



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

anpocs@anpocs.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Ciências Sociais
Brasil

Roma, Celso

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PSDB. ENTRE 1988 E 1999

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, núm. 49, febrero, 2002

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10704906>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PSDB* ENTRE 1988 E 1999

Celso Roma

Há poucas análises sobre os partidos políticos brasileiros do atual período democrático. Ainda mais escassos são os trabalhos que os abordam como uma estrutura organizacional. Com relação ao PSDB, partido cujo desempenho eleitoral o conduziu em pouco tempo ao preenchimento de vários cargos eletivos em todo Brasil, além de serem poucos os analistas que o tomaram como objeto de investigação, isto foi feito apenas tangencialmente. Apesar disso, há pelo menos dois consensos nessa literatura. O primeiro é de que a criação do PSDB ocorreu por motivos ideológicos, devido às diver-

gências de alguns parlamentares em relação à aliança que o PMDB cultivava com a direita – o PFL – e em relação ao casuísmo da prorrogação do mandato presidencial para cinco anos, cujo beneficiário imediato seria o então presidente Sarney. O segundo consenso é de que a aliança que o PSDB selou com o PFL, a partir da eleição de 1994, foi uma ação essencialmente pragmática, o que teria descaracterizado sua orientação ideológica.

Minha proposta neste artigo é oferecer uma explicação alternativa tanto para o surgimento quanto para a evolução do PSDB, contrariando as duas correntes até então aceitas e invertendo o rumo das explicações que foram consolidadas pela literatura. Quanto ao surgimento do PSDB, serão apresentadas evidências sobre a cisão do PMDB, que teria relação mais com objetivos pragmático-eleitorais do que com objetivos ideológicos. Quanto à sua evolução, ao contrário, procurarei mostrar que a aliança com o PFL nas disputas elei-

* Esta pesquisa foi financiada pela Fapesp, sob a orientação de Fernando Limongi. Agradeço a Maria D'Alva Kinzo e Raquel Meneguello, que contribuíram com críticas ao texto original; a Paulo Peres, que colaborou com a revisão; e aos pareceristas anônimos pelas sugestões que contribuíram para a elaboração deste artigo.

torais e na arena legislativa pode ser explicada mais por motivos ideológicos do que por motivos pragmáticos. Finalmente, esta análise explora um terceiro ponto, qual seja, a relação entre o tipo de estrutura organizacional do PSDB e sua ação estratégica eleitoral bem-sucedida. Minha hipótese, neste caso, é a de que a facilidade que o partido teve em estabelecer alianças com maior potencial eleitoral e de governo com partidos de direita se deve ao desenho institucional de sua organização, que confere autonomia aos diretórios quando ocorrem disputas locais e centraliza a coordenação estratégica nas disputas nacionais.

A premissa teórica a ser seguida é a de que o modelo de organização partidária tem peso fundamental no processo de tomada de decisão das lideranças e que, no caso do PSDB, muito de sua evolução pode ser entendido a partir da análise de sua origem e de sua estrutura organizacional.

O partido como unidade de análise

Nos últimos vinte anos, a análise da trajetória dos partidos políticos tendeu a abordá-los quase que exclusivamente a partir de sua atuação no sistema partidário. Esse tipo de abordagem, todavia, é apenas parcial, pois desconsidera que um partido, antes de competir em eleições ou de participar de determinado governo, deve se constituir como organização (Kirchheimer, 1966; Duverger, 1970; Michels, 1977). A modalidade de organização de um partido estabelece o desenho da estrutura interna de poder, delimita as regras de filiação e define o programa e as diretrizes políticas que orientarão a ação partidária (Lawson & Merkl, 1988; Lawson, 1994; Strom, 1990). Estes elementos, por sua vez, interferem tanto na competição interpartidária – como a formação de alianças na arena eleitoral e legislativa – quanto no desempenho dos partidos no governo – como a formação de coalizões (Muller & Strom, 1999). Dessa forma, fica evidente o quanto é importante explorar a dinâmica interna do partido, uma vez que isto permite compreender como essa organização atua e como o poder é exercido dentro e por meio dessa. Isso explica porque parte da literatura especializada em partidos

políticos retomou, nos últimos anos, a dimensão organizacional como uma variável fundamental na explicação do seu desempenho eleitoral e governamental nas democracias contemporâneas.

O foco analítico adotado neste trabalho parte dessa concepção e toma a organização partidária como unidade de análise, considerando-a como variável de constrangimento à ação das lideranças do partido.¹ A institucionalização do partido será apreendida aqui a partir da análise de sua origem e de seu desenvolvimento, em que são focalizadas duas dimensões relevantes: a ideologia dos membros do partido e a estrutura de tomada de decisão. Segundo Panebianco (1990), a institucionalização partidária inicia-se no momento de sua fundação, percorre os procedimentos adotados nas eleições para mobilizar suporte aos seus candidatos e a sua participação no governo, e encerra-se na recorrência dos padrões de comportamento.

Conforme será demonstrado, o PSDB foi criado por parlamentares em busca de espaço de poder, portanto, a partir de uma ação estratégica pragmática. Sua criação como partido interno ao sistema parlamentar propiciou uma estrutura organizacional fraca, descentralizada, a inexistência de atividades extra-eleitoral e pequena participação dos filiados e a falta de instâncias democráticas de veto às decisões das elites dirigentes. Essa estrutura, por sua vez, facilitou a aproximação entre o partido e o PFL, principalmente porque o programa de governo de ambos os partidos apresenta uma visão ideológica próxima do liberalismo.

A origem do PSDB: ideologia ou pragmatismo?

O PSDB surgiu em 1988 como resultado de uma cisão coletiva de parlamentares do PMDB que se autodenominavam a ala mais progressista e à esquerda deste partido. Embora se intitulasse como um partido social-democrata, diferentemente dos partidos social-democratas clássicos europeus, que se originaram articulados às massas trabalhadoras e aos sindicatos, o PSDB teve uma origem exclusivamente parlamentar, já tendo, portanto, em sua composição inicial, políticos bastante influentes no cenário político nacional.²

Segundo os estudos que analisaram a origem do PSDB, três fatores teriam motivado a criação do partido. O primeiro seria relativo às distensões internas na bancada parlamentar do PMDB durante os trabalhos na Assembléia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988, principalmente nas questões sobre sistema de governo – presidencialismo *versus* parlamentarismo – e da duração do mandato do presidente José Sarney – quatro ou cinco anos (Kinzo, 1993). O segundo fator seria o predomínio do grupo quercista em São Paulo que disputava posições de poder no interior do PMDB. Orestes Quêrcia, que controlava a organização peemedebista, venceu esses políticos influentes, deixando-os sem espaço de atuação no interior do partido (Melhen, 1998). Já o terceiro seria a apresentação da candidatura de João Leiva para a prefeitura de São Paulo, articulada no interior do PMDB paulista a partir de uma aliança entre políticos conservadores do PFL e o prefeito de São Paulo, Jânio Quadros. A composição dessa candidatura, aliás, foi considerada o motivo final que impulsionou a ruptura dos fundadores peemedebistas com o PMDB (Lamounier, 1989).

Essas interpretações valorizam em demasia o aspecto ideológico como variável explicativa da fundação do PSDB. Acompanhando a evolução do partido, podemos observar que há evidências factuais questionando a origem do partido como sendo resultado da simples discordância de suas lideranças em relação a alianças com partidos de direita e à prorrogação do mandato presidencial. Não obstante pudesse parecer naquele momento que tais motivos levaram um grupo de parlamentares à cisão do PMDB, o fato é que seis anos mais tarde, quando o PSDB conquistou o governo federal, assim o fez em coligação justamente com o PFL, que, juntamente com o PMDB, compõe a coalizão legislativa de sustentação ao presidente Fernando Henrique Cardoso já em dois mandatos consecutivos. Além disso, ao longo do primeiro mandato, o PSDB e sua coalizão partidária empenharam-se na aprovação da emenda da reeleição que, na prática, possibilitou ao presidente Cardoso prorrogar seu mandato de quatro para oito anos.

Portanto, seis anos após sua fundação, o PSDB construiu uma aliança de centro-direita para

chegar ao poder federal e, mais ou menos oito anos após sua fundação, conseguiu dobrar a duração do mandato presidencial. Em outras palavras, as explicações para sua criação, centradas em questões ideológicas, argumentando haver oposição do partido às alianças com a direita e ao casuismo da prorrogação do mandato presidencial, revelaram-se, ao longo do tempo, inconsistentes, visto que o próprio PSDB adotou tais estratégias de ação pouco tempo depois da sua fundação.

Há três elementos importantes que influenciaram na decisão de fundar o PSDB e que ainda não foram devidamente considerados. O primeiro é o pouquíssimo espaço político que o governo Sarney concedeu aos políticos fundadores deste partido. O segundo é a exclusão destes políticos do processo sucessório à presidência da República. Já o terceiro elemento articula-se, de forma estratégica, com os anteriores, pois consiste na abertura de um mercado de eleitores de centro descontentes com o governo federal.

Com relação ao primeiro elemento, é fácil constatar, no governo Sarney, a ausência dos principais fundadores do PSDB. Aliados dos espaços de poder do Executivo e dos recursos de governo, estes políticos de longa experiência em cargos representativos, tanto no poder Executivo como no Legislativo, viram-se com oportunidades reduzidas de concorrer, dentro do partido, ao governo federal, especialmente com a postura favorável de Sarney ao presidencialismo e à prorrogação do seu mandato para cinco anos. A permanência desse grupo fundador do PSDB no PMDB, significava pouca oportunidade de acesso às pastas ministeriais ou aos demais cargos governamentais. Em grande parte, só é possível entender o comportamento estratégico da liderança do PSDB na arena legislativa – com uma postura inicial de críticas dirigidas ao PMDB e ao PFL em seu manifesto de fundação, em 1988 –, devido ao reduzido acesso aos postos de governo naquele contexto.

