

8º Encontro da ABCP
01 a 04/08/2012, Gramado, RS
AT03 – Eleições e Representação Política

O PMDB no centro do sistema político brasileiro (1986-2010)

Bruno Pasquarelli¹
UFSCAR
Fernando Augusto Bizzarro Neto²
UNICAMP

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCAR. pasqua@ufscar.br

² Mestrando do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UNICAMP. fbizzarroneto@gmail.com

Introdução

A recente estabilidade da estrutura de competição das eleições presidenciais brasileiras tem sido um dos temas mais debatidos pela ciência política nacional. A repetição da disputa concentrada na oposição entre PSDB e PT tem sido tratada como um fenômeno decisivo na consolidação da democracia brasileira contemporânea, seja por seus efeitos sobre a capacidade de adesão e compreensão que os eleitores têm do sistema político, seja por seus efeitos sobre os partidos e a ação das elites, incentivadas a coordenar estratégias em diferentes níveis do sistema eleitoral, replicando a lógica estabelecida nacionalmente (MELO e CÂMARA, 2012).

Esse fenômeno se destaca ainda mais por contrariar parte dos prognósticos elaborados em meados dos anos 1980 e início dos 1990 sobre as possibilidades de desenvolvimento da democracia no país. Na base desse prognóstico negativo estava a sugestão de que o contexto institucional estabelecido, em que se combinam presidencialismo, federalismo e representação proporcional e a herança de subdesenvolvimento da democracia partidária entre nós não produziriam as condições necessárias para o pleno desenvolvimento de um sistema de partidos consolidado³. (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986; DINIZ, 1989; MAINWARING, 2001; AMES, 2001).

Em consonância com um grupo de trabalhos que já demonstravam a resiliência do sistema político nacional às pressões desestabilizantes, focando especialmente na dinâmica congressual (SANTOS, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI 2001; LIMONGI, 2006), a constatação dos efeitos da estabilização da lógica competitiva das eleições presidenciais sobre a democracia passou a formar o conjunto de interpretações da política brasileira que demonstrou a capacidade do sistema em absorver suas contradições e manter-se estável pelos últimos 20 anos.

Na literatura sobre a dinâmica congressual e sobre a relação entre os poderes, a rejeição dos prognósticos negativos comprovada por diferentes autores impulsionou um decisivo avanço na compreensão dos fenômenos observados, fazendo do conceito

³ É evidente que a elevada instabilidade do sistema político brasileiro durante esse período contribuiu para esses prognósticos.

de “presidencialismo de coalizão” uma unidade conceitual abrangente e sofisticada para enfrentar os mais diferentes desafios empíricos (POWER, 2010).

Na literatura sobre a dinâmica eleitoral da democracia esse novo patamar está se estabelecendo. O recentemente publicado texto de Melo e Câmara (2012) parece constituir um marco desse processo, ao amalgamar interpretações e evidências desenvolvidas por essa nova literatura em um modelo abrangente e competente de análise do contexto partidário brasileiro atual.

Na base dos argumentos dos autores está a retomada de uma série de evidências recolhidas pela literatura sobre partidos no Brasil que apontaram os efeitos positivos da estabilização da estrutura de competição das eleições presidenciais sobre as possibilidades de consolidação do sistema de partidos no país. Lyne (2005), por exemplo, apontou a importância de dimensões programáticas na atuação dos partidos recentemente, especialmente quando comparados com seus congêneres do período 1945-1964.

Da mesma forma, um grupo de autores, em iniciativas diferentes, buscou analisar as dinâmicas de formação de coligações em todos os níveis do sistema eleitoral, enfatizando um crescente processo de “nacionalização” (CORTEZ, 2009; LIMONGI e CORTEZ, 2010) ou “presidencialização” (MENEGUELLO, 2009, 2011) das coligações. Esse esforço de coordenação estratégica das elites políticas por parte dos principais partidos na disputa presidencial produziu um efeito de aninhamento das disputas nos diferentes níveis (MELO, 2010), o que tanto fortalece os partidos em sua capacidade de conduzir o sistema quanto intensifica a capacidade que o eleitor tem para compreender a estrutura de competição política.

Finalmente, Power e Zucco (2008) demonstraram que a lógica da disputa presidencial tem tido efeitos não apenas na arena eleitoral, produzindo também um realinhamento dos parlamentares no Congresso, organizados agora a partir da dualidade governo / oposição. Dessa forma, ainda que haja diferenças ideológicas entre os partidos, o comportamento legislativo de seus membros orienta-se claramente pelo apoio ou rejeição ao governo nacional instalado.

Nesse cenário teria se formado um sistema multipolar, mais exatamente tripolar, em que se desenha a oposição entre o grupo vinculado ao PT (PCdoB, PDT e PSB) e o grupo vinculado ao PSDB (DEM e PPS), definida a partir das candidaturas presidenciais lançadas por cada grupo desde 1994, e a existência de um terceiro grupo, formado por PMDB, PP, PTB e PR (e com o qual provavelmente o PSD se alinha) que é cooptado por qualquer um dos grupos vencedores da disputa presidencial.

As evidências recolhidas por Melo e Câmara (2012) apontam claramente a pertinência dessa divisão para compreensão da atuação dos parlamentares brasileiros. A mesma percepção de que à oposição entre PT e PSDB se une um terceiro grupo, relativamente independente foi obtida por Cortez (2009) e Meneguello (2011), ao apontarem que o processo de presidencialização das disputas estaduais não conseguiu superar todas as idiosincrasias dos sistemas partidários locais – a chamada racionalidade política contextual (LIMA JR., 1983) – e que um terceiro grupo de partidos, em especial o PMDB, tem força eleitoral nos estados para impedir a nacionalização da disputa local.

