

CIÊNCIA POLÍTICA NO BRASIL: CAMINHOS E CRISES (1990 - 2020)

Fábio B. de Andrade

Doutora em Ciências Políticas UFPE
Professor do Departamento de Ciências Sociais
E-mail: fabiobandrade@yahoo.com.br

Gabriella Maria Lima Bezerra

Doutora em Cientista política UFRGS
Professora do Departamento de Ciências Sociais da UFRPE
Pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre Política Eleições e Mídia - LEPPEM-UFC
E-mail: gabriellamlb@gmail.com

Alessandra Uchôa Sisnando

Doutora em Filosofia UFPB/UFPE/UFRN
Professora do Departamento de Ciências Sociais da UFRPE
Coordenadora do Grupo de Estudos Estado e Ética na Filosofia Política de Hegel.
E-mail: aleuchoa7@gmail.com

RESUMO

O artigo explora a contribuição da ciência política nos últimos trinta anos, pontuando sua defesa da efetividade democrática do modelo brasileiro. A análise privilegia três momentos distintos e os principais enfoques teóricos que os balizaram: a transição e consolidação democráticas e o momento atual. Nosso objetivo, ao sistematizar as críticas ao novo institucionalismo, é destacar os seus limites para a compreensão do sistema democrático e suas recentes crises.

Palavras-chave: Democracia; Neoinstitucionalismo; Crise política.

POLITICAL SCIENCE IN BRAZIL: PATHS AND CRISES (1990 - 2020)

ABSTRACT

The article explores the contribution of political science in the last thirty years, highlighting its defense of the democratic effectiveness of the Brazilian model. The analysis privileges three distinct moments and the main theoretical approaches that marked them: the democratic transition and consolidation and the current moment. Our objective, in systematizing the criticisms of the new institutionalism, is to draft its limits for understanding the democratic system and its recent crises.

Keywords: Democracy; Neoinstitutionalism; Political crisis.

Introdução

O presente número especial da Revista Cadernos de Ciências Sociais está organizado a propósito das comemorações dos 30 anos do curso de Ciências Sociais da UFRPE. O objetivo é pensar a contribuição do curso, no nosso caso a ciência política, em articulação com a pesquisa nacional, tendo como pano de fundo a pesquisa internacional.

O processo de consolidação e expansão da Ciência Política se estabelece mais intensamente nos últimos trinta anos. O que coincide com a comemoração. Portanto, não é por acaso que apenas na fundação do Departamento de Ciências Sociais - DECISO, no ano de 1990, a ciência política tenha tomado seu lugar de fato e de direito nessa instituição. Antes, as disciplinas de política estavam ligadas a uma área mais ampla, denominada Política e Legislação, que por sua vez fazia parte do Departamento de Letras e Ciências Humanas da UFRPE. Com a configuração do novo departamento, o curso de Ciências Sociais adquiriu o formato dos demais cursos estabelecidos no país, incorporando de forma clara, equitativa e equilibrada, as três áreas que compõem o supracitado curso, a saber; antropologia, ciência política e sociologia.

Nesse cenário, alguns desafios foram gradualmente vencidos pelo curso e pelo novo departamento. Havia menos docentes na nova área instituída, esse foi um desafio que vencemos recentemente com a contratação de novos integrantes para o quadro da ciência política. Por outro lado, oriunda de um departamento híbrido e de uma área que juntava membros com formação variada, a ciência política na UFRPE fez de uma aparente desvantagem, sua maior vantagem, pois a área inclui não apenas cientistas políticos, como também professores advindos do curso de Direito e do curso de Filosofia. Tal característica é uma particularidade bastante enriquecedora para o corpo docente, que demonstra, a cada ano, maior afinidade com a ciência política e busca, cada vez mais, aprofundar e desenvolver trabalhos nessa área.

Herdeira de um longo período de governos autoritários, sobretudo os anos de ditadura militar, as ciências sociais no Brasil, particularmente a sociologia, apresenta

por largo tempo uma característica de construcionismo de um ideário brasileiro. Todas essas características, aliadas a uma influência da sociologia francesa, postergaram a autonomia da política como uma disciplina independente. Essa vertente foi seguida, por exemplo, pela Escola Sociológica Paulista e pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB) e tendia a perceber a política como um ramo da sociologia.

Esse quadro vai sendo alterado gradativamente, na medida em que vão surgindo cursos de pós-graduação voltados para políticas. Por outro lado, a característica particular do governo autoritário no Brasil, gerou a necessidade intrínseca de se sair do debate social para uma premente discussão e formação política, o que gerou uma reação de necessidade de se compreender os mecanismos políticos que nos conduziram até aquele momento histórico.

Esse período coincide com a estabilização da democracia no Brasil: eleições e governos se sucedem, sem interrupção ou suspensão. Partidos alternam-se no poder. Trata-se de um caso bem-sucedido a ser comemorado, considerando a história recente. Ao mesmo tempo, trata-se de um período de intensa pesquisa. Pela primeira vez o problema da transição foi posto para ciência política: no que se transformam países recém-saídos de ditaduras? A resposta a essa pergunta foi dada, inicialmente, pelas teorias da transição.