Os outros dois elementos a serem considerados envolvem uma estratégia eleitoral para o jogo político da eleição presidencial de 1989. Nesse caso, uma vez constatado que a única forma viável de acesso ao governo federal seria por meio de outro partido que não o PMDB, a estratégia

adotada para a fundação do PSDB levou em consideração a abertura de um nicho de mercado eleitoral, aproveitando a massa de eleitores que se identificavam com o centro, mas que, àquela altura, rejeitavam o governo Sarney. Assim, a insatisfação dos eleitores quanto à atuação do PMDB no governo e no Congresso Nacional, agravada com a atitude do partido na aprovação do mandato de cinco anos para o presidente Sarney, abria um mercado eleitoral para a atuação de um novo partido que, em contrapartida, congregasse a ala mais progressista do PMDB, buscando preservar a posição ideológica de centro, e que, estrategicamente, compartilhasse o descontentamento dos eleitores em relação à atuação do governo. Embora excluído do processo sucessório no interior do PMDB, um dos integrantes do grupo que iria fundar o PSDB, Mário Covas, aparecia entre os candidatos preferidos do eleitorado para ocupar o cargo de presidente nas pesquisas de intenção de voto. Portanto, a disputa pelo cargo de presidente da República levou a um rearranjo do quadro partidário brasileiro, resultando numa disputa pelo espaço de centro entre dois partidos: PMDB e PSDB.³

Dessa forma, a origem do PSDB pode ser explicada com maior consistência por sua orientação mais pragmático-eleitoral do que ideológica. Tratou-se da cisão de um grupo de deputados federais e senadores que acreditavam somente ter possibilidade de conquistar cargos no governo federal, principalmente a presidência da República, aproveitando-se do capital político acumulado pelo e no PMDB, mas por meio de outro partido. Nesse contexto, as lideranças peessedebistas apresentaram-se, na sua origem, com um discurso de centro-esquerda, diferenciando-se do governo José Sarney, do qual estavam excluídos, e da sua base de sustentação formada por parlamentares de centro-direita, filiados ao PMDB e PFL.⁴

Estrutura partidária: perfil ideológico e instâncias de veto

Nesta seção, apresento evidências de que a evolução do PSDB, dada a sua estrutura organizacional, facilitou a adoção de uma estratégia de alianças eleitorais e governamentais que o condu-

ziram rapidamente à conquista de vários cargos eletivos, inclusive o governo federal.⁵ A explicação a ser apresentada baseia-se em dois argumentos fundamentais. O primeiro é que a estrutura organizacional do partido, por um lado, possui poucas instâncias de veto, concentrando poder de decisão nas lideranças, e, por outro, confere autonomia aos diretórios na tomada de decisão sobre questões locais. Com isto, as decisões nacionais podem ser coordenadas no centro, enquanto as instâncias locais mantêm sua autonomia. O segundo é que a ambigüidade das expectativas de sua militância e as ações concretas do partido reside na diferença de visão ideológica a respeito das funções do Estado entre militância e liderança. Os dados a seguir mostram que a aliança com o PFL, neste caso, foi favorecida por uma estrutura organizacional fraca, em que não havia instâncias institucionais concretas para a militância exercer poder de veto, e, acima de tudo, por afinidades ideológicas entre as lideranças de ambos os partidos em torno de teses vinculadas ao ideário liberal.

Ideologia partidária

Freqüentemente afirma-se que o PSDB, a partir de 1994, deslocou-se ideologicamente de uma posição de centro-esquerda para a de direita no espaço político. Esse deslocamento estaria expresso na redefinição de suas diretrizes políticas, deixando de lado o ideário social-democrata para adotar um programa de governo rotulado como neoliberal. Esta guinada para a direita, com políticas mais favoráveis ao mercado, teria sido, sobretudo, o custo que o partido teve de pagar para chegar ao governo e para governar em aliança com o PFL. Entretanto, ao contrário do que se convencionou acreditar, essa orientação programática liberal já estava claramente estabelecida desde a origem do partido.⁶

Em 1988, o PSDB publicou um manifesto no qual anunciava os princípios ideológicos de sua organização partidária. Embora, por este manifesto, o partido tenha procurado ocupar uma posição de centro-esquerda no espaço político nacional, apresentando preocupações (justiça social, distribuição de renda, soberania nacional, emprego e reforma agrária) que o aproximavam dos partidos

situados à esquerda (e que, como vimos, cumpria os objetivos de conquistar este nicho do mercado eleitoral), seu programa apresentava outras características. O programa de governo do PSDB, também elaborado em 1988, orientou-se por uma agenda política com teor claramente liberal – desregulamentação da economia, abertura econômica ao capital estrangeiro e privatização das empresas estatais. Nesse programa, a intenção declarada era a de romper com o caráter nacionalista e estatizante que caracterizava a feição do Estado brasileiro desde o governo Vargas na década de 1930. As principais diretrizes definidas para nortear um futuro governo seriam a ênfase na estabilidade monetária como condição antecedente para o crescimento econômico e a alternativa do mercado para suplantiar o modelo nacional desenvolvimentista centrado no Estado. Esta formulação foi claramente exposta já em 1990, na declaração de Fernando Henrique Cardoso:

É preciso reconhecer que a tradição social-democrática de basear sua força na crítica das desigualdades provocadas pelo mercado (isto é, pela livre exploração da força de trabalho e pela acumulação de capitais), que devem ser corrigidas por políticas sociais e fiscais, esbarra com a vaga do liberalismo triunfante. [...] A social-democracia desloca, portanto, o eixo da opção entre estatal ou privado do plano ideológico para um plano objetivo: importantes são as condições que devem ser criadas para o funcionamento da economia. A gestão predadora, patrimonialista, e a corrupção podem existir no setor estatal ou privado. Ambas são condenáveis. O mercado competitivo é o antídoto para esses males (Fernando Henrique Cardoso, *Social-Democracia Hoje*, 1990).

No que se refere à forma de representação de interesses, o programa peessedebista estabelecia que as organizações da sociedade civil deveriam se manifestar de forma autônoma, sem interferência do Estado. Quanto aos trabalhadores urbanos e rurais, por exemplo, o PSDB se negava a conduzir suas negociações e intervir em suas reivindicações, incentivando a livre negociação entre patrões e empregados e privilegiando a autonomia sindical. Esta seria uma iniciativa colocada pela social-democracia em busca de novas funções para o Estado, tal

qual a concebia, por exemplo, Hélio Jaguaribe, um dos principais teóricos do partido:

A social-democracia é a síntese teórica e histórica que superou as limitações do capitalismo do século XIX e os aspectos inaceitáveis do socialismo estatizante. A essência do modelo social-democrático consiste na preservação de uma economia de mercado, com todo o dinamismo e a criatividade da iniciativa privada, submetendo-a, através de um Estado democrático, a um controle social. É essa grande síntese, que reúne o legado positivo das experiências e idéias da economia de mercado com o da justiça social, que o PSDB se propõe a realizar, nas condições brasileiras (Hélio Jaguaribe, *Social-Democracia Hoje*, 1990).

Com relação aos problemas sociais – principalmente desigualdade social e pobreza –, a suposição estabelecida pelo programa do partido é a de que estes seriam resolvidos em decorrência da estabilidade monetária, da austeridade fiscal, da descentralização da administração pública e do crescimento econômico sustentável. Isto fundamentalmente porque suas lideranças consideravam que esta seria a terapia mais adequada à resolução dos dois maiores problemas estruturais do Estado brasileiro: a crise fiscal e o patrimonialismo.

Para os fundadores do partido, esse programa seria uma alternativa tanto ao estatismo de esquerda quanto ao populismo de direita, baseados, ambos, num padrão de grande intervenção do Estado na economia e no descontrole fiscal. Segundo uma de suas lideranças, embora o programa do partido fosse amplamente favorável ao mercado, seu conteúdo substancial tampouco seria fundamentado na defesa de um Estado mínimo e da plena liberdade de funcionamento da economia. Neste caso, conforme enfatizou Luiz Carlos Bresser Pereira, os peessedebistas também seriam uma alternativa ao neoliberalismo:

Desde quando eliminar monopólios estatais, desde quando eliminar privilégios na previdência e recuperar seu equilíbrio financeiro, desde quando reformar o aparelho de Estado e tornar a burocracia mais responsável perante o governo e a nação, desde quando abrir o país de forma pragmática, desde quando lutar dia-a-dia pelo ajuste fiscal e a estabilidade da moeda é estar engajado em reformas neoliberais? (Bresser Pereira, 1997, p. 68).

A construção da identidade programática do PSDB revela um dilema ideológico entre se declarar social-democrata, de um lado, e apresentar um programa de governo orientado por teses liberais, de outro. Este dilema inicial, de certa forma, impôs uma diferenciação importante no que se refere à composição dos membros do partido. O discurso ideológico social-democrata, explicitamente manifestado no conteúdo dos documentos partidários e nos cursos de formação política ministrados pelo partido, foi fundamental no processo de mobilização de filiados e militantes no interior do PSDB, o que conferiu um viés mais de esquerda na sua origem. A tônica liberal, presente no seu programa de governo, por outro lado, predominou como concepção ideológica de seus membros dirigentes com cargos eletivos. A visão programática liberal também prevaleceu na determinação das estratégias de aliança adotadas pelo PSDB que, em 1994, coligou-se com partidos de

direita e ascendeu ao governo federal, traduzindo, assim, essa concepção em política concreta.

A congruência entre as convicções políticas de suas lideranças, a aliança política e as medidas implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso pode ser verificada pela análise de dados de uma pesquisa sobre a carreira, o comportamento e as atitudes dos representantes filiados ao PSDB.⁷ Os dados, apresentados na tabela a seguir, evidenciam o predomínio de uma concepção mais liberal na visão ideológica dessas lideranças, o que explica a composição de uma coligação de centro-direita para viabilizar a candidatura de Fernando Henrique em 1994 e, nos anos subsequentes, a formação de uma coalizão de governo que incluía outros partidos mais à direita do espectro político, entre eles, PTB e PPB. Essa adesão ao ideário liberal tornou inviável uma aliança eleitoral e legislativa com partidos de esquerda, especialmente em se tratando do PT e PDT.

TABELA 1
Distribuição dos Filiados Eleitos pelo PSDB, por Tipo de Função Exercida, Segundo a sua Definição Ideológica e suas Convicções Políticas, 1997 (em porcentagem)

DEFINIÇÃO IDEOLÓGICA	VEREADORES	PREFEITOS E VICE-PREFEITOS	OUTROS
Esquerda	11	1	3
Centro-esquerda	36	54	68
Centro	19	25	24
Centro-direita	18	12	5
Direita	17	9	-
Total	100 (831)	100 (93)	100 (37)
Convicções políticas (2)			
A propriedade privada é essencial ao progresso econômico	87 (827)	89 (98)	92 (37)
Fatores técnicos devem pesar mais que fatores políticos na solução dos problemas brasileiros	78 (833)	79 (96)	53 (36)
Sem interferência do Estado, o setor privado investiria mais e seria mais produtivo	76 (828)	82 (98)	73 (37)
As políticas de distribuição de renda prejudicam os mais competentes	45 (846)	42 (97)	22 (37)
Os conflitos políticos trazem prejuízos para a sociedade	85 (846)	84 (97)	46 (37)

Fonte: DATAUnB. PSDB – Instituto Teotônio Vilela.