Assim, o argumento recentemente desenvolvido consiste em afirmar que a estabilização da estrutura de competição das eleições presidenciais tem tido efeitos decisivos sobre o processo de consolidação do sistema partidário no país, pois fortalece os partidos na condução dos processos políticos, produz uma nacionalização dos padrões de competição partidária e ainda atua para organizar o comportamento dos partidos no Congresso. Nesse sentido, a capacidade que PT e PSDB têm de concentrar em seus candidatos a disputa presidencial e a dificuldade que os demais partidos têm para competir com eles nesse nível da disputa conduziu a tal lógica tripolar, com a peculiaridade de que dois desses pólos concentram a disputa eleitoral presidencial e organizam a estrutura de competição, e na qual o terceiro grupo acaba por aliar-se obrigatoriamente a um dos lados da polarização, especificamente ao lado vitorioso.

Nosso objetivo nesse texto é contribuir para esse debate. Concordamos absolutamente que a estabilização da estrutura de competição das eleições presidenciais tem impactos positivos sobre o processo de consolidação da política

partidária no país. Mas cremos que seus efeitos devem ser colocados sob uma perspectiva mais abrangente, incorporando as possíveis contribuições que esse terceiro grupo, sua existência e atuação, podem ter também nesse processo.

Nesse esforço, concentraremos nossas discussões especificamente no PMDB, ainda que elas possam ser estendidas – com cuidado – para os demais partidos que compõe o grupo “independente”. Pretendemos sugerir que a existência de um grupo intermediário e em especial do PMDB, com todas suas características e sua força eleitoral e organizativa pode ter dado uma contribuição decisiva para a consolidação do sistema partidário associada à estabilização da disputa presidencial ao incentivar uma dinâmica centrípeta, que minimiza os efeitos da polarização entre os blocos ligados ao PT e ao PSDB, diminuindo as chances de instabilidade institucional do sistema.

Para isso, dividimos o texto em três partes além dessa introdução. Na primeira retomaremos a trajetória do PMDB para delimitar sua história na política brasileira e apresentaremos os primeiros dados recolhidos que brevemente embasam a análise do seu papel na democracia brasileira. Em seguida, vamos retomar a discussão teórica sobre polarização de sistemas partidários e sobre o papel dos partidos não-alinhados nessas polarizações. Finalmente, condensamos as principais características observadas e sugerimos a hipótese sobre a qual esse documento se assenta.

1. O PMDB

Maior partido brasileiro, tanto em número de lideranças eleitas quanto em bases organizacionais estabelecidas, o PMDB tem estado ausente das disputas presidenciais com candidatos próprios desde as eleições de 1998. Antes disso, elegeu Tancredo Neves em eleição indireta para a Presidência em 1985 e lançou, já em eleições diretas, Ulysses Guimarães em 1989 e Orestes Quécia em 1994. Nos dois últimos casos o partido não conseguiu traduzir a força eleitoral de suas lideranças e de sua base no país em votos nas eleições majoritárias nacionais. Entre 1998 e 2010 sua participação se limitou ao lançamento de dois candidatos à Vice-Presidência, Rita

Camata em 2002, na chapa liderada por José Serra do PSDB e Michel Temer em 2010, na chapa de Dilma Rousseff do PT.

Ao mesmo tempo, o PMDB conseguiu manter-se como o maior partido do país e o grande número de cadeiras conquistadas no Congresso Nacional fez com que o partido estivesse em condições privilegiadas para negociar seu apoio parlamentar aos governos estabelecidos no país. Com isso, o PMDB tem participado de todos os governos desde o restabelecimento da dinâmica democrática no país.

Isso nos instiga a uma análise de seu impacto na recente dinâmica democrática. Está claro que a polarização das disputas presidenciais entre PT e PSDB interage com o comportamento dos outros atores do sistema, tanto os constringendo quanto sendo constringidas por ele. Nesse sentido, o objetivo desse texto é dar o pontapé inicial a uma tentativa de compreender como o PMDB tem se relacionado com a dinâmica recente do sistema e qual sua contribuição para que estrutura de competição da política brasileira se apresente dessa maneira contemporaneamente.

Mais antigo e maior partido brasileiro, o PMDB não foi objeto de muitas pesquisas em ciência política. O trabalho clássico nesse pequeno grupo é Kinzo (1988), merecedor desse epíteto não apenas pelo fato de ser o primeiro e mais abrangente trabalho sobre o partido mas também por sua capacidade de explorar profundamente as contradições que tão fortemente marcam o MDB/PMDB, partido de oposição eleitoral a um regime ditatorial da corporação militar. A caracterização da modalidade de organização “frentista”, unificando grupos de oposição heterogêneos sob a bandeira do retorno à normalidade democrática e a demarcação de quão fundamental as disputas eleitorais do período foram para o PMDB, tanto por definir sua “vocaçãõ eleitoral” quanto por impulsionar o partido em sua missão de enfrentar a Ditadura são contribuições decisivas do trabalho da autora para a compreensão da atuação do partido de oposição nas décadas de 70 e 80 e, especialmente, para a nossa capacidade de compreensão da lógica política nacional em toda a segunda metade do século XX.

