Carta – a partir das negociações para garantir o presidencialismo e o mandato de 5 anos para o então presidente José Sarney. Por isso, não podemos

dizer que o “centrão” foi um grupo homogêneo, já que a ausência de unidade programática fora compensada pela possibilidade de bloquear e impedir transformações sociais e políticas de cunho progressista (Cf. FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2009, p. 4).

Desta forma, o exercício do poder pelo veto se tornou o elemento mais característico da Nova República. O filósofo político Marcos Nobre denomina esta cultura política de “peemedebismo”. Vale apontar que a alusão ao PMDB no conceito de Nobre indica apenas o protagonismo – e não a exclusividade – do referido partido nesta forma de fazer política. Segundo o filósofo, o peemedebismo tem cinco características fundamentais:

o governismo (estar sempre no governo, seja qual for ele e seja qual for o partido a que se pertença); a produção de supermaiorias legislativas, que se expressam na formação de um enorme bloco de apoio parlamentar ao governo que, pelo menos formalmente, deve garantir a “governabilidade”; funciona segundo um sistema hierarquizado de vetos e de contorno de vetos; fazer todo o possível para impedir a entrada de novos membros, de maneira a tentar preservar e aumentar o espaço conquistado, mantendo pelo menos a correlação de forças existente; bloquear oponentes ainda nos bastidores, evitando em grau máximo o enfrentamento público e aberto (exceto em polarizações artificiais que possam render mais espaço no governo e/ou dividendo eleitoral). (NOBRE, 2013, p. 7)

Observe-se que todas elas decorrem do “presidencialismo de coalizão” e estimulam a continuidade da fragmentação política na representação congressional. Afinal, o maior estímulo que o sistema oferece a um parlamentar é integrar o “centrão” e exercer o poder de veto em tudo o que seja contrário aos seus interesses. Desta forma, as questões fundamentais do debate político são decididas nos gabinetes – longe da luz pública. A pouca porosidade democrática da cultura política do legislativo brasileiro acaba por envolver outros atores nas disputas políticas, como atesta Nobre:

Na lógica pemedebista, a grande maioria dos casos de veto permanece na sombra dos gabinetes. É dessa maneira que a cultura política pemedebista se constitui em um complexo sistema de travas à mudança. E a produção de mudanças depende da capacidade não de enfrentar diretamente os vetos, mas pelo menos de contorná-los. Exemplo de contorno de vetos foi o reconhecimento da união estável homoafetiva para fins tributários por meio de uma resolução de um órgão do Executivo, a Receita Federal, ocorrido em 2010, confirmado posteriormente, em maio de 2011, pelo Judiciário, por julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF). (NOBRE, 2013, p. 9)

Nesta passagem é inevitável o paralelo entre a necessidade de “contornar” os vetos e os “procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal-democracia” apontado por Abranches já em 1988. A atuação política do poder judiciário – o chamado “ativismo

judiciário” –, fomentada por setores da esquerda e da direita, se tornou um dos principais elementos de “contorno” ao sistema de vetos do peemedebismo.

Por fim, vale apontar que deriva daí o protagonismo do poder judiciário no atual arranjo político brasileiro – após a implosão do peemedebismo entre as manifestações de junho de 2013 e o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. A tempestade perfeita – conjugação entre crise econômica (iniciada em 2015), pouca porosidade democrática e protagonismo político judiciário – acabou por conduzir o Brasil a um quadro de sucessivas crises políticas (que por sua vez dificultam/impedem a recuperação econômica). Neste contexto, sequer a vitória eleitoral da extrema-direita nas eleições de 2018 parece representar o final da tempestade. Afinal, a própria vitória eleitoral de Jair Bolsonaro com seu discurso anti-establishment parece ser – parafraseando a famosa frase de Gramsci – o sintoma mórbido dos momentos de crise, nos quais o velho ainda não morreu e o novo não nasceu.

4. Considerações finais: transições democráticas e a “bandeira da novidade”

México e Brasil durante os anos 1980 e 1990 experimentaram processos de ampliação e consolidação democrática. Enquanto no México, o sentido do processo foi bastante verticalizado, em função do protagonismo do “partido de governo”, no Brasil – apesar do caráter pactuado – a pressão ocorreu fundamental de baixo para cima. As diferenças entre os processos podem ser percebidas nos depoimentos de dois ex-presidentes que cumpriram papéis fundamentais no processo democrático em ambos os países. Neste sentido, Ernesto Zedillo afirma que:

Alguns pensam que esse processo foi lento, outros consideram que foi muito rápido. Do meu ponto de vista, foi lento. Os cidadãos estavam prontos havia tempos para viver uma democracia plena. O grande desafio, para mim e para todos os atores políticos, era acelerar a construção das bases dessa democracia competitiva, moderna, plena. Uma das primeiras coisas que disse a meus companheiros de partido (PRI), depois das eleições de 1994, foi que as eleições tinham sido legais, cumprido as regras vigentes e que a contagem de votos tinha sido correta. Mas as eleições não foram justas, porque as condições de competição política ainda não eram equitativas no México. Eu podia fazer esse tipo de comentário porque não tinha nenhum problema de legitimidade; o partido havia obtido resultados satisfatórios, não apenas na eleição para a presidência, mas também para o Congresso. O partido foi receptivo a essa mensagem. Não houve ninguém que se levantasse para dizer que eu estava errado, e a mim muito me animou não encontrar uma reação negativa dos membros do partido; assim, considerei que podíamos seguir em frente. No dia em que tomei posse como

presidente, anunciei minha intenção de trabalhar com todos os partidos políticos em favor de algo que chamei de “normalidade democrática”. O país tinha que alcançar uma normalidade democrática, incluídos os mecanismos reais de separação de poderes, e isso somente se consegue de maneira democrática. ” (BITAR; LOWENTHAL, 2019, p. 142-143)

Notadamente, o elemento fundamental do estabelecimento da “normalidade democrática” aludida pelo ex-presidente mexicano somente foi possível de ser alcançada quando os órgãos eleitorais passaram a funcionar de maneira independente, evitando fraudes como a que ocorreu em 1988. Observe-se que esta foi uma decisão bastante verticalizada – como indica a própria existência de um debate interno ao PRI sobre a velocidade da abertura –, ou seja, se tratou de uma concessão priista aos anseios de transformação presentes na sociedade civil desde a década anterior.

No Brasil, por sua vez, a sociedade civil – mesclando atores que atuavam *dentro e fora* da institucionalidade tutelada promovida pela ditadura militar – teve um protagonismo maior no processo de abertura e consolidação democrática. Duas citações do ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (ademais um importante personagem da transição democrática brasileira) são evidências do processo:

A experiência do Brasil mostra a importância de combinar a pressão social com a ocupação dos espaços institucionais, inclusive se esses são muito reduzidos no seu início. As Forças Armadas brasileiras mantiveram o Congresso em funcionamento, exceto durante breve período. Não proibiram os partidos políticos: extingiram os partidos existentes e criaram dois partidos novos, ao lado da definição de mecanismos habituais de um governo autoritário. Segundo o decreto de Segurança Nacional, os militares não podiam nem queriam afastar as instituições liberais. A existência dessas instituições foi chave para a dinâmica da transição, pois a pressão social pôde ser canalizada pelas eleições. Por sua vez, essas conquistas, ainda que parciais, reforçaram a pressão social contra o regime. Durante esse processo foi desenhando-se gradualmente uma nova sociedade, que criou novas formas de luta, sem armas. A luta armada foi uma catástrofe e foi utilizada como justificativa para o pior período da repressão política do regime militar, que ocorreu entre 1968 e 1973 (BITAR; LOWENTHAL, 2019, p. 27).

Adiante sintetiza:

Minha concepção foi de que a transição não se desenvolveria com um choque frontal. Eu utilizava sempre a seguinte expressão: eles são uma fortaleza, nós que rodeá-la e, se formarmos um forte cerco, os de dentro terão fome e virão nos procurar. Então a transição ocorrerá como consequência de uma espécie de confluência de forças que se afastam do governo, para unir-se à oposição. Não será a oposição sozinha. Entretanto, para muitos, minha visão podia acabar beneficiando o regime (BITAR; LOWENTHAL, 2019, p.33).

ANPUH-Brasil – 30º SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Recife, 2019

Ainda em termos de diferenças, é possível ressaltar que a verticalidade do processo mexicano foi fundamental para o estabelecimento de um sistema tripartite de representação eleitoral. O que houve, nesse sentido, foi a articulação de um novo campo político – inicialmente o PRD e depois o MORENA – alinhado mais à esquerda que passou a disputar espaço com as tradicionais forças do PRI e PAN. No quadro brasileiro, a multiplicidade de atores que lutaram contra a ditadura acabaram por instituir um sistema com representação congressional bastante fragmentada (oscilando da ordem das duas dezenas de partidos na década de 1920 para 30 em 2018), o “presidencialismo de coalizão”.