(1) Os números entre parênteses correspondem à frequência absoluta.

(2) Cada percentual corresponde à categoria “concorda”.

Os dados da Tabela 1 mostram que, ao mesmo tempo em que os políticos do PSDB se posicionam, em sua maioria, ao centro, com maior inclinação à esquerda do espectro ideológico, suas convicções políticas são convergentes com propostas mais liberais. A defesa da propriedade privada como algo essencial ao desenvolvimento econômico é bastante elevada e bastante semelhante nas três categorias. As lideranças locais são mais favoráveis à resolução técnica de questões políticas e todas as categorias, ou seja, tanto as de caráter local como as de caráter supralocal, são adeptas à retirada do Estado da esfera econômica. Podemos observar também que as lideranças locais apresentam um considerável grau de conservadorismo, à medida que são extremamente contrárias a conflitos de natureza política, o que é compatível com sua defesa de critérios técnicos na resolução de problemas. Uma proporção elevada destas mesmas lideranças possui inclusive uma visão negativa a respeito de políticas de distribuição de renda. Outro ponto importante a ser destacado é a porcentagem relativamente elevada de vereadores, vice-prefeitos e prefeitos que se

declararam como sendo ou de centro-direita ou de direita.

Quanto às convicções políticas de suas lideranças e de sua proximidade com as propostas liberais, a análise pode ser mais bem detalhada com as informações da Tabela 2, na qual são distribuídas as respostas sobre o tipo de mudança social e de reforma do Estado que deveriam ser implementadas no Brasil. Em relação à amplitude das mudanças políticas e sociais necessárias, há uma posição claramente reformista, sendo que as lideranças nacionais e estaduais, mais diretamente responsáveis por este tipo de medida, são ligeiramente mais reformistas do que as lideranças locais. No que se refere à reforma do Estado, é possível verificar claramente a adesão de uma expressiva maioria das lideranças aos tipos de propostas defendidas e implementadas pelo partido ao longo de seus dois mandatos presidenciais. Tanto as lideranças locais quanto as supralocais são amplamente favoráveis às privatizações e à reforma do funcionalismo segundo um modelo de racionalização administrativa existente no mercado privado, incluindo-se o sistema previdenciário.

TABELA 2
Distribuição dos Filiados Eleitos pelo PSDB, por Tipo de Função Exercida, Segundo o Escopo da Mudança na Política e na Vida em Sociedade, 1997 (em porcentagem)

ESCOPO DA MUDANÇA NA POLÍTICA E NA SOCIEDADE	VEREADORES	PREFEITOS E VICE-PREFEITOS	OUTROS
É preciso uma mudança revolucionária	30	27	22
Bastam algumas reformas	62	61	73
Não precisa mudar, basta somente esperar os resultados	8	12	5
Total	100 (818)	100 (95)	100 (37)
Medidas para Reforma do Estado			
Privatização de empresas e serviços, fim da estabilidade e redução do número de funcionários públicos	70	84	69
Desburocratização, descentralização e reciclagem dos funcionários públicos	88	95	90
Mudanças das regras da aposentadoria	67	69	81
Total	100 (818)	100 (95)	100 (37)

Fonte: DATAUnB. PSDB – Instituto Teotônio Vilela.

(1) Os números entre parênteses correspondem à frequência absoluta.

(2) O percentual se refere à prioridade considerada alta.

A postura ideológica e a visão programática predominante entre as lideranças políticas que possuem cargos eletivos ou cargos de direção no interior do PSDB são bastante semelhantes às concepções liberais. Do ponto de vista analítico, é possível argumentar que sua aliança com o PFL não representou, portanto, nenhuma ruptura com seu programa original, nem mesmo uma descaracterização de sua essência ideológica. Na verdade, é possível até mesmo perceber o contrário, ou seja, a mudança de posicionamento do PFL no governo Fernando Henrique em relação às funções do Estado, principalmente no apoio do partido às medidas de redução da máquina pública que transferia recursos do Estado necessários à sobrevivência de sua organização em certas localidades. Esse apoio do PFL garante a manutenção de sua influência no nível federal de governo, observada na indicação de seus filiados para a composição do gabinete ministerial e na liberação de uma parcela expressiva das verbas do Orçamento pelo Executivo para seus deputados federais.

Assim, a partir de 1994, a formação da coligação eleitoral e da coalizão de governo do PSDB com partidos localizados à direita no espectro po-

lítico seguiu muito mais critérios de afinidades programáticas do que critérios meramente pragmáticos. Prevaleceu a visão das lideranças nacionais do PSDB na adoção dessa estratégia eleitoral e governamental. Contudo, isto foi possível devido ao tipo de estrutura organizacional existente no partido, como discutirei na próxima seção.

Articulação interna e instâncias de veto

A articulação geral de um partido diz respeito às regras de convivência entre as unidades (regionais e locais) que o constituem. Essa articulação envolve um problema importante para a organização partidária: as relações de poder entre os filiados e os órgãos do partido e destes órgãos entre si. No caso do PSDB, devido às circunstâncias de sua origem e às estratégias adotadas ao longo de sua evolução histórica, formou-se uma estrutura organizacional propícia a ações autônomas das lideranças. Essa autonomia decisória da liderança tornou-se possível, devido, fundamentalmente, a duas características de seu desenho institucional. A primeira é a ausência de instâncias internas de veto efetivas para a ação da militância. A segunda é o mo-

TABELA 3
Distribuição dos Filiados Eleitos pelo PSDB, por Tipo de Função Exercida, Segundo a Militância Política Anterior ao Ingresso do PSDB, 1997 (em porcentagem)

MILITÂNCIA POLÍTICA ANTERIOR AO INGRESSO NO PSDB	VEREADORES	PREFEITOS E VICE-PREFEITOS	OUTROS
Sim	93	93	92
Não	7	7	8
Total	100 (855)	100 (98)	100 (37)
TIPO DE ATIVIDADE DE MILITÂNCIA			
Movimentos sociais	40	30	28
Política estudantil	21	21	38
Movimentos religiosos	20	25	8
Representação de outros interesses	10	9	13
Militância partidária	3	9	8
Outros tipos de militância	7	7	5
Total	100 (855)	100 (95)	100 (36)

Fonte: DATAUnB. PSDB – Instituto Teotônio Vilela.

(1) Os números entre parênteses correspondem à frequência absoluta.

delo de tomada de decisão. Com relação a esta última, há dois tipos de ação estratégica adotada no interior do partido: uma, de movimento centrífugo, pela qual é dada autonomia de decisão às lideranças locais no caso de estratégias de políticas também locais; outra, de movimento centrípeto, pela qual a coordenação de estratégias nacionais é centralizada nas lideranças mais elevadas do partido.

Essas características, no entanto, não podem ser apreendidas pela simples análise de seu estatuto, o qual determina, formalmente, uma organização forte com regras claras sobre a estrutura interna de poder, a divisão dos órgãos e suas devidas competências; estipula uma ligação vertical e hierárquica entre os órgãos do partido, nos níveis nacional, estadual e municipal. Seu estatuto⁸ estabelece também, como diretrizes básicas de funcionamento, uma estrutura interna democrática e participativa e uma ampla articulação do partido com as associações e as organizações da sociedade civil. Quanto à atuação dos representantes eleitos, o estatuto impõe ainda a obrigatoriedade da disciplina partidária e do cumprimento do programa, sob pena de advertência e, em último caso, de cancelamento da filiação ao partido.

Portanto, pelo que estipula o estatuto do partido, deveríamos observar o seguinte:

1. A divisão de poderes entre os escalões do partido deveria ser hierárquica e centralizada, de modo que o curso da ação partidária seria sempre informado às instâncias inferiores pelas instâncias superiores.
2. Deveria haver participação democrática de seus afiliados nos vários níveis, com aplicação institucional de poder de veto.
3. Deveria haver alguma forma direta de punição dos parlamentares indisciplinados, ou seja, aos que votaram em desacordo com a orientação das lideranças do partido.
4. Seus núcleos de base com atuação municipal deveriam viabilizar os vínculos partidários com a sociedade e os movimentos sociais organizados, e seus membros deveriam ter algum tipo de militância em sindicatos e representações patronais.

A organização interna efetiva do PSDB, no entanto, é radicalmente distinta daquela prevista em seu estatuto e, no plano empírico, não é possível observar nenhum dos quatro pontos anteriormente citados. No que se refere à relação entre suas unidades e suas atividades internas, foi possível constatar que os diretórios municipais não enviaram

TABELA 4
Distribuição dos Filiados Eleitos pelo PSDB, por Tipo de Função Exercida, Segundo o Número de Partidos ao qual foi Filiado, 1997 (em porcentagem)

NÚMERO DE PARTIDO AO QUAL FOI FILIADO ANTES DO PSDB	VEREADORES	PREFEITOS E VICE-PREFEITOS	OUTROS
Nenhum	25	13	19
Um partido	41	38	24
Dois partidos	23	28	27
Três partidos	9	17	22
Quatro ou mais partidos	3	4	8
Total	100 (855)	100 (98)	100 (37)
ARENA	47	50	21
MDB	53	50	79
Total	100 (146)	100 (36)	100 (14)

Fonte: DATAUnB. PSDB – Instituto Teotônio Vilela.

(1) Os números entre parênteses correspondem à frequência absoluta.

aos diretórios estaduais nem as atas de registro das decisões tomadas pela respectiva Comissão Executiva, nem as listas de controle de entrada dos políticos que se filiaram ao partido. Os diretórios estaduais e municipais, por sua vez, também não se comunicaram com o diretório nacional, que é capaz de informar somente o nome e o endereço dos presidentes dos diretórios estaduais. E estas informações só estavam disponíveis porque aqueles diretórios estaduais que deixassem de enviá-la não teriam acesso ao fundo partidário distribuído pelo diretório nacional.