Central no conjunto de referências que nos orienta é também o trabalho de Melhem (1998). Abrangendo o mesmo período abordado por Kinzo (1988), que vai da fundação do partido em 1966 ao final dos anos 80 quando o MDB já se tornara PMDB

e já ocupara a Presidência da República em substituição aos generais-presidente, a autora dedica seus esforços exclusivamente à seção paulista do partido. Naquele contexto a seção paulista era provavelmente a mais importante das unidades subnacionais do PMDB, fornecendo ao partido grande parte de suas lideranças nacionais e dos votos que o levaram à liderar o processo de redemocratização. Nesse sentido, dedicar um trabalho todo ao núcleo do partido em São Paulo foi fundamental para a compreensão da trajetória do partido em todo o país.

Especificamente, o trabalho de Melhem (1998) trouxe outra contribuição decisiva para os estudos sobre o PMDB ao delinear o processo de surgimento e consolidação do grupo político associado a Orestes Quécia. Ao evidenciar a estreita relação desse processo com a lógica interna de funcionamento e características principais do PMDB-SP e com as mudanças contextuais da política paulista entre o início da Ditadura e o final dos anos, a autora forneceu evidências fundamentais para compreensão de novas dimensões e atores da política nacional, dentre os quais o “caipira” Quécia era exemplar.

A esses dois grandes trabalhos juntam-se outros que tratam tanto do PMDB-SP especificamente (CARDOSO, 1981) quanto do partido nacional e sua inserção eleitoral (BARBOSA, 1997), sua relação com a sociedade civil durante a Ditadura (MOTTA, 1989) e seu formato organizativo nacional, definido a partir das características peculiares do federalismo brasileiro (FERREIRA, 2002).

Na delimitação dos atributos essenciais do PMDB realizada por essa literatura destacam-se duas dimensões para a presente pesquisa. A primeira dessas dimensões é a especificidade do partido, frente de oposição em um regime autoritário (KINZO, 1988). Formado no bojo do processo de reorganização forçada da elite política promovido pelo regime autoritário através do AI-2, o MDB inicialmente unificou grupos oposicionistas de matizes variados, incorporando conservadores e comunistas, membros da esquerda católica e lideranças eleitorais moderadas fortemente pragmáticas. O elo entre os diferentes grupos não estava em princípios programáticos solidamente estabelecidos e desenvolvidos, mas na oposição ao Regime Militar, no

projeto de retorno à democracia e na opção estratégica de fazer oposição por meio da participação institucional (eleitoral, parlamentar e governativa).

Tais características foram decisivas para o desenvolvimento futuro do partido. Por um lado, fizeram da organização a legenda de um grande número de grupos e líderes, que disputavam também entre si os espaços e recursos internos de poder, aumentando a instabilidade da coalizão dominante e potencializando conflitos intrapartidários (CARDOSO, 1981). Ferreira (2002), inclusive, salienta que a existência dessa pluralidade de grupos competindo internamente produziu efeitos no próprio desenho institucional do partido. Para acomodar os diversos interesses e evitar rompimentos, a construção institucional do partido garantiu grau elevado de autonomia para os grupos internos e mecanismos variados de acomodação.

Por outro lado, a opção estratégica de atuação oposicionista por meio da participação institucional no jogo político implicou no segundo traço fundamental do partido apontado pela literatura, sua vocação eleitoral (KINZO, 1988; MELHEM, 1998). Os fundamentos para tal opção residiam na própria característica das lideranças que formaram o partido e que o conduziram durante todo seu período na oposição. Formado internamente ao sistema político, por elites parlamentares já ocupantes de cargos públicos, a participação na disputa eleitoral e a ocupação de espaços no Estado constituía uma necessidade essencial da estrutura desenvolvida, em consonância com as expectativas teóricas estabelecidas por Shefter (1994). Segundo o autor:

“Internally mobilized parties are founded by politicians who do occupy leadership positions in the prevailing regime and who undertake to mobilize and organize a popular following behind themselves. The leaders of internally mobilized parties undertake such mobilization either because they seek to secure their hold over the government in the face of a challenge by an externally mobilized party or because a major cleavage develops within the nation’s governing class and each side seeks to overwhelm its opponents by appealing for popular support” (SHEFTER, 1994, p.5).

No caso do PMDB essa era uma característica essencial da organização. A disputa eleitoral constituiu o momento fundamental de atuação partidária em um contexto em que sua atuação parlamentar estava seriamente restringida pelas limitações impostas pelo regime autoritário e no qual os principais espaços na arena governativa (Presidência da República e Governos Estaduais) estavam controlados pelo regime ao qual o partido se opunha.

Essa vocação eleitoral também marcou na constituição da organização um traço fortemente “localista”. Com a restrição do acesso aos cargos executivos majoritários nacional e estadual e o esvaziamento das funções do parlamento nacional, as Prefeituras Municipais se tornaram um espaço de poder decisivo e os prefeitos se converteram em importantes lideranças internas da organização (KINZO, 1988). Isso impulsionava dinâmicas centrífugas para a distribuição do poder partidário, fortalecendo lideranças intermediárias e aumentando a competição interna. Com o retorno das eleições para o executivo estadual em 1982 essa tendência localista mudou de nível, e os governadores que passaram a ser os principais líderes partidários, e a preponderância dos grupos estaduais sobre a dinâmica nacional do partido deu o mote do processo de constituição e estabilização da coalizão dominante nacional. Isso reforçou a já mencionada tendência de acomodação institucional à dissensão e à disputa internas apontadas por Ferreira (2002) como traço característico da estrutura partidária.

No que tange à dinâmica eleitoral, a trajetória do MDB/PMDB antes da década de 90 tem sido dividida em 3 grandes momentos (KINZO, 1984). O primeiro compreende o início do período ditatorial em que a organização partidária ainda era incipiente, a repressão era ferrenha e o país atravessava um período de intenso desenvolvimento econômico. Em um contexto tão desfavorável, o MDB teve muitas dificuldades sendo superado pela ARENA em todas as eleições até 1972. Em 1970 inclusive, após obter menos votos que a quantidade de votos nulos e brancos depositados nas urnas pelos eleitores brasileiros, o MDB chegou a cogitar sua extinção.