Ademais, vale apontar que a diferença de números de partidos no congresso – e a subsequente facilidade/dificuldade em estabelecer maiorias parlamentares – nos dois casos não se traduziu em diferenças significativas quando pensamos em termos de porosidade democrática. Neste sentido, podemos dizer que a herança do arranjo político priista encontra fortes paralelos com a cultura política do exercício do poder pelo veto, característica do peemedebismo brasileiro. Em ambas as sociedades, os anseios de transformação e aprofundamento da democracia estão limitadas ao voto.

Por fim, a diferença de ritmos na consolidação da democracia nos dois países é o que explica as diferenças do conteúdo político nas vitórias em pleitos presidenciais dos maiores partidos de oposição da década de 1990. As eleições de Vicente Fox no México em 2000 e de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil em 2002 possuem significados opostos. A vitória eleitoral do PAN é o ponto que assinala a “queda do sistema” – utilizando-me da metáfora de Krause –, pois privilegiou a transformação política (o fim do regime priista) e manteve o neoliberalismo na condução da economia. No caso de Lula, ocorreu o oposto, pois o discurso de transformação foi predominantemente econômico, enquanto a dinâmica política do “presidencialismo de coalizão” foi continuada (senão, aprofundada). Desta forma, podemos constatar que as diferenças de ritmo na expansão e consolidação e democracia em ambos os países — além do processo de implementação do neoliberalismo, tema de outro trabalho – é um fator determinante para explicar as razões de que os governantes de México e Brasil no século XXI se encontraram sempre em campos ideologicamente opostos (no começo dos anos 2000, México à direita e Brasil à esquerda; nas eleições de 2018, México à esquerda e Brasil à direita).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil, **MPMG Jurídico**, ano 3, ed. especial - 20 anos da Constituição Federal, jan./mar. 2008. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/730/17.%20Vinte%20anos%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988.pdf?sequence=1>> Acesso em: jul. 2019.

BITAR, Sérgio; LOWENTHAL, Abraham F. **Transições democráticas: ensinamentos dos líderes políticos**. São Paulo: Contexto, 2019.

DIAP. O novo congresso nacional em números. 2019. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/100-novo-congresso-nacional-em-numeros-2019-2023>> Acesso em: jul. 2019.

EL PAIS. Vargas Llosa: "México es la dictadura perfecta". 1 set. 1990. Disponível em: https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006, **Revista Opinião Pública**, v. 4, n.2, p. 432-453, nov. 2008.

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. Procurando o centrão: esquerda e direita na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88). Concurso ANPOCS-Fundação Ford: melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988. Disponível em: <http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-moura-medeiros_2009.pdf> Acesso: jun. 2019.

JASO GALVÁN, Azucena Citlalli. **Terrorismo de Estado e guerra suja: discursos e práticas da doutrina de segurança nacional e da contrainsurgência no México (1964-1982)**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, 2016.

KRAUZE, Enrique. **La presidencia imperial**. México DF: Tusquets, 2013.

LEAL MARTÍNEZ, Alejandra. De pueblo a sociedad civil: el discurso político después del sismo de 1985, **Revista Mexicana de Sociología**, v. 76, n. 3, p. 441-469, jul./set. 2014.

MARVÁN LABORDE, Ignacio. La Revolución Mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932). In: MARVÁN LABORDE, Ignacio. (Org.). **La Revolución Mexicana (1909-1932)**. México DF: FCE, 2010.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma. **Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales (1977-2003)**. México DF: FLACSO/MEX; FONTAMARA, 2006.

_____. Competencia y Competitividad en México (1977-1997), **Política y gobierno**, v. X, n. 1, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://investigadores.cide.edu/aparicio/dape/m3/17_DeHoyos_Competitividad.pdf> Acesso em jul. 2019.

ANPUH-Brasil – 30º SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Recife, 2019

MEYER, Lorenzo. **Liberalismo Autoritário: las contradicciones del sistema político mexicano**. México DF: Oceano, 1995.

_____. **La segunda muerte de la Revolución Mexicana**. México DF: Ediciones Cal y Arena, 2010.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014. (edição eletrônica)

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Cia das Letras, 2013. (edição eletrônica)

LOAEZA, Soledad. La construcción de un país moderno, 1945-2000. In: FLORESCANO, Enrique. (Org.). **Arma la historia: la nación mexicana a través dos siglos**. México DF: Grijalbo, 2009.

O GLOBO. Geisel anuncia distensão gradativa e segura. 30 ago. 1974. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/ernesto-geisel-pai-da-distensao-lenta-gradual-segura-da-ditadura-militar-20071730>> Acesso em: jul. 2019.

TELLO, Carlos. **Estado y desarrollo económico: México 1920-2006**. México DF: UNAM, 2014.