Quanto à participação democrática dos filiados, também foi possível constatar sua inexistência, uma vez que as reuniões e as demais atividades do PSDB se realizam apenas em períodos próximos às eleições. O primeiro congresso em âmbito nacional, com representação de todos os diretórios estaduais, ocorreu somente em 1998. Além disso, a participação de militantes foi inexpressiva em todos esses eventos. Conseqüentemente, a tomada de decisão no interior do partido coube somente às suas lideranças, detentoras de cargos governamentais.⁹ Com relação ao controle do comportamento do parlamentar no plenário, não há nenhum registro de punição dos deputados federais que, durante os últimos dez anos, votaram em desacordo com a orientação do líder do partido no parlamento, contrariando, assim, o código de disciplina partidária. Na primeira gestão de Fernando Henrique, a taxa de indisciplina dos deputados federais do PSDB atingiu cerca de 8%, mesmo em votações com quorum qualificado em que tinha que contar com o apoio de todos os seus filiados. Essa taxa de indisciplina, apesar de ser numericamente pequena, resultou em derrota para o governo em matérias importantes, como destaque para a votação da reforma da previdência social.

Praticamente todos os filiados eleitos pelo PSDB haviam se envolvido em militância política antes de ingressarem no partido. Os vereadores diferenciam-se dos demais pela maior porcentagem de militância política nos movimentos sociais, enquanto deputados federais e estaduais, senadores e dirigentes desenvolveram militância em política estudantil, movimentos sociais e outros tipos de representação de interesses. Contudo, apesar da predominância de experiência de militância

política anterior, os dados evidenciam a falta de vinculação dos membros do PSDB com movimentos trabalhistas e sindicatos patronais. Como indica a literatura especializada, é mais usual encontrar filiados com experiências políticas anteriores em instituições ligadas ao mundo do trabalho em partidos com estrutura organizacional mais rígida, o que não é o caso do PSDB.

Na verdade, até mesmo o tipo de filiação ao partido revela uma estrutura pragmática, na qual não há a preponderância de carreiras políticas internas, mas formas de atração de lideranças que já tenham algum cargo eletivo. A análise da trajetória política de suas lideranças pode servir de evidência com relação a este ponto. Neste caso, é possível, inclusive, avaliar a volubilidade da liderança política filiada ao partido (mensurada pelo número de partidos aos quais esta foi anteriormente filiada) e sua postura ideológica inicial (considerada de acordo com seu partido de origem no quadro bipartidário anterior à redemocratização).

Do total de filiados eleitos, cerca de 70% declararam que foram filiados a um ou mais partidos antes do ingresso no PSDB. Aproximadamente 40% dos filiados eleitos já tiveram militância em pelo menos dois partidos. Dirigentes, deputados e senadores representam o maior percentual entre aqueles que participaram de três, quatro ou mais partidos, sendo, assim, a categoria com maior volubilidade na adesão partidária. Isto, em parte, pode ser atribuído à recente formação do sistema multipartidário brasileiro e à existência do bipartidarismo compulsório do período autoritário. A própria criação do PSDB, em 1988, foi conseqüência de uma ruptura de um grupo de parlamentares do PMDB. Contudo, a filiação a mais de dois partidos revela uma trajetória não-linear de adesão partidária. No caso de o filiado ter pertencido ao MDB, depois, ao PMDB e, finalmente, ao PSDB, percebe-se uma trajetória linear, portanto, de maior coerência partidária. Já o fato de ter pertencido a um terceiro partido mostra alguma volubilidade por parte do político. Este ponto pode ser ainda mais bem avaliado pela análise do partido do qual a liderança se origina. Uma proporção bastante elevada de vereadores, de vice-prefeitos e de prefeitos é originária da Arena. Há um número considerável de deputados, senadores e dirigentes

partidários que também pertenceram inicialmente ao partido governista do período militar.

O perfil das lideranças políticas do PSDB delineia uma visão ou conservadora ou reformista pró-liberalismo, com considerável adesão de parlamentares com experiências partidárias anteriores, em grande parte, originária de partidos de direita. Este perfil enquadra-se em um tipo de estrutura partidária na qual não houve a preponderância de carreiras políticas vinculadas a grupos trabalhistas. Esse tipo de adesão é possível devido à estrutura organizacional fraca do partido. Uma verificação mais consistente deste argumento poderia ser feita a partir do teste empírico de duas deduções lógicas quanto ao seu sistema de filiação: uma é a de que deveríamos observar uma pequena quantidade de tempo de filiação; outra é que deveríamos observar um grau elevado de filiação por imigração partidária. Existem dados que confirmam estas deduções, reforçando o argumento acerca das reais características organizacionais do PSDB.

De acordo com os dados da tabela acima, 50% dos representantes eleitos pelo PSDB filiaram-se nos três anos anteriores ao levantamento. Este é um tempo bastante curto de filiação, revelando uma trajetória política desvinculada de uma carrei-

ra partidária. Outro ponto importante a ser destacado é que as taxas mais expressivas de filiação de políticos detentores de cargos eletivos ocorreu em 1995, ano em que não houve nenhuma eleição; ou seja, o PSDB atraiu vários políticos eleitos por outros partidos logo no primeiro ano de seu mandato presidencial, evidenciando sua estratégia de adesão de filiados por imigração partidária. Consequentemente, a entrada de filiados no partido está bastante associada à obtenção de vantagens obtidas por pertencer ao partido que conquistou a presidência da República e o governo dos principais Estados da federação. Como sabemos, os cargos eletivos podem ser conquistados de duas formas: vencendo eleições ou atraindo políticos de outros partidos que já detenham algum cargo. A representação política do PSDB aumenta no período entre as eleições em função de um processo de migração. A entrada de políticos eleitos por outros partidos é maior do que a saída de peessedebistas. De 1995 a 1997, migraram para o PSDB um governador, três senadores, 34 deputados federais, 79 deputados estaduais e 124 prefeitos. Em 1993, 109 vereadores filiaram-se ao partido.

A partir da análise dos dados apresentados nesta seção, é possível inferir que o diretório nacio-

TABELA 5
Distribuição dos Filiados Eleitos pelo PSDB, por Tipo de Função Exercida,
Segundo o Ano de Filiação, 1997 (em porcentagem)

ANO DE FILIAÇÃO	VEREADORES	PREFEITOS E VICE-PREFEITOS	OUTROS
1988	3	7	17
1989	5	10	11
1990	7	13	8
1991	7	7	—
1992	12	8	8
1993	7	5	6
1994	6	7	3
1995	32	26	31
1996	21	18	14
1997	1	—	3
Total	100 (796)	100 (92)	100 (36)

Fonte: DATAUnB. PSDB – Instituto Teotônio Vilela.

(1) Os números entre parênteses correspondem à frequência absoluta.

nal concede autonomia aos diretórios estaduais e, estes, aos diretórios municipais. Não há controle do partido sobre o número de filiados nem sobre os diretórios municipais; e também não há controle da militância sobre as decisões tomadas pelas lideranças. Há apenas duas instâncias de poder de veto, as quais atuam num sistema hierárquico: a instância nacional, que pode vetar decisões estaduais ou municipais; e a instância estadual, que pode vetar as decisões municipais. Apesar disso, apenas o nível federal é articulado em momentos de campanhas eleitorais presidenciais. No sentido centrípeto, não há instâncias de veto, assim como estas também são institucionalmente inexistentes em arenas internas não ligadas às lideranças.

Por outro lado, o acesso ao poder político pode incentivar a liderança partidária à reforma da sua organização, tornando-a mais adequada à competição eleitoral e ao exercício do governo. A reestruturação partidária evidencia-se na recente alteração de sua estrutura interna de poder e regras de convivência partidária.¹⁰ Em 1999, o PSDB

aprovou um novo estatuto, que reforça os dois aspectos centrais da organização partidária, sejam eles, a descentralização na estrutura interna de poder e o pragmatismo na conduta partidária. Os diretórios estaduais e municipais ganharam mais autonomia no processo de tomada de decisão, como a liberdade de definir seus próprios critérios para a eleição da sua própria comissão executiva e tomar decisões estratégicas tais como a composição de alianças eleitorais e a participação de coalizão de governo ou oposição. O partido diminuiu o prazo de filiação de um ano para seis meses, habilitando o filiado para votar e ser votado nas convenções do partido. Em caso de falta de manifestação contrária de dirigentes, a aceitação do novo filiado será automática – não dependerá de um processo de aprovação pelos demais filiados. Os obstáculos no processo de filiação ao PSDB foram enfraquecidos para facilitar a entrada de novos políticos para seus quadros.¹¹

Essa postura pragmática também é constatada no comportamento das lideranças do PSDB, tanto

TABELA 6
Evolução da Representação Política do Partido da Social Democracia Brasileira,
por Cargo Eletivo nas Esferas Executiva e Legislativa, 1988-2000

FUNDAÇÃO EM 1988	PRESIDENTE	GOVERNADOR	SENADOR	DEPUTADO FEDERAL	DEPUTADO ESTADUAL	PREFEITO	VEREADOR
Fundação em 1988			8	40			
Municipal 1988			8	40		18	214
Eleição 1989		1	10	60	30	19	222
Convenção 1989		1	10	50	30	18	222
Eleições 1990		1	9	38	67	18	222
Encontro 1991		1	9	41	65	134	1994
Municipal 1992		1	9	41	65	274	3274
Dezembro de 1993		1	9	45	71	290	3383
Eleições de 1994	1	6	11	63	97	290	3383
Agosto de 1995	1	6	13	80	129	387	–
Municipal de 1996	1	6	13	89	129	914	8366
Junho de 1997	1	7	14	97	176	924	8366
Eleições 1998	1	7	16	99	152	–	–
Eleições 2000	1	7	16	99	152	988	8514

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Comissão Executiva Nacional.

(1) Número de ocupantes de mandatos eletivos eleitos pelo PSDB ou que se filiaram ao partido.

(–) Dado não disponível.

na formalização de coligações eleitorais como na composição de uma coalizão de governo majoritária. Trata-se de uma estratégia adotada pelas lideranças peessedebistas em face dos desafios impostos pelas regras democráticas de acesso e controle de instâncias de poder político no Brasil. As lideranças peessedebistas, com o objetivo de vencer as eleições, de conquistar cargos e/ou de consolidar um governo majoritário, foram incentivadas a formar alianças, uma vez que, no caso do Brasil, é extremamente difícil haver vitória ou governo bem-sucedido de um único partido. Nessa perspectiva, a aliança política será uma categoria analítica fundamental para explicar o desempenho do PSDB nas disputas eleitorais e no governo. Como veremos adiante, as lideranças peessedebistas adotaram posturas distintas na arena governamental e na competição eleitoral durante os últimos doze anos.