A situação se alterou a partir do início da década de 70. As derrotas anteriores produziram importantes mudanças na organização, enfraquecendo lideranças

tradicionais e precipitando um processo de reorganização do partido (KINZO, 1984; 1988). O contexto marcado pelo fim do “milagre” e o início do processo de abertura política proposto pelo governo Geisel favoreceram o partido e o MDB se viu em condições muito melhores nas disputas eleitorais. Nesse momento, a anti-candidatura de Ulysses Guimarães à Presidência em 1973 foi um ponto-chave, ao percorrer o país demarcando a oposição do MDB ao regime.

Nas eleições de 1974, o partido obtém um inesperado resultado positivo, vencendo a ARENA na maioria das disputas. Esse processo permanecerá atuante durante toda a década de 70, enfraquecendo o apoio ao partido do governo e pressionando o processo de abertura política (LAMOUNIER, 1988). As seguidas vitórias do MDB nas eleições de 1974 e 1978 acabaram por incentivar os estrategistas da Ditadura a dissolver novamente o sistema partidário, buscando enfraquecer o partido de oposição ao permitir que seus vários grupos internos se separassem e formassem novos partidos (KINZO, 1988).

Essa separação ocorreu apenas parcialmente, com alguns grupos à esquerda no interior do partido se mobilizando para formar novas agremiações. Ainda assim o PMDB, continuou existindo e se aproveitando do momento favorável à oposição que foi o fim do processo de transição democrática. Dessa forma, a década de 80 impulsionou os resultados eleitorais do partido que praticamente predominou sobre o sistema político nacional (FLEISCHER, 2007). Nesse contexto o partido foi capaz de eleger Tancredo Neves para a Presidência nas eleições indiretas de 1985 em aliança com setores descontentes do partido de apoio ao regime militar e conquistar uma retumbante vitória nas eleições de 1986, quando elegeu 22 dos 23 governadores de estado, além da maioria da Câmara, do Senado e das Assembleias Legislativas.

O sucesso de 1982-1986 não resistiu ao fracasso do Plano Cruzado e com a queda na popularidade do Governo Sarney parte dos eleitores que antes votaram no PMDB migraram para algum dos vários novos partidos surgidos com a redemocratização (MELO, 2006). Isso enfraqueceu definitivamente o partido antes das eleições presidenciais de 1989 na qual Ulysses Guimarães foi lançado candidato pelo partido.

Ulysses Guimarães era Presidente nacional do partido e sua principal referência naquele momento. Depois da anticandidatura de 1973, Ulysses ainda liderou o partido durante a campanha das Diretas Já em 1984 e foi o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte até 1988, ganhando destaque decisivo entre os líderes do PMDB. Esse destaque foi tão intenso que mesmo alguns anos após sua morte, em 1992, pesquisas apontavam que a maior parte dos eleitores ainda reconhecia Ulysses Guimarães como o principal líder do PMDB (BARBOSA, 1997).

Contudo, sua candidatura em 1989 teve de enfrentar o momento desfavorável aos partidos governistas marcado pela intensa rejeição ao governo Sarney após o fracasso do Plano Cruzado e também as divisões internas do PMDB que fizeram com que parte do partido não o apoiasse. Ainda que Guimarães tenha durante 21 anos exercitado a arte de unificar o PMDB em torno de seu nome na Presidência nacional do partido, ele não conseguiu fazer o mesmo durante a campanha presidencial e esse afastamento entre setores do partido e seu candidato à presidente é apontado como uma das principais razões para seu insucesso naquela eleição (BARBOSA, 1997). Em 1989, Ulysses Guimarães foi o sétimo candidato mais votado no primeiro turno, com pouco mais de 4% dos votos.

Em 1994 o partido lançou novamente um candidato à presidência, Orestes Quércia. Contudo, o recente sucesso do Plano Real que impulsionou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso pelo PSDB e as disputas internas que Quércia travou a fim de se lançar como o candidato do partido à Presidência reproduziram o cenário de 1989, em que o contexto político da eleição não favorecia uma candidatura do PMDB e em que as bases peemedebistas estiveram divididas. O resultado, conseqüentemente, foi o mesmo, e Quércia foi derrotado no primeiro turno, ocupando a quarta posição com 4,4% dos votos válidos.

A partir daí, o partido esteve ausente das disputas presidenciais. Em grande medida essa ausência foi resultado da constatação que a reorganização do sistema a partir de 1994 e a concentração da disputa entre PSDB e PT minimizou as chances do partido vencer eleições presidenciais (MELO e CÂMARA, 2012). Ao mesmo tempo, é possível afirmar que depois de Ulysses Guimarães nas décadas de 70 e 80 e Quércia no

início da década de 1990, nenhuma liderança eleitoral nacional do partido conseguiu controlar seus grupos internos e predominar sobre a organização, garantindo a unidade do partido em torno de seu nome para uma candidatura presidencial.

A única liderança a conseguir controlar razoavelmente os grupos internos foi o ex-Deputado Federal e hoje Vice-Presidente da República Michel Temer que assumiu a presidência nacional da organização em 2001 e a manteve nos últimos 11 anos. Contudo, Temer nunca foi uma liderança eleitoral nacional para pleitear a indicação para uma candidatura presidencial.