Segundo essa análise, a retomada da estabilidade política dependeria da resposta dada a três momentos decisivos, a saber: a transição propriamente dita, via abertura com o retorno dos direitos políticos e sociais. A consolidação, ou seja, eleições livres, sucessão eleitoral e alternância de poder. Seguido das análises sobre a qualidade da democracia, ou seja, em que medida o governo eleito alcança governança e governabilidade, para responder às crescentes demandas sociais.

Considerando o período em questão, a experiência brasileira foi um sucesso no que diz respeito ao cumprimento dessas tarefas. A sucessão de governos e a rotinização do processo de tomada de decisão abriu um novo campo de investigação

na ciência política brasileira. Os novos institucionalismos sucederam às teorias da transição, uma vez superados os problemas da consolidação. Permitindo, portanto, estudar o processo de tomada de decisão ao longo da sucessão dos governos. Ou seja, o que confere governança e governabilidade ao presidencialismo brasileiro?

A resposta a essa pergunta permanece dividida entre os que analisam a efetividade do presidencialismo brasileiro (PALERMO, 2016). Contudo, para os objetivos do presente artigo interessa mais os limites deste enfoque, do que as diferentes avaliações que cada abordagem oferece sobre o quão efetivo o presidencialismo brasileiro é.

Nesse sentido, o presente ensaio alerta para a urgência de avanços analíticos na Ciência Política brasileira, diante da consolidação de interpretações da década de 90 que afirmaram a estabilidade do regime e a racionalidade dos atores políticos. Estes estudos investiram na descrição do presidencialismo de coalizão, com características próximas ao parlamentarismo: nosso sistema funcionaria com a formação de amplas coalizões que permitiriam a aprovação da agenda governamental. O medo da instabilidade rememorada na transição democrática criou um domínio que defende o modelo pela sua capacidade preditiva nas respostas ao Executivo.

Além disso, os achados cobrem apenas uma área do sistema político e nos impede de aprofundar compreensões. A crise política que se aprofunda nos leva a reflexão desse paradigma e nos revela que nossa crise é também analítica e interpretativa, ocasionada pelo realce e suficiência de análises empíricas que constata a consolidação do sistema (LUCAS e SAMUELS, 2011): Junho de 2013 parece ter sido um marco, com impactos no pensamento social.

Mas e a ciência política brasileira, como responde a efervescência da última década? Essa é uma questão importante a ser colocada, uma vez que autores como Moisés (1995), ainda nos anos 90 do século passado, numa leitura crítica das teorias da transição chamava a atenção para os fenômenos de mais longa duração, para a

explicação do funcionamento dos sistemas políticos e os limites de um enfoque centrado na ação estratégica dos atores políticos e na capacidade institucional de responder às diferentes demandas.

De outra maneira, cabe perguntar se não nos acomodamos na estabilidade das práticas institucionais e ignoramos uma visão mais analítica de nossas mazelas? "[...] nos habituamos à rotinização de práticas pouco justificáveis perante a opinião pública" (REIS, 2007) Claro que a ciência política nasce preocupada com a estabilidade institucional, desde Maquiavel (1979) a manutenção do poder depende do quão o príncipe é virtuoso para prever e responder aos conflitos que possam comprometer a estabilidade institucional. Mas ao mesmo tempo Maquiavel chama a atenção para as forças que podem comprometer a permanência do príncipe no poder, a esse respeito o autor dedica o seu mais famoso livro.

No que se segue buscaremos problematizar o enfoque do novo institucionalismo trazendo de volta a variável cultura, e esta não é uma tarefa trivial. Nossa recente história democrática mostra crescente descrença nas instituições políticas e nos partidos políticos que contextualizam a pesquisa dentro de uma meta-agenda que prioriza os avanços democráticos. O parlamento ao transformar as contestações sociais em oposição parlamentar, garante o dinamismo e a duração dos sistemas democráticos. Um sistema falha, portanto, ao não acomodar as disputas a nível institucional, estimulando o desenvolvimento de uma oposição extraparlamentar que pode levar ao colapso de todo um sistema.

O que se pode pensar, nesse sentido, de uma relação entre poderes que funciona institucionalmente e que é desacreditado pela maioria da população? Argumentamos que 1) a cultura é uma variável importante e deve ser levada em consideração para qualquer análise política, em especial, a da democracia e suas instituições. As instituições não operam num vácuo, assim como nenhuma outra área de ação. Seria um erro pensar que as instituições não são resultado do sentido que se

dá a democracia. 2) é impossível não reexaminar as constatações que reverberaram com grande amplitude até então, sobre estabilidade e governabilidade do sistema político, tão cara aos estudos institucionalistas e 3) que é urgente retomarmos os debates teóricos, buscando análises mais abrangentes, com uma abordagem variada que contemple fenômenos de mais longa duração.