A evolução do PSDB: desempenho eleitoral e comportamento governamental

O modelo organizacional do PSDB habilitou-o a adotar estratégias de aliança com maior eficiência. Esta eficiência refere-se tanto ao desempenho eleitoral do partido quanto à governabilidade. Nesta seção, procurarei demonstrar essas duas estratégias. Os dados permitirão verificar que há uma associação entre a mudança da estratégia eleitoral – com a formalização de alianças com partidos de direita – e o crescimento da representatividade do PSDB. Quanto ao desempenho governamental, serão apresentadas evidências sobre a participação do partido no governo, comprovando um comportamento coeso no processo de votação e uma estratégia bem-sucedida para se montar uma ampla base de suporte ao presidente Fernando Henrique.

Desempenho eleitoral

Em doze anos de existência, o PSDB aumentou expressivamente o número de votos conquistados nas sucessivas eleições nacionais, estaduais e municipais. Seu desempenho eleitoral confirma uma tendência de nacionalização do partido, observada desde o momento de sua fundação. Esse

processo de nacionalização pode ser fundamentado em três aspectos. O primeiro é a diminuição da dispersão de sua representação eleitoral nos Estados; o segundo diz respeito ao avanço da representação nas eleições proporcionais para Câmara dos Deputados e assembleias estaduais em praticamente todos os Estados; o terceiro concerne ao padrão congruente do comportamento das lideranças nacionais e subnacionais na consumação de alianças na competição eleitoral.¹²

Na sua primeira participação em eleições, em 1988, o PSDB alcançou oito prefeituras e 214 cargos de vereadores. Em 1990, elegeu um governador e seus primeiros representantes eleitos junto ao Senado, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas. Em 1992, o partido aumentou o número de prefeitos de dezoito para 274, e de vereadores filiados, de 214 para 3274. Em 1994, o PSDB alcançou a presidência da República, seis governos estaduais e conquistou o segundo maior número de cadeiras no Congresso Nacional. Em 1996, o partido conquistou 914 prefeituras e fez 8366 vereadores. Em 1998, reelegeu o presidente da República, elegeu sete governadores e aumentou substancialmente a sua bancada no legislativo. Se a reeleição for tomada como indicador de capacidade de manutenção de um partido no governo, o desempenho do PSDB é alentador. Em 1998, o presidente Fernando Henrique reelegeu-se; dos seis governadores, quatro se reelegeram. Na eleição municipal de 2000, o PSDB é o partido com maior número de prefeitos reeleitos.¹³ Os dados da Tabela 6 ilustram esta evolução na representação eleitoral do PSDB ao longo dos anos.

De fato, o partido já começou com uma expressão parlamentar considerável, com oito senadores e quarenta deputados federais, o que evidencia seu caráter de partido originário no interior do parlamento, com a delimitação de um núcleo organizacional concentrado no âmbito nacional desde sua origem. O outro fato observável e de extrema importância indica que, a partir de 1994, há um acréscimo exponencial no número de cargos eletivos conquistados pelo PSDB. O partido aumentou sua representação, mas, a partir desse ano, há um salto substancial no número de cargos eletivos conquistados. Entre 1993 e 1996, o partido praticamente triplicou o número de vereadores e

uplicou o número de prefeitos filiados. Na eleição de 1994, o PSDB aumentou em cinco vezes o número de governadores. Entre 1993 e 1997, o partido dobrou sua representação na Câmara Federal.

Dois elementos são importantes na explicação do desempenho eleitoral do PSDB a partir de 1994. Um deles diz respeito à conquista da presidência da República, com a conseqüente obtenção de recursos de governo para atrair apoios partidários e imigração parlamentar. O outro, mais relevante, é a mudança de estratégia de coligação eleitoral. Suas candidaturas para a presidência e para os governos estaduais eram isoladas de outros partidos. A partir de 1994, elas passaram a se dar predominantemente com partidos de direita.¹⁴

Uma análise mais detida desses dois elementos permite o argumento de que as lideranças do partido atingiram, nesse período, um nível considerável de racionalidade, à medida que adotavam uma decisão estratégica diante de dois objetivos importantes para o partido: vencer a eleição e implementar um programa de reformas com contornos liberais. Naquele momento, coligar-se com a esquerda poderia trazer algum potencial eleitoral, contudo, além de ter de se submeter à função de coadjuvante, ocupando, no máximo, a vice-presidência, o PSDB jamais poderia, em coalizão com o PT, implementar seu programa de governo.

Sendo assim, para chegar ao poder e implementar esse programa com um mínimo de governabilidade, a estratégia mais racional seria estabelecer uma coligação eleitoral e uma coalizão de governo com partidos de direita. Esta estratégia foi adotada em 1994, possibilitando ao PSDB avançar sobre o eleitorado de direita, devido, em grande parte, ao apoio do PFL e do PTB. Essa coligação de centro-direita venceu as eleições presidenciais no primeiro turno. Estes dois partidos, por sua vez, objetivando a conquista de cargos no governo e dividendos eleitorais posteriores, deslocaram-se um pouco para o centro – no caso do PFL, por exemplo, fez-se necessário abrir mão de recursos patrimonialistas para apoiar reformas na administração pública. A mesma estratégia foi adotada na reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1998. Novamente, uma coligação de centro-direita, integrada por PSDB, PFL, PTB e PMDB, venceu no primeiro turno da eleição.

As lealdades políticas estabelecidas pelas lideranças peessedebistas no plano nacional, no que diz respeito à formalização de coligações eleitorais, estão sendo, em grande parte, observadas pelas respectivas lideranças locais. Esse alinhamento corresponde a um aspecto importante do processo de nacionalização do partido, porque os diretórios estaduais dispõem de autonomia para a

Tabela 7
Padrão de Coligação e Desempenho dos Candidatos do PSDB como Cabeça de Chapa nas Eleições para Governador de Estado, 1990-1994-1998

RESULTADO DA ELEIÇÃO	CANDIDATURAS ISOLADAS	CANDIDATURAS EM COLIGAÇÃO COM PARTIDOS DE			TOTAL
		ESQUERDA	CENTRO	DIREITA	
1990					
Vitória			1		1
Derrota	6		CE		
	AC, MT, RJ, RR, SC, SP	4 AM, DF, PA, PR	1	1	12
			MG	RN	
1994					
Vitória			3	3	6
Derrota	1		MG, CE, SE	SP, RJ, PA	
	DF	1	1		3
		BA	RR		
1998					
Vitória	1		2	4	7
Derrota	PA		MT, SP	ES, CE, GO, SE	
	1	1	2	1	5
	RJ	PI	DF, PE	MG	
Total	9	6	10	9	34

Fonte de dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

definição do curso de sua ação partidária. Na eleição estadual de 1990, metade das candidaturas do PSDB foi isolada e, quando houve coligação, os partidos de esquerda foram os aliados preferidos. Nas eleições subsequentes, os candidatos a governador buscaram fazer coligações, principalmente, com os partidos localizados à direita do espectro político. Esse comportamento das lideranças estaduais revela um padrão coeso com a candidatura isolada na eleição presidencial de 1989 e com a consumação das alianças em 1994 e 1998.

Essa política de coligação em torno das candidaturas do PSDB explica, em parte, seu desempenho eleitoral. Nas eleições para governador de Estado de 1990, o partido se coligara, preferencialmente, com os partidos de centro-esquerda, elegendo apenas um governador. A partir de 1994, o partido busca aliados à sua direita no sistema partidário, principalmente em relação ao PFL, PTB e PPB. A fortuna eleitoral do partido altera-se em função das alianças costuradas com partidos de centro-direita. Nas eleições de 1994, o PSDB elegeu seis governadores, sendo quatro aliados com partidos de direita e dois com partidos de centro. Em 1998, o partido manteve o padrão de coligações, elegendo sete governadores. Os quatro governadores reeleitos mantiveram a mesma estratégia de competição com partidos de centro-direita. Não se reelegeram o governador do Rio de Janeiro, que perdeu o PFL como o principal parceiro da coligação vitoriosa de 1994, e o governador de Minas Gerais, que deixou de se coligar com o PMDB.

Desempenho governamental

O tipo de estrutura organizacional do PSDB também favoreceu a adoção de coalizões parlamentares que possibilitaram uma considerável eficiência governamental. Ascender ao governo e traduzir seu programa em políticas públicas são as principais motivações das lideranças do PSDB e, por consequência, tornaram-se fundamentais para a própria sobrevivência da organização partidária. O controle partidário do governo gera maior capacidade de compensação para seus filiados do que a permanência na oposição, o que explica, em grande parte, o grau de auto-suficiência parti-

dária, especialmente no nível da liderança, em relação à representação de setores organizados da sociedade civil. A atuação do PSDB no governo foi fundamental para viabilizar a implantação de seu programa partidário.¹⁵

Na dimensão governamental, a atuação do PSDB pode ser dividida em dois períodos. O primeiro, que se inicia com o momento de sua fundação, em 1988, e se encerra no *impeachment* do presidente Collor, em 1992, caracteriza-se pelo distanciamento do governo federal. Durante os governos Sarney e Collor, o PSDB não apoiou o governo no Congresso Nacional, embora o partido tenha votado com o governo em algumas matérias. O PSDB opôs-se às indicações dos líderes dos governos Sarney e Collor, respectivamente, em 50,2% e 56,8% dos encaminhamentos. Os deputados federais peessedebistas votaram mais próximos aos partidos de esquerda, entre eles, o PT.

O segundo período, que começa com a participação no governo Itamar Franco e percorre o mandato do presidente Fernando Henrique, marca a ascensão do partido a posições de poder. Em 1993, na gestão de Itamar Franco, os peessedebistas chegam ao Poder Executivo de maneira indireta, aumentando o seu grau de apoio ao governo com a adesão dos seus parlamentares às indicações do líder governista, tornando-se integrante dos gabinetes ministeriais e capitalizando eleitoralmente o sucesso econômico do Plano Real. Com isso, o partido alternou sua postura no Congresso Nacional de oposição à situação. Em outras palavras, o processo de *parlamentarização* do partido iniciou-se na primeira fase da gestão Itamar no qual o partido aprovou 87,2% dos encaminhamentos do líder do governo e indicou seis partidários para ocuparem pastas ministeriais. A maior tendência governista dos parlamentares do PSDB é verificada no governo Fernando Henrique em que o partido conta com o maior número de ministros indicados. Desde a sua fundação, o comportamento dos parlamentares do PSDB ocorreu de forma coesa. Os votos dos deputados peessedebistas seguiram a indicação do líder do partido na maior parte das votações e, no governo Fernando Henrique, o grau de coesão é mais elevado se comparado a outras gestões.