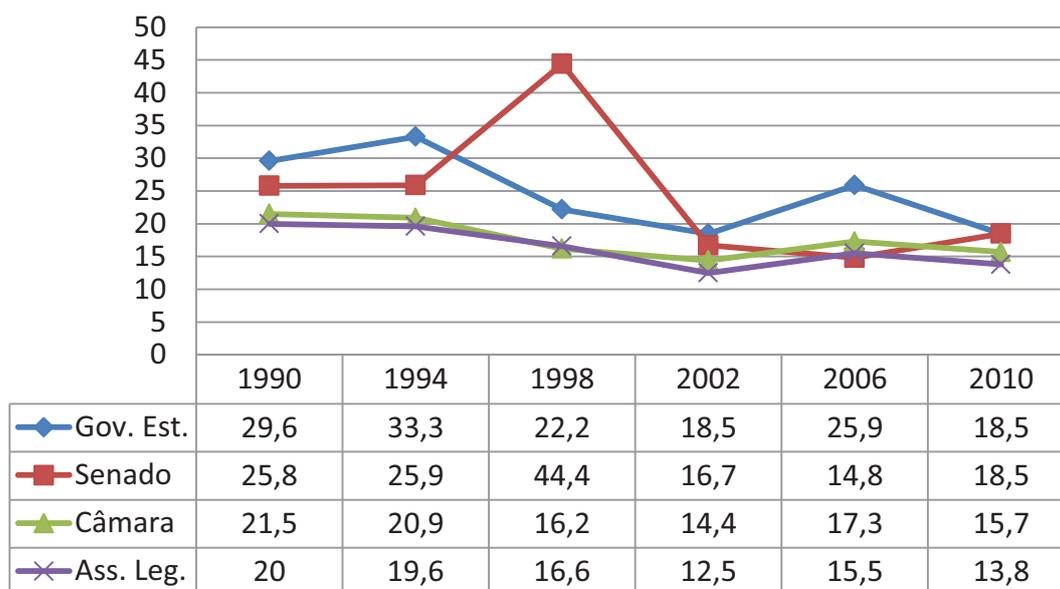
Essa dificuldade em construir lideranças nacionais e unificar a base da organização e suas lideranças intermediárias em torno de uma candidatura presidencial está em direta relação com as características do partido que descrevemos acima. Ferreira (2002) sugere que isso é resultado da dependência que as características atuais do partido têm de sua trajetória, desde seu momento de formação. Formado por lideranças eleitorais que não disputavam nem a Presidência nem os governos estaduais, a organização do partido foi marcada por um padrão de divisão de poder centrífuga durante toda a ditadura. Com a redemocratização, essa concentração da atuação partidária migrou para o nível estadual, sem contudo exigir que o partido desenvolvesse instrumentos internos para garantir a unidade de suas lideranças regionais em torno de projetos nacionais. Ao concentrar durante anos o locus de sua atuação no nível local e estadual o PMDB não se preparou institucionalmente para as disputas nacionais.

Essa concentração do partido na atuação no nível local também ajuda a explicar o seu sucesso nesse nível e o descompasso de seus resultados nas disputas locais e nacionais. Mesmo fragorosamente derrotado em 1989 e 1994 e sem lançar candidatos entre 1998 e 2010, o PMDB foi o partido que mais elegeu governadores no país entre 1990 e 2010. Nesse período o partido elegeu 38 governadores em 24 estados diferentes (Gráfico 1).

A força do partido nas disputas estaduais não esteve concentrada somente nas eleições para governadores. Nas eleições legislativas estaduais a máquina do partido nos estados também mostrou sua força e o PMDB foi o partido brasileiro que mais

elegeu representantes para o Congresso Nacional no período. Foi também quem mais fez Deputados Estaduais em todo o país.

**Gráfico 1. Candidatos eleitos pelo PMDB por cargo
1990-2010 (%)**



Os dados do Gráfico 1 mostram que entre 1990 e 2010 o PMDB controlou entre 15% e 20% dos cargos em disputa no sistema político nacional. Isso significa que um quinto de um sistema político composto por 27 estados e um nível nacional esteve controlado por um único partido durante os últimos 20 anos, o que claramente justifica nossa preocupação de que a análise do processo de consolidação do sistema partidário brasileiro contemporâneo não pode prescindir da compreensão do papel exercido pelo PMDB.

Essa força eleitoral, ainda que não tenha sido traduzida em condições efetivas de disputa nas eleições presidenciais fez do PMDB um ator chave na construção de coalizões no período. Em um sistema fragmentado como o brasileiro, ter 15 ou 20% das cadeiras no congresso é um ativo decisivo para qualquer governo, o que incentivou

processos de cooptação do PMDB por todos os presidentes eleitos desde 1990. Em 86% do tempo entre 1990 e 2010 o PMDB esteve na base governista.

O impacto dessa adesão do PMDB aos governos do período não pode ser desprezado. Os dados sobre apoio composição do Congresso apontam que no período em que o PMDB não foi das bases, os governos nacionais estabelecidos obtiveram apenas 39% de apoio nominal. Quando a base incluía o PMDB o apoio nominal dos governos sobre para, em média, 65%. O mesmo ocorre no nível estadual. Apesar de ter eleito apenas 7 governadores em 2006, o PMDB compôs a base governista de 19 governadores no período 2007-2010.

Esses dados apontam claramente a necessidade de se levar em consideração o papel do PMDB na dinâmica recente da política brasileira. É impossível compreender o processo de consolidação de um sistema partidário sem incorporar no modelo o maior partido em termos eleitorais e um ator central na conformação das coalizões de governo do período, ainda mais em um sistema fortemente marcado por estratégias consociativas de formação de governo sob o chamado “Presidencialismo de coalizão”.