Nesse sentido, a proposta do artigo está organizada em três partes: 1) entendemos que a década de 90 do século passado dá início ao momento de estabilização da democracia brasileira, mas nossa compreensão do processo necessita da análise do que antecedeu esse momento, ou seja, dos passos que, por assim dizer, têm início com a transição, passando pela consolidação e qualidade da democracia; 2) Num segundo momento, o artigo se concentra na análise do enfoque do novo institucionalismo. Essa abordagem assume, no nosso artigo, importância central, uma vez que:

Neo-institucionalistas argumentam que suas análises incorporam os cenários e situações sociais correntes ao nascimento das instituições, as quais, uma vez criadas, acreditam os autores, seriam autônomas em relação à sociedade, e seu desenvolvimento seguiria um caminho independente. (NASCIMENTO, p. 107-108, 2009).

Nosso argumento procura mostrar que as instituições continuam sendo constantemente dependentes da sociedade e, essa dependência, pode ser observada tomando como referência a cultura, ou seja, em que medida há uma maior ou menor adesão dos cidadãos aos valores democráticos; Nas conclusões afirmamos a importância das instituições ao passo em que procuramos mostrar que a cultura importa, quando se trata de pensar sobre a qualidade da democracia e sua estabilidade.

2. Da transição a consolidação e da consolidação a incerteza

Para ciência política esse é um período de intenso trabalho. No plano internacional, a ciência política teve que se haver com a dinâmica produzida pelas reformas do Estado e a liberalização da economia, agora globalizada. A terceira via (GIDDENS, 2001; 1999) apareceu como um novo arranjo entre os interesses públicos e os interesses privados, na nova relação entre Estado e sociedade. No plano nacional, há 30 anos os brasileiros e brasileiras já tinham escolhido o primeiro presidente pelo voto direto em 1989, depois de mais de vinte anos. A nova Constituição foi promulgada em 1988 e as expectativas em torno do novo arranjo institucional eram grandes, porque as dificuldades também eram grandes (WEFFORT, 1992; MOISÉS, 1989; KINZO, 2001).

Do ponto de vista econômico, o período autoritário deixou o país em severas dificuldades (SINGER, 1977). O contexto internacional contribuiu e muito, como sempre, para o agravamento da situação. Os anos 70 do século passado foi uma década de crise econômica nas democracias da Europa e Estados Unidos (HARVEY, 1989). Na época o principal argumento concentrava-se sobre a crise fiscal. Os Estados quanto mais arrecadavam mais tinham dificuldades crescentes em saldar seus compromissos, gerando o desequilíbrio nas contas públicas (HABERMAS, 1975; OFFE, 1984; PRZEWORSKY, 1995).

A solução para a superação do problema passava pela redefinição das políticas de bem-estar social, o famoso Estado de bem-estar social. A esse respeito o argumento, girou em torno do monopólio exercido por esse Estado em várias áreas da prestação de serviços públicos, como: bancário, da educação, saúde, etc. Segundo o argumento, isso inviabilizaria a ação empreendedora e sufocava a capacidade criativa dos indivíduos (HELD, 1987, 201-219).

No Brasil, essa crise refletiu-se sobre as linhas de créditos que financiaram os projetos desenvolvimentistas em andamento. Como se não bastasse, não somente os

créditos minguaram como a dívida externa aumentou. Isso nos leva a segunda dificuldade: os efeitos dessa crise perduraram nos governos de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), melhorando apenas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Foi uma verdadeira sucessão de planos de estabilização econômica, sem sucesso. Até que, ainda no governo Itamar Franco, alcançou-se a tão esperada estabilidade econômica em 1994 com o Plano Real. As dificuldades em responder à crise econômica a curto prazo, aprofundou as desigualdades sociais. Os níveis de desemprego associados às altas taxas de inflação perduraram por longas duas décadas.

A demora em dar resposta ao problema da crise econômica constitui a nossa terceira dificuldade. O arranjo político e partidário que dava sustentação ao regime autoritário entrou em crise com a redemocratização (NOBRE, 2013). O bloco de sustentação identificado com o desenvolvimentismo encontrou um ferrenho opositor. Ao contrário, os neoliberais viam a resposta para os nossos problemas em um amplo programa de reformas do Estado e mais abertura comercial (PEREIRA, 1997; FIORI, 1992).

A questão levantada na ocasião recaía sobre a capacidade das instituições garantirem estabilidade necessária para o processo de tomada de decisão e governabilidade, no novo arranjo institucional. Inicialmente houve um debate em torno dos problemas e dificuldades na manutenção do presidencialismo como forma de governo. Os críticos desse governo identificaram uma série de dificuldades: concentração de poder no executivo, conflitos entre executivo e legislativo, dependência de amplas coalizões e dificuldades na resolução das crises políticas, quando estas estão associadas à perda de apoio político (ABRANCHES, 1988; LAMOUNIER, 1991; LINZ, 1991, MAINWARING & SUGART, 1991).