Os dados da Tabela 8 mostram que a coalizão de sustentação legislativa ao presidente é a mais ampla desde a redemocratização brasileira, em 1985, possibilitando-lhe a aprovação de medidas de seu interesse no Congresso Nacional e grande estabilidade nas relações entre Executivo e Legislativo. As coligações estabelecidas tanto em 1994 quanto em 1998 foram transpostas ao Congresso Nacional como uma coalizão de governo amplamente majoritária, garantindo um elevado grau de governabilidade. Na verdade, desde 1994, o Brasil é governado por uma coalizão envolvendo grandes partidos (PSDB/PFL/PMDB/PPB/PTB), cujo padrão de interação e de votação mantém-se praticamente inalterado e com considerável grau de coesão. No governo, o PSDB acaba por reeditar a coalizão legislativa com partidos de centro-direita, PMDB e PFL, a qual supostamente motivou sua fundação.

Na primeira gestão do governo Fernando Henrique, o PSDB ocupou os principais ministérios necessários à implantação das propostas do seu programa partidário, mantendo, principalmente, o controle da política econômica desde a gestão de Itamar Franco. Na área econômica, José Serra ocu-

pou o ministério do Planejamento e, posteriormente, a pasta passou para Antonio Kandir. A manutenção do Plano Real foi garantida por Pedro Malan, no Ministério da Fazenda, embora este ministro não esteja filiado ao PSDB. Além disso, o programa do PSDB norteou claramente a conduta do governo Fernando Henrique, exceto na área política em que a adoção do parlamentarismo e a restrição do uso de medida provisória foram desconsideradas porque significariam a redução de recursos disponíveis ao presidente para garantir a governabilidade na sua gestão. Nos programas apresentados pelo PSDB, a estabilidade econômica aparece como o principal objetivo a ser perseguido. Tanto que, a ênfase do governo é maior no controle da moeda e na resolução do problema da inflação e da crise fiscal do que na justiça social e no crescimento econômico. Um programa de privatizações de empresas estatais e de abertura da economia ao mercado internacional foi implementado. A descentralização administrativa e a busca de eficiência nos gastos públicos marcaram a reforma do Estado. Portanto, a ação do PSDB no governo é extremamente programática e com contornos ideológicos bem definidos em torno do liberalismo.

Tabela 8
Participação e Comportamento dos Representantes do PSDB no Governo Federal, 1988-1998

EQUIPES DE GOVERNO	NÚMERO DE MINISTÉRIOS OCUPADOS PELO PSDB	VOTOS DO PSDB COM O GOVERNO (1)	ÍNDICE DE SEMELHANÇA DOS DEPUTADOS FEDERAIS DO PSDB EM RELAÇÃO AO (2)		COESÃO DO PSDB (3)	COALIZÃO LEGISLATIVA DE SUPORTE AO PRESIDENTE (4)	
			PT	PFL		Câmara	Senado
José Sarney (1988-1989)	0	49,8	65,5	56,4	87,7	66,7	64,0
Fernando Collor (1990-1992)	0	41,0	65,1	47,0	88,3	36,5	29,5
Itamar Franco (1993-1994)	6	87,2	52,3	73,3	87,3	54,0	71,7
Fernando Henrique (1995-1998)	7	91,3	29,1	92,2	92,9	72,0	81,5

(1) Porcentagem de votos dos deputados federais do PSDB seguindo a indicação do líder do governo.

(2) Porcentagem de votos dos deputados federais do PSDB em relação à votação dos deputados do PT e PFL.

(3) Porcentagem de votos dos deputados federais do PSDB em acordo com a indicação do líder do partido.

(4) Porcentagem de deputados federais e senadores de todos os partidos integrantes da coalizão de apoio ao governo federal.

Na democratização brasileira, a sobrevivência dos partidos de direita – PFL, PTB e PPB – dependeu da sua relação de proximidade com o Estado. Essa afirmação também se revela verdadeira para o PSDB, um partido político que, ao nascer, se apresentou ideologicamente como de centro-esquerda e distante dos recursos e cargos governamentais. Os resultados alcançados pelo PSDB nas últimas eleições confirmam uma associação entre participação no governo e desempenho eleitoral. A participação do PSDB no governo federal antecede a conquista da presidência da República, dos principais governos de Estado e da segunda maior bancada no Congresso Nacional, tanto em 1994 como em 1998.

Considerações Finais

Neste artigo, procurei desenvolver, analiticamente, três pontos principais: a fundação do PSDB, que se torna mais inteligível por motivações pragmático-eleitorais do que por motivações ideológicas; a aliança político-partidária com a direita que, a partir de 1994, ao envolver coligações eleitorais e coalizão de governo, pode ser mais bem explicada por motivos ideológicos e programáticos do que por pragmatismo; finalmente, o crescimento do PSDB, no que se refere à conquista de votos e cargos eletivos, está associado ao seu tipo de estrutura organizacional e à visão ideológica de suas lideranças. Neste caso, a ausência de instâncias internas de veto à disposição de seus filiados sem cargos eletivos ou de direção facilitou a consolidação da aliança política com partidos de direita, cuja motivação principal foi a proximidade programática das lideranças do PSDB com aqueles partidos. Esta aliança trouxe crescimento eleitoral aos peessedebistas e um grau elevado de governabilidade ao seu presidente da República. Com isto, os argumentos apresentados neste artigo contestam as descrições da literatura que abordou superficialmente o PSDB até o atual momento, permitindo o deslocamento do eixo normativo da discussão, geralmente presente nos estudos partidários, e centrando o debate em torno de elementos factuais.

O mecanismo da articulação desses três elementos foi desenvolvido de forma a evidenciar que o pragmatismo que caracterizou a origem do PSDB redundou em um tipo de estrutura organizacional com pouca democracia interna e com concentração de poder de decisão em suas lideranças, variando hierarquicamente esta concentração de acordo com o âmbito das questões em pauta – municipal, estadual ou nacional. Um dos indicadores desta descentralização é a ausência de uma linha partidária única para a política de coligações do PSDB, o que permitiu às lideranças dos diretórios estaduais a adoção de ações estratégicas sem constrangimento imposto pela instância nacional e, no sentido inverso, a adoção de estratégias pelas lideranças nacionais sem constrangimento imposto pelas instâncias estaduais.

A análise das estratégias do partido mostrou o deslocamento de suas alianças políticas no espectro ideológico. Este deslocamento não encontrou obstáculos internos. Embora parte de seus membros tenha manifestado discordância, o que prevaleceu foi a orientação de suas lideranças, cuja visão em torno de um programa de governo estava mais próxima dos partidos da direita do espectro ideológico. Esta decisão tomada por suas lideranças significou a adoção de uma estratégia que combinasse os objetivos de chegar ao poder político e de implementar seu programa de governo. Desta forma, sua estratégia de alianças, traçada a partir de 1994 do topo de sua direção, representou um alto grau de racionalidade de suas lideranças nacionais, à medida que esta aliança mostrou-se bem-sucedida, possibilitando ao PSDB a conquista de vários cargos eletivos e a implantação de seu programa de reformas liberalizantes.

A conclusão possível de ser deduzida é a de que a fraca organização partidária do PSDB favoreceu a tomada racional de decisão de suas lideranças, produzindo maior eficiência eleitoral e maior capacidade governamental. Mantendo fracos vínculos com a sociedade civil, demonstrada pela origem exclusivamente parlamentar e pela falta de articulação e organização dos interesses de associações representativas, suas lideranças podem atuar na arena governamental e na competição eleitoral com maior autonomia decisória.

Tentei demonstrar, em primeiro lugar, a importância de ainda se analisar os partidos políticos como estruturas organizacionais, ressaltando que as condições de sua origem e de sua estruturação são variáveis relevantes na explicação de sua evolução. Neste caso, acredito ter reforçado a utilidade do modelo de análise de Duverger (1970) e Michels (1977) e de seu desdobramento teórico no modelo de Panebianco (1990). Em segundo, por considerar esses modelos insuficientes para a análise dos partidos atuais, em ambientes altamente competitivos, envolvendo interação interpartidária, seja cooperativa (alianças), seja conflituosa (competição eleitoral e parlamentar), adotei de maneira complementar um outro modelo, no qual se considera a análise da estratégia de tomada de decisão das lideranças partidárias. A contribuição de Strom (1990) e Strom & Muller (1999) ao tema foi tomada como modelo analítico. A premissa deste tipo de abordagem é que a modalidade de organização partidária não é neutra no que se refere ao resultado político, pois, de certa forma, antecipa o comportamento estratégico do partido em relação à conquista e à manutenção do poder. Portanto, o desenho organizacional do partido é tanto uma característica de sua evolução histórica quanto fator de incentivo ou constrangimento a determinados cursos de ação partidária. Assim, as lideranças têm sempre de adotar determinados cursos de ação visando a determinados objetivos, mas sua decisão será em função da maximização de tais objetivos de forma articulada, tendo a organização partidária como fator de constrangimento.

Por último, adotei uma abordagem metodológica cuja premissa foi refutar explicações marcadas por um caráter normativo, nas quais há claros valores acerca de qual seria o melhor tipo de partido ou qual tipo de partido seria o mais desenvolvido. Neste contexto, a caracterização do PSDB como uma organização do tipo fraca não significou ineficiência eleitoral e governamental. Na verdade, esta análise mostrou que este tipo de organização, geralmente considerada como indicador de debilidade partidária, favoreceu ações estratégicas das lideranças peessedebistas que produziram resultados eleitorais e governamentais eficientes. A partir dessa perspectiva, minha proposta metodológica foi sustentar o foco analítico com informações que,

de alguma maneira, pudessem expressar como o partido político se organiza internamente, formaliza suas alianças eleitorais e compõe coalizões de governo na atual democracia brasileira.