Para delimitarmos como cremos ser a melhor maneira de realizar essa compreensão retomamos na próxima seção a literatura que discute a relação entre polarização e estabilidade da democracia e o papel que os partidos não-alinhados têm nessas dinâmicas.

2. Polarização e estabilidade

Apesar de sua novidade para o caso brasileiro, a relação entre polarização do sistema partidário e estabilidade da democracia não é nova. Suas referências fundamentais estão presentes já em trabalhos clássicos como Almond (1956), Lipset (1959) e Duverger (1964). Para esses autores, a emergência de sistemas bipartidários seria condição necessária para a consolidação da democracia, enfatizando a relação negativa existente entre o número de partidos e a estabilidade democrática. A força desses argumentos e a evidente estabilidade das democracias anglo-saxãs reverberou

no Brasil, sendo inclusive utilizados como uma das justificativas para a dissolução do sistema multipartidário de 1945 e a instalação do bipartidarismo em 1966 (KINZO, 1988).

Novas evidências, contudo, fizeram com que autores contestassem essa relação negativa, enfatizando que sob determinadas configurações sistemas multipartidários também poderiam apresentar significativa estabilidade (DODD, 1976, LAVER, 1974, LIPHART, 1984). Essas constatações incentivaram a formulação de referenciais teóricos que fossem capazes de compreender a dinâmica estabilidade / instabilidade dos sistemas políticos a luz de outras dimensões além simplesmente do número de partidos em disputa.

Sartori (1976) e Lijphart (1977) sustentaram que diferentemente do número de partidos, o elemento chave para entender a interação entre o sistema partidário e a estabilidade da democracia é a existência de dinâmicas centrífugas de competição que produziriam a polarização do sistema. Nesse sentido, sistemas com dinâmicas centrípetas tenderiam a adentrar uma lógica de maior moderação política, impactando positivamente sobre as chances de estabilização do sistema. Da mesma forma, sistemas em que forças centrífugas se destacassem seriam marcados por uma maior polarização entre os atores e uma maior dificuldade de coalizão na sustentação do governo e do regime.

Essa interpretação invertia a relação entre número de partidos e estabilidade estabelecida anteriormente pela literatura clássica. Nesse novo modelo, dinâmicas centrípetas seriam incentivadas por lógicas bipolares e dinâmicas centrífugas, e logo desestabilizantes, por sistemas multipolares. Isso se deve ao fato de que em sistemas bipolares o centro do espaço político estaria vago, forçando com que os dois pólos dele se aproximassem para ocupá-lo (centrípeto). Em sistemas multipolares, com o centro ocupado, haveria um incentivo para maior afastamento do centro por parte dos partidos à direita e à esquerda desse centro (SARTORI, 1976).

Essa interpretação, contudo, é claramente contra-intuitiva (HAZAN, 1997). Um sistema multipolar é também mais fragmentado que um bipolar, de forma que a necessidade de construção de coalizões poderia forçar que os polos nas extremidades

se aproximassem do centro para compor governos. Nesse sentido, a compreensão das características dos sistemas deveria levar em consideração também o tamanho do partido de centro participante do processo. Partidos de centro relativamente pequenos tenderiam a atrair os pólos extremos para coalizão, impulsionando uma dinâmica centrípeta. Em contextos em que o partido de centro é grande, este não buscaria coalizões, afastando-se dos extremos, levando a uma dinâmica centrífuga e potencialmente mais instável.

A plena compreensão dessa discussão exige, contudo, a clara definição do que estamos chamando aqui de partidos de centro. Essa noção está comumente associada à posição no espectro ideológico que o partido ocupa, sendo partidos de centro aqueles que não ocupam posições extremas no sistema político. Mas em dinâmicas multipolares os partidos não-alinhados aos dois blocos extremos não são necessariamente do centro ideológico. Assim, é possível tanto pensar partidos de centro como aqueles que estão distantes de ambos os extremos da escala ideológica como aqueles que se encontram entre os pólos competitivos de uma dada estrutura de competição (HAZAN, 1997).

Essa segunda forma de definir partidos de centro está em direto contato com a discussão que propomos aqui. Como mostraram Lucas e Samuels (2011), não há diferenças ideológicas claras entre o grupo de partidos independentes (PMDB, PP, PTB, PR) e o grupo associado ao PSDB (DEM e PPS) em seu comportamento legislativo. Contudo, como apontam Melo e Câmara (2012), é possível observar um relativo afastamento, impulsionado especialmente pelo alinhamento entre o grupo independente e o governo petista. Nesse sentido, entender esses partidos, e em especial o PMDB (o maior deles), como os partidos do meio do sistema político pode ser uma estratégia interessante para compreender sua relação com a polarização estabelecida.

Essa necessidade de inserir o papel que o PMDB tem tido no sistema político contemporâneo no meio da bipolaridade PT x PSDB estabelecida ao nível das eleições presidenciais se reforça quando levamos em consideração que em um sistema partidário como o brasileiro, no qual convivem a competição nacional para a

presidência e competições locais nos estados que podem ser guiadas por lógicas diferentes de estruturação, a existência de um grande partido, independente da polarização principal, pode ser um fator decisivo para a configuração do sistema de partidos que atua nesse contexto.

3. O PMDB no meio do sistema político

A retomada da discussão teórica acima empreendida e a demonstração do papel central que o PMDB exerce no sistema político brasileiro contemporâneo, dadas sua força eleitoral e sua intensa participação em governos por todo o país, demonstra que, de fato, é impossível tentar compreender o processo de consolidação do sistema partidário em associação com a polarização das eleições presidenciais sem considerar os impactos que a participação do PMDB pode ter nessa dinâmica.