Parlamentarismo e presidencialismo configuraram uma primeira agenda de debate no período que estamos analisando. No entanto, a consulta popular em 1993

referendou o presidencialismo como sistema de governo, ou seja, o sistema bicameral – câmara e senado -, executivo, voto aberto, e eleições proporcionais para as legislativas e majoritárias para o executivo.

Ainda nesse período, outra agenda de pesquisa mais preocupada com a tomada de decisão e, em que medida, o Brasil conseguiria atravessar o período da transição rumo à consolidação, sem interrupções ou retrocessos se concentrou na capacidade dos atores relevantes tomarem decisão e no respeito às regras do jogo. As teorias da transição informaram as variáveis e a agenda de pesquisa nessa área (LINZ & STEPAN, 1999; O'DONNELL, SCHMITTER, WHITIHEAD, 1986).

Havia certo otimismo nessas análises que se apoiavam numa concepção minimalista da democracia. Para esse enfoque a democracia se restringia a alguns indicadores: eleições livres e periódicas, congresso aberto e competição eleitoral. A unidade de análise desse enfoque considerava os indivíduos como racionais, isso implica em dizer que a tomada de decisão, no caso a escolha de um representante ou de uma forma de governo, é resultado de um cálculo estratégico que sempre leva em conta a otimização da ação e a maximização dos resultados. De modo que a estabilidade ou não de um determinado sistema político dependeria da ação estratégica dos atores relevantes e o respeito às regras do jogo, como condição para a tomada de decisão (PRZERWORSKI, 1984).

Superado os problemas de incerteza, contexto no qual os atores relevantes tomariam decisões, e afastada a hipótese de retorno autoritário após a condenação de Fernando Collor por impeachment e a condução que foi dada rumo à estabilização econômica, permitiram que o Brasil passasse a gozar de estabilidade política. A consolidação da agenda eleitoral, a inclusão dos analfabetos e dos adolescentes avançou como parte da democratização e extensão da cidadania. As eleições se sucederam e os partidos políticos se alternavam no poder. Avanços foram alcançados e problemas foram se acumulando.

Uma vez que os problemas de transição e consolidação foram sendo superados e a dinâmica política e eleitoral deram condições para a sucessão e alternância de poder. O enfoque centrado nas incertezas cedeu lugar a uma nova agenda de pesquisa. Trata-se do novo institucionalismo em suas três vertentes: sociológica, histórica e de escolha racional (HALL & TAYLOR, 2003; NASCIMENTO, 2009).

Essa agenda de pesquisa consolidou-se a partir das seguintes variáveis: relações entre o executivo e o legislativo, sistema eleitoral e partidário de um lado, e os regimentos internos da Câmara e do Senado, bem como os poderes do executivo, particularmente o de legislar, e sua capacidade de formar coalizões a permitir governabilidade, de outro. Em geral, das três variantes do novo institucionalismo, predominou o da escolha racional.

A centralidade das instituições sob o lema de que as instituições importam tem o seu centro difusor na ciência política norte americana. Diferentemente dos enfoques anteriores seja o estruturalismo ou a análise comportamental, o novo institucionalismo ao passo em que confere importância às instituições na garantia das condições para a ação, não deixa de considerar o papel ativo dos indivíduos.

No Brasil, o novo institucionalismo forneceu quatro interpretações sobre o presidencialismo brasileiro: a) duas delas afirmam, por razões diferentes, que o nosso presidencialismo não funciona; b) duas outras, também por razões diferentes, afirmam que o presidencialismo funciona (PALERMO, 2000). No entanto, a despeito dos resultados valiosos fornecidos por essa pesquisa os acontecimentos dos últimos anos impuseram sérias dificuldades para a análise do novo institucionalismo e suas variáveis para pensar a crise que se avizinhava. Em 2013 amplos movimentos de protesto contra o governo tomaram as ruas das principais capitais brasileiras (ALONSO, 2017). Inicialmente, tratava-se de uma demanda pontual, aumento das passagens de ônibus, e circunscrito à esfera administrativa municipal. Logo novas

pautas aderiram ao movimento inicial e tomou proporções gigantescas migrando da esfera municipal para a federal. Três anos depois a presidenta eleita Dilma Rousseff foi alvo de impeachment e retirada do cargo assumindo, portanto, Michel Temer o vice-presidente (SANTOS, 2017; SANTOS & GUARNIERI, 2016; AVRITZER, 2016).

O parlamento ao transformar as contestações sociais em oposição parlamentar, garante o dinamismo e a duração dos sistemas democráticos. Um sistema falha ao não acomodar as disputas a nível institucional, estimulando o desenvolvimento de uma oposição extraparlamentar que pode levar ao colapso de todo um sistema. Nossa recente história democrática e a descrença nas instituições políticas e nos partidos políticos contextualizam nossos questionamentos dentro de uma meta-agenda que prioriza os avanços democráticos.