NOTAS

- 1 Na teoria sobre partidos políticos, Duverger (1970) e Michels (1977) foram pioneiros no tipo de abordagem organizacional. Contrariando a maioria dos estudos que, até a década de 1950, centrava suas análises apenas nas doutrinas políticas, esses autores procuraram destacar o funcionamento interno e o cotidiano dos partidos. Essa orientação metodológica parte da constatação de que a conduta dos partidos políticos se torna mais inteligível pela natureza de sua organização. Contudo, Panebianco (1990) aponta dois problemas de ordem teórica e metodológica na abordagem de ambos os autores. O primeiro é sociológico e consiste em acreditar que os partidos devem refletir as demandas de determinados grupos sociais, desconsiderando as próprias necessidades do partido como tal, como a estabilidade da sua organização. O segundo é teleológico e consiste em atribuir previamente a um partido a realização de determinadas ideologias, desconsiderando o fato concreto de que pode não haver consenso em torno de objetivos mesmo dentro do próprio partido.
- 2 Duverger (1970) mostra que os partidos se diferenciam quanto a sua forma de origem e ao seu modo de organização. Isto pode ser claramente percebido na oposição, criada pelo autor, entre partido de quadros, criado no interior do parlamento e nas disputas eleitorais, e partido de massas, criado externamente a eles. Os partidos de quadros, como os liberais e conservadores, teriam uma estrutura interna mais descentralizada e seus membros seriam mais indisciplinados, com maior influência dos parlamentares no partido. Ascender ao governo constituiria o objetivo supremo de seus filiados. No partido de massas, julgado como o tipo mais desenvolvido, a democracia interna e o rígido comprometimento ideológico produziriam uma socialização política e identificação destes com as massas, resultando em perfeita sintonia entre representantes e representados. Esse tipo de partido teria uma estrutura mais centralizada, com maior coesão e disciplina entre seus filiados. Os partidos socialistas e comunistas seriam os exemplos desse tipo de partido.
- 3 Essas informações baseiam-se em pesquisas realizadas pelo Instituto Data-Folha em 1987. O PMDB, pelo seu papel desempenhado na democratização, era o partido com maior preferência partidária

(25,3%) entre os eleitores e, em segundo lugar, vinha o PT, com 13,4% das preferências. Mas, a avaliação do desempenho do PMDB no Congresso e no governo federal era negativa. Aproximadamente 43% do eleitorado consideravam a atuação do PMDB no legislativo ruim ou péssima; 37,7%, como regular, em contraposição aos 13% que a avaliaram como ótima ou boa. A opinião do eleitor sobre o PMDB era mais negativa em relação à gestão Sarney. Do total de eleitores, 49% consideravam a atuação de Sarney ruim ou péssima.

- 4 No modelo teórico proposto por Panebianco (1990), as peculiaridades da fundação do partido e as decisões tomadas por seus fundadores permitem classificar o modelo de origem de um partido segundo três critérios dicotômicos: (i) penetração territorial versus difusão territorial; (ii) presença versus ausência de uma instituição externa que patrocine o nascimento do partido; e (iii) caráter carismático de uma liderança ou ausência dele na fundação do partido. No primeiro critério, a origem do PSDB pode ser considerada como do tipo de difusão territorial porque o centro não controlou nem dirigiu o ingresso da periferia partidária, entendida como os agrupamentos locais e estaduais do partido. Em vez disso, as elites locais integraram-se à organização nacional sem o controle das instâncias superiores, resultando em uma estrutura interna de poder descentralizada que reúne diretórios estaduais e municipais com autonomia de ação decisória. Quanto ao segundo critério, nenhuma instituição externa é responsável pela fundação do PSDB. Desde a sua fundação, o partido recusou-se a manter vínculos com outras organizações de representação de interesses sociais, em especial, os sindicatos de trabalhadores e patronais. Em relação ao terceiro critério, o surgimento do PSDB não representou a emergência de nenhum líder carismático do cenário político brasileiro que fosse responsável pelas metas ideológicas do partido ou pela tomada de decisão estratégica.
- 5 A estrutura interna de poder no partido influencia o principal conteúdo das ações partidárias. Strom (1990) e Muller e Strom (1999) já mostraram a interação entre estas duas variáveis e suas consequências práticas. Quanto mais os líderes estiverem no controle do partido, mais o partido adotaria ou uma estratégia de *vote-seeking* (busca maximizar a conquista de votos nas eleições) ou uma de *office-seeking* (prioriza a ocupação de postos no governo). Quanto maior o poder exercido pelos membros da base, mais radical e ideológica será a estratégia partidária – *policy-seeking* (privilegia a implantação de políticas públicas de acordo com seu programa partidário). Portanto, partidos com uma estrutura organizacional bastante fluida e descentralizada são mais motivados por conquista de votos e cargos no governo.
- 6 O PSDB não é um caso desviante de partido que se auto-intitula social-democrata e, ao mesmo tempo, apresenta um programa de governo de orientação liberal. Segundo Kitschelt (1994) e Wilson (1994), muitos dos partidos social-democratas que estão vencendo eleições e assumindo o governo na Europa sofreram grandes transformações ideológicas nas décadas de 1970 e 1980. Com a mudança da agenda política e a perda da influência da linguagem social-democrata, seus programas partidários abandonaram os dogmas convencionais do welfare-state e incorporaram em seu ideário teses vinculadas ao liberalismo, como austeridade fiscal, privatização e desregulamentação da economia.
- 7 Trata-se da pesquisa “O Perfil do PSDB em 1997”, realizada sob a direção de Benício V. Schmidt, Maria das Graças Rua e Maria Silvia Todorov, num projeto conjunto DATAUnB, Instituto Teotônio Vilela e Comissão Executiva Nacional. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa se baseou numa amostra composta dos quadros eleitos e dirigentes do partido em todo território nacional, a partir dos dados fornecidos pelo TSE em relação às eleições de 1994 e 1996. A taxa de retorno foi de aproximadamente 10%. Como estratégia de análise, os investigados foram agrupados em três categorias segundo o tipo de função exercida e a viabilidade de se reunir um número razoável de integrantes numa categoria específica. Na primeira categoria, os vereadores; na segunda, os prefeitos e vice-prefeitos; e, na terceira (outros), os deputados estaduais, deputados federais, senadores e presidentes dos diretórios estaduais.
- 8 A nova lei orgânica dos partidos políticos, número 9096, aprovada em 19 de setembro de 1995, leva o PSDB a rever o antigo estatuto partidário, em março de 1996, sem, contudo, alterar as principais normas de funcionamento. Somente a partir de 1997 a liderança peessedebista perceberia a necessidade de mudança na sua organização partidária.
- 9 Michels (1977) foi pioneiro ao identificar estruturas de poder autoritárias no interior de partidos políticos aparentemente democráticos. Nessa perspectiva, toda a burocracia partidária contém intrinsecamente um processo de profissionalização e de concentração de poder de decisão, a denominada “lei de ferro de Michels”. Além disso, continua o autor, a democracia partidária seria estrategicamente inviável para a competição interpartidária, o que justificaria uma constituição fortemente centralizada e oligárquica capaz de tomar as melhores estratégias na competição eleitoral. A massa apática de militantes renunciaria voluntariamente aos seus direitos de participação, revelando a necessidade de serem dirigidas por uma oligarquia. A vida no interior dos partidos revelaria que poucos partidários se interessam

pelos assuntos públicos e tomam parte de suas atividades. Conseqüentemente, o autor antecipou que todo partido se estruturaria de fato como uma organização de poder concentrado nas mãos de um grupo de líderes.

- 10 Nesse novo estatuto, uma mudança fundamental foi a criação do Conselho Político Nacional do PSDB, integrado pelo presidente do partido, presidente da República e governadores, líderes no Congresso Nacional e mais cinco filiados escolhidos pela direção nacional. A esse conselho caberá a decisão final no partido. A partir deste estatuto, as direções partidárias estão obrigadas a encaminhar regularmente à comissão executiva nacional a lista com os nomes dos filiados, sob pena de não receberem o repasse do fundo partidário.
- 11 Segundo Panebianco (1988), as organizações partidárias diferenciam-se pelo modo e pela intensidade do seu processo de institucionalização que pode ser distinguido segundo duas escalas. A primeira – grau de autonomia em relação ao seu ambiente – refere-se à capacidade da organização partidária em obter recursos para manter seu funcionamento. Um grau elevado de autonomia é conferido ao partido que apenas sobrevivesse com recursos próprios, principalmente aqueles provenientes da contribuição de seus filiados. Este não é o caso do PSDB, cujo financiamento de sua organização provém da participação do Fundo Partidário e de doações de pessoas físicas e jurídicas. Os seus militantes não contribuem regularmente com doação de dinheiro. Um grupo de profissionais remunerados desenvolve suas atividades básicas como propaganda, levantamento de informações, entre outras. Os líderes peessedebistas, desde o momento da fundação do partido, mostram-se desinteressados em construir uma burocracia partidária forte. A segunda escala – grau de sistematização – diz respeito à coerência estrutural entre os órgãos e as ações estratégicas tomadas no partido. Neste caso, o centro (direção nacional) passa a controlar os subsistemas internos (diretórios estaduais e municipais), no que tange às ações partidárias. No PSDB, os diretórios possuem autonomia decisória em sua respectiva instância de poder. Inexiste um controle do partido sobre o número de filiados e diretórios municipais. Portanto, segundo o modelo teórico de Panebianco (1988), a institucionalização da organização peessedebista pode ser considerada fraca, porque seu grau de autonomia em relação ao ambiente político e seu grau de sistematização interna são baixos.
- 12 Roma e Braga (2001) procuraram mensurar o nível de nacionalização/regionalização dos partidos políticos brasileiros ao longo dos últimos quinze anos. Os resultados desta pesquisa apontam para a crescente nacionalização de quatro grandes siglas partidárias. PMDB, PSDB, PFL e PT atingem os maiores índices de difusão territorial da sua representação eleitoral e suas lideranças nacionais e estaduais apresentam um padrão coerente de comportamento na formalização de coligações. De acordo com os critérios estipulados, esses quatro partidos podem ser considerados organizações nacionais. Os demais partidos, por sua vez, sobrevivem somente em torno de Estados específicos do país e costuram coligações incoerentes do ponto de vista ideológico.
- 13 Segundo Fleischer (2000), para a eleição municipal de 2000, a taxa de reeleição dos prefeitos filiados ao PSDB foi calculada em torno de 47,1%. Os demais partidos apresentam as seguintes porcentagens de prefeitos reeleitos: PFL (41,2%); PTB (38,2%); PMDB (36,8%); PPB (35,6%); PL (35,0%); PSB (34,6%); PT (27,3%); PDT (26,4%); e PPS (20,9%).
- 14 Existem evidências que confirmam a hipótese de que o crescimento eleitoral do PSDB está associado à consumação de coligações com partidos de centro-direita. Dada a preferência dos eleitores brasileiros, o partido teria crescido eleitoralmente ao se adequar à distribuição dos eleitores. O número de eleitores à direita é maior que à esquerda e estes são mais facilmente conquistados que os da esquerda. Assim, quando mais à direita estiverem seus aliados, maior seria o número de votos alcançados pelo partido. Como o PSDB está localizado no centro de espectro político, seus candidatos estariam em condições de estabelecer coligações com partidos de diferentes matizes ideológicos. Sobre uma análise mais detalhada da política de alianças e o desempenho eleitoral do PSDB, ver Roma (2000b).
- 15 Recentemente, a literatura especializada em partidos políticos vem destacando a atuação dos partidos na esfera governamental. Katz e Mair (1994) comprovam que, na maioria dos países europeus, os partidos passam a depender mais dos recursos provenientes do exercício do governo do que os obtidos junto a militantes. Cargos governamentais e influência na formulação de políticas públicas permitem a sobrevivência das organizações partidárias. Portanto, a tendência atual é de uma ligação mais intensa e fechada entre partidos e Estado do que entre partidos e sociedade civil. Nessa linha de argumentação, Blondel e Cotta (1996) preocupam-se com a influência mútua entre partidos e governo, principalmente nas atividades de sustentação legislativa ao governo executivo e na nomeação de membros do partido em cargos governamentais. O governo distribui cargos e recursos com o objetivo de construir uma ampla coalizão de partidos para a aprovação de suas matérias de interesse, enquanto os partidos participam do governo visando a ocupar pastas e implantar seu programa partidário. No caso de um

regime presidencialista, Budge e Keman (1993) sugerem a avaliação de três aspectos no vínculo entre partidos e governo: (i) a formação e a composição partidária dos gabinetes ministeriais; (ii) a atuação do partido (ou coalizão de partidos) nas arenas decisórias; e (iii) a relação entre os parlamentares governistas e o poder Executivo.