Como afirmamos acima, não se trata apenas de dizer que o PMDB ocupa o centro ideológico do espectro no sistema político brasileiro, mas também de buscar evidenciar as causas e os efeitos do fato de que o partido encontra-se no meio da atual estrutura de competição nacional polarizada. Essa posição estratégica é dada tanto pelo fato de que o partido tem grande capacidade de vencer eleições no nível estadual e local, tornando-se um player decisivo do jogo político quanto pelo fato de que, dada a fragmentação do sistema, essa força coloca o PMDB em condições extremamente favoráveis para participação na política nacional, mesmo sem eleger o Presidente da República.

Isso significa que a análise do processo de estabilização da estrutura de competição polarizada tem que, assim como faz a literatura internacional, pesar os efeitos que esse grande partido, estrategicamente colocado entre os dois pólos da disputa presidencial, em seu desenvolvimento. Nossa intenção nesse paper foi iniciar esse debate, retomando brevemente as principais características do partido e sua trajetória recente que informam a análise de sua participação no sistema político brasileiro.

Essa retomada nos leva a uma hipótese simples: o PMDB exerce um papel fundamental na consolidação do sistema partidário recente e isso deriva da forma pela qual interage com a estrutura de competição bipolarizada das eleições presidenciais.

Em um sistema em que a Presidência exerce um papel predominante, o estabelecimento de uma lógica competitiva nesse nível e seu espraiamento para os outros níveis do sistema não é um fenômeno impossível. Pelo contrário, é exatamente isso que vêm ocorrendo. Ainda assim, a presidencialização das disputas estaduais não ocorreu em todos os estados e, como apontam Cortez (2009) e Meneguello (2011), a ocorrência desse fenômeno está negativamente relacionada à presença de candidaturas do PMDB nas disputas estaduais.

Esses dois elementos são importantes pois apontam para uma rejeição parcial das hipóteses que poderiam explicar a restrição do processo de nacionalização a partir das características do sistema eleitoral brasileiro. O sistema eleitoral, representação proporcional de lista aberta nas eleições legislativas e majoritárias de dois turnos nas disputas pelos executivos estaduais, é o mesmo em todos os estados.

Nesse sentido, a presença de um grande partido estadual tem sido capaz de constranger a disseminação da estrutura de competição nacionalizada, seja subvertendo-a, seja adaptando-se a ela. Evidentemente, isso tem um efeito sobre a polarização do sistema, ao restringir seu alcance. E se, como aponta a literatura retomada acima, polarização e estabilidade estão negativamente relacionadas, sua restrição no nível estadual pode ser de grande contribuição para a garantia da estabilidade.

Da forma semelhante, a força do partido no congresso tem efeitos no mesmo sentido. Dado que o PMDB muitas das vezes detinha a maior bancada nas duas casas do Congresso, logo maior que a bancada do partido do Presidente, sua cooptação foi uma necessidade para os governos em um sistema coalicional. Nessa dinâmica reproduziu-se a relação clássica entre polarização e partidos não-alinhados mencionada acima para sistemas parlamentaristas, em que o partido de centro atrai os polos para perto de si em troca de apoio parlamentar, impulsionando uma dinâmica

centrípeta da política. Essa dinâmica centrípeta também pode ter efeitos positivos sobre a estabilidade do sistema.

Mais que isso, as características do PMDB, sua dificuldade para lançar um candidato à Presidência e sua vocação governista produzem um segundo incentivo centrípeto no sistema, que é a confiança do vencedor da disputa presidencial, qualquer que seja ele, de que o grande partido não-alinhado está disponível para coalizão no processo de formação do governo. Essa certeza também incentiva uma lógica centrípeta, já que nenhum dos dois pólos da disputa presidencial pode se afastar do centro o suficiente para que o PMDB a ele não se alinhe.

Nesse sentido, nosso argumento central aqui é o de que é impossível dispensar da análise do processo de consolidação recente do sistema partidário brasileiro impulsionado pela estabilização da estrutura de competição pela Presidência a participação decisiva que o PMDB teve para esse resultado. Por um lado, restringiu o espraiamento eleitoral da polarização, enfraquecendo-a. Por outro, constituiu um reservatório de apoio ao governo estabelecido, qualquer que fosse ele, atraindo para o centro o partido vencedor e, novamente, minimizando a polarização.

Em grande medida, essa constatação contraria as análises que vêem a “peemedebização da política” como um processo nocivo e contrário à consolidação da democracia no país⁴. Em suma, nosso argumento aponta para o fato de que sem o PMDB, a oposição PT e PSDB poderia produzir nova instabilidade.

Para finalizar, é fundamental mencionar que se essa hipótese for verdadeira, sua pertinência não será inédita para explicar processos políticos no país. Hippólito (1985), por exemplo, usou argumento semelhante para evidenciar o papel desempenhado pelo PSD na democracia de 1945-1964. Segundo a autora o PSD, possuidor de características semelhantes ao PMDB, exercia uma força de atração centrípeta a PTB e UDN, limitando o impacto da polarização entre varguistas e não varguistas naquele contexto. O enfraquecimento do partido é, inclusive, a chave pela

⁴ Abranches trata do tema em <http://www.ecopolitica.com.br/2011/05/30/a-%E2%80%9Cpeemedebizacao%E2%80%9D-da-politica-brasileira/>, assim como Nobre o faz em Folha de São Paulo, 15 de maio de 2011.

qual a autora explica a desestabilização do sistema que precedeu o golpe militar em 1964. Especificamente, o enfraquecimento eleitoral do PSD *vis-à-vis* o fortalecimento de PTB e UDN e o racha interno do partido produzido pela atuação de sua “ala moça” impediram que o PSD continuasse exercendo a atração centrípeta que exercera, intensificando a polarização que justificaria a derrubada do governo democrático em 1964.