3. Revendo caminhos, destacando ausências: há uma crise analítica na Ciência Política Brasileira?

A preocupação dominante com a governabilidade na transição democrática criou um ambiente propício para o investimento na investigação da capacidade preditiva nas respostas ao Executivo. A consolidação da democracia, de acordo com essa perspectiva, dependia, portanto, da capacidade do desenho constitucional incentivar a coordenação de partidos e indivíduos em torno de uma vontade nacional, expressa por uma coalizão de governo majoritária.

A consolidação dos estudos neoinstitucionalistas, predominantes a partir de meados da década de 90, constatam que poderíamos superar as preocupações iniciais do regime democrático. Novos estudos investiram na descrição do presidencialismo de coalizão, com características próximas ao parlamentarismo: nosso sistema funcionaria com a formação de amplas coalizões que permitiriam a aprovação da agenda governamental. Constaram que os parlamentares eram disciplinados nas votações nominais, seguiam as orientações de suas lideranças e que os Presidentes da

República formavam coalizões estáveis e coesas, aprovando sua agenda, devido a duas dimensões institucionais que favoreceriam a centralização das decisões no Parlamento: os poderes legislativos do Presidente e as regras do processo legislativo (ex. FIGUEIREDO E LIMONGI 1999, 2007; SANTOS 2003; PEREIRA e MELO 2013).

“Em vinte anos, o presidencialismo de coalizão deixou de ser descrito como um ‘dilema’ para ser entendido como a ‘política ordinária’” (POWER, 2011, p. 138), mas mantiveram seu foco principal na governabilidade (BEZERRA, 2017). Argumentamos que outros fatores merecem igual atenção, questões fundamentais de ordem da própria essência democrática do regime (LUCAS E SAMUELS, 2011), como o desenho institucional se relaciona com outros atributos imperativos, ou seja, como o aparato institucional pode ao mesmo tempo cumprir requisitos democráticos e ser eficiente (REIS, 2007):

O debate político brasileiro em seguida ao fim do regime de 1964 tem privilegiado o tema da ‘governabilidade’. Esse debate se cerca de impropriedades e confusões, a começar por impropriedades semânticas em que a expressão é tomada para indicar uma característica da aparelhagem do Estado (sua eficiência ou capacidade governativa, identificada às vezes ao mero apoio prestado ao governo no Congresso), omitindo-se o fato de que o atributo de ser mais ou menos governável é um atributo daquilo que é governado, ou seja, da sociedade” (REIS, 2007, p. 462).

As análises sobre o legislativo preocupam-se com o apoio ao Executivo de maneira colegiada e se os interesses regionais não suplantam os nacionais, acreditando dessa maneira que suas possibilidades são negativas, de que seu espaço não seria o de discussão e proposição de melhorias e mudanças sociais (DINIZ, 2005).

A acumulação decisória anula significativamente os incentivos negativos gerados na arena eleitoral, mas apenas artificial e conjunturalmente – “o partido somente apresenta-se forte enquanto plebiscita as proposituras do Executivo” (NUNES, 2011, p. 37). Reafirmam, ao invés de questionar, a indisponibilidade do legislativo, já que sua cooperação se faz a partir da imposição de poderes Executivos (não só de agenda, mas de barganhas eleitorais), indicando uma ‘patronagem

consentida'. Ademais, os incentivos gerados pela centralização decisória corroem as possibilidades de paroquialismo e individualismo, mas também as ideológicas, já que a clivagem dominante é a estratégica:

[...] Permite argumentar no sentido de que as bancadas atuais funcionam como máquinas políticas legislativas – e os parâmetros institucionais muito colaboram nisso, tendo no líder da bancada escolhido pelos seus membros o papel de gestor da empresa. Sua principal função na coesão da bancada está na aplicação das recompensas e punições na distribuição de oportunidades a que tem acesso, sejam estas de natureza regimental, sejam de outras (NUNES, 2011, p. 37).

A literatura destaca o incentivo para a concentração decisória nas mãos dos líderes partidários, o que favorece estratégias de delegação de poder. Mas se o sistema só consegue anular os paradoxos da conexão eleitoral e produzir maiorias sistematicamente com o uso permanente de dispositivos excepcionais, pode-se afirmar que esta conclusão não desautoriza análises pessimistas da negociação política (REIS, 2007). Qual seria, ademais, o motivo para mantermos uma 'engenhosa engenharia' pluralista (multipartidarismo, federalismo, bicameralismo, proporcionalidade, lista aberta, etc.) se sua existência só é possível pelo poder disciplinador das mãos executivas e da mão 'invisível' das lideranças?

As regras regimentais forçam a negociação via partidária, mas não se reflete na estruturação eleitoral – “[...] o eleitor acaba sendo levado a designar o agente *errado* na defesa de seus interesses” (MELO, 2007, p. 293). Por que não questionar um modelo que separa em teoria os poderes, mas funciona com a sua fusão? Como é possível afirmar a sedimentação de um modelo que se constitui na impreterível fusão de poderes que impede uma responsabilização dos atores? “Certamente isso incide sobre a qualidade dos vínculos entre eleitores e representantes não sendo a atuação partidária capaz de orientar claramente o voto” (NUNES, 2011, p. 37).