BIBLIOGRAFIA

- BLONDEL, Jean. & COTTA, Maurice. (eds.) (1996), *Party and government: an inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies*. Londres, Macmillan.
- BUDGE, Ian & KEMAN, Hans. (1993), *Parties and democracy: coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford, Oxford University Press.
- CERRONI, Umberto. (1982), *Teoria do partido político*. São Paulo, Ciências Humanas.
- DOWNS, Antony. (1999), *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp.
- DUVERGER, Maurice. (1970), *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, Zahar.
- ELDERSVELD, Samuel. (1982), *Political parties in American society*. Nova York, Basic Books.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- FLEISCHER, David. (2000), "Uma análise comparativa das eleições municipais (1982-2000)". *Boletim Conjuntura Política*, 23, out., UFMG/Cevap.
- KATZ, Richard & MAIR, Peter. (1994), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*. Londres, Sage Publications.
- KINZO, Maria D'Alva. (1993), *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- KIRSCHHEIMER, Otto. (1966), "The transformation of the Western European party systems", in J. Lapalombara & M. Weiner (eds.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press.
- KITSCHOLT, Herbert. (1994), *The transformation of European social democracy*. Nova York, Cambridge University Press.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1989), *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo, Loyola.
- LAWSON, Kay. & MERKL, P. (eds.) (1988), *When parties fail: emerging alternative organizations*. Princeton, Princeton University Press.
- LAWSON, Kay. (1994), *How political parties work perspectives from within*. Londres, Praeger Published.
- MAOR, Moshe. (1997), *Political parties & party systems: comparative approaches & the British experience*. Londres/Nova York, Routledge.
- MARQUES, Jales R & FLEISCHER, David. (1996), *De facção a partido: o partido da social democracia brasileira (PSDB) (1987/1995)*. Brasília, Konrad-Adenauer/Stiftung.
- MELHEN, Célia Soiblemanm. (1998), *Política de botinas amarelas: dinâmica eleitoral e organização partidária do MDB/PMDB paulista de 1965 a 1988*. São Paulo, Hucitec.
- MENEGUELLO, Rachel. (1989), *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. Rio Janeiro, Paz e Terra.
- . (1998), *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio Janeiro, Paz e Terra.
- MICHELS, Robert. (1977), *Os partidos políticos*. 2 ed. São Paulo, Senzala.
- MULLER, Wolfgang C. & STROM, Kaare. (1999), *Policy, office or votes? How political parties*

- in Western Europe make hard decisions.* Nova York, Cambridge University Press.
- NICOLAU, Jairo (1998), *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro, Revan/UCM.
- OSTROGORSKI, M. J. (1968), *Democracy and the organization of political parties*. Nova York, Haskell.
- PANEBIANCO, Angelo. (1990), *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madri, Alianza Editorial.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1997), "Por um partido democrático de esquerda e contemporâneo". *Lua Nova*, 39: 53-71.
- PRZEWORSKI, Adam. (1989), *Capitalismo e social democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- ROMA, Celso. (1997), *Política e ideologia do PSDB: um estudo sobre a organização partidária dos tucanos em São Carlos-SP, 1988-1996*. Monografia, Universidade Federal de São Carlos, Departamento de Ciências Sociais, datilo.
- _____. (1999), *A social democracia no Brasil: organização, participação no governo e desempenho eleitoral do PSDB, 1988-1998*. Dissertação de mestrado, USP, Departamento de Ciência Política, datilo.
- _____. (2000a), "A trajetória do PSDB na recente democracia brasileira". *Boletim Conjuntura Política*. 16, mar.
- _____. (2000b), "Política de alianças e desempenho eleitoral: as estratégias de competição do PSDB". *XXIV Encontro Anual da ANPOCS*, Petrópolis, out., mimeo.
- _____. (2000c), "Organização dos partidos políticos na democracia representativa: a institucionalização do PSDB". *II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, PUC-SP, out., mimeo.
- _____. (2001), "Pragmatismo e ideologia: analisando as decisões das lideranças do PSDB". *XXI Congresso de Sociólogos do Estado de São Paulo*, PUC-SP, out., mimeo.
- ROMA, Celso & PERES, Paulo. (2001), "Aliança, crise e governabilidade no Brasil". *Boletim Conjuntura Política*. 27, jul.
- ROMA, Celso & BRAGA, Maria do Socorro. (2001). "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil, 1986-2000". *XXV Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, outubro, mimeo; *I Simpósio Internacional de Ciência Política* – UFRGS e Associação Universidades Grupo Montevidéu, Porto Alegre, out., mimeo.
- SARTI, Ingrid. (1996), "A utopia de Michels e a democracia partidária". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30 (1): 129-139.
- SCHUMPETER, Joseph. (1984), *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SEILER, Daniel-Louis. (1993), *Les partis politiques*. Paris, Armand Colin Éditeur.
- STROM, Kaare. (1990), "A behavioral theory of competitive political parties". *American Journal of Political Science*. 34 (1): 593-613, maio.
- TSEBELIS, George. (1998), *Jogos ocultos: escolha racional no campo da ciência política comparada*. São Paulo, Edusp.
- WARE, Alan. (1987), *Political parties: electoral change and structural response*. Oxford, Blackwell.
- WILSON, Frank. (1994), "The sources of party change: the social democratic parties of Britain, France, Germany and Spain", in K. Lawson, *How political parties work perspectives from within*, Londres, Praeger Published.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PSDB ENTRE 1988 E 1999

Celso Roma

Palavras-chave

Partido político; Organização; Ideologia; Estratégia

Este artigo analisa a estrutura organizacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), desde a sua fundação, em 1988, até 1999. Para tanto, a discussão será dividida em duas partes. Na primeira, serão abordadas as seguintes dimensões do partido: a origem, a estrutura interna de poder, a ideologia e as opiniões e atitudes políticas dos representantes eleitos. Na segunda parte, associa-se a modalidade de organização adotada pelo partido e suas consequências para a definição das suas estratégias de competição eleitoral e de participação na esfera de governo. Os resultados desta pesquisa indicam que o PSDB sofreu um processo de adaptação diante das exigências de sua sobrevivência no ambiente político no que se refere ao aumento da competitividade eleitoral e da governabilidade. Esse processo de adaptação pragmática, por sua vez, revela-se como uma importante variável explicativa do tipo de relação de poder entre as lideranças e os filiados e da ambigüidade entre o programa de governo e a ideologia professada. As evidências empíricas que atestam tal explicação corroboram a perspectiva teórica adotada, que pressupõe que um partido político escolhe, entre os diversos caminhos possíveis que permitem alcançar seus objetivos, aqueles que melhor articulam a estabilidade da organização com o acesso ao poder político.

THE PSDB'S INSTITUTIONALIZATION BETWEEN 1988 AND 1999

Celso Roma

Keywords

Political party; Organization; Ideology; Strategy

This paper analyzes the organizational structure of the Brazilian Social Democratic Party (PSDB), from its foundation in 1988 to 1999. From this perspective, the discussion is divided in two parts. In the first one, the following dimensions of the PSDB are approached: its origin, internal structure of power, ideology and opinions and attitudes of the elected representatives. In the second part, this work discusses the interaction between the model of organization adopted by the party and its consequences for the definition of its strategies of electoral competition and party's participation in government. The results of this research indicate that the PSDB has gone through a process of adaptation in response to the political environment in order to increase its electoral competitiveness. This process of pragmatic adaptation is revealed as an important explanatory variable of the type of power's relationship between leaders and partisans, and of the ambiguity between the government's program and its professed ideology. The empirical evidences that attest such explanation corroborate the theoretical perspective adopted in this article. The party chooses from a set of possible alternatives the one that will promote articulation between its organizational stability and the capacity to gain political power.

L'INSTITUTIONNALISATION DU PSDB ENTRE 1988 E 1999

Celso Roma

Mots-clés

Parti politique; Organisation; Idéologie; Stratégie

Cet article analyse la structure organisationnelle du Parti de la Social Démocratie Brésilienne (PSDB), depuis sa création, en 1988, jusqu'en 1999. Pour cela, la discussion sera divisée en deux parties. Dans la première, nous abordons les aspects suivants du parti: son origine, sa structure interne de pouvoir, son idéologie et les opinions et attitudes politiques des représentants élus. Dans la seconde partie, nous associons la modalité de l'organisation adoptée par le parti et ses conséquences pour la définition de ses stratégies de compétition électorale et de participation dans au sein du gouvernement. Les résultats de cette recherche indiquent que le PSDB a souffert un processus d'adaptation face aux exigences de sa survie dans une ambiance politique qui se réfère à l'augmentation de la compétitivité électorale et de la gouvernabilité. Ce processus d'adaptation pragmatique se révèle, quant à lui, comme une importante variable explicative du genre de relation de pouvoir entre les dirigeants du parti et les affiliés, et de l'ambiguïté entre le programme de gouvernement et l'idéologie professée. Les évidences empiriques qui attestent une telle explication corroborent la perspective théorique adoptée, qui présuppose qu'un parti politique choisit, parmi les divers chemins possibles qui permettent d'atteindre ses objectifs, ceux qui mieux articulent la stabilité de l'organisation avec l'accès au pouvoir public.