Da mesma forma, Lamounier (1990) aponta dinâmica semelhante para o período que antecede as eleições presidenciais de 1989. E mais, o ator nessa dinâmica seria o próprio PMDB, que enfraquecido pelo mal desempenho do governo Sarney e pelas disputas internas ao próprio partido foi incapaz de manter-se, a partir do centro do sistema, preservando sua estabilidade. No argumento do autor, houve um “esvaziamento do centro”, que abriu espaço para a disputa polarizada, e instável, de 1989.

Nesse sentido, a estabilização da estrutura de competição política das eleições presidenciais a partir de 1994 esteve claramente relacionada com a adoção por parte do PMDB de uma estratégia mais voltada para atuação estadual e congressional. Assim, o partido garantiu que a lógica polarizada produziria governos majoritários, ao mesmo tempo em que impediu que a polarização se espraiasse para todo o sistema, potencialmente elevando sua instabilidade.

4. Bibliografia.

ALMOND, G. "Comparative Political Systems.". In: EULAU, H., ELDERSVELD, S. J., LIJPHART, A. *Political Behavior: A Reader in Theory and Research*, 1956.

AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press: Ann Arbor, 2001.

BARBOSA, M. A. L.. “Fragmentação Interna e Desempenho Eleitoral: O PMDB”. Dissertação de Mestrado, UNB, 1997.

- CARDOSO, F. H.. Os Partidos Políticos e a Participação Popular. In: FLEISCHER, D. (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. Vol.2
- CORTEZ, R. D. P.. “Eleições Majoritárias e Entrada Estratégica no Sistema Partidário-Eleitoral Brasileiro (1989-2006)”. Tese de Doutorado, USP, 2009.
- DINIZ, E. “Crise Política, Eleições e Dinâmica Partidária No Brasil: Um Balanço Histórico”. *Dados*, v. 32, n. 3, p. 323-340, 1989
- DODD, L. *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton, Princeton University Press, 1976.
- DUVERGER, M. *Les Parties Politiques*. Paris: Librairie Armand Colin, 1964
- FERREIRA, D. P., PFL x PMDB: Marchas e contramarchas. Goiânia: Alternativa, 2002
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV, 2001
- FLEISCHER, D. Os Partidos Políticos. In: AVELAR, L., CINTRA, A. O. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2a ed. São Paulo: UNESP, 2007.
- HAZAN, R. Y.. *Centre Parties. Polarization and Competition in European Parliamentary Democracies*. London: Pinter, 1997.
- HIPPOLITO, L. *De Raposas e Reformistas: O PSD e a Experiência Democrática Brasileira (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- KINZO, M. D. G.. Opposition Politics in Brazil: The Electoral Performance of the PMDB in São Paulo. *Bulletin of Latin American Research*, v. 3, n. 2, 1984, pp. 29-45.
- KINZO, M. D.. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966-1979*. São Paulo : Vértice/Idesp, 1988.
- LAMOUNIER, B. & MENEGUELLO, R. (1986), *Partidos políticos e consolidação democrática*. São Paulo : Brasiliense

LAMOUNIER, B. O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo : Paz e Terra, 1988

_____. Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor. In: BOLIVAR, L. (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990

LAVER, M.. "Dynamic Factors in Government Coalition Formation," *European Journal of Political Research*, 2: 259-70, 1974.

LIJPHART, A.. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University, 1977.

_____. *Democracies, Patterns of Majoritarian and Concensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, CT: Yale University, 1984.

LIMA JUNIOR, O. B., *Partidos Políticos Brasileiros: 1945-1964*. Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1983.

LIMONGI, F., CORTEZ, R.. . "As Eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos Estudos*, São Paulo, n.88, Novembro 2010, pp.20-37.

LIPSET, S. M.. "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, 1959.

LUCAS, K., SAMUELS, D.. A 'Coerência' Ideológica do Sistema Partidário Brasileiro. In: ZUCCO, C., POWER, T. J. (orgs). *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da Classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

LYNE, M. "Parties as Programatic agents". *Party politics*, vol.11, n.2, pp.193-216.

MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MELHEM, C. *Política de botinas amarelas: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988*. São Paulo: Hucitec / DCP – USP, 1998.

MELO, C. R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: Soares, G. A. D., Rennó, L. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. “Eleições Presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4. Brasília, Julho-Dezembro de 2010, pp.13-41

MELO, C. R., CÂMARA, R. Estrutura de Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil. *Dados*, vol.55, n. 1, 2012, pp.71-117.

MENEGUELLO, R. Sistema político, dinâmica partidária e a lógica de coalizões In: IPEA: *Estado, Instituições e Democracia*. 2009

_____, Las elecciones de 2010 y los rumbos del sistema de partidos brasileño. Política nacional, fragmentación y lógica de coaliciones, in SÁEZ, M.A., TAGINA, M.L. (orgs.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Cuadernos y Debates, n.209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

MOTTA, R. P. S. *Partido e sociedade: a trajetória do MDB*. Ouro Preto: EDUFOP, 1997

POWER, T. J., ZUCCO, C.. “Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A research communication”. *Latin America Research Review*, vol.44, n.1, pp.218-246.

POWER, T. J.. “Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 29, No. 1, pp. 18–33, 2010

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2003

SARTORI, G. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Ed. UNB, 1976.

SHEFTER, M.. *Political parties and the state. The American historical experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.