Além disso, os resultados das votações nominais são apenas um aspecto da dimensão do comportamento partidário, e não poderia ser o indicador para afirmar a funcionalidade e sustentabilidade do regime. Ressaltamos o questionamento da

confiabilidade e da capacidade de medir o nível de disputa partidária (GREENSTEIN e JACKSON, 1963; CARRUBA et al, 2006; HUG, 2010; JONES, HWANG e MICOZZI, 2009), já que 1) esse tipo de votação é consequência de negociações, ou seja, são o final de uma disputa anterior e, portanto, guardam um viés de seleção; 2) a ocorrência de votações não registradas poderiam divergir das conclusões das votações registradas, "[...]many legislatures only conclude a minority of decisions by roll call" (CARRUBA et al, 2006); 3) poderíamos ver as nominais como um estrato significativo do conflito, porque certos assuntos são mais comuns de serem trazidos para votações nominais.

O foco da defesa do atual modelo centra-se na importância da superação de problemas da ação coletiva, sem observar outras características importantes para a qualidade da democracia (REIS, 2006 e 2007), e não dissolvem diversas incertezas sobre a política brasileira

Is it because formidable politicians such as Cardoso and Lula elevated presidential leadership to a new level – a hypothesis that Figueiredo and Limongi (2007: 182) explicitly reject? Is it because the post-1994 economic stabilisation created far more favourable conditions for legislative support of presidents? Is it because global and domestic factors have moderated ideological polarisation in Brazil over time? Or is it simply due to a cumulative process of political learning – democracy by trial and error? Only with time and further research will we know if Brazil's '*presidencialismo de coalizao*' is 'the only game in town', or if history has simply been playing tricks on us. (POWER, 2010, p.30)

Argumentamos por uma visão que vá mais longe na compreensão da relação entre partidos-sociedades-poderes. Afinal, o Congresso Nacional apesar de garantir a governabilidade e seu desempenho ser positivamente avaliado neste quesito, continua sendo uma instituição avaliada negativamente pela população de uma maneira geral:

O que afeta a qualidade da democracia não é a inexistência de conflito entre os poderes executivo e legislativo, ou o saudável bloqueio da paralisa decisória, mas o fato de que muitas ações adotadas pelos representantes populares deixam à margem o necessário escrutínio dos rumos e das políticas adotadas pelos governos (MOISÉS, 2011, p. 27,).

Não se pretende aqui desmerecer o potencial explicativo e o impacto nos estudos políticos brasileiros, gostaríamos apenas de ressaltar que estas conclusões

abrangem algumas áreas do sistema e podem (e deve) ser problematizadas para avançar em direção a questões que remetem a eficiência e a representatividade do nosso modelo (idem).

Um desses imperativos que parece esquecido nessas análises é a atuação da oposição. Seu comportamento reverbera na coalizão de apoio e torna as negociações árduas. Ou seja, a coesão nas votações depende de um cenário externo muito mais ampliado e não apenas de condições internas aos partidos. A oposição não é uma força marginal ao processo de decisão, mas é fator importante na determinação das negociações e dos resultados (BEZERRA, 2017).

Embora presidencialismo e parlamentarismo tenham dinâmicas semelhantes, quando coincidem no multipartidarismo, as bases e os incentivos para as coalizões podem ser diferentes no que se refere à sua persistência ao longo do mandato. Parece que nos aproximamos cada vez mais do modelo de 46, nesse aspecto: o Congresso com mais poder de organização pode forçar o Poder Executivo, ficando essa relação refém de fatores situacionais, de ordem política ou ideológica (MIRANDA, 2008), dependente do desempenho da liderança governista do que mesmo dos atributos institucionais (POWER, 2010). As ameaças, punições e a busca por mais vantagens, acabam por enfraquecer o poder centralizador do presidente.

4. Considerações finais

A transformação do entendimento da pesquisa científica fomentou o desenvolvimento da pesquisa comparada e de análises temporais ampliadas, a partir da construção de modelos e do teste empírico de hipóteses, marco metodológico e epistemológico profundo, fundamentando o status de ciência para o estudo da política. Esses questionamentos levaram a um aprofundamento das relações entre estruturas econômicas e sucesso da democracia, se distanciando da apreciação dos componentes culturalistas, a assim chamada “Teoria da modernização” é um marco

importante na Ciência Política. Os estudos passam a assumir a conexão entre instituições políticas sociais e seu marco histórico da modernidade.

Desde o surgimento da chamada terceira onda democrática, a partir de meados dos anos de 1970, surgiu uma nova frente de estudos que procura correlacionar a mudança social com a transformação política de mesma orientação, qual seja, combinar desenvolvimento político com desenvolvimento social e econômico. Com a transição do regime autoritário para a democracia, uma transformação política, portanto, a preocupação agora era a escolha do melhor arranjo institucional para que as novas democracias pudessem se consolidar. Surge, assim, a preocupação da Ciência Política com as instituições formais do desenho constitucional, em especial a forma de governo e o sistema partidário.

O novo institucionalismo assume o protagonismo, com a retomada das instituições e da centralidade do ambiente político. Elas são entendidas como variáveis que impactam em resultados e comportamentos. O desenvolvimento político não implicaria a transformação de valores e identidades pessoais, mas sim o desenho criativo de instituições políticas para garantir os direitos das minorias e uma paz democrática.

No início da década de 1980, tiveram início diversas transições pactuadas que incentivaram os analistas a investigar as condições e práticas que tornam possível a transição democrática e a consolidação de regimes democráticos. Preocupados, portanto, em identificar padrões nos processos de transição política.

Na outra frente de estudos e proposições normativas, temos autores vinculados às pesquisas sobre cultura política, cuja maior preocupação era precisamente a identificação das condições culturais para que a sociedade moderna, capitalista e democrática, pudesse emergir e se consolidar. Esses estudos ganharam relevância depois que ficou claro que o modelo preconizado pelos defensores da intervenção norte-americana nos países do terceiro mundo não gerava os resultados

esperados. A defesa de que investimentos na infraestrutura desses países, bem como no aparelho de Estado, resultariam no desenvolvimento político não se confirmaram. Simplesmente adotar o modelo capitalista juntamente com o arranjo institucional democrático nos modelos liberais não reproduzia os mesmos padrões de comportamento observados nos Estados Unidos.

Esse debate enfatiza o problema de uma compreensão minimalista da democracia apenas como processo eleitoral, não se preocupando com os efeitos sociais do sistema. Depois de uma década de foco nas estruturas do Estado, os latino-americanos redescobriram a sociedade civil: como os cidadãos escolheram se identificar e se organizar para a ação política em resposta à repressão estatal, solidariedades horizontais novas e antigas. Essas foram movimentações questionadoras importantes dos marcos da democracia moderna e de seus esforços para promover igualdade, justiça e inclusão.

Nos últimos dez anos, as preocupações com a consolidação da democracia ganharam fôlego renovado. E tem razão de ser. O mundo assistiu eventos políticos traumáticos e radicais. Uma rápida passada pelos debates de diversas abordagens da ciência política nos faz perceber que a indicação de uma crise da democracia representativa não é algo novo. Na verdade, poderíamos dizer que a democracia liberal contemporânea teve poucos dias de paz sem prognósticos pessimistas ou catastróficos. A análise aqui desenvolvida é importante para que possamos compreender os marcos teóricos e metodológicos do debate central da Ciência Política: a efetivação democrática. Desse modo, para concluir, indicamos contribuições importantes das áreas antropológicas e filosóficas para pensar a política brasileira.

O olhar antropológico sobre a política no Brasil teve um desenvolvimento marcante nos anos 90, sobretudo com os trabalhos de antropologia política do Núcleo de Antropologia Política (NuAP) da UFRJ, que envolveu outras universidades federais brasileiras, tais como a do Ceará, Brasília e Rio Grande do Sul, entre outras. O ponto

de partida desse núcleo era o fato de que a categoria política é sempre etnográfica, o que implicava num olhar crítico sobre a forma como a modernidade, ideologicamente, desenvolveu uma percepção da política como uma categoria separada das demais esferas sociais.

A política foi tratada por muitos, como um meio para se conseguir acesso aos recursos públicos, e o político era o mediador desse processo, assim se desenvolveu o que academicamente se designou como a política do clientelismo, do coronelismo etc. Numa outra direção, os estudos realizados pelo NuAP, apontavam para a importância de considerar categorias da política brasileira, tais como clientelismo e coronelismo, não como atrasos ao processo de democratização, mas como realidade cultural das relações pessoais, o que quer dizer que essas categorias não se colocam numa esfera política à parte, mas que faz-se necessário investigar o processo etnográfico que envolve essa sociedade, pois a política atua sobre valores religiosos, familiares e culturais de uma forma mais abrangente. A questão seria compreender tais práticas, para só então operar sobre elas e avançar no processo político brasileiro de forma mais efetiva, conduzindo a um entendimento de como as relações de poder se desenvolvem dentro de determinadas circunstâncias.

Essa forma de influência da antropologia sobre a política se reflete sobre as produções acadêmicas e pesquisas realizadas nos últimos anos da história da Ciência Política no Brasil. Não apenas pelo citado núcleo da UFRJ, mas por outras entidades que refletem a produção acadêmica da ciência política no Brasil, tais como a ABCP e a ANPOCS.

Por último, mas não menos importante; sobretudo para a Ciência Política na UFRPE, podemos considerar as contribuições da filosofia, em particular da filosofia política para a formação de uma Ciência Política consagrada especialmente para a questão democrática no Brasil. Com sua tradição moderna republicana, a filosofia

política sempre foi uma disciplina que influenciou fortemente o imaginário, o Direito e, conseqüentemente, a política dos estados modernos.

Aqui cabe uma ressalva, a distinção entre republicanos e democratas, não parece tão fortemente marcada na política nacional, pós-reabertura democrática, quanto na tradição filosófica. O pensamento político filosófico que demarca a república como uma forma de governo, enquanto a democracia como uma forma de estado, parece ter ficado borrada ou mesclada na história democrática nacional. Isso é uma importante característica do sistema brasileiro, porque o caráter republicano traz consigo uma marca indelével de conservadorismo, ao passo que a democracia é um governo inclusivo, feito pelo povo para o povo.

Muito se fala sobre a democracia brasileira e suas instituições, mas ficou bem claro que nas últimas eleições, em especial para o governo federal, que ela ainda se mostra na debilidade de um discurso inclusivo nos moldes do republicanismo que acolhe, mas escolhe a quem acolher.

A fragilidade do momento presente da democracia e das suas instituições, que sofrem ataques diários a sua autonomia e existência, mediante atos inconstitucionais, nos conduz a analisar com mais atenção essa mistura entre o ideal republicano moderno elitista e a democracia contemporânea necessária para uma definitiva inserção social mais justa e igualitária.

Recebido em 20 de julho de 2020.
Aprovado em 25 de setembro de 2020.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio H. H. de. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol, 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALONSO, Angela. A política das ruas. In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, Especial, 49-58, junho 2017.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BEZERRA, Gabriella M. L. **Oposições Parlamentares no Brasil: Uma Análise dos Incentivos Institucionais e de suas Práticas (1995-2014)**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.
- CARRUBBA, Clifford J. et al. "Off the record: Unrecorded legislative votes, selection bias and roll-call vote analysis". In: **British Journal of Political Science**, v. 36, n. 4, p. 691-704, 2006.
- DINIZ, Simone. "Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial". In: **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 2, p. 33-369, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. "Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira". In:____; SAÉZ, Manuel Alcántara. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, 1999.
- FIORI, José Luís. "Poder e credibilidade: o paradoxo político da reforma liberal". In: **Lua Nova**, n. 25, 1992.
- GREENSTEIN, Fred I.; JACKSON, Elton F. "A second look at the validity of roll-call analysis". In: **Midwest Journal of Political Science**, v. 7, n. 2, p. 156-166, 1963.
- GIDDENS, Anthony: **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- ____. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Buenos Aires: Amorrout Editores, 1975.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1989.
- HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HUG, Simon. "Selection effects in roll call votes". In: **British Journal of Political Science**, v. 40, n. 1, p. 225-235, 2010.

JONES, Mark P.; HWANG, Wonjae; MICOZZI, Juan Pablo. "Government and opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding inter-party dynamics through roll call vote analysis". In: **Journal of Politics in Latin America**, v. 1, n. 1, p. 67-96, 2009.

KINZO, Maria D'Álva G. "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição". In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar. (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Sumaré, 1991.

LINZ, Juan J. "Presidencialismo ou parlamentarismo. Faz alguma diferença?" In: LAMOUNIER, Bolívar. (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Sumaré, p. 61-120, 1991.

_____; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia – a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LUCAS, Kevin; SAMUELS, David. "A coerência ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009". In: POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2011.

MAINWARING, Scott & SUGART, Matthew. "Juan Linz, presidencialismo e democracia: Uma avaliação crítica". In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37, novembro, p. 191-213, 1993.

MACHIAVELLI, Nicolò, **O príncipe; Escrito Políticos**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MELO, Carlos Ranulfo. "Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro". In: ____; SAÉZ, Manuel Alcántara. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MIRANDA, Geralda Luiza de. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. Tese de Doutorado. Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2008.

MOISÉS, José Álvaro. "O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)". In: ____ (org.). **O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo e Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas/USP e Fundação Konrad Adenauer. 2011. pp. 7-28.

_____. “Introdução”. In: ____ (org.). **O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo e Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas/USP e Fundação Konrad Adenauer. 2011. pp. 3-6.

_____. “Dilemas da consolidação democrática no Brasil”. In: **Lua Nova** – São Paulo – Março, n. 16, 1989.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NUNES, Edison. “Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro”. In: Moisés, José Álvaro (org.). **O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo e Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas/USP e Fundação Konrad Adenauer. 2011. p. 30-42.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C.; WHITEHEAD, L. **Transitions from authoritarian rule**. Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PALERMO, Vicente. “Brazilian political institutions: an inconclusive debate”. In: **Brazilian Political Review**. v. 10, n. 2, 2016.

_____. “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo”. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-558, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Reforma da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

POWER, Timothy J. “Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy”. In: **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

REIS, Fabio Wanderley. “Dilemas da democracia brasileira”. In: MELO, Carlos Ranulfo et al. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. 2007.

_____. “CPIs e Investigação Política”. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006. pp. 90-93

SANTOS, Fabiano & GUARNIERI, Fernando. From protest to parliamentary coup: an overview of Brazil's recent history. In: **Journal of Latin American Cultural Studies**, 25:4, 485-494, 2016.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SINGER, Paul. **A crise do "milagre" brasileiro: interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.